

CA1CP45
33
1983
DROIT-PG

LA RÉFORME DU SÉNAT

DOCUMENT DE TRAVAIL

P.G. - BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE



Le ministre de la Justice,
l'honorable Mark MacGuigan

Canada



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada



communiqué news release

Date

Date

Pour publication

For release

Le nouveau Sénat devrait représenter les régions,
déclare un document de travail du gouvernement fédéral

Un document de travail que vient de faire paraître aujourd'hui le ministre de la Justice Mark MacGuigan soutient qu'une meilleure représentation des régions du Canada au sein du Parlement canadien devrait être le principal objectif de la réforme du Sénat.

Au nom du gouvernement du Canada, M. MacGuigan a présenté le document en question à un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes. Ce comité a été chargé d'étudier la question de la réforme du Sénat et d'en faire rapport d'ici le 1^{er} décembre 1983.

En soumettant ce document de travail, M. MacGuigan a insisté sur l'importance que le gouvernement fédéral attache à la réforme du Sénat. "La question de la réforme du Sénat, a-t-il dit, touche au coeur même de notre existence et de notre force en tant que fédération."

Le Ministre a associé la réforme du Sénat au renouveau économique, soulignant que le Canada sera appelé à faire des choix difficiles s'il veut demeurer compétitif sur le plan économique à long terme. Il importe donc, à cette fin, que le Canada ait des institutions politiques fortes et représentatives. Le Parlement, selon le Ministre, doit être capable de parler avec "la plus grande autorité possible" au nom de tous les Canadiens et, pour ce faire, les gens de tous les coins du pays doivent avoir le sentiment qu'ils peuvent s'y faire entendre d'une manière significative.

C'est pourquoi le gouvernement perçoit la représentation régionale comme le rôle le plus important que puisse exercer le nouveau Sénat. Faisant des comparaisons avec d'autres pays, M. MacGuigan a soutenu que d'autres fédérations se sont servies de la Seconde Chambre du Parlement national ou du Congrès d'une façon plus efficace que nous pour représenter la diversité régionale. Si le Sénat canadien n'a pas été capable d'exercer ce rôle d'une manière efficace, a ajouté M. MacGuigan, c'est parce que les sénateurs sont tous nommés par le gouvernement fédéral.

Le document de travail du gouvernement ne fait aucune recommandation définitive au comité parlementaire, surtout en ce qui concerne la question-clé qui est celle de savoir comment les sénateurs devraient être choisis dans le futur.

Le Ministre a fait remarquer combien était important le rôle du comité qui, d'une part, doit montrer aux Canadiens l'importance de la réforme du Sénat et, d'autre part, doit encourager un débat public grâce à une série de séances publiques à travers le pays, prévues pour l'automne. Le gouvernement désire savoir ce que les Canadiens de toutes les régions pensent de la réforme du Sénat et il a préparé ce document de travail à leur intention aussi bien qu'à celle du comité.

Le but de ce document est de fournir des renseignements qui puissent aider chaque Canadien à participer au débat public sur la réforme du Sénat et à en tirer ses propres conclusions.

Après avoir traité de la question "Pourquoi une réforme du Sénat?", le document de travail examine la question de savoir "Quelles devraient être les principales fonctions du nouveau Sénat?" et discute les "Modes de sélection des membres du nouveau Sénat", les "Pouvoirs du nouveau Sénat" ainsi que la "Répartition des sièges du nouveau Sénat".

Le document affirme que "ce n'est pas en apportant des modifications mineures au mode actuel de nomination, dont le gouvernement fédéral a l'exclusivité, que l'on parviendra à rallier l'appui du public, surtout en ce qui concerne la représentation régionale."

Toujours selon le document, le gouvernement préférerait une répartition "ajustée" des sièges du Sénat entre les provinces plutôt qu'une représentation provinciale égale parce que ce premier système refléterait bien les différences de population et les différences linguistiques entre les provinces. M. MacGuigan souligne que le gouvernement n'a pas de position définitive sur ce sujet ni sur aucune autre question à être étudiée par le comité.

En raison du grand intérêt manifesté pour un Sénat élu, le document comporte une annexe qui explique le système de "représentation proportionnelle". On y analyse depuis 1945 les différents résultats électoraux qu'on aurait pu obtenir dans le cas d'un Sénat élu à la proportionnelle lors des élections fédérales. La conclusion principale est que les chances de n'importe quel parti d'obtenir une majorité de sièges au Sénat auraient été relativement faibles.

Cependant, le document de travail soutient qu'à moins de s'appuyer sur une certaine forme de représentation proportionnelle, un Sénat élu ne ferait que reproduire les distortions électorales qui existent en ce moment à la Chambre des communes où les partis politiques nationaux comptent peu de députés de certaines régions du pays. Un Sénat fondé sur la représentation proportionnelle pourrait renforcer les partis politiques nationaux et consolider leur rôle unificateur en leur garantissant des représentants de toutes les régions au Sénat.



CA1CP45
33
1983

LA RÉFORME DU SÉNAT

DOCUMENT DE TRAVAIL

Publié par le gouvernement du Canada

Le ministre de la Justice,
l'honorable Mark MacGuigan

P.G. - BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

AVIS

Le ministre de la Justice, l'honorable Mark MacGuigan, a présenté ce document de travail au Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat le 16 juin 1983. Ce document est publié par le gouvernement du Canada en vue d'encourager et de faciliter la discussion publique concernant la réforme du Sénat.

On peut se procurer des exemplaires additionnels de ce document en s'adressant à :

Publications Canada
CP 1986, succursale B
Ottawa (Canada)
K1P 6G6

PRÉFACE

« Afin de protéger les intérêts des régions et de prévenir les jalousies entre celles-ci, on a jugé nécessaire que les trois grandes divisions qui constituent l'Amérique du Nord britannique soient représentées à la Chambre haute suivant le principe de l'égalité. »

—John A. Macdonald

Extrait tiré des Débats de la
Confédération de 1865

Au moment de mettre sur pied les institutions qui sont le fondement de notre régime gouvernemental depuis plus d'un siècle, les Pères de la Confédération savaient pertinemment qu'une fédération aussi diverse que la nôtre nécessitait une structure qui tienne compte et concilie les intérêts des régions. C'est pourquoi ils ont décidé que le Parlement canadien serait composé de deux chambres : la Chambre des communes où les Canadiens seraient représentés suivant le chiffre de la population ; le Sénat où ils le seraient suivant les régions.

L'équilibre entre ces deux principes est l'un des éléments essentiels de l'entente qui a rendu possible la création du Canada. Lors de la Conférence de Londres de 1866, les députés des Maritimes en ont parlé comme du « fondement même » et de « l'essence de tout le système ». « Si nous commettons une faute, a dit l'un d'entre eux, tout le système s'écroulera un jour. »

Les Pères de la Confédération venant du Québec étaient également conscients de l'importance de la représentation des régions au Sénat canadien. Comme George Brown l'a déclaré : « Nos amis du Bas-Canada (Québec) ont convenu de nous accorder la représentation selon la population à la Chambre basse, à la condition expresse qu'ils puissent jouir de l'égalité à la Chambre haute. Nous n'en serions jamais arrivés à un accord sans avoir satisfait à cette condition. »

La question de la représentation des régions au sein des institutions nationales est aussi vitale pour les Canadiens d'aujourd'hui qu'elle l'était pour ceux du siècle dernier. En fait, notre plus grande diversité régionale la rend plus importante que jamais. Depuis la déclaration de John A. Macdonald au cours des débats de la Confédération, le Canada a étendu ses frontières à l'ouest jusqu'au Pacifique, au nord jusqu'à l'Arctique, et à l'est jusqu'à Terre-Neuve. En même temps, la diversité entre nos régions s'est enrichie d'une foule de nouvelles cultures, de nouvelles ressources et de nouveaux modes de vie.

Au moment d'entreprendre le renouvellement de la Constitution dont nous avons hérité des Pères de la Confédération, les Canadiens doivent, tout comme eux, saisir toute l'importance de la représentation des régions. Maintenant que la Constitution est rapatriée et que nous possédons les moyens de la modifier, nous devons veiller à réformer nos institutions politiques nationales afin de nous assurer qu'elles représentent pleinement et efficacement les Canadiens de toutes les régions et que le Parlement dispose de la légitimité voulue pour agir au nom du pays tout entier.

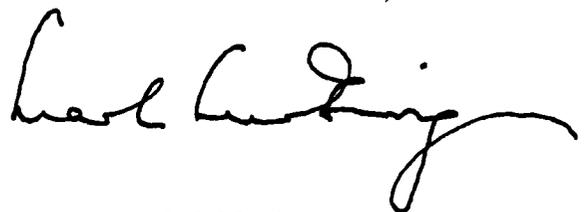
Dans le cadre de cette deuxième étape de la réforme constitutionnelle, le Sénat et la Chambre des communes du Canada ont créé un Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat. Le comité, qui tiendra des audiences partout au pays, entendra les Canadiens de tous les coins du pays qui voudront donner leur opinion sur les modifications qu'il y aurait lieu d'apporter au Sénat afin qu'eux-mêmes, ainsi que leur région, soient mieux représentés au sein du Parlement canadien.

J'espère pour ma part que les Canadiens manifesteront un vif intérêt pour les travaux du Comité mixte et l'aideront à en arriver à des conclusions qui sauront rallier de larges appuis partout au pays. Le gouvernement du Canada a rédigé le présent document de travail en vue d'aider tant le comité que l'ensemble des Canadiens à atteindre cet objectif et à susciter un large débat public.

Comme le souligne le document, le Canada doit renforcer ses institutions nationales s'il veut être en mesure de relever les défis qui l'attendent dans le siècle à venir. À l'heure actuelle, l'attention du pays est concentrée sur la reprise et la restructuration de l'économie. Toutefois, notre prospérité économique à long terme dépendra de notre capacité de renforcer notre position sur les marchés internationaux et de faire à cette fin les choix difficiles qui s'imposeront. Nous ne serons pas à même de faire ces choix si nos institutions ne sont pas solides et si les Canadiens n'acceptent pas leurs décisions. Le renouvellement de nos institutions politiques nationales est donc indispensable au renouvellement de notre économie, les deux allant de pair.

J'invite donc tous les Canadiens à réfléchir sur la question de la réforme du Sénat et à envisager les façons dont notre Seconde Chambre pourrait contribuer, comme dans d'autres fédérations, à la solidarité nationale et au renforcement de notre volonté collective.

Le ministre de la Justice,



Mark MacGuigan

TABLE DES MATIÈRES

	Page		Page
1.	1	4.2	18
Introduction		4.2.1	18
2.	5	4.3	19
Pourquoi une réforme du Sénat?		4.4	22
2.1	5	5.	25
La Seconde Chambre dans d'autres pays		5.1	25
2.2	5	5.2	26
Le Sénat canadien		5.3	27
2.3	7	6.	29
Autres modes de représentation régionale		6.1	29
2.4	9	6.2	30
Propositions de réforme du Sénat		7.	33
3.	11	8.	35
Quelles devraient être les principales fonctions du nouveau Sénat ?		Conclusion	
3.1	11		
Fonctions de la Seconde Chambre			
3.1.1	11		
Examen des projets de loi			
3.1.2	11		
Représentation régionale			
3.1.3	12		
Représentation et protection des minorités			
3.1.4	12		
Relations intergouvernementales			
3.2.	12		
Le choix et l'équilibre des fonctions			
3.2.1	13		
Incidences du choix et importance des fonctions			
3.2.2	13		
Limitation des choix			
4.	15		
Modes de sélection des membres du nouveau Sénat			
4.1	15		
Nomination			
4.1.1	15		
Nomination par le gouvernement fédéral			
4.1.2	15		
Nomination par les gouvernements fédéral et provinciaux			
4.1.3	16		
Nomination par les gouvernements provinciaux			

ANNEXE 1 : La représentation proportionnelle et ses conséquences éventuelles sur l'élection des sénateurs au suffrage direct 37

1. INTRODUCTION

En décembre 1982, le Sénat et la Chambre des communes ont institué un comité mixte spécial chargé plus particulièrement d'examiner « les moyens de réformer le Sénat du Canada de façon qu'il devienne plus représentatif de toutes les régions du Canada et serve à renforcer le pouvoir du Parlement de parler et d'agir au nom des Canadiens du pays tout entier et pour faire rapport à ce sujet ».

Cet énoncé s'avère important. Comme on l'indique dans le présent document, il sert à orienter les travaux du comité et constitue l'éta- lon d'utilité des diverses propositions de réforme du Sénat qu'il est appelé à examiner.

Le débat sur la réforme du Sénat, qui est presque aussi vieux que l'institution elle-même, a pris de l'ampleur au cours des dernières années. Une grande variété de projets de réforme a été présentée depuis la fin des années 1960. Le comité examinera et évaluera sans aucun doute toutes ces propositions, de même que les nombreuses idées et suggestions nouvelles qui lui seront communiquées dans les prochains mois. Toutefois, il ne sera en mesure d'évaluer chacune d'entre elles que s'il perçoit nettement l'objet de la réforme du Sénat et l'importance de cette réorganisation dans le renouvellement de la fédération canadienne toute entière.

Le présent document vise à présenter au comité mixte la position préliminaire du gouvernement du Canada sur ces questions fondamentales et, de cette façon, à l'aider à définir le cadre servant à circonscrire et à évaluer les diverses modalités de réforme du Sénat.

Le comité aura comme défi de susciter un grand débat public et d'amener les Canadiens en général à s'entendre sur le rôle que la Seconde Chambre du Parlement devrait jouer sur la scène nationale. Le gouvernement espère donc que le présent document sera utile aux Canadiens de tous les coins du pays. Il se propose également de leur fournir les renseignements voulus pour que chacun prenne une part active au débat et tire ses

propres conclusions quant à la façon dont la réforme du Sénat pourrait contribuer à la vigueur, à l'unité et au bien-être du pays.

À l'heure actuelle, les Canadiens font tout en leur pouvoir pour relancer l'économie. C'est pourquoi nous sommes portés avant tout à envisager notre bien-être dans une perspective économique. L'emploi, l'investissement, la productivité, l'exploitation des ressources et la compétitivité à l'échelle internationale sont nos principales préoccupations.

Mais justement parce que la reprise économique est notre premier souci, nous ne pouvons nous permettre de négliger le lien fondamental qui existe entre notre bien-être économique et l'efficacité de nos institutions politiques. S'il veut se doter de politiques économiques cohérentes à long terme qui lui permettront de continuer à progresser sur les marchés internationaux où la concurrence est féroce, le Canada devra faire des choix difficiles qui se révéleront heureux à la seule condition d'avoir l'appui de toutes les régions du pays. En fin de compte, il s'agit de choix politiques qui doivent être faits par le biais de nos institutions politiques nationales. Celles-ci doivent donc fournir à tous les Canadiens les moyens d'obtenir voix au chapitre et de voir leurs points de vue pris en considération.

Les problèmes qui se posent ne sont donc pas purement économiques : ce sont également des problèmes d'organisation politique. Il importe de relever le défi et de veiller à ce que nos institutions nationales représentent toutes les régions du Canada de façon efficace et obtiennent le pouvoir d'agir au nom de tous les Canadiens. C'est là la prochaine étape du renouvellement de notre Constitution et de notre fédération.

Le gouvernement du Canada a proposé, dès 1968, un renouvellement constitutionnel en trois étapes. Dans la publication intitulée *Le fédéralisme et l'avenir*, le premier ministre Pearson a proposé comme première étape l'adoption d'une charte garantissant les droits de chaque

Canadien, y compris les droits linguistiques. La deuxième étape devait consister en une réforme des institutions nationales qui leur aurait permis de « contribuer le plus efficacement possible » à la réalisation des objectifs de notre fédération. Une fois cet objectif atteint, les Canadiens seraient mieux placés pour prendre les décisions voulues concernant le partage des pouvoirs le plus approprié. Et M. Pearson de dire :

« Le fédéralisme ne consiste pas simplement à répartir les compétences entre l'autorité fédérale et les gouvernements provinciaux avec l'espoir de réaliser un juste équilibre entre les forces de l'unité et celles de la diversité au sein du pays. Sans doute l'aménagement des compétences est-il un élément central du fédéralisme et il faudra pleinement en tenir compte. . . On ne doit pas, toutefois, en disposer de façon finale tant que les institutions centrales du système fédéral n'auront pas été revues. »

La première étape s'est achevée en 1982 avec le rapatriement de la Constitution et l'adoption d'une charte des droits et libertés. Le gouvernement du Canada est d'avis que le temps est venu d'amorcer la deuxième étape, c'est-à-dire renforcer les institutions nationales, à commencer par le Sénat, la chambre du Parlement où les Canadiens étaient censés être représentés sur le plan régional plutôt qu'uniquement sur le plan démographique. Au moment opportun, nous pourrions nous attaquer à la troisième étape du renouvellement, pour laquelle la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada prépare actuellement le terrain.

Nous devons examiner dans quelle mesure le Sénat représente et pourrait effectivement représenter les régions au Parlement du Canada. Il importe de procéder à cet examen et ce n'est pas parce que la réforme du Sénat est une panacée : loin de là. Le Sénat n'est que l'une des institutions qui exercent le pouvoir politique. Mais c'est

une institution qui pourrait nous aider, en tant que Canadiens, à relever les défis qui se présentent à la nation, une institution dont nous ne tirons pas autant parti que les autres fédérations.

Comme le souligne le chapitre suivant, la Seconde Chambre du Parlement national d'un État fédéral est souvent l'un des principaux moyens de représenter la diversité des régions et de faire contrepoids à l'opinion de la majorité exprimée à l'autre chambre. Aussi aide-t-elle à concilier les diverses parties de la fédération et à forger la volonté nationale. Nous devons faire en sorte que la Seconde Chambre de notre Parlement soit en mesure d'apporter la même contribution à la fédération canadienne ; faute de quoi, nous aurons négligé de nous munir d'un outil important pour nous aider à faire les choix difficiles qui nous attendent.

Au Canada, la réforme de la Seconde Chambre doit tenir compte de certaines réalités fondamentales, surtout du fait que le Canada est une fédération *parlementaire*, ce qui signifie, entre autres, que la réforme du Sénat doit être abordée en se conformant à certains principes fondamentaux propres à un gouvernement parlementaire. Le gouvernement du Canada est d'avis que nos institutions politiques nationales doivent continuer à reposer sur des principes tels que la solidarité ministérielle et la responsabilité politique du Cabinet. Par conséquent, la survie du gouvernement en place doit continuer de dépendre uniquement de la Chambre des communes. Autrement dit, quels que soient le rôle ou les fonctions du Sénat, ce dernier ne doit pas devenir ce qu'on appelle une « chambre de confiance », c'est-à-dire une chambre sur laquelle repose le sort du gouvernement.

Le Canada est un État fédéral dont les deux ordres de gouvernement sont en mesure d'affirmer en principe leur autonomie dans les domaines de compétence que leur confère la Constitution. Cette réalité pourrait avoir des répercussions importantes sur la conception de la

Seconde Chambre du Parlement national. Aussi doit-on examiner les diverses possibilités de réforme du Sénat à la lumière de cette réalité constitutionnelle. De la même façon, le fédéralisme peut avoir des répercussions sur le processus de réforme du Sénat. Pour apporter des changements fondamentaux à cette institution, il importe d'obtenir l'approbation non seulement du Parlement du Canada mais aussi celle de sept assemblées législatives provinciales qui représentent au moins la moitié de la population canadienne. Avant d'apporter de tels changements, les gouvernements fédéral et provinciaux devront donc discuter de la réforme du Sénat et atteindre un certain consensus.

Deux étapes préalables s'imposent. Le Sénat fait partie du Parlement du Canada et doit être considéré avant tout dans ce contexte. Avant d'amorcer les discussions intergouvernementales, le Parlement a donc à envisager sa propre réforme et à tirer des conclusions sur les meilleurs moyens de renforcer son rôle de pivot dans la vie politique de la nation.

Le Parlement est la voix de la nation uniquement parce qu'il représente tous les Canadiens. Il importe donc, et c'est là la seconde étape préalable, de consulter la population sur la structure à donner à ses propres institutions politiques. Quel est le rôle que doit jouer le Sénat ? De quelles fonctions doit-il être investi ? Quelle doit être la formule de représentation des Canadiens au sein de la Seconde Chambre ? En quoi doit consister l'apport du Sénat au processus décisionnel national et à la formulation de la volonté nationale ? Voilà autant de questions sur lesquelles les Cana-

diens de toutes les régions doivent avoir l'occasion d'exprimer leurs points de vue.

Le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes est chargé de ces deux tâches importantes. En premier lieu, il doit consulter les Canadiens de chaque région, stimuler le débat public et prendre en considération les points de vue de groupes et de citoyens dans tout le pays. À la lumière de ces consultations, il présentera des recommandations au Parlement sur la manière de procéder à la réforme du Sénat. Une fois saisi de ces recommandations et mieux informé des désirs de l'ensemble de la population canadienne, le gouvernement sera en mesure d'engager les pourparlers nécessaires avec les provinces.

La tâche du comité est vitale et historique. Afin de l'aider à accomplir cette tâche dont il reconnaît l'importance, le gouvernement du Canada présente les considérations et les observations qui suivent. Le chapitre 2 explique plus en détail les raisons pour lesquelles la réforme du Sénat a pris une importance croissante ces dernières années. Le chapitre 3 passe en revue les principales fonctions qui pourraient être exercées par le nouveau Sénat. Le chapitre 4 examine les divers modes de sélection qui pourraient être envisagés ; le chapitre 5, les divers pouvoirs qu'il pourrait exercer ; le chapitre 6, les diverses formules de redistribution des sièges du Sénat entre les régions du Canada ; et le chapitre 7, les façons dont les peuples autochtones du Canada pourraient être représentés au Sénat. En guise de conclusion, le dernier chapitre présente certaines réflexions.

2. POURQUOI UNE RÉFORME DU SÉNAT ?

Le public s'intéresse plus que jamais à la réforme du Sénat. Pourquoi cette réforme est-elle devenue une question d'actualité et un sujet de discussion générale ? Le présent chapitre essaiera de répondre à cette question en décrivant le rôle de la Seconde Chambre dans d'autres pays et celui qui a été prévu pour le Sénat canadien. Le fait que cette institution ne soit pas perçue comme étant une assemblée efficace de représentation régionale — ce qu'elle devait être au moins en partie — a amené plusieurs Canadiens à s'interroger sur les mesures à prendre pour lui permettre de mieux s'acquitter de cette fonction. De nombreuses propositions ont été présentées à cet effet et ont suscité un grand débat sur la réforme du Sénat.

2.1 La Seconde Chambre dans d'autres pays

Le bicamérisme marque presque tous les Parlements nationaux dans le monde démocratique, c'est-à-dire qu'ils sont composés de deux chambres. Cette règle semble s'appliquer aux États tant unitaires que fédéraux, bien que certains États unitaires soient des exceptions notables. En Nouvelle-Zélande, au Danemark, en Norvège et en Suède, par exemple, le Parlement national se compose d'une seule chambre.

La composition et les fonctions de la Seconde Chambre varient beaucoup d'un pays à l'autre. Dans certains pays, les sénateurs sont élus au suffrage direct (États-Unis, Australie, Suisse), tandis que dans d'autres, ils sont élus indirectement par les membres d'autres organismes (France et Inde). Dans d'autres pays encore, les membres de la Seconde Chambre sont élus par les gouvernements des États constitutifs, comme en République fédérale d'Allemagne où cette responsabilité incombe aux autorités provinciales (*Länder*). Les pouvoirs et le rôle de la Seconde Chambre varient également beaucoup selon les pays. Nous traiterons de ces fonctions au chapitre 3, mais deux des plus habituelles seront soulignées brièvement dans ce qui suit.

En général, une des fonctions principales de la Seconde Chambre est de *revoir les mesures législatives* : elle examine et révisé les projets de loi adoptés par l'autre chambre et en retarde parfois l'entrée en vigueur. À moins que cette fonction ne s'ajoute à un autre rôle, comme celui de la représentation régionale, la révision des mesures législatives dans les législatures contemporaines ne saurait remettre en question le but ou l'orientation des projets de loi, mais tendrait à les améliorer du point de vue technique.

Dans un régime fédéral, la fonction législative de la Seconde Chambre est parfois subordonnée à son rôle de *représentation* des diverses parties du pays (États, provinces ou régions) au Parlement national. La représentation avantage souvent les petites parties constituantes ou certaines minorités, contrairement à la Première Chambre où la représentation est presque toujours fonction de la population. En effet, cette différence entre les deux chambres au plan de la représentation a souvent été un élément essentiel du compromis qui a amené un certain nombre d'entités, souvent de nature différente, à former une fédération.

Comme nous le verrons au chapitre 3, la Seconde Chambre peut aussi exercer d'autres fonctions. Il semble généralement admis, toutefois, que les deux fonctions le plus souvent associées à la Seconde Chambre dans un État fédéral sont l'examen des projets de loi et la représentation des diverses régions du pays, suivant des modalités qui diffèrent de celles de la Première Chambre ou Chambre basse. Au Canada, le Sénat était à l'origine investi de ces deux fonctions qui, comme nous le verrons, n'ont pas été exercées avec la même efficacité.

2.2 Le Sénat canadien

Le Sénat fait partie intégrante du Parlement du Canada. Les sénateurs sont désignés par le gouverneur général sur recommandation du premier ministre. Le Sénat compte 104 sièges qui sont répartis entre 4 régions. L'Ontario et le Québec

ont chacun 24 sièges, les trois provinces maritimes en partagent 24 (10 chacun pour le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, et 4 pour l'Île-du-Prince-Édouard), et les quatre provinces de l'Ouest comptent 6 sièges chacune. Terre-Neuve détient 6 sièges et le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest en comptent un chacun. En vertu de la Constitution, les pouvoirs du Sénat en matière de législation habituelle, exception faite des projets de loi à incidence financière, sont comparables à ceux de la Chambre des communes. Le Sénat n'a qu'un pouvoir de veto suspensif (voir la section 5.1) sur certains amendements constitutionnels.

Afin de comprendre pourquoi la réforme du Sénat capte maintenant l'attention du public, il faut nous pencher sur le rôle que les Pères de la Confédération voulaient confier à cette chambre. Tout d'abord, ils ont voulu que le Sénat assume l'examen des mesures législatives. Selon John A. Macdonald, le Sénat devait procéder à un « second examen modéré et réfléchi » des projets de loi et ne pas se contenter de donner son accord aux décrets de la Chambre basse. Cette notion s'appuyait principalement sur le rôle que jouait la Chambre des lords britannique à l'époque de la Confédération.

Les Pères de la Confédération ne considéraient toutefois pas ce rôle de « réflexion » comme une simple fonction de révision technique. Ils se sont entendus sur un critère de sélection des sénateurs qui était censé à l'origine permettre au Sénat de faire contrepoids à la majorité à la Chambre des communes. Les sénateurs devaient posséder 4 000 dollars de biens immeubles exempts de toute dette ou obligation, ce qui était considérable à l'époque. George-Étienne Cartier en a bien expliqué la raison : « Il doit exister un pouvoir de résistance à l'élément démocratique pour que les institutions puissent demeurer stables et travailler dans l'harmonie. » Ce critère est demeuré inchangé depuis 1867, mais sa portée à toutes fins utiles n'est plus la même.

L'autre rôle principal confié au Sénat était de protéger ce que Macdonald appelait les intérêts régionaux. Les Pères de la Confédération ont recherché longtemps la formule de représentation au Sénat et se sont finalement entendus sur l'attribution d'un nombre égal de sièges à trois régions (l'Ontario, le Québec et les provinces maritimes, chaque région disposant de 24 sièges). Les représentants du Bas-Canada, devenu plus tard le Québec, se sont acharnés à défendre cette formule afin de faire contrepoids au principe de la représentation en fonction de la population, qui était appliqué à la Chambre des communes, où le Québec comptait à l'origine 65 sièges comparativement à 82 pour l'Ontario. Les historiens considèrent cet accord sur la représentation au Sénat comme l'élément-clé qui a présidé à la formation de la fédération canadienne. Comme George Brown l'a déclaré : « Nos amis du Bas-Canada ont convenu de nous accorder la représentation selon la population à la Chambre basse, à la condition expresse qu'ils puissent jouir de l'égalité à la Chambre haute. Nous n'en serions jamais arrivés à un accord sans avoir satisfait à cette condition. »

Le Sénat s'est bien acquitté de sa fonction législative. La vaste expérience des sénateurs et le fait qu'ils n'ont pas les préoccupations politiques des députés leur ont permis d'examiner minutieusement la législation du gouvernement et d'en revoir les détails. En examinant la législation, les sénateurs critiquent parfois les politiques énoncées dans les projets de loi. Ces dernières années, toutefois, le Sénat n'a pas eu tendance à bloquer les mesures législatives approuvées par la Chambre des communes. Les sénateurs ont contribué à l'élaboration des politiques grâce aux nombreuses études approfondies réalisées par les comités du Sénat. Il faut également reconnaître la participation de cette institution à l'étude de la législation par délégation (règlements et textes réglementaires).

On s'entend généralement pour dire que le Sénat ne s'est pas acquitté aussi efficacement de son rôle de représentant des régions que de sa fonction législative. Cet état de choses est attribuable en grande partie au mode de nomination de ses membres. Le Canada est la seule fédération où tous les membres de la Seconde Chambre sont nommés par le gouvernement national. Le Sénat canadien est une institution hybride. D'une part, il a emprunté son nom au Sénat américain et ses sièges ont été répartis entre les régions et les provinces, formule fondée en partie sur le principe américain de la représentation selon les États. D'autre part, on a décidé que les sénateurs seraient nommés par la Couronne, formule quelque peu semblable au mode de nomination des membres de la Chambre des lords (certains sont nommés à vie, mais la plupart occupent un siège par succession).

La nomination des sénateurs par le gouvernement fédéral et la très longue durée de leur mandat (auparavant nommés à vie, ils doivent maintenant se retirer à 75 ans) ont eu deux effets principaux, dont le premier fut d'affaiblir la capacité du Sénat d'agir en tant que représentant des régions du Canada et d'être perçu comme tel. La nomination apparaît peut-être tout indiquée pour la Seconde Chambre chargée principalement de revoir les mesures législatives. Il n'y a pas de doute que le Sénat canadien s'est très bien acquitté de cette fonction. Toutefois, le mode actuel de nomination présente certaines lacunes et peut difficilement permettre à la Seconde Chambre d'être perçue comme une assemblée représentant les diverses parties de la fédération (selon d'autres modalités qu'à la Chambre basse).

Un bon représentant est celui qui est attentif aux points de vue et aux intérêts de ceux qu'il représente. Au cours d'un long mandat, cette attention risque de s'éteindre. D'ailleurs, les sénateurs ne sont pas tenus de rendre des comptes à leurs régions, et leur activité en tant que

représentants n'est pas soumise au jugement du public. Même s'ils voulaient remplir le rôle de représentants régionaux, le public pourrait ne pas les considérer comme tels.

La seconde difficulté découle de la première. En raison du mode de nomination de ses membres, le Sénat n'a pas l'autorité nécessaire pour exercer les pouvoirs considérables que lui confère la Constitution. Une institution politique peut être habilitée formellement à exercer des pouvoirs mais se trouver dans l'impossibilité de le faire si le public juge la chose inopportune. Le mode de nomination et la durée du mandat des sénateurs étaient peut-être conformes à l'état d'esprit qui régnait au moment de la création du Sénat. Mais les temps ont changé et la majorité des Canadiens ne sont plus favorables à la nomination des membres d'un corps législatif pour une période presque indéfinie. C'est pourquoi le Sénat ne peut plus compter sur l'appui du public. Comme bon nombre de personnes estiment qu'il ne convient pas que le Sénat exerce ses pouvoirs, il en résulte un affaiblissement de son rôle de représentation et de son pouvoir d'apporter des changements majeurs à la législation.

2.3 Autres modes de représentation régionale

Le régionalisme représente au Canada une tendance importante qui imprègne plusieurs aspects de la vie politique et nécessite des moyens d'expression dans les institutions politiques. Bien que le Sénat n'ait pas joué un rôle important pour ce qui est de la représentation des intérêts régionaux, ceux-ci se sont manifestés de plusieurs autres façons.

Selon une tradition qui remonte à 1867, le Cabinet est en premier lieu une tribune où sont exprimés les points de vue régionaux. On s'attend à compter parmi ses membres au moins un ministre de chaque province. Des ministres ont souvent été désignés comme les porte-parole et les défenseurs de leurs régions et, ces dernières années,

certaines responsabilités officielles ont été confiées aux ministres « régionaux ». La représentation régionale au sein du Cabinet comporte des aspects public et privé, et les Canadiens ne peuvent juger que ce qu'ils perçoivent. Peu de gens sont au courant de ce qui se passe aux réunions du Cabinet et de ses comités, et le principe de la solidarité ministérielle veut que, même si des divergences de vues surgissent avant la prise d'une décision, tous les ministres s'y rallient une fois qu'elle est prise. En conséquence, la mesure dans laquelle les divers ministres parlent et agissent au nom de leurs régions ne peut pas toujours être évaluée.

Les relations directes entre les représentants, aussi bien élus que nommés, des gouvernements fédéral et provinciaux ont permis de faire valoir les intérêts régionaux au niveau national. Cette pratique, que l'on qualifie de « fédéralisme de concertation », suppose généralement un grand nombre d'entretiens privés entre les représentants des deux ordres de gouvernement. Au cours des vingt dernières années, toutefois, elle est devenue de plus en plus publique et politique et, partant, plus litigieuse. Les réunions ministérielles et les conférences des premiers ministres ont accordé aux gouvernements provinciaux une tribune leur permettant d'exposer fermement leurs points de vue sur les questions et les politiques nationales. Il en résulte que le fédéralisme de concertation a contribué depuis quelques années à donner l'impression que les premiers ministres provinciaux et leurs principaux ministres sont les porte-parole les plus vigoureux des intérêts régionaux.

Les partis politiques, et particulièrement leurs représentants élus, sont également perçus comme étant chargés d'exprimer les vues des régions. Les députés représentent une circonscription particulière, mais ils parlent également au nom de leur province ou de leur région. Toutefois, comme dans le cas des ministres, leurs interventions en faveur des intérêts régionaux ne sont pas toujours connues du public, car elles se manifestent dans

des réunions de caucus qui se tiennent à huis clos. Par ailleurs, les partis politiques préfèrent présenter à la Chambre des communes une seule position sur une question, même si des divergences profondes (régionales, entre autres) se sont manifestées au sein du caucus. L'image de défenseurs des intérêts régionaux que les députés peuvent projeter est parfois réduite, comme dans le cas de la représentation régionale au sein du Cabinet. La solidarité des partis dans un régime parlementaire constitue donc une des principales contraintes à la représentation régionale.

Outre le fait que certains aspects de la représentation des régions à la Chambre des communes peuvent échapper à la perception du public, les résultats électoraux dans certaines régions sont tels que les grands partis politiques sont en train de perdre dans une certaine mesure leur pouvoir de s'exprimer au nom de tous les coins du Canada. Bien entendu, il est survenu des changements pour ce qui est de l'appui accordé aux partis dans les différentes régions. Toutefois, les résultats électoraux ne traduisent pas nécessairement l'ampleur véritable du soutien du public, comme on l'a constaté surtout aux élections générales de 1979 et de 1980. En effet, aux élections de 1979, le Parti progressiste-conservateur a remporté 13,5 % des voix au Québec mais n'a obtenu que deux sièges sur 75, soit 2,7 % ; le Parti libéral a recueilli 22,6 % des voix dans les quatre provinces de l'Ouest mais n'a eu que trois sièges sur 77, soit 3,9 % ; le NPD a obtenu 19 % des voix dans les quatre provinces de l'Atlantique mais seulement deux des 32 sièges, soit 6,2 %. Le déséquilibre s'est accentué en 1980 alors que le Parti progressiste-conservateur n'a obtenu qu'un siège au Québec, même s'il a remporté 12,6 % des voix ; le Parti libéral, avec 23,4 % des suffrages, s'est retrouvé avec deux sièges sur 77 dans l'Ouest ; le NPD n'a obtenu aucun siège dans l'Atlantique malgré ses 17,6 % des voix.

Les deux élections fédérales tenues récemment ont donc reflété une image faussée de l'appui

accordé aux trois principaux partis d'un bout à l'autre du Canada, donnant par le fait même l'impression qu'aucun parti national ne pouvait parler au nom de toutes les régions du pays. Les gouvernements conservateur et libéral comptaient peu de représentants élus dans certaines régions ou provinces. Par conséquent, beaucoup de Canadiens ont conclu que les intérêts et les préoccupations des régions ou provinces qui n'avaient pas élu de nombreux députés du parti au pouvoir ne pouvaient pas être pleinement pris en considération dans le processus décisionnel à Ottawa. C'était le cas du Québec en 1979 et celui de l'Ouest en 1980.

C'est pourquoi un débat public s'est amorcé sur le mode d'élection des députés à la Chambre des communes après les élections de 1980. Diverses propositions ont été présentées, la plupart préconisant une forme limitée de représentation proportionnelle visant à corriger le genre de distorsions décrites précédemment. Les partis politiques ont même engagé des pourparlers préliminaires pour déterminer s'il était possible d'apporter rapidement certaines améliorations à la représentativité des élus, mais ils ne sont pas parvenus à un accord.

Comme on l'a démontré dans les paragraphes précédents, la représentation régionale au niveau national s'opère par divers moyens. On peut toutefois soutenir que, même si on les considère séparément ou globalement, ces moyens de parler au nom des régions ne sont pas entièrement satisfaisants. La représentation des régions au sein du Cabinet et du caucus des partis n'est pas suffisamment évidente aux yeux du public. Les relations fédérales-provinciales sont nécessaires à la vie politique canadienne, mais elles ne peuvent tenir lieu de représentation régionale dans les institutions nationales. Le fédéralisme de concertation a tendance à définir les intérêts des régions strictement du point de vue provincial plutôt que national. Dans la mesure où il permet aux gouvernements provinciaux de se faire les porte-

parole des intérêts régionaux dans les questions nationales, on peut le percevoir comme portant atteinte à l'autorité du Parlement et du gouvernement national.

Ainsi, les modes actuels de représentation régionale au niveau national ne suffisent pas ou ne conviennent pas. C'est pourquoi de nombreux Canadiens commencent à se demander s'il ne serait pas souhaitable de suivre l'exemple d'autres fédérations qui, sur ce plan, tirent un meilleur parti de la Seconde Chambre du Parlement national.

2.4 Propositions de réforme du Sénat

Les Canadiens s'entendent généralement pour déclarer que le Sénat n'est pas aussi utile qu'il pourrait l'être, et que des changements s'imposent. On peut juger de l'ampleur de l'intérêt que l'on porte à la réforme du Sénat d'après la liste des propositions et des publications qui ont vu le jour récemment.

La réforme du Sénat était l'un des principaux éléments des propositions constitutionnelles présentées par le gouvernement du Québec à la conférence constitutionnelle de 1968. La question est traitée dans des livres blancs du gouvernement du Canada (1969 et 1978), dans le projet de loi C-60 de 1978, dans le rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution (1972), ainsi que dans des documents présentés par les gouvernements de la Colombie-Britannique (1978) et de l'Alberta (1982), par le Comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération (1978), le Parti progressiste-conservateur du Canada (1978), la Canada West Foundation (1978, 1981), l'Association du barreau canadien (1978), la Commission Pepin-Robarts sur l'unité canadienne (1979), la Fédération des francophones hors Québec (1979) et le Comité sénatorial des affaires juridiques et

constitutionnelles (rapport Goldenberg-Lamontagne de novembre 1980).

La question du Sénat a aussi été l'une des principales questions sur lesquelles s'est penché le Comité permanent fédéral-provincial de ministres sur la Constitution et ses sous-comités en 1978 et 1979, ainsi qu'à l'été de 1980. Cette même année, le Parti libéral du Québec a publié un document intitulé *Une nouvelle fédération canadienne*, connu généralement sous le nom de Livre beige, où il recommandait la création d'un conseil intergouvernemental qui ne ferait pas partie du Parlement fédéral mais exercerait certai-

nes des fonctions fréquemment proposées au nouveau Sénat. En outre, un certain nombre d'universitaires et d'éminents Canadiens ont participé au débat sur la réforme du Sénat par le biais d'écrits et de discours.

Le comité voudra peut-être examiner à la fois l'objet et les modalités de ces nombreuses contributions au débat sur la réforme du Sénat. Il est à souhaiter que d'autres idées soient exprimées au cours des prochains mois de manière que le comité puisse profiter d'un éventail aussi vaste que possible de propositions et de points de vue.

3. QUELLES DEVRAIENT ÊTRE LES PRINCIPALES FONCTIONS DU NOUVEAU SÉNAT ?

Une Seconde Chambre peut exercer diverses fonctions au Parlement national. C'est la réalité géographique, sociologique et politique d'un pays qui détermine celles qui seront retenues, et l'importance relative à accorder à chacune.

Avant d'aborder des questions comme le mode de sélection des sénateurs, les pouvoirs du Sénat et la répartition de ses sièges, le comité voudra peut-être se pencher sur la question fondamentale suivante : quelles devraient être les principales fonctions de la Seconde Chambre du Parlement compte tenu de la réalité canadienne ? La réponse à cette dernière question permettra peut-être de trouver une réponse à celles soulevées précédemment.

Comme nous l'avons souligné précédemment, le gouvernement estime qu'il faut préserver les principes fondamentaux du régime parlementaire au Canada. Le gouvernement ne doit rendre des comptes qu'à la Chambre des communes et conserver la confiance de celle-ci. Tant que ce régime prévaudra, la Chambre des communes demeurera au cœur de notre vie démocratique et on attendra du Sénat qu'il joue un rôle complémentaire et non compétitif. Ce qui réduit le nombre d'options à envisager en vue de la réforme du Sénat.

3.1 Fonctions de la Seconde Chambre

À la lumière de ce qui précède, examinons les principales fonctions qu'une Seconde Chambre pourrait être appelée à exercer dans un État démocratique en cette fin du XX^e siècle.

3.1.1. Examen des projets de loi

Dans la législation moderne, le rôle traditionnel de la Seconde Chambre, qui était d'assurer un « second examen réfléchi et modéré » s'est amenuisé. Sa fonction ne consiste plus désormais à

freiner les « excès » d'une chambre basse. Sa « réflexion » porte désormais sur l'examen des projets de loi et sur le soutien législatif. Cette fonction comme telle n'exige pas de la Seconde Chambre qu'elle conteste les politiques fondamentales et les orientations politiques de la Chambre basse. Dans l'exercice de cette fonction, la Seconde Chambre est perçue comme un organisme auxiliaire qui assure une révision technique et l'amélioration des lois adoptées par la Chambre basse, aide à l'examen des règlements et textes réglementaires, et apporte au besoin son soutien à la Chambre basse en présentant des projets de loi ou en procédant à des enquêtes.

Les aspects techniques de cette fonction législative sont devenus particulièrement utiles du fait que les lois deviennent plus nombreuses et plus complexes. Certains projets de loi sont rédigés rapidement et, pour diverses raisons, peuvent franchir rapidement les étapes de la Première Chambre (appelée parfois Chambre basse). Un second examen s'avère utile à corriger les erreurs, qui sont parfois grosses de conséquences. Dans les États unitaires, il s'agit souvent de la principale fonction de la Seconde Chambre. Au Royaume-Uni par exemple, la Chambre des lords, dont les membres sont nommés, est avant tout une chambre de révision, bien qu'elle tente à l'occasion, et ce de façon plus fondamentale, de faire fonction de mécanisme de contrôle à l'égard de la Chambre des communes dont les membres sont élus.

3.1.2 Représentation régionale

Dans un régime fédéral, l'une des principales fonctions de la Seconde Chambre est de représenter les régions ou les entités politiques autrement que par la représentation selon la population. Lorsque les gens des diverses régions souhaitent atteindre des objectifs communs, tout en protégeant les distinctions régionales contre une éven-

tuelle « tyrannie de la majorité », ils se regroupent dans un régime fédéral plutôt qu'unitaire. Dans ce cas, la Seconde Chambre a pour mission de tempérer la volonté de la Chambre basse en faisant valoir les intérêts divers des régions ou des éléments de la fédération, et de mettre un frein politique à la règle de la majorité simple.

Tel que mentionné plus tôt, cette fonction s'est avérée essentielle à la formation de plusieurs fédérations contemporaines. On peut citer le cas des États-Unis où la population a convenu de se donner un gouvernement fédéral qui est entré en fonction en 1789. L'équilibre entre les deux chambres a généralement permis aux États les moins peuplés ou à certaines minorités dans une fédération de s'assurer que leurs intérêts fondamentaux seraient protégés. Grâce à cette garantie, il devenait plus facile de conclure une entente concernant les pouvoirs à attribuer aux deux ordres de gouvernement.

3.1.3 Représentation et protection des minorités

Dans certaines fédérations, il existe un degré d'équivalence entre la concentration géographique des groupes ethniques, raciaux, religieux ou linguistiques et les frontières des entités politiques constituantes. Dans ces cas-là, la protection des intérêts des groupes minoritaires pourrait en principe être assurée grâce à une représentation ajustée des entités politiques à la Seconde Chambre. Par conséquent, les Pères francophones de la Confédération revendiquaient pour le Sénat une représentation égale des trois premières régions (le Québec, l'Ontario et les Maritimes) en vue de contrebalancer la représentation selon la population à la Chambre des communes où la proportion des députés francophones ne pouvait être garantie.

En pratique, toutefois, il peut y avoir également des minorités importantes dans ces entités.

En 1867, par exemple, le Québec était partagé en districts en vue de la représentation au Sénat avec l'idée de garantir la représentation de la minorité anglophone de la province. Traditionnellement, on a aussi utilisé les nominations au Sénat pour assurer la représentation parlementaire des minorités francophones hors Québec ou celle d'autres minorités ethniques ou culturelles.

3.1.4 Relations intergouvernementales

Dans certaines fédérations, l'une des fonctions de la Seconde Chambre a été de permettre aux assemblées législatives ou aux gouvernements des entités politiques constituantes de participer aux pouvoirs législatif et exécutif exercés par l'autorité centrale. Avant 1913, les sénateurs américains étaient élus indirectement par le corps législatif de chaque État et ils participaient au processus législatif du Congrès tout en exerçant un contrôle sur certaines démarches du président. Dans la République fédérale d'Allemagne, le pouvoir législatif est fortement centralisé, alors que les États (*Länder*) sont principalement chargés d'administrer les lois fédérales. Dans ce régime fédéral interdépendant, les membres de la Seconde Chambre (*Bundesrat*) sont choisis par le gouvernement des États (*Länder*) et ils votent en bloc selon les instructions de leurs gouvernements respectifs. En Allemagne, le rôle principal de la Seconde Chambre est donc essentiellement intergouvernemental, même si le *Bundesrat* joue également un rôle important au chapitre de l'examen des projets de loi.

3.2 Le choix et l'équilibre des fonctions

Le nouveau Sénat n'est pas obligatoirement limité à une seule fonction, pas plus d'ailleurs que la Seconde Chambre d'autres pays. Cependant, il importe de faire un choix judicieux. Certaines

fonctions ne sont pas entièrement compatibles, d'autres sont plus ou moins pertinentes. Lorsque quelques fonctions sont à la fois pertinentes et compatibles, l'importance et le poids à accorder à chacune peuvent varier.

Avant de rédiger son rapport, le comité voudra sans doute déterminer quelles seraient les fonctions à confier au nouveau Sénat en vue de renforcer son rôle de représentation des Canadiens de toutes les régions et de rehausser l'autorité du Parlement. Après avoir convenu des fonctions à confier au Sénat, le comité pourra évaluer l'importance relative à attribuer à chacune d'elles.

3.2.1 Incidences du choix et importance des fonctions

Les décisions prises quant au choix et à l'importance des fonctions influenceront de façon significative sur d'autres questions, comme le mode de nomination des sénateurs, les pouvoirs du Sénat et la répartition des sièges. Si, par exemple, on décidait que le Sénat avait pour principale fonction de procéder à un « second examen modéré et réfléchi », il serait sans doute approprié d'en nommer les membres et de leur confier un mandat prolongé. Par contre, si on décidait de ne confier au Sénat qu'un rôle intergouvernemental, on pourrait envisager la nomination de délégués gouvernementaux agissant sur instruction de leur gouvernement.

Si le comité accorde priorité à la fonction de représentation régionale, il devra prendre en considération la répartition des sièges à prévoir à cette fin. La représentation au Sénat doit-elle se faire au plan provincial ou régional ? Dans ce dernier cas, s'agit-il de quatre ou de cinq régions ? Si la représentation s'effectue au plan provincial, doit-elle être établie de façon à favoriser les provinces moins peuplées ? Les provinces doivent-elles au contraire être toutes également représentées au Sénat ?

Les vues du comité sur la représentation et la protection des minorités pourraient également influencer sur la répartition des sièges, le mode de sélection des sénateurs et les pouvoirs du nouveau Sénat. Le Sénat doit-il avoir un rôle à jouer dans la protection de la langue et de la culture ? Les minorités linguistiques de chaque province doivent-elles être représentées ? Les mesures d'importance linguistique exceptionnelle seront-elles adoptées à la double majorité ? Les peuples autochtones du Canada doivent-ils avoir une représentation particulière ? Si tel est le cas, de quelle manière faut-il choisir leurs représentants et quel rôle ces représentants seront-ils appelés à jouer ?

3.2.2 Limitation des choix

Nous avons énuméré quatre fonctions qui pourraient être exercées par la Seconde Chambre d'un État démocratique. Toutefois, toutes n'intéressent pas le comité au même titre.

La première fonction, celle de *l'examen des projets de loi et du soutien législatif*, est exercée de façon efficace par le Sénat actuel. Le gouvernement du Canada souhaiterait que le nouveau Sénat soit aussi chargé de cette responsabilité, mais elle ne saurait être l'unique ni la principale fonction du Sénat, car si tel était le cas, aucun changement constitutionnel ne s'imposerait.

La représentation régionale est un élément central du mandat du comité. Le gouvernement du Canada attache une importance particulière au renforcement du rôle du Sénat au chapitre de la représentation des gens de toutes les régions. Le gouvernement est tout disposé à examiner les points de vue du comité et des Canadiens en général sur la meilleure façon de procéder à la réforme du Sénat afin que le Parlement soit en mesure de parler et d'agir au nom de tous les Canadiens avec encore plus de vigueur. Par la même occasion, il faudrait établir un équilibre

délicat entre le rôle de représentation régionale du Sénat et le pouvoir du Parlement d'agir avec efficacité. On traitera de cette question au chapitre 5.

La représentation et la protection des minorités a fait l'objet d'interventions nombreuses ces dernières années. Divers groupes ont présenté des propositions sur la protection de la minorité francophone au Canada ou la protection des minorités anglophone ou francophone dans chaque province. Plus récemment, les représentants des peuples autochtones du Canada ont manifesté de l'intérêt pour une représentation particulière au Parlement. Le gouvernement du Canada souhaite que le comité étudie ces propositions en vue de déterminer si elles sont compatibles avec les autres fonctions et la nature du nouveau Sénat.

Il y aurait lieu d'examiner attentivement la possibilité que le Sénat devienne une tribune où traiter des relations intergouvernementales car certaines formules sont plus compatibles que d'autres avec notre régime parlementaire de gouvernement responsable et la répartition des pouvoirs aux termes de la Constitution.

En 1978, le gouvernement du Canada proposait la création de la Chambre de la fédération où les assemblées provinciales auraient un rôle à jouer dans la sélection des sénateurs, tout en res-

pectant les principes fondamentaux du régime parlementaire. Serait-il possible d'aller plus loin sans perturber l'équilibre des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement et sans saper la responsabilité du gouvernement du Canada devant la Chambre des communes ? Pourrait-on adapter la formule du *Bundesrat* au Canada où, à la différence de la République fédérale d'Allemagne, les pouvoirs législatifs sont très décentralisés et où chaque ordre de gouvernement est surtout responsable de l'administration de ses propres programmes ? Si les gouvernements provinciaux doivent participer au contrôle des activités fédérales ayant d'importantes répercussions régionales, le gouvernement fédéral devra-t-il alors exercer un certain contrôle sur les activités provinciales qui touchent la gestion de l'économie nationale ? Autant de questions qui démontrent que le comité aura à résoudre de nombreux problèmes s'il décide de privilégier cette dernière fonction.

Une fois que le comité aura arrêté le rôle du nouveau Sénat, il pourra se pencher sur la façon de procéder aux changements. Dans les pages qui suivent, nous examinerons tour à tour les divers éléments de la réforme du Sénat et la façon dont chacun d'eux permettrait à celui-ci de s'acquitter des fonctions que nous venons d'énoncer. Nous examinerons d'abord les modes de sélection des sénateurs.

4. MODES DE SÉLECTION DES MEMBRES DU NOUVEAU SÉNAT

Dans le présent chapitre, nous étudierons les trois grands modes possibles de sélection des membres du nouveau Sénat soit la nomination, l'élection au suffrage indirect et l'élection au suffrage direct.

4.1 Nomination

Il existe trois formules de nomination possibles, soit la nomination par le gouvernement fédéral, la nomination par le gouvernement fédéral et les provinces, et la nomination par les gouvernements provinciaux.

4.1.1 Nomination par le gouvernement fédéral

Aucune règle officielle ne régit la façon dont les sénateurs sont choisis, si ce n'est le nombre fixé par province et territoire et les critères énoncés dans la Constitution. Des Canadiens de différentes conditions ont été nommés au Sénat, et des critères divers interviennent dans leur nomination, soit la profession, la langue, la religion, l'origine ethnique, l'expérience politique, etc.

Il serait possible de modifier la méthode actuelle de nomination en adoptant un certain nombre de critères clairement définis et officiels, par exemple en prévoyant la représentation garantie de certaines minorités ou la représentation proportionnelle des grands partis politiques. Une telle mesure permettrait de rehausser quelque peu l'image du Sénat au sein de la population. On a aussi proposé de nommer les sénateurs pour une période déterminée, par exemple dix ans, ce qui permettrait de conserver au Sénat sa fonction d'examen des projets de loi tout en favorisant un renouvellement plus rapide de ses membres (ce qui pourrait améliorer dans une certaine mesure la représentation régionale). Le gouvernement du Canada estime toutefois que si l'on juge à propos de procéder à la réforme du Sénat,

ce n'est pas en apportant des modifications mineures au mode actuel de nomination, dont le gouvernement fédéral a l'exclusivité, que l'on parviendra à rallier l'appui du public, surtout en ce qui concerne la représentation régionale.

4.1.2 Nomination par les gouvernements fédéral et provinciaux

Le mode de sélection qui se rapproche le plus de la méthode actuelle est la nomination des membres du Sénat par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. On a donc proposé deux façons de faire.

- 1) Le gouvernement fédéral continuerait de procéder à toutes les nominations, mais une partie des membres serait choisie à partir d'une liste de candidats soumise par le gouvernement de la province ou du territoire intéressé (le rapport de 1972 du Comité spécial sur la Constitution et le rapport Goldenberg-Lamontagne de 1980 préconisaient tous deux cette méthode, la moitié des nominations devant être faites à partir de listes provinciales).
- 2) Certaines nominations se feraient directement par les gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral se chargeant des autres (proposition que l'on retrouve dans le Livre blanc de 1969 intitulé *La Constitution canadienne et le citoyen*).

La première proposition, qui permettrait aux provinces de présenter des candidats pour le Sénat, semble laisser au gouvernement fédéral le choix définitif de tous les sénateurs. Celui-ci pourrait par exemple rejeter certaines nominations provinciales. Il serait peut-être nécessaire, dans ce cas, de prévoir un mécanisme permettant de régler les différends de manière à éviter que certains sièges demeurent vacants durant des mois ou plus.

Toutefois, si les membres étaient choisis selon l'une des formules énoncées plus haut, le Sénat ne serait peut-être pas accepté en tant que tribune valable des points de vue de la *population* des diverses régions du pays. Quelle que soit la méthode retenue, il s'agit toujours d'une *nomination* et la sélection des sénateurs se fait par les *gouvernements*. Ce partage des nominations se défendrait si l'on entendait confier au Sénat la possibilité d'un rôle intergouvernemental, mais l'on peut penser que cela ne serait pas très bien vu de la population.

Néanmoins, le partage des nominations permettrait l'expression d'une plus grande diversité d'opinions. L'un ou l'autre ordre de gouvernement, sinon les deux, veillerait à ce que certaines minorités soient représentées au Sénat, ce que ne garantit pas l'élection au suffrage direct ou indirect. En outre, il serait possible de reconnaître, par ces nominations, l'expérience ou une compétence particulière. Cette formule permettrait au Sénat de continuer d'assumer la fonction d'« examen des projets de loi ». Les sénateurs pouvant être nommés pour une période plus longue que cela ne semble possible par le suffrage direct ou indirect, le Sénat pourrait ainsi mieux exercer sa fonction de « réflexion » (voir la section 4.4). Tout compte fait, cependant, rien ne permet d'affirmer que cette formule permettrait aux citoyens des différentes régions de se sentir vraiment représentés au Sénat.

4.1.3 Nomination par les gouvernements provinciaux

En 1978, le gouvernement de la Colombie-Britannique publiait un document détaillé sur la réforme du Sénat où il affirmait que l'objet principal du Sénat devrait être d'institutionnaliser la participation des provinces ou des régions au processus législatif national. On y propose que tous les membres du Sénat soient nommés par les gouvernements provinciaux, ce qui rappelle la

méthode de sélection au *Bundesrat* en République fédérale d'Allemagne. À l'instar des membres du *Bundesrat*, les sénateurs occuperaient leur siège selon le bon vouloir des gouvernements provinciaux et il s'agirait de délégués oeuvrant sur instruction de leur gouvernement. Le document recommande l'octroi d'un droit de veto absolu pour les grandes questions fédérales-provinciales ainsi que pour les nominations à la Cour suprême et aux principaux organismes et commissions du gouvernement fédéral. Pour toutes les autres questions, y compris les mesures législatives adoptées par la Chambre des communes, un droit de veto suspensif est proposé.

Le document de la Colombie-Britannique suscita beaucoup d'intérêt à l'époque. Le rapport de 1978 du Comité sur la Constitution de l'Association du barreau canadien et le rapport de 1979 de la Commission Pepin-Robarts sur l'unité canadienne renferment d'ailleurs une recommandation semblable. Dans le document qu'il publiait en août 1982, le gouvernement de l'Alberta recommandait pour sa part que toutes les nominations relèvent exclusivement des provinces.

Parmi les modes de sélection dont nous venons de parler, il est clair que la nomination uniquement par les provinces privilégie surtout le rôle *intergouvernemental* de la Seconde Chambre. En fait, les *gouvernements provinciaux* finiraient par contrôler la Seconde Chambre. Certains rapports laissent entendre que les premiers ministres provinciaux pourraient à l'occasion diriger leur délégation, ce rôle pouvant être assumé par un ministre en d'autres occasions.

Les adeptes de la nomination faite uniquement par les provinces lui prêtent certains avantages. Ainsi, selon le rapport Pepin-Robarts, le Conseil de la fédération proposé « deviendrait une institution en mesure de contribuer d'une manière déterminante à ce que les vues des gouvernements provinciaux soient considérées avant que le gouvernement central ne prenne quelque initiative pouvant avoir un impact sur des domaines

dans lesquels les provinces ont un intérêt légitime ». Le document de 1982 du gouvernement albertain s'inscrit dans la même ligne de pensée et voit dans le nouveau Sénat « une institution permettant l'établissement de communications suivies et structurées entre les gouvernements fédéral et provinciaux et assurant une plus grande coordination fédérale-provinciale dans l'élaboration des grandes orientations politiques ».

On s'attend à beaucoup de tout cela. Même si une telle réforme améliorerait les communications et la coordination intergouvernementales (ce qui n'est pas évident), il en résulterait un Parlement national totalement différent de ce qu'il est aujourd'hui, surtout si le Sénat disposait de pouvoirs étendus, et notamment d'un droit de veto absolu sur certaines questions intéressant particulièrement le gouvernement fédéral et les provinces. Le Sénat serait non plus une chambre législative mais une conférence intergouvernementale semi-permanente. Comme le souligne le rapport Goldenberg-Lamontagne, une telle réforme donnerait au pouvoir *exécutif* des provinces un droit de veto absolu et suspensif sur les décisions des autorités *législatives* fédérales.

Rien ne permet d'affirmer que les Canadiens seraient disposés à accepter une telle confusion des compétences dans un régime fédéral. Ils acceptent que les gouvernements provinciaux aient le droit d'intervenir dans leurs propres domaines de compétence et ils s'attendent à ce que le gouvernement fédéral puisse faire de même en ce qui le concerne. Nombreux sont ceux qui estiment que les provinces ont le droit d'être au moins consultées sur certaines questions et même de participer à certaines décisions relatives à des grandes questions d'intérêt mutuel au cours du processus normal d'échanges entre le gouvernement fédéral et les provinces. Mais on peut se demander si, par souci de faire participer les provinces au processus décisionnel national, on doit aller jusqu'à permettre aux gouvernements pro-

vinciaux de siéger en permanence au Parlement national.

Si les membres du Sénat étaient nommés par les provinces, comment cette institution s'acquitterait-elle des autres fonctions d'une Seconde Chambre ? Elle pourrait représenter les régions, mais les intérêts « régionaux » seraient définis exclusivement par les gouvernements provinciaux et en fonction de leurs responsabilités constitutionnelles et de leurs intérêts propres. Il serait peut-être préférable que les intérêts régionaux soient exposés au Parlement du Canada par des représentants qui se placent dans une perspective *nationale* et qui expriment une diversité d'opinions régionales.

L'examen des projets de loi continuerait de se faire, mais là encore d'un point de vue très particulier. On mettrait probablement moins l'accent sur l'amélioration de la législation, au plan technique, ou sur des intérêts régionaux largement définis, que sur les préoccupations particulières des gouvernements provinciaux ou les aspects litigieux des relations fédérales-provinciales.

En fait, la plupart de ceux qui préconisent cette méthode de sélection soutiennent qu'elle contribuerait à améliorer les relations fédérales-provinciales et à réduire les tensions entre les deux ordres de gouvernement. Rien n'est moins sûr, et le prix à payer serait peut-être trop élevé. Si le nouveau Sénat disposait de pouvoirs étendus, il pourrait devenir une source permanente d'obstruction, surtout si l'on retrouvait une majorité partisane différente de celle à la Chambre des communes. Les tensions entre le gouvernement fédéral et les provinces pourraient très bien augmenter et il est douteux que l'autorité du Parlement en tant qu'institution nationale s'en trouve accrue. Pour ces motifs, le gouvernement croit que le comité examinera soigneusement si les principes fondamentaux de notre fédération parlementaire pourraient être sauvegardés advenant la nomination des membres du Sénat uniquement par les gouvernements provinciaux.

4.2 Suffrage indirect

Dans un régime fédéral, la sélection des membres de la Seconde Chambre peut se faire au suffrage *indirect* c'est-à-dire par les corps législatifs des États ou des provinces. Aux États-Unis, les sénateurs étaient élus par les corps législatifs des États jusqu'à l'amendement constitutionnel de 1913, alors que l'élection au suffrage direct fut adoptée par tous les États. Les membres de la Seconde Chambre de l'Inde, la *Rajya Sabha*, sont élus par l'Assemblée législative des États et des territoires. En Suisse, ce sont les cantons qui établissent les règles de sélection des membres de la Seconde Chambre fédérale (Conseil des États) et, jusqu'à récemment, certains cantons avaient encore recours à l'élection indirecte, mais tous les membres sont maintenant élus directement par les électeurs des cantons.

Certains membres de la Seconde Chambre pourraient être choisis par la Première Chambre nationale (c'est le cas au Sénat constitué récemment au Zimbabwe). Soulignons que dans une fédération parlementaire, l'élection par les assemblées législatives provinciales, nationale ou les deux, pourrait en fait avoir valeur de nomination par les gouvernements, à moins qu'un mécanisme de représentation proportionnelle ne soit institué.

4.2.1 Suffrage indirect avec représentation proportionnelle

Au Canada, les assemblées législatives provinciales et la Chambre des communes pourraient se partager le pouvoir d'élection indirecte des sénateurs. De fait, le gouvernement fédéral a déjà présenté une mesure prévoyant ce mode de sélection, soit le projet de loi C-60 de 1978, en vertu duquel le nombre de membres à élire aurait été proportionnel au pourcentage du vote populaire

obtenu par chaque parti aux dernières élections fédérales (pour les membres désignés par la Chambre des communes), ou aux dernières élections provinciales (pour les membres désignés par les assemblées législatives provinciales).

Le suffrage indirect avec représentation proportionnelle (que ce soit selon le nombre de sièges qu'un parti détient dans les assemblées législatives et à la Chambre des communes, ou selon le pourcentage du vote populaire obtenu) permettrait peut-être au Sénat d'améliorer son rôle de tribune des points de vue régionaux. Cette formule permettrait certainement d'exprimer une gamme plus étendue de points de vue régionaux que la précédente. Elle contribuerait aussi à consolider l'assise des partis politiques nationaux dans les régions où ils sont actuellement sous-représentés et leur permettrait ainsi de jouer un rôle unificateur plus important au plan national.

Toutefois, si le Sénat élu au suffrage indirect avec représentation proportionnelle ne comprenait aucun membre élu par la Chambre des communes, il ne contribuerait pas à renforcer le rôle unificateur des partis nationaux étant donné que ceux-ci pourraient être peu ou pas représentés dans certaines assemblées législatives provinciales. Ainsi, dans la situation actuelle, il y aurait peu de sénateurs libéraux de l'Ouest et peut-être aucun progressiste-conservateur du Québec (leur parti étant absent de la scène électorale provinciale). En l'occurrence, le système des partis nationaux ne s'en trouverait pas amélioré, et le Sénat serait composé de représentants d'une variété de partis strictement provinciaux. De fait, un tel Sénat pourrait même favoriser la création de partis strictement provinciaux.

Même si une partie des sénateurs étaient élus au suffrage indirect par la Chambre des communes, les chances qu'un parti obtienne la majorité à la Seconde Chambre seraient aussi minces, sinon plus, que si les sénateurs étaient élus au suffrage *direct* avec représentation proportionnelle (voir la section 4.3). Il convient de ne pas

perdre de vue cet aspect, compte tenu des effets qu'il pourrait avoir sur les relations du Sénat avec les autres institutions fédérales. Le Livre blanc du gouvernement intitulé *La Chambre de la fédération* montre qu'en 1978, si le mode de sélection prévu par le projet de loi C-60 avait été retenu, la Seconde Chambre aurait été composée de 41 libéraux, 42 progressistes-conservateurs, 21 néo-démocrates, 7 créditistes, 5 péquistes et 2 membres de l'Union nationale.

De tels résultats auraient des conséquences sur les relations entre le Sénat d'une part, et la Chambre des communes et le gouvernement d'autre part. Le parti ayant la confiance de la Chambre des communes n'obtiendrait que rarement la majorité dans un Sénat élu au suffrage indirect avec représentation proportionnelle. Par conséquent, le gouvernement n'aurait aucune garantie de faire passer son programme législatif à la Seconde Chambre. En vue précisément d'éviter la paralysie législative, les pouvoirs législatifs réguliers de la Chambre de la fédération se limitaient à un droit de veto suspensif. Ils étaient également assujettis à la contrainte d'une procédure spéciale prévoyant qu'un projet de loi urgent (sauf s'il avait trait aux relations fédérales-provinciales ou revêtait une importance particulière au plan linguistique), adopté aux deux tiers des voix à la Chambre des communes, pouvait être immédiatement sanctionné même si la Chambre de la fédération ne l'avait pas approuvé.

De quelle façon le Sénat s'acquitterait-il de ses responsabilités en ce qui concerne *l'examen des projets de loi* si ses membres étaient élus au suffrage indirect avec représentation proportionnelle ? Si les sénateurs étaient choisis à la fois en fonction des résultats aux élections provinciales et fédérales, la composition du Sénat pourrait changer assez fréquemment. Et ce roulement risquerait de priver les sénateurs de l'expérience en matière législative qui ne s'acquiert que par une longue fréquentation du Sénat. En revanche, les sénateurs ainsi choisis ne feraient pas office de

délégués des gouvernements provinciaux et ils pourraient aborder les projets de loi plus objectivement que s'ils étaient nommés par les provinces.

Malgré les lacunes du suffrage indirect avec représentation proportionnelle, où le choix des sénateurs revient aux deux ordres de gouvernement, cette formule n'en constitue pas moins une solution intéressante. Elle permettrait d'améliorer de façon substantielle le rôle de représentation du Sénat en lui donnant la capacité d'exprimer les différents points de vue régionaux.

4.3 Suffrage direct

Les nombreux rapports sur la réforme du Sénat publiés ces dix dernières années négligent ou rejettent la possibilité d'élire les sénateurs au suffrage direct. Ainsi, parmi les rapports énumérés à la section 2.4, il n'y en a que deux qui recommandent le suffrage direct, soit le rapport de la Fédération des francophones hors Québec et l'étude de 1981 de la Canada West Foundation intitulée *Regional Representation*. Cette question a toutefois soulevé davantage d'intérêt ces derniers temps.

Il semble que la population soit déjà acquise dans une forte proportion à l'idée d'un Sénat élu directement. À une époque où l'on tient parfois les gouvernements pour inaccessibles ou insensibles, l'idée de faire participer davantage la population au choix des gouvernants est, à première vue, séduisante. Voilà peut-être pourquoi l'élection des membres du Sénat au suffrage direct est de loin la formule que préfèrent les répondants aux sondages d'opinions. Par exemple, lors du sondage national effectué par la Canada West Foundation à l'automne de 1981, 61 % des personnes interrogées ont déclaré qu'advenant une réforme du Sénat, ses membres devraient être élus par la population ; 20 % étaient en faveur d'un mode de nomination par les deux ordres de

gouvernement, 4 % étaient d'avis que le gouvernement fédéral seul devait s'en charger et 3 % accordaient cette prérogative aux seuls gouvernements provinciaux.

S'il était élu, le Sénat serait en mesure de parler au nom de la *population* des diverses régions, plutôt qu'au nom des *partis* politiques ou des *gouvernements* provinciaux. En régime démocratique, il est presque toujours souhaitable que la population ait l'occasion de participer le plus possible au processus politique. Si le Sénat rendait possible une plus grande participation de la population des régions les moins peuplées, il contribuerait sans aucun doute à leurs yeux à renforcer au plan national le rôle du Parlement national et du gouvernement central. En outre, le Sénat aurait des porte-parole régionaux capables d'envisager les problèmes régionaux dans une optique nationale, et donc plus vaste que celle qu'adoptent les partis politiques ou les gouvernements provinciaux en raison de la nature de leurs responsabilités dans le cadre constitutionnel actuel. Ainsi seraient exprimés à l'échelle nationale des points de vue beaucoup plus nombreux et sans doute plus fidèles. Et des porte-parole pourraient faire entendre et concilier ces points de vue régionaux au Sénat, tout en étant tenus de rendre des comptes directement à la population des diverses régions, mais dans une perspective et un cadre nationaux.

Un Sénat élu pourrait aussi compenser la sous-représentation des partis politiques nationaux dans certaines régions du pays, mais il ne pourrait jouer ce rôle que si l'élection reposait sur *un mode de scrutin autre que celui qui a cours à la Chambre des communes, c'est-à-dire le scrutin uninominal à un tour*. Sans ce changement, l'élection produirait au Sénat les mêmes distorsions qu'à la Chambre des communes. Certaines provinces ne seraient représentées que par un seul parti, donnant peut-être la fausse impression que les autres partis n'y ont pratiquement aucun appui populaire. C'est pourquoi les partisans de

l'élection au suffrage direct sont généralement en faveur de la *représentation proportionnelle* au Sénat (voir l'annexe 1 à ce sujet).

Si la représentation proportionnelle était adoptée pour l'élection des sénateurs, la représentation régionale des partis politiques nationaux s'en trouverait améliorée. En outre, le Sénat ainsi élu :

- 1) contribuerait à assurer un ensemble d'élus ministrables de toutes les régions, peu importe le parti au pouvoir ;
- 2) aiderait à renforcer les partis politiques nationaux, leur rôle unificateur au pays et le système des partis dans son ensemble ;
- 3) contribuerait à atténuer le sentiment d'injustice provenant des distorsions produites par le système électoral et la représentation régionale disproportionnée à la Chambre des communes.

La représentation proportionnelle, appliquée au Sénat, permettrait l'expression *d'un large éventail* de points de vue régionaux au sein du Parlement national. À titre d'exemple, il serait possible de faire élire plusieurs sénateurs progressistes-conservateurs du Québec, en plus des sénateurs libéraux. Les provinces de l'Ouest pourraient faire élire, outre des progressistes-conservateurs et des néo-démocrates, des sénateurs libéraux qui seraient habilités à parler au nom de cette région ; les provinces de l'Atlantique pourraient faire élire des sénateurs néo-démocrates autant que libéraux et progressistes-conservateurs. Comme on compterait de cette façon un plus grand nombre de représentants élus des diverses régions, il serait possible d'assurer en permanence une représentation régionale plus équilibrée au sein du Cabinet. Quel que soit le parti au pouvoir à Ottawa, on risquerait moins de voir certaines régions se sentir sous-représentées dans le processus d'élaboration des politiques nationales.

Même si l'idée d'élire les membres du Sénat semble présenter de nombreux avantages, elle

n'en soulève pas moins certaines questions épineuses qu'il importe d'examiner attentivement, notamment l'incidence que pourrait avoir sur le régime parlementaire le fait d'élire les membres du Sénat. Étant donné que dans un régime parlementaire, la survie du gouvernement et sa capacité de gouverner sont subordonnées à l'appui de la Chambre des communes, il est indispensable de conserver à la Chambre basse son rôle prédominant de manière à ne pas créer de confusion autour de la question de confiance et à empêcher la paralysie du système parlementaire. Si les sénateurs étaient élus au suffrage direct, serait-il possible de veiller à ce que la Chambre des communes demeure le siège de la responsabilité gouvernementale et d'éviter que le Sénat puisse poser la question de confiance ? S'il était élu, le Sénat pourrait-il paralyser le gouvernement fédéral ou saper son pouvoir d'agir de façon efficace et décisive ?

Ceux qui craignent que le Sénat, s'il était élu, ne joue un rôle compétitif plutôt que complémentaire par rapport à la Chambre des communes invoquent souvent la crise constitutionnelle de 1975 en Australie. En refusant de voter les subsides, le Sénat australien a déclenché une crise constitutionnelle. À première vue, cela semble donner du poids aux réserves exprimées à l'égard d'un Sénat élu, et peut-être partisan, dans un régime parlementaire.

Bien qu'instructive, l'expérience australienne n'est pas concluante pour autant. Depuis la création du Commonwealth d'Australie en 1901, il s'agit là de l'unique fois où le Sénat a refusé de voter les subsides. On s'interroge encore sur le rôle que le gouverneur général a joué dans cette crise, et certains jugent qu'il a outrepassé ses pouvoirs habituels. Au Canada, il serait possible d'accorder au Sénat élu moins de pouvoirs qu'en Australie, et de lui refuser celui de rejeter les subsides, d'en retarder l'adoption ou même d'empêcher l'adoption de projets de loi financiers. En outre, il serait possible de préciser dans la

Constitution que le gouvernement n'est tenu de démissionner qu'en l'absence d'une majorité des voix à la *Chambre des communes* (tel que prévu par le projet de loi C-60 en 1978).

La question n'est pas épuisée pour autant. Le système tripartite canadien présente des difficultés que ne connaît pas le régime australien (où deux des trois partis forment en permanence une coalition). Si, comme nous l'avons indiqué précédemment, la représentation proportionnelle était adoptée pour le Sénat, il y aurait de fortes chances qu'un parti ne réussisse qu'occasionnellement à y obtenir la majorité des sièges. Suivant le principe fondamental de la représentation proportionnelle, le nombre de sièges alloués à chaque parti correspond étroitement au nombre de voix qu'il a obtenu aux élections. On peut supposer qu'au moins trois partis seront effectivement dans la lutte aux élections fédérales, du moins dans un avenir prévisible. En conséquence, ces trois partis, et peut-être d'autres, se partageraient les sièges si le Sénat était élu, et il est peu probable que l'un d'entre eux y détiendrait la majorité (voir à ce sujet l'annexe 1).

Le fait que le parti gouvernemental ait peu de chances d'obtenir la majorité dans un Sénat élu et la possibilité qu'un autre parti puisse l'avoir occasionnellement, doivent être examinés attentivement, notamment en considération des pouvoirs du Sénat. La vie du gouvernement au pouvoir serait plus compliquée s'il ne pouvait pas compter sur l'appui de la majorité au Sénat en vue de l'adoption des lois. L'absence d'un tel appui pourrait influencer sérieusement sur la stabilité et l'efficacité du gouvernement. Par contre, il est possible que des ententes officieuses interviennent entre les partis, ou que diverses alliances se forment au gré des événements et suivant la nature du projet de loi présenté. En outre, les clivages politiques pourraient ne pas toujours s'avérer un facteur-clé au nouveau Sénat puisqu'un de ses rôles serait de représenter les régions. La position commune de tous les représentants d'une

région pourrait transcender la ligne du parti sur certaines questions.

Il importe aussi d'examiner attentivement le rôle qui reviendra aux partis et à la partisanerie au sein d'un Sénat élu. Vu l'importance de la discipline de parti dans un régime parlementaire, un Sénat élu pourrait bien continuer de se préoccuper davantage de politique que de problèmes régionaux. De fait, le cas exemplaire du Sénat élu en Australie, donc dans un régime parlementaire, semble confirmer une telle éventualité. Toutefois, de nombreux facteurs qui influent sur l'évolution de la politique et des institutions en Australie ne se retrouvent pas au Canada et il ne serait pas non plus nécessaire de les reproduire.

L'un des facteurs les plus importants à considérer est justement le système particulier de représentation proportionnelle qu'il conviendrait d'adopter. De toute évidence, un régime électoral qui permet à l'organisation centrale du parti de contrôler le choix et l'ordre des candidats inscrits sur la liste risque fort de donner un Sénat plus politisé que si ce choix était laissé aux électeurs. À ce sujet, il convient de rappeler qu'il existe plusieurs systèmes de représentation proportionnelle et que l'influence éventuelle des partis sur l'élection de leurs propres candidats varie énormément d'un système à l'autre. On reproche à certains systèmes, tout particulièrement lorsque chaque parti établit des listes de candidats, d'accorder un trop grand rôle aux organisations des partis dans le processus de nomination. Par contre, selon d'autres systèmes, dont celui du vote unique transférable, les électeurs devraient avoir plus de possibilités d'exprimer leur préférence : ils peuvent faire leur choix entre un certain nombre de candidats d'un même parti, de plusieurs partis ou parmi des candidats indépendants. Dans d'autres systèmes de liste, les électeurs peuvent exprimer leur préférence dans une seule liste de parti ou parmi toutes les listes. Par ailleurs, certains systèmes de vote unique transférable (comme en Aus-

tralie) ont été pris en main par les partis, ce qui laisse peu de choix aux électeurs.

Si l'on retenait le système de représentation proportionnelle pour l'élection des sénateurs au Canada, il conviendrait d'opter pour un mode de scrutin qui renforce le rôle des partis politiques dans le processus électoral et ultérieurement, dans le fonctionnement même du Sénat. Ou alors, il faudrait opter pour une méthode qui atténue la nature partisane du Sénat. Il s'agit là d'une autre question sur laquelle le comité voudra bien se pencher attentivement.

En vérité, tous les aspects de l'élection des sénateurs méritent d'être examinés de près. Leur élection au suffrage direct semble un excellent moyen d'améliorer la représentation régionale au Parlement du Canada. Mais il faut se demander quelle serait la meilleure façon de greffer le Sénat élu sur le régime parlementaire sans en perturber l'équilibre délicat. Dans quelle mesure ses relations avec les institutions politiques au niveau fédéral ou au sein de la fédération seraient-elles modifiées ? De quelle façon un Sénat élu influencerait-il sur les principes de la responsabilité politique du Cabinet ou l'efficacité du processus décisionnel et administratif ? Autant de questions auxquelles le comité sera appelé à apporter des réponses qui intéresseront vivement le gouvernement.

4.4 Durée du mandat

Nous avons eu l'occasion d'aborder la question de la durée du mandat dans le cadre des divers modes de sélection des sénateurs. Il importe cependant de traiter séparément cet aspect de la réforme du Sénat. La durée du mandat varie en partie selon le mode de sélection retenu, mais chaque formule permet une certaine souplesse. Bien que cet aspect de la réforme du Sénat soit

moins important que la question des pouvoirs par exemple, il convient de souligner que la durée du mandat influe sur l'attitude des sénateurs et les priorités qu'ils pourraient se fixer.

On admet généralement que la durée du mandat des sénateurs *nommés* (quelle qu'en soit la méthode) devrait être moins longue qu'elle ne l'est actuellement. Ceux qui privilégient pour la Chambre haute le rôle d'examen des projets de loi penchent plutôt pour un mandat d'une durée supérieure à celle d'une législature. On veut ainsi d'abord encourager les personnes de fort calibre à abandonner une carrière prometteuse, puis permettre aux sénateurs d'acquérir une certaine expérience du domaine législatif et compenser en partie le renouvellement fréquent des députés à la Chambre des communes. Le rapport Goldenberg-Lamontagne proposait à titre d'exemple un mandat d'une durée de dix ans renouvelable pour des périodes de cinq ans sur recommandation d'un comité spécial du Sénat. Un mandat assez long inciterait les sénateurs à faire preuve d'indépendance en les rendant moins tributaires des partis politiques ou du gouvernement qui les a nommés.

Par ailleurs, ceux qui privilégient le rôle de représentation régionale estiment qu'un mandat plus court permettrait aux sénateurs d'exprimer les points de vue actuels de leur région ou province. Le Livre blanc de 1969 proposait à titre d'exemple que le gouvernement fédéral et les provinces nomment les sénateurs pour un mandat de six ans. Plusieurs propositions favorisant la nomination des sénateurs uniquement par les provinces font état d'un mandat correspondant à la durée d'une législature provinciale. Ce mandat pourrait être prolongé si les gouvernements provinciaux se contentaient de nommer des sénateurs sans les considérer comme des « délégués agissant conformément à leurs instructions ».

Pour ce qui est de l'*élection au suffrage indirect*, on admet généralement que le mandat des sénateurs prendrait fin avec l'élection de nouveaux députés à la Chambre des communes ou

aux assemblées législatives provinciales. Parce qu'il y aurait inévitablement des changements de gouvernement, tant au niveau fédéral que provincial, et parce que la représentation relative des partis varierait, la composition d'un Sénat élu suivant ce mode de scrutin changerait assez fréquemment. Ainsi, selon toute vraisemblance, les sénateurs prêteraient une oreille assez attentive aux points de vue et aux intérêts des régions, mais ils pourraient ne pas avoir l'occasion d'acquérir l'expertise voulue pour procéder à un examen approfondi des projets de loi.

Si les sénateurs étaient élus au *suffrage direct*, leur mandat pourrait coïncider avec la durée d'une législature provinciale ou d'un Parlement. Dans le premier cas, tous les sénateurs n'étant pas élus en même temps, la composition du Sénat changerait fréquemment. Dans le deuxième cas, l'élection simultanée des sénateurs et des députés limiterait probablement l'interruption des affaires courantes du Sénat et favoriserait ainsi l'examen des projets de loi. Ceci se rapprocherait davantage de l'idée que le Sénat est une seconde chambre *nationale* chargée de représenter la population des régions.

Les sénateurs pourraient également être élus pour un mandat fixe et dans ce cas, leur élection ne coïnciderait pas avec celle des députés aux assemblées législatives provinciales ou à la Chambre des communes. En Australie, seule fédération parlementaire où les sénateurs sont élus, les mandats sont fixés à six ans et la moitié des sénateurs se présentent devant la population tous les trois ans. La durée du mandat fixe pourrait très bien excéder un peu celle d'une législature normale, ce qui permettrait de mettre l'accent sur l'examen des projets de loi. Par contre, comme les sénateurs ne se présenteraient pas devant l'électorat en même temps que leurs collègues de la Chambre des communes, la population se rendrait peut-être moins bien compte que le Sénat fait partie intégrante du Parlement national.

Chaque mode de sélection, malgré ses limites, autorise certaines variations. Le gouvernement est d'avis que le comité devrait étudier attentivement la question du mandat des sénateurs et,

compte tenu de ces limites, déterminer quelle durée leur permettrait de s'acquitter efficacement des fonctions qui pourraient leur incomber au sein d'un nouveau Sénat.

5. POUVOIRS DU NOUVEAU SÉNAT

La décision relative au mode de sélection des membres du nouveau Sénat ne peut être prise indépendamment de celle des *pouvoirs* à lui confier. En effet, les *attributions* de cette chambre sont tout aussi importantes que le mode de sélection de ses membres car ce sont ces deux éléments qui permettront de déterminer si le nouveau Sénat sera en mesure de s'acquitter de ses nouvelles fonctions. Ces deux éléments sont d'ailleurs étroitement liés puisque les *pouvoirs* du Sénat influenceront tout autant que son mode de sélection sur la façon dont le public percevra la *légitimité* de la Seconde Chambre.

L'exemple suivant servira à illustrer les rapports contrastants qui existent entre les pouvoirs du Sénat, le mode de sélection de ses membres et la légitimité qu'on lui reconnaît. Si le Sénat était élu au suffrage direct, mais n'avait que peu de pouvoirs, sa légitimité serait toujours mise en doute. On pourrait lui reprocher de n'être qu'une chambre où l'on se perd en bavardages inutiles. Par ailleurs, des pouvoirs étendus et un mode de sélection généralement mieux accepté que maintenant pourraient amener le Sénat à s'opposer à la Chambre des communes puisque le Sénat estimerait que l'utilisation de ces pouvoirs est *justifiée*. Il est clair qu'il faudra assurer un juste équilibre entre *l'autorité* qui pourrait découler d'un nouveau mode de sélection des sénateurs et les pouvoirs formels du nouveau Sénat. Il importe de confier au Sénat des pouvoirs assez vastes pour qu'il puisse s'acquitter de ses fonctions avec une certaine crédibilité, mais non être à même de bloquer les mesures à appliquer.

Les pouvoirs qui pourraient être confiés au nouveau Sénat seront examinés dans les sections 5.1 (pouvoir d'examen des projets de loi) et 5.2 (autres pouvoirs).

5.1 Pouvoir d'examen des projets de loi

Bon nombre des propositions touchant la réforme du Sénat n'accordent que peu d'attention au rôle que la Seconde Chambre est appelée à jouer sur

le plan de la législation ordinaire. Toutefois, on s'accorde généralement sur le fait que la fonction d'examen des projets de loi persistera sous une forme quelconque. La plupart, sinon la totalité, des projets de loi continueront d'être examinés par le Sénat qui pourra encore proposer certaines mesures législatives (à l'exception des mesures financières). Selon certains, ce « droit de regard » dont jouit actuellement le Sénat est plus que jamais nécessaire en raison de la complexité croissante des lois et du temps de parole restreint dont disposent maintenant les députés de la Chambre des communes.

Il reste naturellement à décider de l'étendue des pouvoirs dont disposerait le nouveau Sénat, allant de la simple vérification des détails techniques d'un projet de loi jusqu'au jugement sur le fond. On suppose généralement que le Sénat devrait conserver le pouvoir de retarder ou de refuser les projets de loi du gouvernement. Toutefois, comme on le mentionne précédemment, il faut peser soigneusement l'étendue à donner à ces pouvoirs en les confrontant avec le mode de sélection des sénateurs et le principe de la responsabilité politique du gouvernement devant la Chambre des communes. Quelle que soit la nature de la réforme du Sénat, le maintien au pouvoir d'un gouvernement continuera à reposer uniquement sur l'appui de la majorité aux *Communes*. Toute tentative faite par le *Sénat* en vue de prétendre que le gouvernement, de par la Constitution, est responsable devant lui ne ferait que semer la confusion et susciter l'opposition de la plupart des Canadiens.

La plupart des récentes propositions touchant la réforme du Sénat favorisent une réduction du pouvoir législatif formel de la Seconde Chambre en ce qui concerne la législation régulière et un droit de veto suspensif. Autrement dit, tout projet de loi que le Sénat aurait refusé ou n'aurait pas étudié pourrait entrer en vigueur après un deuxième vote à la Chambre des communes dans un délai prescrit. Selon certains, un droit de veto suspensif à l'égard des mesures législatives régulières semble plus compatible avec le rôle

complémentaire et consultatif d'une seconde chambre dans un régime parlementaire.

Toutefois, un nouveau Sénat qui jouirait d'un plus grand appui du public exercerait probablement son droit de veto suspensif plus souvent. Le Sénat ne fait guère usage du droit de veto absolu dont il dispose actuellement (rejet pur et simple d'un projet de loi) en partie parce que ce droit constitue une arme trop peu discriminante pour être utilisée contre les membres élus de la Chambre des communes. Un droit de veto suspensif permettrait au Sénat de manifester son désaccord à l'égard d'une proposition, surtout si elle s'adresse particulièrement à certaines régions, et d'y sensibiliser la population. Devant la réaction du public et à la suite de discussions privées, les deux chambres pourraient en arriver à un compromis mais c'est à la Chambre des communes qu'appartiendrait la décision finale.

La *période d'application* du droit de veto suspensif varie énormément selon les propositions. Le Comité mixte (1972) et la Commission Goldenberg-Lamontagne (1980) ont recommandé un veto suspensif de six mois. Le projet de loi C-60 prévoyait une période de 60 jours, qui pouvait être portée à 120 jours entre la date de l'adoption d'un projet de loi malgré le veto du Sénat et celle de son entrée en vigueur. Du fait qu'un veto suspensif serait probablement plus utilisé qu'un veto absolu, sa période d'application revêt beaucoup d'importance. D'une part, une période relativement courte permettrait la plupart du temps à la Chambre des communes de passer outre aux objections du Sénat au cours d'une même session parlementaire ; d'autre part, une période plus longue risquerait de faire torpiller certains projets de loi. En effet, un projet de loi n'ayant pu être adopté avant la fin de la session, il faudrait le présenter de nouveau et lui faire repasser toutes les étapes de lecture à la session suivante. Soulignons qu'en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Sénat dispose déjà d'un veto sus-

pensif de 180 jours pour ce qui est de certains aspects de la révision constitutionnelle.

5.2 Autres pouvoirs

Plusieurs tenants de la réforme du Sénat recommandent, qu'en plus de sa fonction d'examen des projets de loi, la Seconde Chambre se voit confier de nouvelles responsabilités dans des domaines touchant directement les provinces ou les régions, par exemple :

- l'approbation des nominations à certains organismes, commissions et offices, et à la Cour suprême ;
- l'approbation de l'utilisation du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans des domaines que les provinces prétendent être de compétence provinciale ;
- l'approbation du recours au pouvoir d'urgence, au pouvoir déclaratoire et aux pouvoirs de réserve et de désaveu ;
- l'approbation de mesures législatives d'importance linguistique par une procédure spéciale telle qu'une majorité des membres anglophones et des membres francophones ;
- la ratification des traités internationaux, notamment ceux qui touchent les domaines de compétence provinciale.

La décision d'accorder de tels pouvoirs supplémentaires au Sénat dépendra du rôle que celui-ci sera appelé à jouer et de l'étendue de ce rôle. Il est presque certain, par exemple, que des pouvoirs supplémentaires de cet ordre viendraient modifier, de façon dramatique sans doute, le rôle de *représentation* du Sénat. Les sénateurs seraient alors non seulement en mesure de se prononcer sur des mesures législatives régulières visant leur région mais aussi d'intervenir dans le cas de nominations ou de toute autre mesure touchant particulièrement certaines régions ou provinces. Il arrive souvent que des pouvoirs, comme

les trois premiers énumérés précédemment, font partie de recommandations visant la nomination des sénateurs par les gouvernements provinciaux. S'ils étaient accordés au Sénat, les décisions qui relèvent actuellement du Parlement national ou du Cabinet feraient dorénavant l'objet d'un examen *intergouvernemental*.

L'opportunité d'octroyer de tels pouvoirs supplémentaires au Sénat est une question qui sera longuement débattue. Le gouvernement préfère ne pas se prononcer pour le moment sur l'à-propos d'une telle réforme, et propose plutôt que le comité étudie la question dans le cadre de ses délibérations concernant les pouvoirs d'un nouveau Sénat.

5.3 Mécanisme de déblocage

Dans les pays qui fonctionnent selon un régime de bicamérisme, notamment les États fédéraux, il est souvent nécessaire d'avoir recours à une procédure officielle pour venir à bout de l'impasse dans laquelle peuvent se retrouver les deux chambres. Une pareille procédure n'est pas aussi importante lorsque la Seconde Chambre ne dispose que d'un droit de veto suspensif. En effet, le conflit entre les deux chambres est résolu une fois que la période d'application de ce droit de veto est passée et que la Première Chambre peut de nouveau adopter les dispositions en cause. Toutefois, si les deux chambres ont des pouvoirs relativement égaux, le problème peut devenir plus difficile à résoudre. En cas d'impasse, les mécanismes les plus courants sont soit le comité mixte ou la « conférence », soit des séances communes des deux chambres (dans certains cas, après la dissolution de celles-ci).

Aux États-Unis, les principaux membres des comités permanents de chaque chambre du Congrès qui ont étudié le point en litige sont désignés pour faire partie d'un comité mixte. Le plus sou-

vent, ce comité se réunit à huis clos et si un accord intervient, il est généralement approuvé par les deux chambres. Si la situation demeure sans issue, de nouveaux membres sont désignés. Lorsque les deux chambres parviennent à s'entendre, une version finale du texte adopté est transmise au président pour être signée.

En République fédérale d'Allemagne, le règlement des litiges est confié à un comité mixte de médiation. Si le *Bundesrat* exerce son droit de veto absolu, ce qu'il peut faire lorsque les intérêts des *Länder* sont en jeu, le projet de loi échoue généralement. Dans le cas de mesures législatives ordinaires, pour lesquelles ne s'applique qu'un droit de veto suspensif, le *Bundesrat* en arrive souvent à un compromis avec le *Bundestag* par l'entremise du comité de médiation.

La Constitution australienne prévoit un mécanisme très différent qui comporte la dissolution des deux chambres (suivie à l'occasion par des séances communes). Le Sénat ne peut être dissous qu'à certaines conditions prévues par sa constitution : il faut en effet que le Sénat ait refusé par deux fois d'approuver un projet de loi adopté par la Chambre des représentants et ce, à au moins trois mois d'intervalle. Le gouverneur général peut alors dissoudre les deux chambres simultanément.

Si, après des élections, le même parti obtient la majorité des sièges dans les deux chambres, il est presque certain que le conflit prendra fin, comme ce fut le cas les deux premières fois où l'on a eu recours au mécanisme de déblocage (1914 et 1951). Cependant, en 1974, le Parti travailliste a été réélu majoritairement à la Chambre des représentants mais non au Sénat. L'impasse persistant, le gouverneur général a convoqué la première séance commune de l'histoire de l'Australie. Puisque la Chambre des représentants compte deux fois plus de membres que le Sénat, il était à prévoir que le parti de la majorité à la Chambre l'emporterait et ce fut effectivement le cas en 1974.

La procédure prévue par la Constitution canadienne en cas d'impasse est tout à fait différente mais on n'y a jamais eu recours. En vertu de l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, quatre ou huit sénateurs peuvent être ajoutés à ceux déjà en poste, au nombre d'un ou deux par division. Aucune condition préalable n'est cependant précisée quant au recours à cette procédure. L'objet de cette disposition est de mettre fin à l'impasse que pourrait provoquer la situation majoritaire de deux partis différents au Sénat et à la Chambre des communes. En 1873, le gouvernement Mackenzie a demandé au gouvernement britannique d'autoriser la nomination de sénateurs additionnels. Ce dernier refusa, alléguant qu'on n'avait pas démontré que le différend était suffisamment grave ou durable pour motiver une pareille intervention. Aucune autre demande de ce genre n'a été présentée depuis.

Le Règlement du Sénat et le Règlement de la Chambre des communes font mention de confé-

rences entre membres des deux chambres. On n'a toutefois que très rarement fait appel à ce procédé, et aucune conférence n'a eu lieu depuis 1947. Dans la plupart des cas, les différends sont réglés par voie de « messages » que s'échangent les deux chambres, souvent accompagnés de négociations privées. Le rapport Goldenberg-Lamontagne (1980) a recommandé que la disposition du Règlement du Sénat relative aux conférences « soit élargie » et que ce procédé « fasse partie des voies normales utilisées pour résoudre les différends sur les projets de loi ».

L'expérience des États-Unis et de la République fédérale d'Allemagne montre qu'il est possible, grâce aux comités mixtes ou aux conférences, d'arriver à une solution souvent acceptable aux deux chambres. Si on jugeait nécessaire d'instaurer un mécanisme de déblocage, le gouvernement pencherait plutôt pour une variante du système des conférences déjà prévue dans le règlement de chacune des deux chambres.

6. RÉPARTITION DES SIÈGES DANS UN NOUVEAU SÉNAT

Le Comité mixte spécial devra en outre se pencher sur la question de la répartition des sièges dans un nouveau Sénat et déterminer le nombre des sénateurs.

6.1 Répartition des sièges entre les provinces ou les régions

La répartition des sièges du Sénat au niveau provincial ou régional mérite une attention particulière. En effet, l'influence exercée par chaque province ou région au Sénat s'avérera d'une importance symbolique pour ses habitants. En outre, la répartition des sièges entre les différentes parties du pays déterminera leur *pouvoir* relatif au sein du Sénat. On a avancé un certain nombre de possibilités (voir le tableau 1).

Comme nous l'avons vu dans la section 2.1, les fédérations n'appliquent pas, en règle générale, le principe de la représentation selon la population lorsqu'il s'agit de répartir les sièges à la Seconde Chambre parmi les provinces ou les États. Elles s'en remettent plutôt au principe de la *représentation égale* ou à celui de la *représentation ajustée*.

Aux États-Unis et en Australie, la Seconde Chambre fonctionne suivant le principe de la *représentation égale* de tous les États. Au Canada, en raison des écarts très grands qui existent entre les provinces, on a souvent pensé que ce principe ne s'appliquait pas à la situation canadienne. Il a été rejeté par les Pères de la Confédération (qui lui ont préféré la *représentation régionale égale*) et n'a été recommandé dans aucun document d'importance sur la réforme du Sénat, à l'exception du rapport de la Canada West Foundation (1981).

Tableau 1

Quelques propositions récentes concernant la répartition des sièges dans un nouveau sénat

	Sénat actuel	Comité mixte (1972)	Projet de loi C-60 (1978)	Proposition de l'Ontario (1978)	Pepin- Robarts (1979)	Goldenberg- Lamontagne (1980)	Canada West Foundation (1981)	Gouverne- ment de l'Alberta (1982)
Terre-Neuve	6	6	8	2	4	8	6-10	4
Nouvelle-Écosse	10	10	10	2	4	10	6-10	4
Nouveau- Brunswick	10	10	10	2	4	10	6-10	4
Î.-P.-É.	4	4	4	1	2	4	6-10	2
Québec	24	24	24	6	12	24	6-10	10
Ontario	24	24	24	6	12	24	6-10	10
Manitoba	6	12	8	2	4	10	6-10	6
Saskatchewan	6	12	8	2	4	10	6-10	4
Alberta	6	12	10	3	6	12	6-10	8
Colombie- Britannique	6	12	10	4	8	12	6-10	8
Territoires	2	4	2	0	0	2	1 ou 2 chacun	0
TOTAL	104	130	118	30	60	126	62-104	60

En République fédérale d'Allemagne et en Inde, on trouve une certaine forme de *représentation ajustée* qui favorise légèrement les petits États mais ne place pas pour autant tous les États sur un pied d'égalité. Plusieurs propositions relatives à la répartition des sièges dans un nouveau Sénat (voir tableau 1) font état d'une forme de représentation ajustée qui tendrait à favoriser davantage les provinces dont la population est moins nombreuse que celle de l'Ontario et du Québec. Ces deux provinces se partagent actuellement 48 des 104 sièges du Sénat (lors du recensement de 1981, elles réunissaient 61,8 % de la population canadienne ; voir à ce sujet le tableau 2).

Dans presque toutes les propositions qui favorisent la représentation ajustée, on attribue aux quatre provinces atlantiques plus de sièges que si la représentation était strictement selon la population. Dans la plupart de ces propositions, on accorde aux provinces de l'Ouest une proportion de sièges plus élevée qu'à l'heure actuelle (selon les résultats du dernier recensement, la population de ces provinces correspond à 28,7 % de celle du pays). Toutefois, le nombre de sièges des provinces de l'Ouest (notamment la Colombie-Britannique et l'Alberta) à la Chambre des communes augmentera (voir le tableau 2). Leur récente croissance et celle qu'on prévoit devrait aussi être prise en considération dans l'examen de la répartition des sièges au Sénat.

Il y a d'autres facteurs à ne pas perdre de vue. Par exemple, la représentation au Sénat devrait-elle être fondée sur le principe de l'égalité des régions, comme le prévoyait à l'origine la formule des « divisions » ? Le cas échéant, le pays devrait-il être divisé en quatre régions, ou cinq (comme le propose la Colombie-Britannique, qui constituerait alors une cinquième région) ? Est-ce que Terre-Neuve doit conserver son statut sénatorial actuel qui est distinct de celui des autres provinces de l'Atlantique ?

Lors de l'examen de la question de la répartition des sièges, il conviendrait également de déterminer la façon de faire ressortir la dualité canadienne au nouveau Sénat. Comme on l'a mentionné à la section 2.2, les Pères francophones de la Confédération attachaient une grande importance à ce rôle du Sénat, et la conception d'un nouveau Sénat devra refléter cette réalité encore présente de nos jours.

Comme nous venons de le voir, plusieurs éléments conditionnent la répartition des sièges dans un nouveau Sénat et le comité devra les examiner avec soin. Le gouvernement penche plutôt pour une certaine forme de représentation ajustée qui serait conforme aux pratiques passées et permettrait de prendre en considération les différences démographiques et linguistiques existant entre les provinces. Il ne s'ensuit pas nécessairement une incompatibilité avec la représentation régionale égale, quelle qu'en soit la forme.

6.2 Nombre de sénateurs

Une autre question à considérer est le nombre de membres que devrait compter le nouveau Sénat. L'effectif des chambres hautes fédérales varie beaucoup selon les pays : il est de 100 aux États-Unis, de 46 en Suisse et de 45 en République fédérale d'Allemagne. Au Canada, l'effectif du Sénat pourrait influencer sur son mode de délibération et sur la manière dont serait perçu son rôle de porte-parole des points de vue régionaux et autres.

On dit parfois que les petites assemblées favorisent un mode de délibération et de décision moins rigide et plus axé sur le consensus. La raison en est peut-être que les relations entre les membres sont plus faciles ou qu'il y a moins d'opinions divergentes à concilier. Les rapports publiés sur la réforme du Sénat n'ont jamais insisté sur la question, mais il est juste de dire que les tenants du mode de nomination par les

Tableau 2
Répartition de la population et nombre de sièges à la Chambre des communes et au Sénat

Province	Population (3 juin 1981)	Pourcentage de la population du Canada	Nombre de sièges actuellement à la Chambre des communes	Pourcentage de sièges actuellement à la Chambre des communes	Nombre de sièges à la Chambre des communes après le prochain rajustement	Pourcentage de sièges à la Chambre des communes après le prochain rajustement	Nombre de sièges actuellement au Sénat	Pourcentage de sièges actuelle- ment au Sénat
Terre-Neuve	567 681	2,3	7	2,5	8	2,6	6	5,8
N.-É.	847 442	3,5	11	3,9	12	3,9	10	9,6
N.-B.	696 403	2,9	10	3,5	10	3,2	10	9,6
Î.-P.-É.	122 506	0,5	4	1,4	4	1,3	4	3,8
Québec	6 438 403	26,4	75	26,6	79	25,5	24	23,1
Ontario	8 625 107	35,4	95	33,7	105	33,9	24	23,1
Manitoba	1 026 241	4,2	14	5,0	15	4,8	6	5,8
Sask.	968 313	4,0	14	5,0	14	4,5	6	5,8
Alberta	2 237 724	9,2	21	7,4	27	8,7	6	5,8
C.-B.	2 744 467	11,3	28	9,9	33	10,6	6	5,8
T.N.-O.	45 741	0,2	2	0,7	2	0,6	1	1,0
Yukon	23 153	0,1	1	0,4	1	0,3	1	1,0
TOTAL	24 343 181	100,0	282	100,0	310	99,9*	104	100,2*

* Les chiffres ayant été arrondis, ils ne totalisent pas 100 %.

gouvernements provinciaux tendent à préférer un Sénat de petite taille. Par exemple, la Commission Pepin-Robarts sur l'unité nationale a recommandé la création d'un Conseil de la fédération d'au plus 60 membres ayant droit de vote. En 1982, le rapport du gouvernement de l'Alberta recommandait un effectif de 58 membres.

Les projets de réforme où l'on recommande un mode de sélection autre que la nomination uniquement par les gouvernements provinciaux favorisent le plus souvent l'idée d'une chambre plus nombreuse. Selon *La Chambre de la fédération*, Livre blanc publié en 1978, l'effectif devrait être de 118 membres et « les points de vue régionaux exprimés à la Seconde Chambre devraient refléter l'avis du plus grand nombre possible de groupes représentatifs ». Dans tout système fondé sur

le principe de la représentation proportionnelle, la diversité des points de vue de toutes les régions tend à augmenter en fonction de l'effectif de la chambre. Cet aspect de la question prendrait beaucoup d'importance si l'un des objectifs de la réforme était de renforcer la représentation des partis politiques nationaux dans l'ensemble du pays.

Dans le cas où les sénateurs seraient nommés, une chambre nombreuse pourrait aussi représenter des points de vue plus diversifiés. Par conséquent, quel que soit le mode de sélection si l'on juge souhaitable de refléter les divers intérêts de l'ensemble du pays et des régions, la taille du Sénat ne devrait pas être beaucoup plus petite qu'à présent. En fait, elle pourrait même s'en trouver augmentée.

7. REPRÉSENTATION DES PEUPLES AUTOCHTONES DANS UN NOUVEAU SÉNAT

Au chapitre 3, on mentionne qu'une seconde chambre peut servir non seulement à représenter les différentes entités politiques d'une fédération, mais aussi à refléter l'existence de certaines minorités. Dans cette optique, on a discuté récemment de propositions concernant la représentation des peuples autochtones du Canada dans les institutions politiques nationales et provinciales.

Les peuples autochtones sont répartis en trois grands groupes, Indiens, Métis et Inuit, dont les membres vivent pour la plupart dispersés dans tout le Canada, bien que les Inuit habitent plutôt la partie septentrionale du pays. Ces trois groupes sont depuis longtemps sous-représentés dans les institutions politiques nationales, y compris le Sénat.

Chacun des cinq modes de sélection exposés au chapitre 4 pourrait sans doute être élaboré de façon à assurer la représentation des peuples autochtones. Advenant l'élection au suffrage direct (section 4.3), on pourrait réserver certains sièges aux peuples autochtones, dresser une liste spéciale des électeurs autochtones chargés d'élire leurs représentants et compiler les voix à l'échelle nationale. Le pays entier constituerait alors une circonscription électorale réservée aux électeurs autochtones.

Une autre solution consisterait à délimiter un *certain nombre* de circonscriptions (chacune ne pouvant élire qu'un seul sénateur) de façon qu'elles comprennent le plus grand nombre possible d'électeurs autochtones des trois groupes. Ces sièges s'ajouteraient aux autres sièges du Sénat. Il s'agit là d'une solution retenue en Nouvelle-Zélande pour assurer la représentation des Maoris. On établirait une carte distincte délimitant les circonscriptions du Sénat réservées aux peuples autochtones. Les frontières provinciales, et peut-être territoriales, ne seraient pas l'unique critère qui servirait à délimiter ces circonscriptions.

D'après les modes de sélection décrits en 4.1.2, 4.2.1 et 4.2.2, le gouvernement fédéral et les provinces désigneraient conjointement les sénateurs. En l'occurrence, le gouvernement fédéral pourrait prendre les moyens d'attribuer certains de ses sièges aux autochtones. Les provinces qui ont une importante population autochtone pourraient aussi y choisir une partie de leurs sénateurs. Advenant l'élection au suffrage indirect, un certain nombre de sénateurs autochtones pourraient être compris dans les sénateurs choisis par les assemblées législatives provinciales, la Chambre des communes, ou les deux. Dans le cas des nominations faites par les provinces seules (section 4.1.3), on pourrait procéder de la même façon, ou prévoir une variante qui consisterait à réserver quelques sièges que le gouvernement fédéral devrait attribuer à des représentants autochtones.

Même si les assemblées législatives ou les gouvernements (s'ils étaient chargés de désigner les sénateurs) pouvaient choisir d'attribuer certains de leurs sièges aux autochtones, les représentants de ces derniers ont revendiqué une *garantie* constitutionnelle de représentation minimale au Parlement. Cette question figurera au nombre des divers points à l'ordre du jour lors des discussions qui se tiendront entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les représentants des quatre organisations autochtones nationales. On a convenu à la Conférence des premiers ministres en mars 1983 d'entreprendre ces discussions dans le cadre d'un mécanisme de suivi constitutionnel. Entre temps, il conviendrait que le comité étudie la question de la représentation des peuples autochtones, surtout si l'on juge souhaitable que le Sénat reflète la présence de minorités importantes du Canada.

8. CONCLUSION

Il est clair à la lecture de ce document que le Comité spécial mixte est appelé à se pencher sur un nombre imposant de questions complexes, mais on aurait tort de se laisser obnubiler pour autant. Les questions essentielles sont moins nombreuses. Après y avoir apporté des éléments de réponse, le comité aura déterminé l'orientation générale de ses travaux et disposera d'un outil de travail applicable aux nombreuses questions qui suivront.

Comme on l'a mentionné dans l'introduction et tout au long du document, le comité peut sans doute, pour s'orienter et se doter d'un outil de travail, s'inspirer de son propre mandat suivant lequel il doit « examiner les moyens de réformer le Sénat du Canada de façon qu'il devienne plus représentatif de toutes les régions du Canada et serve à renforcer le pouvoir du Parlement de parler et d'agir au nom des Canadiens du pays tout entier et pour faire rapport à ce sujet ».

Les fonctions que pourrait exercer le Sénat sont nombreuses. Toutefois, le gouvernement du Canada estime que si la Seconde Chambre du Parlement canadien doit nous aider à faire face aux défis actuels et fournir un apport aussi utile que les secondes chambres des autres fédérations, il faut en ce moment privilégier la fonction de représentation des régions. Néanmoins, si ce rôle du Sénat doit être renforcé, on ne devra pas omettre de le faire en vue de renforcer également le Parlement et d'accroître sa capacité d'agir au nom des Canadiens de toutes les régions. Si utiles ou séduisantes qu'elles puissent paraître par ailleurs, les réformes qui risqueraient d'affaiblir le Parlement ou sa capacité d'action ne sauraient répondre aux besoins des Canadiens.

Mais alors qui donc devraient être les porte-parole des régions du Canada ? Voilà la question. Si les Canadiens de toutes les régions doivent être mieux représentés dans un nouveau Sénat, quels moyens prendre pour réaliser cet objectif ? Comme on l'a signalé au chapitre 4, les possibilités qui s'offrent sont très vastes, mais pour les

besoins de la discussion, on peut peut-être n'en retenir que trois.

Les représentants des régions au Sénat pourraient être choisis directement par la *population* des régions mêmes, par voie électorale. Ou bien ils pourraient être désignés d'une manière ou d'une autre par les *gouvernements* provinciaux et fédéral. Finalement, un moyen terme entre ces deux formules consisterait à choisir les représentants régionaux par voie de *scrutin indirect* auquel participeraient les assemblées législatives des provinces et la Chambre des communes.

Le Comité mixte veillera à peser soigneusement le pour et le contre de chacune de ces trois grandes options. On a dit, par exemple, qu'un Sénat nommé en grande partie, sinon exclusivement, par les gouvernements provinciaux faciliterait les relations entre les deux ordres de gouvernement et favoriserait par conséquent l'unité nationale et le bon fonctionnement du gouvernement. Le Comité mixte devra vérifier si cette hypothèse est fondée. Dans l'affirmative, il devra tout de même évaluer les répercussions d'un contrôle provincial du Sénat sur la bonne marche du Parlement et sur l'équilibre délicat de la fédération. Le Parlement et le gouvernement national seraient-ils encore en mesure d'agir efficacement pour le compte de tous les Canadiens ? Ou risquerait-on d'ébranler le gouvernement fédéral ? De quelle façon le pouvoir passerait-il aux mains des gouvernements provinciaux au détriment du Parlement national ? De quels nouveaux pouvoirs constitutionnels faudrait-il doter le gouvernement fédéral pour que pareil système fonctionne ? Quelles seraient les conséquences de la consécration des gouvernements provinciaux en tant que seuls porte-parole des régions plutôt que la possibilité d'accorder une tribune à un plus large éventail de points de vue régionaux ? Qu'arriverait-il si l'on déterminait les intérêts régionaux dans un contexte purement provincial plutôt que dans un contexte national ? La formule d'un Sénat nommé entièrement par les provinces est-elle

compatible avec le principe des ordres de gouvernement distincts, lesquels jouissent d'une grande autonomie dans leur propre champ de compétence constitutionnelles ? Ce sont là autant de questions que le comité voudra examiner.

En outre, le comité devra soigneusement peser le pour et le contre d'un Sénat élu. De prime abord, le principe d'un Sénat élu directement par les Canadiens des différentes régions paraît la solution la plus logique et la plus attrayante au problème de la représentation régionale. Néanmoins, il pose également des difficultés de divers ordres. Dans quelle mesure sera-t-il facile de greffer un Sénat élu sur un régime parlementaire ? Comment pourrait-on s'assurer que la Chambre des communes demeure le centre du gouvernement responsable et que le Sénat ne devienne pas une chambre de confiance ? Un Sénat élu risquerait-il de s'élever constamment contre le gouvernement fédéral et d'affaiblir sa capacité d'agir efficacement et avec décision ? Comment devrait-on modifier les pouvoirs du Sénat pour empêcher une telle situation ?

Comme on peut le constater, presque toutes les questions que doit étudier le comité posent, sous une forme ou sous une autre, le problème de l'équilibre : équilibre entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, équilibre entre la Chambre des communes et le Sénat, équilibre de la représentation régionale au sein du Sénat et du Parlement dans son ensemble, pour ne citer que quelques exemples. À cet égard, l'une des questions les plus épineuses, et pourtant l'une des plus importantes, concerne l'équilibre à réaliser entre les pouvoirs du Sénat et le mode de sélection de ses membres.

Certains modes de sélection permettraient d'accroître largement la légitimité du Sénat et sa capacité de se gagner la confiance du public. Ils

nécessiteraient néanmoins un réaménagement des pouvoirs étendus dont dispose actuellement le Sénat afin d'éviter qu'il ne devienne pour la Chambre des communes et le gouvernement fédéral une source d'obstruction insurmontable. Le Sénat devrait disposer de pouvoirs suffisants pour faire sentir son poids au besoin, mais il ne devrait pas être puissant au point d'empêcher le Parlement de prendre des mesures décisives lorsque celui-ci doit montrer la voie à suivre au plan national.

Peut-on réaliser cet équilibre idéal dans la pratique ? Jusqu'où peut-on limiter les pouvoirs du Sénat sans miner la légitimité et l'autorité que viserait à lui donner un nouveau mode de sélection ? Tout compte fait, y a-t-il un autre mode de sélection qui poserait moins de difficultés de ce genre ?

De toute évidence, le Comité mixte aura fort à faire. Pour mener à bien ses travaux, il lui incombe d'entendre les points de vue des Canadiens de toutes les régions du pays, de tous les milieux sociaux et professionnels. Jugent-ils souhaitable de modifier leur Parlement national afin d'accroître sa capacité de s'exprimer et d'agir en leur nom ? Comment et par qui les Canadiens de toutes les régions du pays veulent-ils être représentés au Sénat fédéral ? Voilà ce que cherchent à savoir le Parlement et le gouvernement du Canada.

Par le passé, les gouvernements ont eu voix au chapitre, et ils l'auront à nouveau. Le Parlement aura à son tour un rôle décisif à jouer en ce qui concerne les transformations à apporter à ses propres institutions. Il ne fait pas de doute que les assemblées législatives des provinces prendront part au débat. Mais pour l'heure, la parole est à la population.

ANNEXE 1

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE ET SES CONSÉQUENCES ÉVENTUELLES SUR L'ÉLECTION DES SÉNATEURS AU SUFFRAGE DIRECT

La présente annexe explique ce que l'on entend par « représentation proportionnelle » et passe en revue les conséquences éventuelles d'un système de représentation proportionnelle sur l'élection des sénateurs au suffrage direct.

Qu'est-ce que la représentation proportionnelle ?

L'expression « représentation proportionnelle » s'applique à une variété de systèmes électoraux. Les multiples formes de la représentation proportionnelle ont cependant toutes un principe en commun : la répartition des sièges correspond assez étroitement au nombre de voix recueillies par chaque parti. Elles se distinguent les unes des autres par la méthode de calcul utilisée pour attribuer les sièges en fonction des suffrages recueillis et par le choix offert aux électeurs. En outre, certains éléments de ce système varient d'un pays à l'autre. Par exemple, la taille des circonscriptions électorales et l'établissement de « seuils » pour exclure les très petits partis de l'Assemblée législative.

La forme de représentation proportionnelle la plus répandue est le scrutin de liste. Selon cette méthode qui est utilisée dans la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest, chaque parti dresse une liste de candidats dont le nombre équivaut le plus souvent à celui des sièges à pourvoir. Dans certains cas, les électeurs ne disposent que d'une voix et ne peuvent voter que pour la liste entière d'un parti (c'est le cas en Israël). En revanche, chaque électeur belge, qui dispose aussi d'une seule voix, peut voter *soit* pour la liste entière d'un parti, *soit* pour un seul des candidats qui y sont inscrits. D'autres variantes permettent aux électeurs de voter pour plusieurs candidats d'une même liste, par ordre de préférence (1, 2, 3 . . .), comme en Italie où l'électeur a trois ou quatre choix suivant la taille de la circonscription électorale.

Le cas de la République fédérale d'Allemagne est unique en son genre. Son système est dit « mixte ». La moitié des membres du *Bundestag* est élue selon le principe du scrutin uninominal à un tour et l'autre moitié est désignée à partir de la liste que présente chaque parti dans les circonscriptions où il y a plusieurs sièges à pourvoir. De la sorte, la répartition générale des sièges s'apparente étroitement au pourcentage relatif des suffrages que chaque parti récolte. Chaque électeur a deux voix et les partis ne peuvent faire élire des candidats que s'ils ont obtenu 5 % du total des votes exprimés à l'échelle nationale ou trois « sièges de circonscription ».

Le principe de la représentation proportionnelle admet également un autre mode de scrutin qu'utilisent la république d'Irlande et l'Australie pour l'élection des sénateurs, soit le vote unique transférable. Les électeurs, qui se voient offrir un choix assez vaste, votent par ordre de préférence pour les candidats d'un ou plusieurs partis (ou pour des indépendants). La plupart des observateurs conviennent qu'avec le vote unique transférable, l'organisation de parti joue un rôle moins important qu'avec le scrutin de liste, sous toutes ses formes. Dans ce dernier cas, l'ordre d'inscription des candidats (choisis par les partis) influence la plupart du temps le choix des électeurs, tandis que dans le premier, chaque électeur établit sa propre liste de candidats, d'un seul ou de plusieurs partis. Par contre, la répartition des sièges entre les partis selon le système du vote unique transférable ne donne généralement pas une image aussi fidèle du pourcentage des suffrages obtenus que selon le scrutin de liste.

En quoi consiste le scrutin de liste ?

Dans le système de scrutin de liste, chaque circonscription électorale doit faire élire plus d'un candidat ; on considère qu'il doit y avoir au moins cinq candidats par circonscription pour garantir

Tableau 3
Méthode de Hondt

Listes	Nombre de suffrages	Quotients				
		1	2	3	4	5
A	1 000	1 000*	500*	333,3*	250*	200
B	430	430*	215*	143,3	107,5	86
C	210	210	105	70	52,5	42
D	125	125	62,5	41,7	31,25	25

une certaine proportionnalité au scrutin. Habituellement, il y en a davantage. Le nombre de candidats que fait élire chaque parti est calculé suivant une formule mathématique. Sauf aux Pays-Bas et en Israël où il se fait à l'échelle nationale (le pays ne comptant que pour une seule circonscription) le calcul s'effectue le plus souvent à l'échelle des circonscriptions locales.

Il existe plusieurs méthodes de calcul ; la plus répandue est celle de Hondt, du nom du Belge qui a fait campagne pour la représentation proportionnelle à la fin du dix-neuvième siècle. Suivant cette méthode, le résultat qu'a obtenu chaque parti est divisé plusieurs fois par une suite de nombres entiers (1, 2, 3, 4, 5 . . .). On en donne un exemple au tableau 3. Dans le cas qui nous occupe, il y a six sièges à pourvoir. Ils sont attribués successivement aux partis suivant la

grandeur des quotients (marqués d'un astérisque). Ainsi, la liste A remporte les premier, deuxième, quatrième et cinquième sièges, tandis que la liste B remporte les troisième et sixième. La première a donc quatre sièges et la seconde deux.

Une autre méthode de répartition des sièges porte le nom de son inventeur français, Saint-Laguë. Au lieu de diviser le nombre de suffrages par une suite de nombres entiers (1, 2, 3 . . .), on utilise les chiffres impairs (1, 3, 5 . . .). En règle générale, cette formule tend à favoriser les petits partis. Une grande formation doit récolter davantage de voix pour obtenir le même nombre de sièges que suivant la méthode de Hondt. Le tableau 4 illustre la méthode de Saint-Laguë à l'aide des mêmes résultats et du même nombre de sièges que ceux du tableau 3.

Tableau 4
Méthode de Saint-Laguë

Listes	Nombre de suffrages	Quotients				
		1	3	5	7	9
A	1 000	1 000*	333,3*	200*	142,9	111,1
B	430	430*	143,3*	86	61,4	47,8
C	210	210*	70	42	30	23,3
D	125	125	41,7	25	17,9	13,9

Dans cet exemple, la liste B conserve les deux sièges qui lui avaient été attribués au tableau 3, la liste A en perd un et la liste C en gagne un. Le tableau 5 fait la comparaison des deux méthodes. Dans ce tableau, la troisième colonne indique le nombre de sièges auxquels chaque parti aurait droit si la règle de la proportionnalité était parfaitement respectée. Des méthodes de calcul comme celles-ci ont été inventées, entre autres raisons, parce qu'un parti ne peut se voir attribuer une fraction de siège. Dans l'exemple qui précède, la méthode de Saint-Laguë favorise la liste C, qui reçoit un des six sièges pour seulement 11,9 % des suffrages exprimés. Quant à la méthode de Hondt, elle avantage A, la liste la plus importante, en lui attribuant quatre sièges pour 56,66 % des suffrages exprimés.

Les deux méthodes illustrées précédemment ne constituent qu'un exemple des nombreuses formules de calcul utilisées dans le système de scrutin de liste. Les résultats varient suivant les diviseurs retenus et, en fait, le changement du premier diviseur peut influencer de façon significative sur l'attribution des sièges. Ainsi, la Norvège, la Suède et le Danemark appliquent une

forme modifiée de la méthode de Saint-Laguë, le premier diviseur étant 1,4 plutôt que 1,0. À l'aide de cette variante, il est légèrement plus facile pour un petit parti de remporter un premier siège qu'avec la méthode de Hondt, mais plus difficile de le faire qu'avec la méthode de Saint-Laguë appliquée systématiquement. En règle générale, les pays choisissent ou adaptent une méthode en fonction de leurs besoins et parfois, pour favoriser certains partis ou un certain résultat. Même si plusieurs principes généraux sous-tendent les systèmes de représentation proportionnelle, il demeure impossible d'en généraliser les effets et les conséquences à long terme sur un pays et ses partis politiques.

Résultats possibles d'un scrutin de liste

On a fait valoir qu'il faudrait appliquer le système de la représentation proportionnelle si la décision était prise d'élire le Sénat canadien au suffrage direct. Afin de vérifier ce que pourrait donner pareil système, on a procédé à plusieurs simulations sur ordinateur en utilisant les résultats de précédentes élections générales fédérales.

Tableau 5
Comparaison des résultats obtenus avec les méthodes de Hondt et de Saint-Laguë

Listes	Nombre de suffrages	Nombre de sièges auxquels a droit chaque parti	Attribution des sièges— méthode de Hondt	Attribution des sièges— méthode de Saint-Laguë
A	1 000	3,42	4	3
B	430	1,44	2	2
C	210	0,72	0	1
D	125	0,42	0	0

Ces simulations donnent une bonne idée de l'issue qu'auraient pu avoir les élections si l'on avait utilisé *le scrutin de liste*. Pour les besoins de la cause, on a supposé que les électeurs n'auraient pu voter qu'une seule fois pour le parti politique de leur choix.

On a également supposé qu'il était raisonnable d'attribuer aux partis les suffrages que leurs candidats avaient recueillis. En d'autres mots, on présume que, selon la méthode de scrutin de liste, les partis auraient obtenu la même proportion des suffrages que lors des élections réelles où le choix s'est porté sur des candidats appartenant à des partis. De toute évidence, les qualités personnelles de certains candidats, peu importe le parti auquel ils appartiennent, influencent certains électeurs. Il n'en demeure pas moins que le « vote partisan » est bien ancré au Canada et il s'est d'ailleurs accru lors des dernières élections. Pour la simulation, les calculs ont été fondés sur le total des suffrages recueillis par les partis dans chaque province, chacune constituant une circonscription électorale. On a ensuite attribué les sièges aux partis suivant la méthode de Hondt.

Au cours des dernières années, la question de l'attribution des sièges au nouveau Sénat a fait l'objet de diverses recommandations (voir le tableau 1 de la section 6.1). Afin de vérifier si le nombre de sièges attribués à chaque province aurait un effet déterminant sur la composition globale du Sénat et, plus particulièrement, s'il serait possible pour un parti de remporter la majorité absolue, quatre scénarios différents ont été conçus :

- 1) six sièges par province ;
- 2) dix sièges par province ;
- 3) cent dix-huit sièges, répartis de la façon exposée dans le projet de loi C-60 de 1978 ;
- 4) cent quatre sièges répartis comme dans le Sénat actuel.

Les résultats de chacune de ces quatre hypothèses, basées sur les résultats des élections de 1980, sont exposés au tableau 6. Ils montrent

que, quel que soit le scénario, aucun parti n'aurait été élu à la majorité ; les Libéraux auraient cependant obtenu le plus de sièges sauf en 1), où ils se seraient classés à égalité avec les Conservateurs. Dans tous les cas, une coalition de deux partis se serait avérée nécessaire pour qu'il y ait majorité. Indépendamment du scénario retenu, les Libéraux et les Conservateurs auraient élu des représentants dans toutes les provinces, tandis que le NPD aurait, proportionnellement, beaucoup amélioré sa position actuelle à la Chambre des communes et n'aurait été absent que dans une ou deux provinces. Quoiqu'il faille tenir compte des hypothèses avancées, il apparaît que l'élection directe des sénateurs au scrutin de liste avec représentation proportionnelle contribuerait à améliorer la position de ces trois partis politiques dans les régions où ils sont sinon absents, du moins peu représentés.

On admet généralement que le nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription électorale influe, d'une part, sur la proportionnalité des résultats, quel que soit le système de représentation proportionnelle, et d'autre part, sur la facilité avec laquelle les petits partis peuvent remporter des sièges. Ainsi, dans le tableau 4, la liste C a remporté un des six sièges. S'il n'y en avait eu que cinq à pourvoir, elle n'aurait élu aucun candidat. Ce principe s'est vérifié dans toutes les simulations. Comparons, par exemple, au tableau 6, les résultats obtenus au Québec suivant le scénario 1 (six sièges par province) et le scénario 4 (vingt-quatre sièges pour cette province comme dans le Sénat actuel). Dans le premier cas, seuls deux partis, les Libéraux et les Conservateurs, sont représentés (cinq sièges et un siège respectivement), tandis que dans le second, le NPD et le Crédit social remportent eux aussi des sièges (deux et un respectivement), avec les Libéraux qui en récoltent dix-huit et les Conservateurs trois.

Les résultats des élections générales obtenus depuis 1945 ont servi à effectuer une autre série

Tableau 6
Résultats de la simulation d'élection au scrutin de liste avec représentation
proportionnelle basée sur les résultats des élections de 1980

	(1) 6 sièges par province			(2) 10 sièges par province			(3) Projet de loi C-60 (118 sièges)				(4) Sénat actuel (104 sièges)			
	Lib.	PC	NDP	Lib.	PC	NDP	Lib.	PC	NDP	CS*	Lib.	PC	NDP	CS*
Ontario	3	2	1	4	4	2	10	9	5	0	10	9	5	0
Québec	5	1	0	8	1	1	18	3	2	1	18	3	2	1
Nouvelle-Écosse	3	2	1	4	4	2	4	4	2	0	4	4	2	0
Nouveau-Brunswick	3	2	1	6	3	1	6	3	1	0	6	3	1	0
Î.-P.-É.	3	3	0	5	5	0	2	2	0	0	2	2	0	0
Manitoba	2	2	2	3	4	3	2	3	3	0	2	2	2	0
Colombie-Britannique	1	3	2	2	4	4	2	4	4	0	1	3	2	0
Saskatchewan	1	3	2	2	4	4	2	3	3	0	1	3	2	0
Alberta	1	5	0	2	7	1	2	7	1	0	1	5	0	0
Terre-Neuve	3	2	1	5	4	1	4	3	1	0	3	2	1	0
Yukon	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
T.N.-O.	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
TOTAL	25	25	10	41	40	19	52	42	23	1	48	37	18	1

* CS = Crédit social

de simulations. Celles-ci, fondées sur les hypothèses et les scénarios exposés précédemment, ont démontré qu'il est peu probable qu'un parti obtienne la majorité dans un Sénat élu suivant le principe de la représentation proportionnelle. Selon le premier scénario, il y aurait eu majorité absolue en 1949 (Libéraux) et en 1958 (Conservateurs) ; d'après les scénarios 2, 3 et 4, les Libéraux auraient obtenu une majorité absolue en 1949 et en 1953, et les Conservateurs en 1958. À toutes les autres élections, aucun parti n'aurait réuni une majorité (voir le tableau 7).

D'après ces simulations, et quels que soient les résultats choisis, il semblerait un peu moins facile pour un parti d'obtenir la majorité lorsque la représentation provinciale approche de la parité,

surtout si la délégation de chaque province est relativement peu nombreuse. Même pour la répartition des sièges au Sénat actuel où les provinces de Québec et de l'Ontario sont représentées chacune par vingt-quatre sénateurs, les chances d'un parti d'obtenir une majorité absolue restent faibles même si, dans ces deux provinces, les tiers partis recueillent généralement moins de voix qu'ailleurs au pays, notamment dans l'Ouest.

Système du vote unique transférable

Le système du vote unique transférable offre de vastes possibilités aux électeurs qui indiquent

Tableau 7

Résultats des élections simulées mentionnées dans la présente annexe au cours desquelles un parti a obtenu la majorité lors d'un scrutin de liste

1 6 sièges par province	2 10 sièges par province	3 Projet de loi C-60 (118 sièges)	4 Sénat actuel (104 sièges)
1945			
1949	L	L	L
1953		L	L
1957			
1958	PC	PC	PC
1962			
1963			
1965			
1968			
1972			
1974			
1979			
1980			

L : Majorité libérale

PC : Majorité progressiste-conservatrice

leurs choix sur le bulletin de vote par ordre de préférence des candidats (1, 2, 3 . . .). Dans la république d'Irlande, le nom du parti est inscrit à côté de celui du candidat. En Australie, les candidats aux élections sénatoriales sont habituellement groupés selon l'appartenance politique, bien que le nom des partis ne soit pas indiqué sur le bulletin de vote. Dans les deux pays, les partis essaient d'influencer le vote des électeurs. Dans la république d'Irlande, on leur conseille souvent de se limiter aux candidats d'un seul parti. En Australie, où les électeurs doivent inscrire un chiffre en regard du nom de *chaque* candidat, les partis préparent souvent des bulletins de vote modèles où ils suggèrent un ordre de préférence qui les avantagent.

Dans le système du vote unique transférable, le calcul des résultats est fort complexe, aussi ne peut-il être expliqué que sommairement ici. Tout d'abord, on calcule le quotient électoral en divisant le nombre total de votes acceptés par le nombre de sièges à pourvoir plus un, et en ajoutant un au total. Il s'agit ici du quotient de Droop établi par un avocat anglais. Ainsi, dans une circonscription où il y a cinq représentants à élire et où le total des voix s'établit à 50 000, le quotient serait le suivant :

$$\frac{50\,000}{6} + 1 = 8\,334,33$$

Tout candidat qui recueille un nombre de voix égal au quotient est élu. Mais si un candidat ou

plus a obtenu un nombre de voix supérieur au quotient, les votes excédentaires ne sont pas perdus. Voici comment on procède : on compte le nombre de voix qu'ont recueilli les candidats dont les noms sont placés en deuxième position et on attribue à chacun de ceux dont le nombre de voix est inférieur au quotient un pourcentage des restes des premiers choix proportionnel au pourcentage des suffrages qu'il a récoltés. Cette opération permettra peut-être à un autre candidat d'obtenir un nombre supérieur au quotient. Et le même processus se répète jusqu'à ce que le nombre requis de candidats soient élus ou jusqu'à ce qu'il n'y ait plus aucun reste à répartir. Dans ce dernier cas, il faut alors éliminer les candidats qui ont récolté le moins de voix en commençant par le dernier. Les voix de celui-ci sont réparties proportionnellement entre les autres candidats, selon les deuxièmes choix exprimés au départ par ceux qui ont voté pour lui. Le processus d'élimination et de répartition des voix additionnelles, s'il s'avère nécessaire, est répété jusqu'à ce que le nombre de candidats requis soient élus.

La complexité de ces calculs est parfois l'objet des critiques faites sur le système du vote unique transférable. Il ne faut pas oublier que les électeurs n'ont pas nécessairement à comprendre le processus car il leur suffit de voter pour les candidats par ordre de préférence. Bien que ce système soit, à l'heure actuelle, moins répandu que le scrutin de liste, on le cite souvent en exemple pour le choix qu'il offre aux électeurs et parce qu'il diminue le nombre de voix perdues caractéristique du scrutin à la majorité simple. Étant donné qu'ils établissent eux-mêmes l'ordre des candidats, les électeurs échappent généralement davantage à l'influence des organisations de partis que dans le scrutin de liste. Il peut s'agir là d'un avantage ou d'un inconvénient, suivant les objectifs des propositions de réforme du Sénat qui prévoient un mode d'élection au suffrage direct.

Résultats possibles du système du vote unique transférable

Dans son rapport de 1981, la Canada West Foundation a simulé une série d'élections à une seconde chambre hypothétique, suivant le système du vote unique transférable. Le rapport privilégiait ce système parce que, de l'avis de ses auteurs, il favorisait l'indépendance des sénateurs et diminuait l'importance des considérations partisans. Il est plus difficile de simuler une élection suivant le système du vote unique transférable que suivant le scrutin de liste. Il n'est pas facile de prévoir comment les électeurs, qui n'ont qu'un choix, voteraient sous le régime du vote unique transférable qui leur permet d'exprimer un certain nombre de préférences. Le rapport reconnaît que les hypothèses sur lesquelles s'appuyaient les simulations sont très fragiles ; il s'agissait en fait uniquement de donner un aperçu de la répartition des sièges entre les partis dans un Sénat élu. Le tableau 8 reproduit les résultats de la simulation suivant le scénario qui assure dix sièges à chaque province.

Compte tenu des difficultés inhérentes à la simulation d'une élection suivant le système du vote unique transférable, il semble que les résultats obtenus auraient été semblables à ceux d'un scrutin de liste. Un parti aurait remporté la majorité en trois occasions : les Libéraux en 1953 et les Conservateurs en 1958 et en 1962.

Conclusion

La conclusion qui semble s'imposer à la suite des simulations décrites dans la présente annexe est la suivante : tant que trois partis politiques ou plus se livreront une lutte serrée partout au pays, l'un d'entre eux pourra difficilement obtenir une majorité absolue dans un Sénat élu à la représentation proportionnelle. Cela va presque de soi,

Tableau 8
Résultats de la simulation d'une élection suivant le système du vote unique transférable obtenus par la Canada West Foundation d'après le scénario assurant dix sièges à chaque province

Année	Libéraux	PC	NPD	Autres*
1953	57	31	11	5
1957	50	40	8	6
1958	38	53	8	5
1962	37	53	9	5
1963	42	44	10	8
1965	42	43	13	6
1968	40	47	14	3
1972	40	48	14	2
1974	42	45	15	2
1979	41	45	16	2
1980	40	44	18	2

Aucune ventilation des sièges obtenus par les autres partis n'a été faite.
 SOURCE: *Regional Representation*, Canada West Foundation, 1981, p. 130.

étant donné les hypothèses qui sous-tendent le système de représentation proportionnelle. Il est impossible d'être plus précis, les résultats variant suivant le nombre de partis, l'importance relative de chacun, la préférence des électeurs et surtout les modalités du système de représentation proportionnelle qui seraient retenues.

Les diverses formules qu'offre ce système permettront de déterminer s'il tend à avantager soit les grands ou les petits partis, et s'il peut influencer sur les chances des très petites formations de faire élire des représentants. Une autre variante permet d'établir un seuil, c'est-à-dire le pourcentage minimum de voix qu'un parti doit récolter pour être représenté à l'assemblée législative. Ce seuil, qui varie actuellement entre 0,67 % (Pays-Bas) et 5 % (Allemagne de l'Ouest) empêche les très petits partis de remporter des sièges.

Malgré ces différences, il est juste de conclure que l'application du système de représentation proportionnelle à l'élection des sénateurs par suffrage direct garantirait, plus que ne le fait le scrutin à la majorité simple actuellement en vigueur à la Chambre des communes, l'attribution à chaque parti politique d'un nombre de sièges qui correspondrait plus étroitement au pourcentage du vote populaire recueilli dans tout le pays. Suivant ce système, les diverses régions du pays pourraient exprimer une grande diversité d'opinions au nouveau Sénat, bien que les chances d'un parti d'y obtenir une majorité absolue restent relativement minces. Ce serait là le prix à payer. Il faudra néanmoins déterminer s'il est nécessaire qu'un parti recueille la majorité absolue lorsqu'on pèsera les avantages et les inconvénients d'élire les membres du Sénat au suffrage direct.