

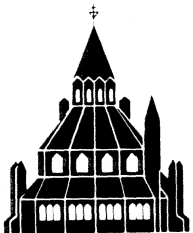
Étude générale

BP-96F

La réforme du Sénat

Louis Massicotte
Françoise Coulombe
Division des affaires politiques et sociales

Avril 1988



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service de
recherche**

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
LE BICAMÉRISME EN GÉNÉRAL	1
LE SÉNAT CANADIEN	6
A. Modifications formelles apportées au Sénat depuis 1867	8
B. Modifications informelles apportées au Sénat depuis 1867	10
LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DU SÉNAT DEPUIS 1968: TROIS "GÉNÉRATIONS"	12
LE RAPPORT DU COMITÉ MIXTE	19
A. Les propositions concrètes	19
B. La position relative du Sénat proposé	23
C. Les réactions au rapport	26
MANIFESTATIONS RÉCENTES D'APPUI À L'IDÉE D'UN SÉNAT ÉLECTIF	29
A. Les propositions de la Commission Macdonald	29
B. Le Sénat du "triple E"	31
C. L'opinion publique	34
PROJET DE MODIFICATION CONSTITUTIONNELLE CONCERNANT LES POUVOIRS DU SÉNAT	36
L'ACCORD CONSTITUTIONNEL DE 1987	37
A. Les vacances au Sénat	37
B. La formule de modification	38
C. Les conférences des premiers ministres	39
CONCLUSION	40



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RÉFORME DU SÉNAT

L'engagement pris dans l'Accord constitutionnel de 1987⁽¹⁾ d'inscrire la réforme du Sénat à l'ordre du jour de conférences constitutionnelles annuelles et l'appui croissant que l'idée d'un Sénat électif trouve dans certains milieux ont relancé le vieux débat sur l'avenir de la chambre haute du Parlement canadien. Le présent document vise à faire le point sur ce dossier.

LE BICAMÉRISME EN GÉNÉRAL

Dans l'histoire constitutionnelle occidentale, le bicamérisme a été justifié d'abord par la nécessité de représenter l'élément aristocratique de la société de façon distincte au sein du Parlement. La théorie classique à cet égard a été exprimée au XVIII^e siècle par Montesquieu dans un passage célèbre de son Esprit des lois:

Il y a toujours dans un État des gens distingués par la naissance, les richesses ou les honneurs; mais s'ils étaient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avaient qu'une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolutions seraient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'État: ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a droit d'arrêter les leurs.

(1) Le lecteur ne devrait pas oublier que les modifications figurant dans l'Accord constitutionnel du 3 juin 1987 deviendront partie intégrante de la Constitution du Canada seulement lorsqu'une résolution constitutionnelle autorisant le Gouverneur général du Canada à les proclamer aura été approuvée par le Sénat, la Chambre des communes et l'assemblée législative de chaque province.

Ainsi, la puissance législative sera confiée, et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés.

Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque façon nulle. Il n'en reste que deux; et comme elles ont besoin d'une puissance réglante pour les tempérer, la partie du corps législatif qui est composée de nobles est très propre à produire cet effet.

Le corps des nobles doit être héréditaire. Il l'est premièrement par sa nature; et d'ailleurs il faut qu'il ait un très grand intérêt à conserver ses prérogatives, odieuses par elles-mêmes, et qui, dans un État libre, doivent toujours être en danger.

Mais comme une puissance héréditaire pourrait être induite à suivre ses intérêts particuliers et à oublier ceux du peuple, il faut que dans les choses où l'on a un souverain intérêt à la corrompre, comme dans les lois qui concernent la levée de l'argent, elle n'ait de part à la législation que par sa faculté d'empêcher, et non par sa faculté de statuer.

J'appelle faculté de statuer, le droit d'ordonner par soi-même, ou de corriger ce qui a été ordonné par un autre. J'appelle faculté d'empêcher, le droit de rendre nulle une résolution prise par quelque autre; ce qui était la puissance des tribuns de Rome. Et quoique celui qui a la faculté d'empêcher puisse avoir aussi le droit d'approuver, pour lors, cette approbation n'est autre chose qu'une déclaration qu'il ne fait point d'usage de sa faculté d'empêcher, et dérive de cette faculté⁽²⁾.

L'extrait qui précède est tiré d'un chapitre portant sur le système britannique. On y aura reconnu la description de la composition et des pouvoirs de la Chambre des Lords britannique. Celle-ci constitue encore aujourd'hui le modèle-type de la chambre haute aristocratique, bien que ses pouvoirs aient été sensiblement réduits par les Parliament Acts de

(2) Montesquieu, De l'esprit des lois, Paris, Éditions Garnier Frères, 1973, tome I, p. 172-173.

1911⁽³⁾ et de 1949⁽⁴⁾ et que sa composition ait été altérée par la création des Life Peers (pairs à vie) en 1958. Au XIX^e siècle, ce modèle prédominait dans la plupart des États d'Europe, les membres de la chambre haute devant leur siège soit à l'hérédité, soit à la nomination du souverain.

Si la nécessité de privilégier les sommités sociales était demeurée la seule justification des chambres hautes, on peut se demander si celles-ci auraient survécu à la généralisation de l'esprit démocratique depuis 200 ans. Mais c'est aux Pères de la Constitution américaine que l'on doit l'élaboration d'une nouvelle justification des secondes chambres, cette fois-ci à titre d'organes de représentation des collectivités territoriales d'un État. L'origine du Sénat américain, qui en constitue l'exemple toujours cité, est éclairante. Les constituants de 1787 cherchaient à concilier, par le procédé du fédéralisme, l'impératif d'union avec le maintien des autonomies régionales. Mais les États les moins peuplés voyaient avec appréhension la création d'une législature dotée de pouvoirs importants, au sein de laquelle l'application du principe de la représentation proportionnelle les laisserait en position minoritaire. Les grands États ne pouvaient d'autre part accepter d'être placés au sein de ce corps législatif sur un pied d'égalité avec des États deux ou trois fois moins peuplés. Et, comme l'écrit Tocqueville:

Dans cet état de choses, il arriva ce qui arrive presque toujours, lorsque les intérêts sont en opposition avec les raisonnements: on fit plier les règles de la logique. Les législateurs adoptèrent un terme moyen qui conciliait de force deux systèmes théoriquement inconciliables.

Le principe de l'indépendance des États triompha dans la formation du Sénat; le dogme de la souveraineté nationale, dans la composition de la Chambre des représentants.

(3) 1 et 2 Geo. V, chap. 13.

(4) 12, 13 et 14 Geo. VI, chap. 103. Voir aussi O. Hood Phillips, Constitutional and Administrative Law, 5^e édition, Londres, Sweet and Maxwell, 1973, p. 107-113.

Chaque État dut envoyer deux sénateurs au Congrès et un certain nombre de représentants, en proportion de sa population.

Il résulte de cet arrangement que, de nos jours, l'État de New York a au Congrès quarante représentants et deux sénateurs; l'État de Delaware deux sénateurs et seulement un représentant. L'État de Delaware est donc, dans le Sénat, l'égal de l'État de New York, tandis que celui-ci a, dans la Chambre des représentants, quarante fois plus d'influence que le premier. Ainsi il peut arriver que la nation, dominant le Sénat, paralyse entièrement les volontés de la majorité, représentée par l'autre chambre; ce qui est contraire à l'esprit des gouvernements constitutionnels⁽⁵⁾.

La lecture des Federalist Papers permet de mieux comprendre les intentions des concepteurs de ce modèle. À leurs yeux, l'égalité des États au Sénat constituait à la fois une reconnaissance constitutionnelle de la souveraineté laissée aux États et un outil en assurant la préservation. En même temps, la désignation des sénateurs par les législatures des États permettrait un recrutement plus élitiste ("a select appointment") tout en créant un lien utile entre les deux niveaux de gouvernement⁽⁶⁾. Ce nouveau modèle permettait de créer un contrepoids modérateur à la chambre directement élue, sans contredire ouvertement le principe démocratique. Les constituants français de 1875 comprirent l'utilité du modèle et le transposèrent dans le cadre d'un État unitaire en créant un Sénat élu par les maires et les conseillers municipaux, avec surreprésentation des communes peu peuplées et présumément plus conservatrices, modèle qui, pour l'essentiel, est encore aujourd'hui en vigueur.

Les secondes chambres ont été passionnément décriées dans certains milieux. On connaît la vieille objection de Sieyès pendant la Révolution française: si la seconde chambre contredit la première, elle n'est pas démocratique; si elle s'accorde avec elle, elle est inutile. Tout en répétant ce dilemme, que les esprits libéraux tenaient pour

(5) Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, Paris, Éditions Garnier-Flammarion, 1981, tome I, p. 189-190.

(6) Alexander Hamilton, James Madison et John Jay, The Federalist Papers, New York, Bantam Books, 1982, p. 313-314.

simpliste, Harold Laski ne voyait aucune raison de conserver cette institution, même dans les États fédéraux:

Qu'on envisage sa composition ou ses pouvoirs, il est en fait impossible de découvrir une seconde chambre satisfaisante, capable de quelque façon que ce soit de compenser l'autorité de la Chambre des communes. [...] Quiconque examine la nature et l'histoire des secondes chambres en général découvrira que leur principale fin est au moins de retarder et, si possible, d'empêcher la modification du statu quo. En fait, elles font partie de la tactique générale du conservatisme. Elles permettent aux intérêts possédants de l'État de faire obstacle à toute législation radicale. [...] On pourrait très bien faire valoir à bon droit que même dans un État fédéral, aucune nécessité véritable ne justifie l'existence d'une seconde chambre(7).

Ces arguments, qui négligent le rôle utile souvent joué par les deuxièmes chambres dans la représentation régionale ou l'amélioration des lois, ne sont pas restés sans effets en pratique. "Quasiment de rigueur avant 1914, écrit M. Michel Bouissou, il [le bicamérisme] devient facultatif entre les deux guerres, et presque insolite dans les constitutions entièrement élaborées après 1945(8)". Les adversaires de la seconde chambre soulignent avec satisfaction son abolition au Danemark, en Suède et en Nouvelle-Zélande depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ainsi que son absence totale dans les dix provinces canadiennes(9). Ils évoquent la réduction successive des pouvoirs de la Chambre des Lords britannique en 1911 et 1949 ainsi que la prudence avec laquelle le Sénat canadien utilise les pouvoirs considérables que la Constitution lui reconnaît. Selon un relevé effectué il y a une dizaine d'années et couvrant l'ensemble des pays du monde, le monocamérisme prévalait dans 84 pays et le bicamérisme dans 55(10).

(7) Harold J. Laski, Studies in Law and Politics, Londres, George Allen and Unwin, p. 119 et 121.

(8) M. Bouissou, "Bicamérisme ou bicaméralisme", Encyclopaedia Universalis, p. 257.

(9) La dernière chambre haute provinciale, le Conseil législatif du Québec, fut abolie en 1968.

(10) Laurent Trivelli, Le bicamérisme, Lausanne, Payot, 1975, p. 67.

Néanmoins, bon nombre d'auteurs et d'hommes politiques continuent à défendre vigoureusement le maintien des secondes chambres. L'évolution historique triomphalement soulignée par les partisans de la Chambre unique n'est pas unilatérale. L'Espagne démocratique a recréé en 1977 le Sénat dissous en 1923. Et en France, la seconde chambre a retrouvé avec la révision constitutionnelle de 1954 et la Constitution de 1958 bon nombre des pouvoirs dont on l'avait dépouillée en 1946⁽¹¹⁾. Au Canada, les partisans de l'abolition du Sénat demeurent en minorité, et les nombreuses propositions de réforme émises depuis vingt ans témoignent de l'intérêt que suscite un Sénat rénové. Plus des deux tiers des démocraties libérales stables, les sept grandes puissances industrielles occidentales sans exception, et la totalité des fédérations possèdent une seconde chambre. Pour un pays fédéral, la question n'est plus tellement de savoir s'il faudrait une deuxième chambre, mais plutôt de faire jouer à celle qui existe un rôle qui soit jugé utile par une forte proportion de l'opinion et non seulement par les cercles plus attachés à la tradition.

LE SÉNAT CANADIEN

Le bicamérisme a des racines anciennes dans l'histoire canadienne. Depuis les débuts du régime représentatif, nos constitutions successives ont toujours prévu l'existence d'un Conseil législatif. Les trois provinces originaires de 1867 en possédaient un au moment de la Confédération. Le modèle de la Chambre haute nommée par la Couronne et disposant de pouvoirs égaux à ceux de la Chambre basse a prédominé nettement. Seuls le Conseil législatif du Canada-Uni (de 1856 à 1867) et celui de l'Île-du-Prince-Édouard (aboli au XIX^e siècle) ont été élus par la population. Les Chambres hautes nommées ont été très actives, surtout avant l'avènement de la responsabilité ministérielle, et ont aidé les gouverneurs britanniques à résister aux vœux des assemblées élues.

Tel qu'envisagé en 1867, le Sénat canadien combinait les deux justifications traditionnelles du bicamérisme. Ses promoteurs, qui lui consacrèrent plus d'attention qu'à n'importe quelle autre partie de la

(11) En 1946 et en 1969, les électeurs français ont refusé d'entériner par voie de référendum l'abolition de la seconde chambre.

nouvelle Constitution, voulaient en faire un instrument de défense des classes privilégiées. De cette intention découlaient la nomination par la Couronne et la qualification foncière de 4 000 \$ (somme très élevée à l'époque). La vocation de représentation régionale se manifestait essentiellement par la surreprésentation des provinces peu peuplées de l'Atlantique au détriment de l'Ontario et, dans une moindre mesure, du Québec. Le souci de protéger les minorités se manifestait par la création, au Québec seulement, de 24 circonscriptions sénatoriales et par l'obligation pour les sénateurs québécois de résider dans l'une d'entre elles ou d'y remplir la qualification foncière: ce régime favorisait la nomination de sénateurs en provenance des circonscriptions anglo-québécoises. Les minorités francophones hors Québec n'eurent cependant pas droit à la même sollicitude.

Tel que constitué en 1867, le Sénat se composait de 72 membres, à raison de 24 pour chacune des trois divisions de l'époque: l'Ontario, le Québec et les provinces alors dites Maritimes (Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick). Ses membres étaient nommés à vie par la Couronne sur la recommandation du Premier ministre. En plus de détenir la qualification foncière déjà citée, ils devaient être âgés d'au moins 30 ans et résider dans la province pour laquelle ils étaient nommés. Les sénateurs perdaient leur siège s'ils cessaient d'assister aux séances du Sénat pendant plus de deux sessions consécutives, s'ils faisaient faillite ou s'ils perdaient la qualification foncière. Le Président du Sénat était non pas, comme celui des Communes, élu par ses collègues, mais nommé par la Couronne sur recommandation du Premier ministre, à l'instar du Lord Chancelier d'Angleterre.

Les pouvoirs du Sénat, qui n'ont pas été modifiés depuis 1867 (sauf en ce qui a trait à la modification de la Constitution), sont impressionnants sur le papier. Sur le plan protocolaire, le Sénat vient immédiatement après la Reine et avant la Chambre des communes dans l'énumération des composantes du Parlement canadien. Son accord est nécessaire pour l'adoption des lois: si un projet de loi adopté par les Communes est amendé au Sénat, l'amendement doit à son tour recueillir l'assentiment des Communes, faute de quoi l'ensemble du texte mourra au

feuilleton. La suprématie n'était concédée aux Communes que sur le plan de l'initiative en matière financière.

A. Modifications formelles apportées au Sénat depuis 1867

Comme toutes les autres parties de la Constitution canadienne, les dispositions relatives au Sénat peuvent être modifiées de deux façons. Les modifications formelles rectifient les textes constitutionnels conformément à une procédure établie. Les mêmes textes peuvent aussi être modifiés informellement, soit par l'interprétation judiciaire, soit par la pratique constitutionnelle.

La plupart des modifications formelles ont eu trait à la répartition des sièges entre les provinces et ont été nécessitées par l'évolution qui a fait de la petite confédération de quatre provinces un pays comptant dix provinces et deux territoires. La Loi de 1870 sur le Manitoba permit d'ajouter deux sénateurs pour cette province et les Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique, l'année suivante, conférèrent trois sièges au nouveau membre de la fédération. L'entrée de l'Île-du-Prince-Édouard dans la Confédération en 1873 lui permit, en vertu de l'article 147 de la Loi constitutionnelle de 1867, de recevoir quatre sièges, la représentation de chacune des deux autres provinces de l'Atlantique étant ramenée de 12 à 10 sièges. Les recensements décennaux de 1881 et 1891 permirent de porter successivement à trois puis à quatre le nombre de sénateurs pour cette province. En 1887, les "Territoires du Nord-Ouest" de l'époque se virent décerner deux sièges au Sénat, chiffre qui fut doublé en 1903. Deux ans plus tard, les provinces nouvellement créées de l'Alberta et de la Saskatchewan obtinrent chacune quatre sièges.

Ainsi, en 40 ans, une série d'arrangements ponctuels avait porté de 72 à 87 le nombre total des sénateurs. La Loi constitutionnelle de 1915 réorganisa et rationalisa quelque peu les bases de la représentation en créant une quatrième division, dite de l'Ouest, composée des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, représentées chacune par six sénateurs. La même loi prévoyait l'octroi à Terre-Neuve de six sièges au Sénat lors de son admission au sein

de la fédération, ce qui se réalisa en 1949. Enfin, en 1975, les deux territoires se virent attribuer un siège chacun par une simple loi fédérale.

Sur le plan structurel, la réforme principale a été la réduction de la durée du mandat sénatorial en 1965, réalisée par le Parlement canadien seul. En vertu de cette réforme, qui ne s'applique pas aux sénateurs nommés le ou avant le 2 juin 1965⁽¹²⁾, les sénateurs doivent prendre leur retraite à l'âge de 75 ans.

Passée presque inaperçue à l'occasion du rapatriement de la Constitution, la réduction des pouvoirs du Sénat en matière constitutionnelle apportée par la Loi constitutionnelle de 1982 a contribué à clarifier le pouvoir réel de chacun des acteurs en matière de réforme du Sénat. Plusieurs croyaient que le Parlement fédéral disposait depuis 1949 du pouvoir de modifier à sa guise les dispositions constitutionnelles relatives au Sénat, en vertu de l'article 91.1 de la Constitution. De cette interprétation largement répandue chez les commentateurs⁽¹³⁾, le gouvernement de M. Trudeau fit la base de son projet de loi C-60 sur la réforme constitutionnelle, puisqu'il y distinguait les réformes pouvant être accomplies dans l'immédiat et sans l'accord des provinces (y compris le remplacement du Sénat par une Chambre de la Fédération) de celles, plus ambitieuses et touchant notamment au partage des pouvoirs, qui exigeaient l'assentiment des provinces. Toutefois, au vu des objections de plusieurs, la Cour suprême du Canada a été priée de se prononcer sur la question et a rendu en décembre 1979 un jugement unanime confirmant la nécessité du consentement des provinces pour la réforme des éléments capitaux de la Constitution et des pouvoirs du Sénat, dans l'état du droit d'alors⁽¹⁴⁾.

En vertu de la formule de modification prévue par la Loi constitutionnelle de 1982, le Parlement canadien a compétence exclusive

(12) Au 17 février 1988, 9 sénateurs entraient dans cette catégorie.

(13) Peter W. Hogg, Constitutional Law of Canada, Toronto, Carswell, 1977, p. 202; R. Macgregor Dawson, The Government of Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1970, p. 301; Eugene A. Forsey, Freedom and Order, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.

(14) Renvoi sur la compétence du Parlement relativement à la Chambre haute, [1980] 1 R.C.S. 54.

pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au Sénat. Dans les matières pour lesquelles aucun régime spécial n'est prévu, la procédure est celle d'une loi du Parlement fédéral qui pourrait émaner de l'une ou l'autre Chambre et qui doit avoir l'accord de chacune.

Une procédure plus exigeante régit cependant les modifications apportées aux quatre sujets suivants: les pouvoirs du Sénat; le mode de sélection des sénateurs; le nombre des sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée; les conditions de résidence devant être remplies par les sénateurs. En ces domaines d'importance vitale, les modifications sont apportées par une proclamation du Gouverneur général autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives de sept provinces comptant 50 p. 100 de la population de toutes les provinces. De plus, si le Sénat a droit d'initiative en ces matières, il ne dispose que d'un droit de veto suspensif de 180 jours. À défaut d'accord du Sénat, la Chambre des communes n'a qu'à attendre 180 jours et à adopter derechef la modification constitutionnelle.

Cette formule complexe affaiblit l'autorité du Sénat, qui ne dispose plus du droit de veto sur les aspects essentiels de sa structure et de ses fonctions, tout en le conservant paradoxalement sur des modifications plus modestes. Elle renforce le pouvoir des provinces, dont le rôle en la matière est officialisé de façon non équivoque. L'ensemble ne facilite guère la réforme de l'institution; l'on sait la difficulté de réunir le consentement des provinces en des matières délicates⁽¹⁵⁾.

B. Modifications informelles apportées au Sénat depuis 1867

Autrement plus importantes apparaissent les modifications apportées au fonctionnement du Sénat par la pratique politique et par la jurisprudence.

L'un des rares arrêts relatifs au Sénat est l'affaire Edwards c. Procureur général du Canada ([1930] A.C. 124). La controverse

(15) On trouvera aux p. 38 et suivantes une étude des propositions actuelles de modifications constitutionnelles touchant le Sénat.

portait sur la possibilité de nommer des femmes au Sénat. Les uns soulignaient que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique permettait d'y nommer des "personnes" et opinaient que l'expression incluait les femmes. Les autres soulignaient l'emploi répété, dans la version anglaise de la Constitution, du pronom "he" pour désigner les sénateurs et concluaient à la nécessité de dénier à la moitié de la population canadienne le droit d'être appelé à siéger au Sénat. L'interprétation conservatrice, entérinée soit dit en passant par la Cour suprême du Canada, fut rejetée par le Comité judiciaire du Conseil privé en 1930, qui nota que "l'exclusion des femmes de toutes les charges publiques est un vestige d'époques plus barbares que la nôtre⁽¹⁶⁾".

L'évolution essentielle a été cependant la lente mais constante érosion des pouvoirs réels du Sénat. Le droit constitutionnel est pratiquement resté le même mais, en fait, les sénateurs ont été de plus en plus prudents dans son usage, même lorsque l'opposition officielle était majoritaire à la Chambre haute. Le veto n'a été appliqué qu'à 7,9 p. 100 des projets d'intérêt public entre 1867 et 1873, mais à aucun au cours des 25 dernières années. Environ le quart des projets de loi d'intérêt public ont été amendés par le Sénat durant les six premières années du régime confédératif, mais seulement 6,4 p. 100 de 1957 à 1960⁽¹⁷⁾. D'après une compilation du Service d'information et de référence de la Bibliothèque du Parlement, le Sénat a amendé 35 des quelque 1 000 lois d'intérêt public adoptées entre 1960 et 1982; dans 30 de ces cas, la Chambre a d'ailleurs accepté les amendements du Sénat.

Parallèlement à ce rôle législatif décroissant, le Sénat a développé, surtout depuis 1968, un rôle d'enquête auquel même les adversaires de l'institution rendent hommage. Les comités du Sénat paraissent particulièrement bien placés pour effectuer des études à long terme. Leurs membres demeurent en fonctions pour une longue durée. Les tâches plus routinières d'examen des crédits et des projets de loi qui retiennent souvent l'attention des comités des Communes interrompent moins longuement

(16) [1930] A.C. 124, à la page 128.

(17) À moins d'indication contraire, les statistiques sont tirées de R.A. MacKay, The Unreformed Senate of Canada, édition révisée, Toronto, McClelland and Stewart, 1963, p. 199.

les délibérations des comités sénatoriaux. On peut ajouter que l'expérience publique des sénateurs, soit en politique, soit dans l'entreprise, en fait en principe d'excellents enquêteurs. La productivité des comités d'enquête du Sénat depuis vingt ans a pleinement justifié les espoirs mis dans cette formule, sans nécessairement réussir pour autant à faire taire toutes les critiques adressées à l'institution. Au milieu des années 70, Mme Renaude Lapointe, alors présidente du Sénat, pouvait même affirmer que loin de se comporter en organe ultra-conservateur, le Sénat avait fait preuve de réformisme social dans ses enquêtes(18).

Cependant, aux yeux de plusieurs et malgré la présence dans ses rangs de personnalités ayant une forte expérience au niveau provincial - on y a compté, à un certain moment, quatre anciens premiers ministres -, le Sénat n'a pas été en mesure de remplir le rôle de représentant des régions qui constitue la principale justification d'une deuxième chambre en régime fédéral. D'où la floraison, dans la foulée de l'affirmation nouvelle de l'ordre provincial de gouvernement depuis les années 60, de propositions visant à revitaliser l'institution et à lui faire jouer plus efficacement son rôle principal. C'est vers ces propositions que nous allons maintenant tourner notre attention.

LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DU SÉNAT DEPUIS 1968: TROIS "GÉNÉRATIONS"

La grande quantité de propositions formulées pour réformer le Sénat témoigne de l'ingéniosité des politicologues et politiciens canadiens. Toutefois, les différentes suggestions peuvent aisément être regroupées en une demi-douzaine d'options fondamentales - par exemple, Sénat élu, Sénat nommé par les provinces - dont chacune jouit un temps d'une popularité souvent éphémère avant de céder la place à une nouvelle mode

(18) Renaude Lapointe, "The Role of the Second Chamber in Canada", The Second Chamber. Its Role in Modern Legislature, S.S. Bhalerao (dir.), New Delhi, 1977, p. 10.

plus en accord avec l'équilibre politico-constitutionnel du moment. Et beaucoup de ces formules ne constituent qu'une réédition de modèles en vogue quelques décennies plus tôt. Bien présomptueux serait celui qui prétendrait avoir découvert la formule parfaite et ainsi mis un point final à un débat presque aussi vieux que la Confédération elle-même!

Une compilation réalisée en mai 1983 par le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement pour le compte du Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat a tenté de réunir toutes les propositions sérieuses de réforme du Sénat émises depuis 1968: on y trouve seize propositions émanant des gouvernements fédéral et provinciaux, de commissions parlementaires ou d'organismes comme le Barreau canadien et la Canada West Foundation, ainsi qu'au moins sept projets de loi d'initiative parlementaire⁽¹⁹⁾. Se sont ajoutées à cette liste les suggestions de réforme souvent très précises émises devant le Comité sur la réforme du Sénat par plusieurs des témoins qui ont comparu devant lui⁽²⁰⁾, ainsi que le rapport du Comité lui-même, déposé le 31 janvier 1983.

Au risque de simplifier un peu les choses, on peut distinguer trois "génération" de propositions de réforme du Sénat.

Une première génération est constituée de trois propositions émanant du gouvernement fédéral: il s'agit du Livre blanc du gouvernement canadien intitulé La Constitution canadienne et le citoyen, publié en 1969; du projet de loi C-60 de 1978, qui en constitue la traduction un peu tardive en langage législatif; et du rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada (Comité Molgat-MacGuigan) de 1972. Toutes ces propositions présentent un trait

(19) L. Massicotte, Recueil de propositions portant réforme du Sénat canadien, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1983. Ce recueil est disponible à la Bibliothèque du Parlement dans les deux langues officielles.

(20) Mentionnons notamment les contributions des professeurs André Bernard, Robert Jackson, Edward McWhinney et Gil Rémillard et des sénateurs Royce Frith et Michael Pitfield dans les fascicules pertinents du Comité mixte, de même que l'article de l'hon. Gordon Robertson dans Options politiques, septembre 1983, p. 8-11.

commun: elles visaient d'une façon ou d'une autre à faire participer les provinces au choix de la moitié des sénateurs, l'autre moitié demeurant nommée ou élue par le gouvernement fédéral. Le Livre blanc de 1969 se bornait à suggérer que les sénateurs "représentant les provinces" soient nommés par chaque gouvernement provincial "avec ou sans l'approbation de la législature, selon les termes de la Constitution de chaque province".

Le projet de loi C-60 sur la réforme constitutionnelle, déposé en juin 1978, était aussi précis et détaillé que le Livre blanc de 1969 était vague. La nouvelle "Chambre de la Fédération" devait compter 118 membres dont la moitié seraient nommés par la Chambre des communes après chaque élection générale et l'autre moitié par l'Assemblée législative de chaque province après chaque élection générale, chaque membre demeurant en fonctions aussi longtemps que l'organe législatif l'ayant désigné⁽²¹⁾. De façon assez originale, le projet aurait obligé l'autorité compétente à nommer les membres de la Chambre selon le principe de la représentation proportionnelle. Le nouvel organe aurait disposé d'un veto suspensif d'au moins deux mois sur les projets de loi adoptés par les Communes. L'idée d'une double majorité de sénateurs francophones et anglophones pour l'adoption des mesures de portée linguistique constituait une autre innovation audacieuse. Comme on le sait, l'ensemble du projet fut l'objet de vives critiques avant que la Cour suprême ne constate l'impossibilité constitutionnelle pour le Parlement fédéral d'adopter seul une réforme d'une telle envergure⁽²²⁾.

Fruit d'audiences publiques tenues à la grandeur du pays, le rapport Molgat-MacGuigan allait moins loin que les deux projets précédents: tous les sénateurs auraient en effet continué d'être nommés par le gouvernement fédéral, mais la moitié d'entre eux auraient été choisis parmi les

(21) Les représentants des deux territoires auraient été désignés par le gouverneur général en conseil à la suite des élections de leurs conseils territoriaux respectifs.

(22) Voir le Renvoi sur la compétence du Parlement relativement à la Chambre haute, [1980] 1 R.C.S. 54, jugement rendu en décembre 1979.

candidats proposés par le gouvernement provincial ou territorial approprié⁽²³⁾.

Toutes ces propositions reposaient sur la nécessité présumée de réorganiser le Sénat de façon à ce que les intérêts des provinces y soient directement représentés, les gouvernements ou assemblées législatives des provinces paraissant à l'époque les mieux placés pour désigner de tels représentants. Il semblait cependant nécessaire d'équilibrer cette représentation sectorielle par un contingent nommé par le gouvernement central, afin que les intérêts du pays pris dans son ensemble continuent d'être représentés et que le Sénat contribue à maintenir et à développer le sens de l'unité canadienne.

Bien qu'une proposition en ce sens ait été faite dès 1962⁽²⁴⁾, c'est au contexte nouveau créé par l'élection du Parti québécois en 1976 qu'il faut attribuer la vogue soudaine du modèle du Bundesrat ouest-allemand, dont les six variantes canadiennes suggérées depuis 1978 constituent la "deuxième génération" des propositions de réforme du Sénat.

Cette génération se distingue par la part très favorable qu'elle fait aux gouvernements des provinces: en effet, ces propositions auraient eu pour résultat de confier aux gouvernements des provinces la désignation de la totalité des membres de la seconde chambre, et de faire de celle-ci un organe permanent de coordination intergouvernementale introduisant les premiers ministres provinciaux au coeur même du processus législatif fédéral. Il n'est guère étonnant de relever que quatre des sept propositions à cet effet aient émané de sources provinciales: le Comité consultatif de l'Ontario sur la confédération et le gouvernement de la Colombie-Britannique en 1978, l'opposition libérale à Québec en 1980 ("Livre beige") et le gouvernement de l'Alberta en 1982. Mais l'argumentation sous-jacente au modèle du Bundesrat ouest-allemand a également séduit le comité constitutionnel du Barreau canadien et certains éléments du Parti progressiste-conservateur fédéral en 1978, de même que la Commission de l'unité canadienne (Pépin-Robarts) l'année suivante.

(23) Le rapport Lamontagne de 1980 a repris cette recommandation.

(24) Peyton V. Lyon, "A New Idea for Senate Reform", Canadian Commentator, juillet-août 1962.

Il serait oiseux de répéter les détails de ces diverses formules. Toutes auraient fait des membres de la deuxième chambre des délégués nommés et révoqués par les gouvernements des provinces et agissant sur instructions de ces derniers. Elles graduaient les pouvoirs du nouvel organe selon l'importance des intérêts provinciaux en jeu, lui réservant un veto absolu sur l'exercice par le gouvernement fédéral des pouvoirs lui permettant d'intervenir dans des champs de compétence provinciale: pouvoir déclaratoire (alinéa 92.10c) de la Constitution), pouvoir de dépenser, pouvoir d'urgence, etc. Sur les matières relevant par contre clairement de la compétence du gouvernement central, les conseils proposés n'auraient eu au mieux qu'un droit de veto suspensif. Un tel organe aurait été moins la deuxième chambre du Parlement fédéral qu'un véritable chien de garde des intérêts des provinces, un rempart des autonomies sectorielles.

Les critiques adressées au modèle du Bundesrat ont été nombreuses et ont certainement contribué à la défaveur relative (mais peut-être momentanée) dans laquelle il a sombré depuis, encore que le contexte politique né du référendum québécois de 1980 et du rapatriement de la Constitution l'année suivante explique pour l'essentiel cette impopularité. Les partisans de la prépondérance fédérale ont observé que les pouvoirs unilatéraux du gouvernement central constituent des traits indispensables du fédéralisme canadien et permettent une plus grande égalisation des chances au profit des Canadiens des régions les moins fortunées: subordonner leur exercice au consentement formel des provinces en gênerait l'usage, généralement au profit des régions les mieux nanties. Il faut observer que si le Bundesrat assure le respect de l'autonomie sectorielle des provinces, il porte atteinte à celle du gouvernement central, bien qu'on puisse répliquer qu'en permettant aux provinces de contrôler l'usage fait par le gouvernement central de son pouvoir d'empiéter, on ne fait que rétablir un équilibre actuellement compromis. Ils soulignent enfin les différences entre les contextes canadien et allemand: le Bundesrat fonctionne dans une société où l'allégeance première des citoyens va indiscutablement au gouvernement central et s'inscrit dans une Constitution réservant à ce dernier la quasi-totalité

des pouvoirs législatifs, ne concédant aux Länder que des pouvoirs d'exécution des lois discutées et votées à Bonn, en sus de maigres pouvoirs législatifs. Si le fédéralisme allemand est assez centralisé pour concéder un Bundesrat, le fédéralisme canadien peut-il se permettre d'en faire autant?

Curieusement, un tel conseil a également été la cible de certains partisans des provinces, qui y ont dénoncé un dangereux cheval de Troie. Ils font observer qu'en Allemagne fédérale, l'importance des pouvoirs du Bundesrat a contribué non à décentraliser le fédéralisme allemand, mais bien à le centraliser. Placés devant la nécessité de contrôler le Bundesrat afin de gouverner efficacement, les gouvernements successifs d'Allemagne fédérale ont en effet renforcé leur contrôle sur les ailes régionales du parti gouvernemental et favorisé la venue au pouvoir dans les Länder de coalitions sympathiques à leurs vues, quitte à intervenir de façon parfois voyante dans le processus politique régional. Et il est notoire que les décisions du Bundesrat découlent de considérations partisanses plutôt que régionales. Ce n'est pas la première fois qu'une réforme aurait produit le contraire de ce qu'on en attendait!

Le gouvernement fédéral est demeuré froid, sinon hostile à ce modèle. Dans un document rendu public en août 1978, il a carrément rejeté cette idée, et les deux comités parlementaires fédéraux qui se sont penchés sur la question depuis en sont venus à une conclusion identique. En proclamant le décès du fédéralisme coopératif en 1982, le Premier ministre Trudeau a réduit à néant les perspectives d'un modèle qui postule une large identité de vues entre les partenaires pour fonctionner harmonieusement.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre l'avènement d'une "troisième génération" de propositions, concernant un Sénat élu directement au suffrage universel. Les promoteurs de ce modèle obéissent à un large éventail de motivations. Les uns cherchent à revitaliser l'institution; ils pensent que seule l'élection directe y parviendra et qu'à défaut d'une telle réforme, le Sénat canadien verra sa légitimité s'étioler et, à long terme, sera aboli. D'autres pensent que la fédération

canadienne est l'une des plus enclines du monde aux querelles intergouvernementales et que le manque de représentation des intérêts des régions au sein du Parlement fédéral constitue un important facteur explicatif de cet état de choses. Ils soutiennent que la Chambre des communes ne peut jouer véritablement un rôle de représentation régionale parce que le scrutin majoritaire favorise la polarisation régionale des partis et que des régions complètes du pays sont en pratique exclues des véritables lieux de pouvoir que constituent le caucus ministériel et le Cabinet. De plus, la discipline partisane empêche les élus de faire prévaloir un point de vue régional sur les considérations pancanadiennes lors des votes. Le Sénat ne serait pas plus en mesure de jouer le rôle de représentant des régions à cause du caractère partisan des nominations, de la discipline partisane et surtout du faible usage qu'il peut faire de ses pouvoirs. L'insertion d'un Conseil de délégués provinciaux au sein du processus législatif fédéral étant exclue a priori, il ne reste guère que la solution de l'élection directe. D'autres encore voient dans l'élection du Sénat selon un mode de scrutin proportionnel la possibilité pour les grands partis de faire élire des représentants même dans les régions du pays où ils sont minoritaires, ce qui faciliterait la constitution de Cabinets plus représentatifs de la diversité géographique du pays. Enfin, certains favorisent par principe l'élection, estimant qu'elle est plus démocratique que n'importe laquelle des formules de réforme avancées jusqu'ici.

La Canada West Foundation a émis en 1981 une proposition très détaillée à cet égard. Elle propose un Sénat composé d'un nombre identique (6 ou 10) de membres de chaque province. Le Sénat se renouvellerait par moitié à l'occasion des élections à la Chambre des communes, chaque sénateur demeurant en fonctions pour deux législatures. La circonscription de base serait la province et l'élection aurait lieu à la représentation proportionnelle selon la technique du vote unique transférable, en vigueur au Sénat australien et en Irlande. Le nouvel organe ne pourrait ni renverser le gouvernement, ni ratifier les nominations diplomatiques ou judiciaires. En revanche, il devrait ratifier aussi bien les nominations à certains organismes fédéraux que l'usage des pouvoirs prépondérants extraordinaires du gouvernement fédéral et surtout les amendements

constitutionnels: en toutes ces matières, il jouirait d'un droit de veto absolu. Sur les autres projets de loi, le veto du Sénat pourrait être levé par la Chambre des communes statuant à une majorité qualifiée. Les sénateurs ne seraient en principe pas soumis à la discipline de parti et ne pourraient accéder au Cabinet.

À ce modèle de base, le sénateur Roblin et M. Gordon Robertson ont apporté quelques variantes. Ce dernier, par exemple, a suggéré l'exigence d'une double majorité, francophone et anglophone, pour le vote des mesures linguistiques. En juin 1982, un livre vert du ministre de la Justice a fait l'inventaire des options assez nombreuses en la matière.

À la suite du rapatriement de la Constitution, le débat sur la réforme du Sénat s'est amorcé sur la base du modèle électif. M. Duff Roblin, leader adjoint de l'opposition au Sénat, a proposé en février 1982 une motion en ce sens qui a été discutée au cours des mois suivants. En avril 1983, l'ancien greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales, M. Gordon Robertson, a défendu cette option dans une allocution remarquée au Colloque sur la Loi constitutionnelle de 1982 tenu à Québec. Le Premier ministre Trudeau, à la même époque, a tenu des propos discrètement sympathiques à l'élection du Sénat.

En décembre 1982, les deux Chambres du Parlement ont créé un Comité mixte sur la réforme du Sénat dont les membres n'ont cependant été désignés que quatre mois plus tard. Présidé par le sénateur Gil Molgat et, successivement, par les députés Roy MacLaren puis Paul Cosgrove, le Comité a joint sa voix à ceux qui soutiennent la solution élective.

LE RAPPORT DU COMITÉ MIXTE

A. Les propositions concrètes

Concluant neuf mois de travail, le Comité a remis son rapport le 31 janvier 1984. Après avoir entendu des universitaires et des politiciens en juin 1983, le Comité avait tenu des audiences publiques dans

chacune des capitales provinciales et territoriales à l'automne et préparé son rapport en novembre et décembre 1983.

"La principale conclusion de notre rapport est que les Canadiens devraient élire directement leurs représentants au Sénat." Cette déclaration catégorique sur laquelle s'ouvre le rapport en donne clairement l'orientation. Préoccupés par la création d'un organe représentant effectivement les points de vue régionaux, les membres du Comité ont proposé un Sénat élu au suffrage universel et au scrutin majoritaire uninominal à un tour. Les sénateurs seraient élus pour un mandat de neuf ans à raison d'un tiers à tous les trois ans. Le nombre total des sénateurs passerait à 144, soit 24 pour l'Ontario et le Québec, 6 pour l'Île-du-Prince-Édouard, 12 pour chacune des autres provinces, 2 pour le Yukon et 4 pour les Territoires du Nord-Ouest. Durant la période transitoire menant à un Sénat entièrement élu, les sénateurs seraient nommés pour un mandat de neuf ans, toute vacance devant être comblée dans un délai de six mois.

Le modèle retenu par le Comité tente de répondre à trois objections majeures avancées à l'encontre d'un Sénat électif.

Plusieurs envisageaient avec appréhension l'impact sur le fonctionnement du régime parlementaire d'un Sénat élu au suffrage universel. De deux choses l'une, soutenaient-ils. Ou bien ce Sénat se verrait concéder les pouvoirs considérables qui conviennent à un corps législatif élu par le peuple, et alors il entrerait inévitablement un jour ou l'autre en conflit avec la Chambre des communes, avec des conséquences dont la crise constitutionnelle australienne de 1975 donne une idée. Ou bien, dans le but de prévenir un tel affrontement, on ne lui donnerait que des pouvoirs modestes qui risqueraient d'en faire une institution peu respectée, incapable d'attirer les meilleurs talents et dont l'élection susciterait une participation électorale analogue à celle des conseils municipaux ou scolaires.

La réponse du Comité à ce dilemme était un Sénat dont les pouvoirs seraient soigneusement délimités afin d'éviter tout conflit avec la Chambre des communes. Tout en maintenant la règle réservant aux Communes l'initiative des mesures financières, le Comité a suggéré trois

niveaux différents de pouvoir selon la nature de la mesure législative. Le Sénat n'aurait aucun pouvoir sur les lois de subsides (crédits budgétaires annuels, provisoires et supplémentaires), ce qui découle assez logiquement de la décision de réserver à la seule Chambre des communes le privilège de renverser le Cabinet. Quant aux projets de loi de portée linguistique, le Sénat disposerait par contre d'un veto sans appel, puisqu'une mesure linguistique devrait recueillir non seulement l'assentiment des sénateurs, mais aussi l'accord d'une majorité des sénateurs francophones. Enfin, sur les autres projets de loi, le Sénat jouirait d'un droit de veto suspensif à double volet d'une durée maximum de 120 jours de séance, soit, en pratique, de sept à neuf mois. Il se verrait allouer un maximum de 60 jours de séance pour se prononcer sur un projet de loi voté par les Communes et, s'il opposait son veto à la mesure, les Communes ne pourraient la voter à nouveau qu'après un nouveau délai de 60 jours. Le Sénat ne disposerait enfin que de son veto suspensif actuel de 180 jours sur les modifications à la Constitution.

L'autre objection majeure portait sur la capacité des sénateurs élus de faire fonction de porte-parole des régions. Essentiellement, les adversaires de la formule faisaient valoir que le recours à l'élection populaire ferait des partis politiques fédéraux la voie d'accès obligée au Sénat. Quel que soit le mode de scrutin en vigueur, les candidats au Sénat n'auraient de chances de l'emporter que s'ils disposaient d'une organisation électorale que seuls les partis pourraient leur procurer. Une fois élus, les sénateurs seraient soumis à toute la gamme des incitations et des pressions qui conduisent les députés à voter et à parler selon la ligne du parti. Dans ces conditions, le Sénat élu serait une deuxième Chambre des communes plutôt qu'un organe de représentation régionale. La réforme manquerait ainsi l'objectif premier de ses promoteurs.

À cette objection très sérieuse, le Comité a tenté de répondre en agençant les particularités structurelles de son modèle de façon à favoriser l'indépendance des sénateurs. À cette préoccupation se rattachent les choix suivants.

Le mode de scrutin serait majoritaire et uninominal plutôt que proportionnel et de liste. Il a été présumé que la proportionnelle placerait les sénateurs sous la coupe directe des états-majors des partis, tout en déroutant les électeurs par sa nouveauté. Une circonscription uninominale, moins étendue, permettrait un lien plus direct entre l'élus et ses électeurs.

Les sénateurs seraient élus pour un mandat long (neuf ans) et, surtout, non renouvelable. On a présumé que les sénateurs seraient d'autant plus portés à faire preuve d'indépendance s'ils n'avaient pas à craindre d'affronter l'électorat plus tard sans l'appui de leur parti.

Les élections sénatoriales auraient lieu à date fixe, le Sénat se renouvelant par tiers tous les trois ans. Tenues en même temps que les élections à la Chambre des communes, les élections sénatoriales auraient vraisemblablement été "noyées" dans une opération électorale visant à désigner le gouvernement du pays. La tenue d'une campagne sénatoriale distincte permettrait aux enjeux régionaux de dominer la campagne.

Enfin, les sénateurs ne pourraient siéger au Cabinet éliraient eux-mêmes leur Président et leurs leaders parlementaires, contrôlèrent leur propre budget et siègeraient en caucus régionaux plutôt que partisans.

Une troisième objection majeure avancée à l'encontre de la formule de la Canada West Foundation tenait à la situation particulière du Québec. L'égalité des provinces au Sénat permettrait d'accroître la représentation de l'Ouest mais réduirait à 10 p. 100 celle du Québec, qui s'élevait à 33 p. 100 en 1867 et s'établissait à 23 p. 100 aujourd'hui. Le Comité a sur ce point repris à son compte le compromis suggéré pour l'essentiel par Gordon Robertson et qu'annonçait le projet de loi C-60 de 1978: la part de l'Ouest passerait du quart au tiers des sénateurs, et le Québec verrait sa représentation réduite à 17 p. 100 de l'ensemble (24 sièges sur 144); toutefois, en compensation, les sénateurs francophones obtiendraient un droit de veto distinct sur les mesures linguistiques.

On peut se demander comment se situerait le Sénat proposé par le Comité dans le paysage international. Nous le comparons ci-après avec les chambres hautes électives d'autres pays démocratiques.

B. La position relative du Sénat proposé

Sept démocraties occidentales possèdent actuellement une deuxième chambre élue en tout ou en partie au suffrage universel. Il s'agit de l'Australie, de la Belgique, de l'Espagne, des États-Unis, de l'Italie, du Japon et de la Suisse. L'Australie constitue probablement l'expérience la plus ancienne puisque l'élection du Sénat y remonte à 1901. Le modèle le plus récent est celui de l'Espagne (1978). Il est intéressant de comparer la position relative de ces chambres à celle qu'obtiendrait le Sénat proposé par le Comité mixte.

L'évaluation de la puissance relative d'un organe législatif constitue une opération complexe. En effet, plusieurs critères méritent d'être pris en considération afin d'en arriver à une évaluation globale.

La grille comparative qui suit repose sur un système de points appliqué à une batterie de onze critères totalisant 100 points. La méthode suivie s'inspire de recherches américaines⁽²⁵⁾. Dans le cas des deuxièmes chambres, posons au départ que le "type idéal" d'un Sénat fort comporterait les traits suivants: un tel Sénat pourrait participer au choix du chef de l'État et renverser le gouvernement; en plus d'avoir droit d'initiative en toutes matières législatives, il aurait droit de veto sur tous les projets de loi quelle qu'en soit la nature, notamment les lois de subsides et les modifications constitutionnelles; les traités et certaines nominations requerraient son assentiment; les sénateurs seraient élus pour une durée plus longue que les membres de l'autre chambre et ils ne seraient pas liés par la discipline de parti; enfin, le Sénat ne pourrait être

(25) Pour une application de cette méthode au statut des gouverneurs des États américains, voir H. Jacob et K.H. Vines (dir.), Politics in the American States. A Comparative Analysis, Boston, Little Brown, 1965, p. 217 et suivantes. Voir en annexe la pondération des différents critères.

dissous par l'Exécutif. Un Sénat faible réunirait les caractéristiques contraires, avec bien sûr toute la gamme des options intermédiaires.

Sur la base de la grille détaillée figurant en annexe au présent texte ainsi que des Constitutions en vigueur, on a dressé le tableau de la page 25. On ne s'étonnera guère de voir le Sénat américain se classer au premier rang, et de loin: les experts le tiennent pour le corps législatif le plus puissant du monde occidental. En revanche, ceux qui espèrent - ou craignent - que l'élection directe rehausse le prestige du Sénat canadien au niveau de celui du Sénat de notre voisin le plus proche risquent de voir leurs espoirs déçus si le projet du Comité est entériné tel quel. En effet, le modèle proposé par le Comité ne réunit que 44 points et se situe à l'avant-dernier rang des huit organes comparés, juste avant le Sénat espagnol et à peu près au niveau de la Chambre des conseillers du Japon. Les Sénats italien, belge et australien ainsi que le Conseil des États suisse occupent une position intermédiaire.

Il y aurait sans doute beaucoup à redire sur les détails de cette comparaison, et le poids relatif de chacun des critères considérés pourrait susciter de longues discussions sans qu'une formule recueille l'assentiment général. L'analyse du tableau révèle néanmoins que le modèle élaboré par le Comité mixte semble répondre assez bien aux objectifs que s'étaient fixés ses auteurs: "qu'un Sénat élu, tout en disposant de pouvoirs considérables, ne puisse contester à la Chambre des communes la prépondérance ultime qui lui appartient⁽²⁶⁾". En élaborant ce modèle, le Comité, on l'a dit, naviguait entre deux écueils. Voulant revitaliser le Sénat par l'élection directe, il risquait d'en faire un concurrent direct des Communes. D'autre part, en retranchant des pouvoirs du Sénat le droit de renverser le gouvernement et en ne lui accordant qu'un droit de veto suspensif, le Comité créait un écart entre la forte légitimité démocratique de l'organe et la modestie de ses pouvoirs formels⁽²⁷⁾. De toute

(26) Rapport, p. 25.

(27) Ce qui reviendrait à inverser l'écart actuellement existant.

Comparaison du Sénat canadien proposé par le Comité mixte
et des Sénats élus dans sept pays démocratiques

Critère	Pays								Importance du critère (points)
	Canada (projet)	États-Unis	Australie	Italie	Belgique	Suisse	Japon	Espagne	
Peut renverser le gouvernement	0	0	10	10	10	0	0	0	10
Participe au choix du chef de l'État	0	0	0	5	0	5	0	0	5
Veto sur les projets de loi	9	15	15	15	15	15	7	7	15
Veto sur les subsides	0	10	10	10	10	10	5	5	10
Veto sur les modifications constitutionnelles	5	10	10	10	10	10	10	10	10
Peut initier des projets de loi	5	5	5	10	10	10	5	10	10
Doit ratifier certains traités	0	5	0	5	0	5	5	5	5
Doit ratifier certaines nominations	5	5	0	0	0	0	0	0	5
Discipline de parti	5	10	0	0	0	0	0	0	10
Mandat plus long que celui des députés	5	10	5	0	0	0	3	0	10
Peut être dissous	10	10	0	0	0	10	10	0	10
TOTAL: 100	44	80	55	65	55	65	45	37	100

évidence, le premier péril a été jugé plus grave que le second. La politique, a-t-on dit un jour, est avant tout l'art de choisir entre de grands inconvénients.

C. Les réactions au rapport

Le dépôt du rapport a été suivi d'une conférence de presse des coprésidents et d'une tournée des capitales provinciales par les membres du Comité. Il en est résulté un grand nombre d'articles et de commentaires éditoriaux; certains gouvernements provinciaux ont réagi au rapport, et les sénateurs en ont débattu le contenu.

Deux idées émergent nettement des commentaires des journaux. On a loué aussi bien la qualité du rapport que l'essentiel de ses recommandations. On est cependant demeuré sceptique sur ses chances de succès dans un proche avenir. Un éditorialiste du Toronto Star a peut-être le mieux résumé la réaction générale en titrant son article "Good Senate Plan Has Poor Prospects" ("Un bon plan pour le Sénat, mais sans grand avenir").

Les éloges n'ont pas été ménagés dans la plupart des journaux, aussi bien français qu'anglais. Pour le Globe and Mail, "les propositions méritent un examen respectueux et un véritable débat national⁽²⁸⁾". Un éditorialiste de l'Edmonton Journal a commenté: "Enfin, voici un rapport d'un comité spécial spécial fédéral qui formule des propositions venant à point nommé, lucides et élégantes dans leur simplicité et leur bon sens⁽²⁹⁾". Le Winnipeg Free Press y a vu "le programme le plus sérieux et le plus pratique de réforme du Sénat jamais vu par les Canadiens⁽³⁰⁾". "Rédigé sobrement, dépouillé des arguties propres à ce genre de littérature, le document impressionne par sa clarté, la pertinence, voire même l'audace de ses recommandations", a opiné pour sa part Jean-Louis Roy dans Le Devoir⁽³¹⁾. Le Droit a qualifié de "fort

(28) Globe and Mail (Toronto), 3 février 1984.

(29) Steven Hume, Edmonton Journal, 4 février 1984.

(30) Winnipeg Free Press, 2 février 1984.

(31) Le Devoir (Montréal), 2 février 1984.

intéressantes" les suggestions du rapport⁽³²⁾. Dans le Toronto Star, Ross Howard a estimé qu'il s'agissait des meilleures idées avancées jusqu'ici⁽³³⁾. Pour Jean-Paul Desbiens, la double majorité "est une façon de permettre au Québec de regagner ce qu'il a perdu avec le rapatriement de la Constitution". Il a identifié "le passage de l'arbitraire à l'élection" et la détermination d'un mandat fixe comme des gains et a enjoint le gouvernement québécois de participer au débat⁽³⁴⁾. Le Calgary Herald a cependant jugé déficient le projet du Comité, l'un de ses commentateurs allant jusqu'à écrire: "Toute la thèse comporte tellement d'anomalies et de contradictions qu'on se demande comment un groupe de 18 parlementaires d'expérience a pu proposer une formule aussi impossible à mettre en oeuvre dans la pratique⁽³⁵⁾". Cette évaluation a fait écho à celle de la Gazette, qui n'a vu dans le projet qu'une "source de problèmes⁽³⁶⁾".

Plusieurs aspects du rapport ont fait l'objet de commentaires particuliers. Le rejet de la représentation proportionnelle a été déploré par le Vancouver Province, le Citizen d'Ottawa observant pour sa part que les passages du rapport à ce sujet laissaient intacts la plupart des arguments en faveur de la représentation proportionnelle. Le Soleil de Québec a estimé que l'esprit de parti dominerait les intérêts régionaux dans un Sénat élu. Le mandat de neuf ans a été pris à partie non seulement pour sa longueur (seuls les sénateurs français sont élus pour un tel mandat) mais surtout parce que son unicité rendrait les sénateurs irresponsables devant l'électorat.

Les réactions des gouvernements provinciaux ont été plus réservées. Si la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard ont approuvé le principe d'un Sénat élu, la Colombie-Britannique n'a fait de même que tout en rejetant un accroissement du nombre de sièges, et la Saskatchewan a jugé le rapport "moins que parfait". Le Nouveau-Brunswick s'est opposé à

(32) Le Devoir (Montréal), 2 février 1984.

(33) Le Droit (Ottawa), 2 février 1984.

(34) Toronto Star, 5 février 1984.

(35) La Presse (Montréal), 15 février 1984.

(36) Calgary Herald, 4 février 1984.

(37) The Gazette (Montréal), 2 février 1984.

l'idée, et le Cabinet ontarien semblait divisé sur la question. Le gouvernement néo-démocrate du Manitoba a réitéré sa préférence pour l'abolition du Sénat, suivant en cela l'unique membre néo-démocrate du Comité, M. Rod Murphy, dans sa dissidence⁽³⁷⁾. Au Québec, le Premier ministre Lévesque a qualifié le projet de "nouvelle maison de fous" tandis que son ministre des Affaires intergouvernementales y a vu "au mieux, une habile diversion, au pire, un nouveau piège⁽³⁸⁾".

Le gouvernement canadien s'est montré plus sympathique au rapport en lui répondant comme le Comité en avait fait la demande expresse en vertu du paragraphe 69(13) du Règlement des Communes. Dans une lettre adressée aux coprésidents le 10 avril 1984, le Premier ministre Trudeau écrivait notamment:

Le gouvernement du Canada juge que l'ensemble des propositions contenues dans votre rapport pourrait servir de base à un débat public fructueux. Il a donc décidé de l'utiliser dans son entier comme document de travail lors de ses futures consultations avec les gouvernements provinciaux et avec les groupes et citoyens intéressés par la réforme du Sénat. Divers aspects de ce document demandent plus ample réflexion de la part des divers gouvernements, mais il constitue dans l'ensemble un point de départ utile pour amorcer les discussions.

Tout en accueillant favorablement le principe de l'élection directe, le Premier ministre a émis des réserves sur les modalités de détail suggérées par le Comité. Sur le mode de scrutin, par exemple, "le gouvernement craint qu'à défaut d'une formule quelconque de représentation proportionnelle, l'élection des sénateurs n'exacerbe le problème même de la polarisation régionale que, d'après [le] rapport, la réforme de la Chambre haute devrait aider à résoudre". Tout en observant

(37) Voir les Débats de la Chambre des communes du 1^{er} février 1984, p. 953.

(38) Le Devoir (Montréal), 24 février 1984.

qu'il existe des arguments raisonnables aussi bien pour que contre la nomination de sénateurs au Cabinet, le gouvernement s'inquiétait des conséquences du mandat de neuf ans non renouvelable.

Les réactions des sénateurs ont dans l'ensemble été froides, bien qu'on ait évalué dans la presse à un tiers la proportion des sénateurs favorisant un Sénat élu. Le débat sur la teneur du rapport a donné lieu à des interventions des sénateurs Donahoe, LeMoyne, Stewart, Macquarrie, Denis, Robichaud et LeBlanc. Parmi les thèmes soulevés, mentionnons: le caractère inévitablement partisan d'un Sénat élu, la réduction relative de la représentation québécoise, le nombre élevé de sénateurs proposé ainsi que le coût de la réforme. Toutefois, des intervenants ont appuyé les recommandations contenues au chapitre 7 du rapport, concernant un Sénat nommé et néanmoins réformé.

Le rapport du Comité mixte a suscité d'autres propositions favorables à l'idée d'un nouveau Sénat électif. Le chapitre qui suit examine deux manifestations récentes d'appui à cette formule et donne un aperçu de l'opinion publique sur la question.

MANIFESTATIONS RÉCENTES D'APPUI À L'IDÉE D'UN SÉNAT ÉLECTIF

A. Les propositions de la Commission Macdonald

Le nouveau Sénat proposé dans le rapport de la Commission royale sur l'opinion économique et les perspectives de développement du Canada⁽³⁹⁾ (également connue sous le nom de Commission Macdonald) ressemble à maints égards au modèle recommandé par le Comité mixte Molgat-Cosgrove. Cependant, la Commission Macdonald s'en démarque sur deux points importants: en recommandant que le Sénat soit élu selon la formule de la représentation proportionnelle, et en rejetant l'idée d'accorder aux sénateurs un degré important d'indépendance vis-à-vis de leur parti.

Les suggestions des commissaires à l'égard de la réforme du Sénat sont basées sur leur conviction que le Sénat devrait être

(39) Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Rapport, volume III, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

l'incarnation du principe du fédéralisme et assurer la représentation régionale qui fait défaut à la Chambre des communes. Les membres du nouveau Sénat devraient être élus en même temps que les députés à la Chambre des communes. Les commissaires ont déclaré qu'au Sénat, la représentation devrait être pondérée en faveur des régions moins peuplées, mais ils ont rejeté l'idée d'accorder une représentation égale à chaque province ou chaque région, parce que "le Sénat doit tempérer et non entraver la représentation populaire⁽⁴⁰⁾".

Le nouveau Sénat serait élu par mode de représentation proportionnelle dans des circonscriptions électorales à six sièges, le nombre de sièges (144) et leur répartition étant les mêmes que ceux que le comité Molgat-Cosgrove a proposés. S'il était élu selon cette formule, le Sénat améliorerait la représentation régionale au Parlement, et donc au Cabinet et dans les caucus de tous les partis.

Les commissaires ont reconnu qu'avec la représentation proportionnelle, le parti au pouvoir aurait probablement assez rarement la majorité des sièges au Sénat, de la même façon qu'il serait hautement improbable qu'un parti qui ne soit pas au pouvoir ait cette majorité. Ils se sont dits d'avis que "des élections simultanées aux deux chambres et l'organisation des partis devraient réduire le danger d'une telle impasse et la paralysie qui pourrait en découler⁽⁴¹⁾".

Le nouveau Sénat jouirait d'un veto suspensif de six mois, sauf lorsqu'il s'agirait de questions ayant une certaine importance sur le plan linguistique. L'adoption d'une loi exigerait alors la majorité des voix du Sénat ainsi que la majorité des voix des sénateurs francophones.

Le choix de la représentation proportionnelle pour l'élection des sénateurs a probablement constitué l'élément le plus controversé des propositions des commissaires concernant la réforme du Sénat. Les adversaires de la représentation proportionnelle ont fait valoir ce mode d'élection des sénateurs favoriserait l'apparition de partis purement régionaux, ce qui affaiblirait les partis nationaux qui contribuent à atténuer les divergences régionales et à intégrer les points

(40) Ibid., p. 448.

(41) Ibid., p. 100.

de vue. La recommandation proposant d'élire les sénateurs par le mode de la représentation proportionnelle était contraire à l'opinion générale voulant qu'il soit préférable de ne pas introduire une formule électorale aussi complexe dans notre système politique.

B. Le Sénat du "triple E"

Les partisans de la formule du "triple E" réclament la création d'un Sénat directement élu par les Canadiens, auquel les provinces auraient une représentation égale et dont les pouvoirs lui permettraient d'être efficace. Le principe du "triple E" a été officiellement reconnu lorsque le Select Special Committee on Upper House Reform de l'Alberta y a souscrit dans son rapport de mars 1985⁽⁴²⁾, que l'assemblée législative provinciale a approuvé en principe le 27 mai suivant en adoptant à l'unanimité une motion en ce sens. Cet appui a été le tremplin national de la formule dite du Sénat du "triple E".

Le comité albertain recommandait de "conserver au Sénat du Canada le rôle primordial qui lui avait été défini par les Pères de la Confédération, à savoir de représenter les régions (c'est-à-dire les provinces) dans le processus décisionnel fédéral⁽⁴³⁾". Il proposait en outre que le Sénat continue à faire office d'"organe de second examen objectif". Enfin, il concluait que le Sénat ne devait pas être le lieu de négociations intergouvernementales. Dans cette optique, le comité recommandait de prévoir dans la Constitution la tenue régulière de Conférences des premiers ministres.

Le comité était d'avis que seul un Sénat directement élu "serait légitime et capable d'exercer pleinement les pouvoirs politiques et législatifs étendus qu'il doit avoir pour contribuer d'une façon plus que symbolique aux travaux du Parlement canadien⁽⁴⁴⁾". Souscrivant au point de vue de la majorité des Albertains, selon lequel le Canada est composé de partenaires égaux, le comité concluait que "seule la représentation égale des provinces assurerait aux Canadiens le gouvernement fédéral équilibré

(42) Strengthening Canada, Edmonton, mars 1985.

(43) Ibid., p. 4.

(44) Ibid., p. 24.

qu'ils méritent⁽⁴⁵⁾". Ainsi, le nouveau Sénat compterait 64 sénateurs, six pour chaque province et deux pour chaque territoire. Les sénateurs seraient élus à la majorité simple des voix, comme c'est maintenant le cas dans les élections fédérales et provinciales. Ils représenteraient des circonscriptions dont les frontières coïncideraient avec celles des provinces et ils seraient élus pour une période correspondant à la durée de deux législatures provinciales. Dans chaque province, trois sénateurs seraient élus chaque fois qu'il y aurait des élections provinciales, et les électeurs pourraient voter pour trois candidats.

Le nouveau Sénat aurait le pouvoir de présenter des mesures législatives, sauf des mesures financières ou fiscales. Il pourrait aussi présenter des motions de crédits relatives à son propre budget de fonctionnement. Il aurait le pouvoir d'amender tout projet de loi et d'y opposer son veto, sauf dans le cas de projets de loi de crédits. Il conserverait son veto suspensif actuel de 180 jours en ce qui concerne les mesures à caractère constitutionnel. La Chambre des communes pourrait, à la majorité simple des voix, annuler le veto opposé par le Sénat aux mesures financières ou fiscales. Dans le cas d'autres types de projets de loi, la Chambre aurait besoin d'une majorité plus importante, soit d'une proportion de députés plus élevée que celle des sénateurs défavorables. Le Sénat disposerait de 90 jours pour l'examen des mesures financières ou fiscales et de 180 jours pour l'étude de toute autre mesure législative. Il ne pourrait s'opposer aux modifications des lois canadiennes touchant les langues officielles qu'avec une double majorité, c'est-à-dire la majorité des sénateurs et une majorité de sénateurs francophones ou de sénateurs anglophones, selon le cas. Enfin, tous les traités non militaires devraient être ratifiés par le nouveau Sénat.

Les recommandations relatives à l'organisation du nouveau Sénat sont fondées sur la conviction que si cette chambre a pour rôle de représenter les régions (ou les provinces) du pays, il doit être structuré de façon à défendre leurs intérêts plutôt que ceux des partis politiques nationaux. Par conséquent, la réforme entraînerait l'abolition des rôles traditionnels du gouvernement et de l'opposition au Sénat, ainsi que des

(45) Ibid., p. 26.

postes de leader du gouvernement et de leader de l'opposition. Les sénateurs seraient regroupés par délégations provinciales, sans égard à leur affiliation politique. Chaque délégation provinciale se choisirait un président. Les dix présidents provinciaux, sous la gouverne du Président élu du Sénat, constitueraient le Conseil exécutif du Sénat. Ce conseil établirait l'ordre des travaux du Sénat et nommerait les présidents et les membres des comités. Enfin, les sénateurs ne pourraient être nommés au Cabinet parce que, dans une telle éventualité, le principe de la solidarité ministérielle l'emporterait sur la responsabilité des sénateurs à titre de représentants de leurs provinces respectives.

Quelles sont les chances d'une réforme du Sénat selon la formule du "triple E"? Jusqu'à maintenant, cette formule n'a de partisans que dans les provinces de l'Ouest. La Canada West Foundation et le Canadian Committee for a "Triple E" Senate s'efforcent de gagner le public à l'idée de la création d'un Sénat de ce type. Dans son rapport, le Comité mixte spécial de l'Entente constitutionnelle de 1987 écrit qu'aucun des témoins favorables au maintien d'une forme quelconque de Sénat ne s'opposait à l'idée d'un Sénat élu⁽⁴⁶⁾. Par contre, les deux autres caractéristiques du Sénat dit du "triple E" suscitaient des inquiétudes. Le Comité mixte a conclu son examen des témoignages relatifs aux propositions de réforme du Sénat en soulignant qu'"il subsiste [...] bien des interrogations concernant la formule du "triple E" pour le Sénat. Jusqu'ici, aucun consensus politique ou public ne s'est dégagé à ce sujet⁽⁴⁷⁾". Par exemple, il est évident que le principe de la représentation égale ne présente aucun intérêt pour le Québec et l'Ontario, qui contrôlent actuellement chacune le quart du Sénat. En outre, si le nouveau Sénat doit disposer de pouvoirs réels, ses rapports avec la Chambre des communes et, en particulier, les dispositions permettant de prévenir ou de résoudre les impasses devront faire l'objet d'un examen très attentif.

(46) Canada, Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de l'Entente constitutionnelle de 1987, Rapport, fascicule n° 17, 9 septembre 1987.

(47) Ibid., p. 96.

C. L'opinion publique

Le meilleur espoir des partisans d'un Sénat électif demeure l'opinion publique canadienne. En effet, les sondages démontrent sans équivoque l'existence d'un courant de sympathie en faveur d'un tel régime. L'opinion semble, il est vrai, hésitante vis-à-vis des trois grandes options (le statu quo, l'abolition et la réforme), puisque les sondages CROP réalisés pour le compte de la "Canada West Foundation" en 1981 et en septembre 1983 ont donné les résultats suivants:

	<u>1981</u>	<u>1983</u>
Statu quo	30	28
Abolition	20	16
Réforme	31	35
Sans opinion	<u>19</u>	<u>20</u>
	100	99

Toutefois, lorsqu'on demande aux répondants d'indiquer quelle solution ils préféreraient si le Sénat devait être réformé, l'élection directe l'emporte de très loin.

	<u>1981</u>	<u>1983</u>
Nomination	8	5
Élection indirecte	23	16
Élection directe	<u>69</u>	<u>79</u>
	100	100

Les analystes de la Canada West Foundation semblent donc fondés d'affirmer que le consensus sur cette question est probablement plus fort que sur tout autre enjeu politique de l'heure. Le revers de la médaille, c'est que la préférence des Canadiens pour un Sénat électif évoque un peu l'attitude des Européens face à l'intégration européenne: fortement sympathiques à l'idée, ils sont cependant loin de juger sa réalisation prioritaire. L'indifférence relative du public à l'égard de la réforme du Sénat est illustrée par un sondage CROP réalisé en avril 1983

pour le compte du Centre d'information sur l'unité canadienne. Priés d'indiquer, par ordre prioritaire, l'importance que revêtait pour eux une série d'enjeux, les répondants ont placé la réforme du Sénat au onzième rang. Des humoristes ont fait observer que si l'intérêt pour le sujet n'avait pas atteint un niveau plus bas, c'est que la liste des enjeux proposés ne comportait que onze sujets.

Le même sondage a fourni quelques indications sur l'attitude du public face à certains autres aspects de la réforme du Sénat. Ainsi, l'égalité des provinces ne recueille l'appui que de 21 p. 100 des répondants, 48,5 p. 100 préférant que chaque province dispose d'un nombre de sièges proportionnel à sa population. L'idée que les sénateurs francophones exercent des pouvoirs spéciaux sur les questions touchant la langue et la culture françaises n'est appuyée que par 28,9 p. 100 des répondants et rejetée par 59,4 p. 100 d'entre eux. Le sondage mené en septembre 1983 par le même organisme montre que la protection du français devrait constituer un rôle important d'un Sénat élu pour seulement 18 p. 100 des Canadiens et révèle en particulier l'existence d'un fort clivage linguistique à cet égard: 49 p. 100 des francophones attachent de l'importance à cette fonction, contre seulement 6 p. 100 des anglophones. Le public semble disposé à ne concéder au Sénat élu qu'un droit de veto suspensif (48,5 p. 100) plutôt qu'un veto absolu (12,2 p. 100) ou aucun veto du tout (22,3 p. 100). Enfin, on perçoit l'Alberta comme étant la principale bénéficiaire d'une telle réforme (30 p. 100), bien que 20 à 26 p. 100 des répondants aient nommé une des autres provinces (des choix multiples étaient permis).

Les résultats d'un sondage Gallup publiés le 5 octobre 1987 ont fourni d'autres indications sur la réforme du Sénat. Il faut se rappeler que le sondage avait été effectué au moment où le Sénat s'efforçait d'amender le projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets. Pour permettre aux répondants de préciser comment ils entrevoyaient l'avenir du Sénat, les enquêteurs leur ont proposé trois choix. Les réponses ont donné ceci: 46 p. 100 des personnes interrogées étaient en faveur d'un Sénat électif, 23 p. 100 ont opté pour l'abolition, 15 p. 100 ont penché pour le maintien du système actuel (nomination des sénateurs),

et 17 p. 100 n'ont pas répondu⁽⁴⁸⁾. En réponse à une deuxième question, 46 p. 100 ont dit que le Sénat devait continuer d'avoir le droit de refuser un projet de loi adopté par la Chambre des communes, alors que 38 p. 100 voulaient que ce pouvoir lui soit retiré et que 17 p. 100 n'ont pas exprimé d'avis.

Les résultats des sondages établissent donc clairement que les Canadiens en général sont en faveur d'un Sénat électif. Cependant, ils révèlent aussi l'absence de consensus sur d'autres aspects de la réforme, comme l'égalité de représentation des provinces, le type de veto qu'exercerait le Sénat ou la reconnaissance d'un rôle spécial concernant la protection de la langue et de la culture françaises.

Pendant que l'on débattait différentes propositions visant à faire du Sénat un organe électif, le gouvernement fédéral a pris l'initiative, en 1985, de proposer une réforme restreinte du Sénat. C'est cette initiative que nous allons maintenant examiner.

PROJET DE MODIFICATION CONSTITUTIONNELLE CONCERNANT LES POUVOIRS DU SÉNAT

Le 9 mai 1985, le ministre de la Justice, l'honorable John Crosbie, a présenté à la Chambre des communes un projet de résolution visant à autoriser la modification des dispositions de la Constitution du Canada définissant les pouvoirs du Sénat. La résolution engageait également le premier ministre du Canada à convoquer une conférence des premiers ministres avant la fin de 1987 en vue d'examiner des propositions de réforme du Sénat. C'est le temps que le Sénat avait mis à étudier le projet de loi C-11, Loi portant pouvoir d'emprunt, qui a motivé la présentation de la résolution.

La résolution proposait de limiter le pouvoir du Sénat sur les projets de loi de finances à un veto suspensif de 30 jours. Chaque projet de loi de cette nature serait revêtu d'une attestation du Président de la Chambre des communes qui ne pourrait être contestée en justice. La

(48) Il faudrait s'abstenir de comparer les résultats de ce sondage avec ceux des sondages CROP effectués pour le compte de la Canada West Foundation, car les choix proposés aux répondants étaient différents.

résolution octroyait au Sénat un droit de veto suspensif de 45 jours pour tous les autres projets de loi. Enfin, si le Sénat proposait des amendements à une mesure adoptée par la Chambre et que celle-ci refusait de les agréer dans les 15 jours, la résolution proposait que le projet de loi soit considéré comme ayant été adopté par le Sénat dans la forme proposée par la Chambre. Seuls les amendements du Sénat que les Communes auraient agréés figureraient dans la version finale du projet de loi qui recevrait la sanction royale.

La résolution a fait l'objet d'un débat le 7 juin 1985 mais n'a jamais fait l'objet d'un vote. Elle a expiré au Feuilleton de la Chambre des communes lorsque la session a été prorogée le 28 août 1986.

Par souci de réconciliation nationale, le premier ministre Brian Mulroney a lancé une vaste offensive constitutionnelle qui a abouti à la conclusion d'un accord constitutionnel le 3 juin 1987. Nous allons maintenant examiner les dispositions de cet accord qui concernent la réforme du Sénat.

L'ACCORD CONSTITUTIONNEL DE 1987

L'Accord constitutionnel de 1987 propose un mécanisme pour combler les vacances qui se produisent au Sénat. Deux autres dispositions intéressent également le Sénat, soit celles concernant la formule de modification et la tenue de conférences des premiers ministres.

A. Les vacances au Sénat

La Modification constitutionnelle de 1987 ajouterait un nouvel article 25 à la Loi constitutionnelle de 1867, concernant la procédure à suivre pour les nominations au Sénat. Désormais, toute vacance au Sénat serait comblée à partir d'une liste de personnes dont les noms auraient été proposés par le gouvernement de la province concernée. Cependant, le gouvernement du Canada nommerait la personne qui lui agréait. Plus précisément, c'est le Conseil privé de la Reine pour le Canada (c.-à-d. le Cabinet fédéral) qui recommanderait au gouverneur général d'appeler à siéger au Sénat la personne dont la candidature lui agréait.

Cette nouvelle façon de procéder garantirait donc que seules les personnes dont la candidature agréée aux deux paliers de gouvernement seraient nommées au Sénat. En outre, l'accord politique accompagnant la Modification constitutionnelle de 1987 prévoyait que le nouveau mode de nomination des sénateurs prendrait effet dès la signature de l'Accord, avant même la proclamation des modifications, et s'appliquerait jusqu'à ce que des modifications constitutionnelles soient adoptées pour le Sénat en général.

Le gouvernement de Terre-Neuve a été le premier à tirer parti du nouveau mode de nomination des sénateurs. En effet, le Cabinet du premier ministre a annoncé, le 30 décembre 1987, la nomination au Sénat de l'ex-ministre de l'Énergie de Terre-Neuve, Gerald Ottenheimer.

Certains partisans de la réforme du Sénat n'ont pas bien accueilli la procédure temporaire prévoyant la participation des provinces à la nomination des sénateurs. Le Canadian Committee for a "Triple E" Senate et la Canada West Foundation ont demandé qu'aucun sénateur ne soit nommé tant qu'il n'y aura pas eu de véritable réforme du Sénat, de sorte que le mode de nomination temporaire soit effectivement une mesure temporaire.

La procédure de nomination elle-même a suscité certaines inquiétudes. Elle ne peut être mise en application que si les deux paliers de gouvernement réussissent à trouver des candidats qui leur conviennent mutuellement. Rien n'est toutefois prévu pour le cas où une province refuserait de présenter une liste de candidats. En outre, le gouvernement fédéral n'est pas tenu de combler un poste vacant: en cas de désaccord, un siège pourrait demeurer vacant. Enfin, bien que le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest aient tous les deux droit à un siège au Sénat, l'Accord ne donne pas à leur gouvernement le droit de présenter une liste de candidats.

B. La formule de modification

La Modification constitutionnelle de 1987 ajouterait entre autres aux éléments de la Constitution qui ne peuvent être modifiés qu'avec

le consentement unanime de la Chambre des communes, du Sénat⁽⁴⁹⁾ et de l'assemblée législative de chaque province le mode de sélection des sénateurs, le nombre des sièges au Sénat auxquels a droit une province, ainsi que les exigences de résidence des sénateurs. Grâce à ce droit de veto, aucune province ne serait tenue d'accepter une réforme du Sénat qui ne répondrait pas à ses attentes. Par ailleurs, il est fort probable qu'un compromis sera plus difficile à atteindre lorsque la règle de l'unanimité aura remplacé l'actuelle formule 7-50.

C. Les conférences des premiers ministres

L'Accord ajouterait à la Loi constitutionnelle de 1982 l'article 50, qui prévoit que le premier ministre du Canada convoque au moins une fois l'an une conférence constitutionnelle des premiers ministres, la première devant avoir lieu au plus tard à la fin de 1988. La réforme du Sénat (son rôle et ses fonctions, ses pouvoirs, le mode de sélection des sénateurs et la représentation au Sénat), les rôles et responsabilités en matière de pêches ainsi que "toutes autres questions dont il est convenu" figureraient à l'ordre du jour de ces conférences.

Étant donné l'obligation de tenir chaque année une conférence constitutionnelle ayant à son ordre du jour la réforme du Sénat, celle-ci fera nécessairement l'objet des discussions d'ordre politique dans les années à venir. Toutefois, comme on a pu le constater dans l'application de dispositions de la Loi constitutionnelle de 1982 exigeant la tenue de conférences constitutionnelles sur les droits des autochtones, ce type d'obligation ne garantit pas nécessairement la conclusion d'ententes. En outre, tout accord intervenu relativement à la réforme du Sénat lors d'une de ces conférences serait assujéti à la formule de modification de l'Accord constitutionnel de 1987, selon laquelle le consentement unanime du Parlement et de l'assemblée législative de chaque province est nécessaire.

(49) Le Sénat conserverait le droit de veto suspensif de 180 jours dont il jouit actuellement pour ce qui est des modifications à la Constitution.

CONCLUSION

Quelles sont les perspectives d'avenir du Sénat?

Le débat sur la réforme du Sénat est presque aussi vieux que la Confédération elle-même. Lors de sa création, la Chambre haute du Parlement canadien correspondait à celles qu'on retrouvait dans les principaux pays occidentaux. Presque partout ailleurs, ces organes ont été abolis ou ont vu réduire leurs pouvoirs formels. Pour sa part, le Sénat canadien a choisi de s'adapter au contexte démocratique en entérinant sans y changer un iota la plupart des lois adoptées par les Communes et en n'apportant aux autres que des amendements mineurs dont la pertinence a été d'emblée reconnue par l'autre chambre. Toutefois, de récentes tentatives du Sénat de modifier la substance de projets de loi adoptés par la Chambre des communes ont suscité un nouvel examen des pouvoirs de notre Chambre haute dont les membres sont nommés.

Pendant longtemps, le Sénat a judicieusement évité de devenir un enjeu politique de première importance, mais il n'a pu éviter que l'on s'interroge, dans le cadre de réflexions globales sur la réforme du fédéralisme canadien, sur la façon dont il a rempli son rôle de représentant des régions. Et sur ce point, le jugement du gouvernement canadien en 1978 traduit sans nul doute une opinion répandue:

Le Sénat canadien, tel qu'actuellement constitué, ne répond plus au besoin qu'a le pays d'une Chambre fédérale où pourraient être examinés avec indépendance et autorité toute la gamme des problèmes régionaux et des répercussions de nos politiques nationales sur les diverses régions. La Chambre des communes ne peut pas remplir pleinement cette fonction, la discipline de parti inhérente au régime parlementaire imposant à ses membres une perspective nationale. Le Sénat, dont les membres sont tous nommés par le gouvernement fédéral, n'a pu devenir le forum qui aurait permis de comprendre et de résoudre les contradictions qui apparaissent parfois entre nos objectifs nationaux et régionaux(50).

(50) Pierre Elliott Trudeau, Le temps d'agir. Jalons du renouvellement de la fédération canadienne, 1978, p. 25.

Pareille carence est d'autant plus sérieuse que la représentation régionale constitue précisément la justification première du bicamérisme en régime fédéral. La solution à ce problème a d'abord été cherchée du côté du Bundesrat ouest-allemand: un Sénat nommé par les gouvernements des provinces aurait certainement exprimé les préoccupations de ceux-ci. Le gouvernement fédéral y a toutefois vu une invasion de ses prérogatives, sinon un cheval de Troie provincial rompant en faveur des provinces l'équilibre intergouvernemental canadien, et l'opinion n'a jamais été très favorable à un tel projet. L'idée d'un Sénat élu, autrefois rejetée d'emblée, vise à rompre l'impasse dans laquelle est plongé le débat depuis 1980. Tous conviennent qu'elle conférerait aux sénateurs une autorité plus considérable. Certains s'interrogent cependant sur l'importance de l'input régional au sein de cette chambre. Un Sénat élu se différencierait-il de la Chambre des communes simplement par une distribution des sièges un peu plus favorable aux provinces peu peuplées de l'Atlantique et des Prairies? Si oui, satisferait-il ceux qui veulent lui voir jouer un rôle de représentation purement régionale? Les partisans d'un Sénat dit du "Triple E" réussiront-ils à imposer cette formule comme étant la meilleure solution pour réformer le Sénat du Canada? Les conférences constitutionnelles annuelles qui doivent commencer à se tenir en 1988 devront se pencher sur ces questions, et l'ouverture de pourparlers officiels sur la réforme du Sénat stimulera sans doute le débat public à ce sujet.

ANNEXE

Note sur le tableau comparatif des Sénats élus

Pour chacun des onze critères retenus, la note la plus élevée à été attribuée à l'option assurant au Sénat le maximum d'autorité, de prestige et d'indépendance.

1. Le Sénat peut-il renverser le gouvernement?
Oui: 10 points
Non: 0
2. Le Sénat dispose-t-il à l'endroit des projets de loi en général
d'un veto absolu? 15 points
d'un veto suspensif? 7
d'un veto suspensif, sauf pour les questions
linguistiques où il dispose d'un veto absolu? 9
d'aucun pouvoir de veto? 0
3. Le Sénat dispose-t-il à l'endroit des projets de loi de subsides
d'un veto absolu? 10 points
d'un veto suspensif? 5
d'aucun pouvoir de veto? 0
4. Le Sénat dispose-t-il à l'endroit des modifications constitutionnelles
d'un veto absolu? 10 points
d'un veto suspensif? 5
d'aucun pouvoir de veto? 0
5. Les sénateurs ont-ils le pouvoir de présenter
des projets de loi de toute nature? 10 points
des projets de loi de toute nature
à l'exception des projets de loi
de nature financière? 5
Aucun pouvoir en ce domaine 0
6. Le Sénat doit-il ratifier certains traités?
Oui: 5 points
Non: 0
7. Le Sénat doit-il ratifier certaines nominations?
Oui: 5 points
Non: 0
8. La discipline de parti au sein du Sénat est-elle
nulle ou faible? 10 points
moyenne? 5
forte? 0

9. Par rapport au mandat des membres de la première chambre, le mandat des sénateurs est-il
- | | |
|------------------------------|-----------|
| trois fois plus long? | 10 points |
| deux fois plus long? | 5 |
| une fois et demie plus long? | 3 |
| de même durée? | 0 |
10. Le Sénat peut-il être dissous?
- | | |
|------|-----------|
| Oui: | 0 |
| Non: | 10 points |
11. Le Sénat participe-t-il à l'élection du chef de l'État?
- | | |
|------|----------|
| Oui: | 5 points |
| Non: | 0 |

Les réponses à ces questions ont été établies pour chaque pays à partir des textes constitutionnels actuellement en vigueur et des sources documentaires disponibles.

Chaque critère s'est vu attribuer au départ 10 points. On a par la suite jugé que l'élection du chef de l'État est un événement exceptionnel et que la ratification des nominations ou des traités ne constitue pas non plus un pouvoir d'usage aussi courant que le pouvoir législatif général, dont l'importance a été accrue de cinq unités.