

Les enjeux de la réforme du Sénat

Léon Dion

Volume 25, Number 1, 1984

La Loi constitutionnelle de 1982 : un premier bilan

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042592ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042592ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Dion, L. (1984). Les enjeux de la réforme du Sénat. *Les Cahiers de droit*, 25(1), 189–208. <https://doi.org/10.7202/042592ar>

Article abstract

The proposed reform of the Senate has not originated from widespread public demand but from the determination of Prime Minister Trudeau to proceed with the revision of the Canadian Constitution without further delay. In view of the refusal of the government of Quebec to sign and recognize the Constitution Act, one may question the advisability of such a move. The author proposes that before proceeding to a reform of the Senate, one should amend the constitutional revision procedure adopted in 1982 so as to recognize more fully the Canadian duality and to modify the amending formula in a way more satisfactory to Quebec. As to the Senate reform itself, a mechanism for the election of Senators is proposed, as well as two principles of a « double majority » : a first constituted of French-speaking and English-speaking Senators for a better protection of the French language, and a second made up of the Senators from Quebec and from the other provinces to deal with matters of education, culture, social affairs, communications and immigration.

Les enjeux de la réforme du Sénat *

Léon DION **

The proposed reform of the Senate has not originated from widespread public demand but from the determination of Prime Minister Trudeau to proceed with the revision of the Canadian Constitution without further delay. In view of the refusal of the government of Quebec to sign and recognize the Constitution Act, one may question the advisability of such a move. The author proposes that before proceeding to a reform of the Senate, one should amend the constitutional revision procedure adopted in 1982 so as to recognize more fully the Canadian duality and to modify the amending formula in a way more satisfactory to Quebec. As to the Senate reform itself, a mechanism for the election of Senators is proposed, as well as two principles of a «double majority»: a first constituted of French-speaking and English-speaking Senators for a better protection of the French language, and a second made up of the Senators from Quebec and from the other provinces to deal with matters of education, culture, social affairs, communications and immigration.

	<i>Pages</i>
1. Conditions d'une révision constitutionnelle acceptable au Québec	193
1.1. Le nécessaire consentement du Québec	193
1.2. La reconnaissance de la dualité canadienne.....	195
2. Amendements nécessaires	198
2.1. L'affirmation du principe de la dualité canadienne	198
2.2. La formule d'amendement.....	199
2.3. La question linguistique	199
3. Suggestions préliminaires pour une réforme du Sénat	200
3.1. Une problématique	201
3.2. Des mécanismes	203

* Ce texte s'inspire du mémoire présenté devant le comité conjoint du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, le 21 juin 1983.

** Professeur, Département des sciences politiques, Université Laval.

Alors qu'au Québec on se désintéresse de la révision constitutionnelle et qu'on donne même souvent l'impression d'avoir conclu que les jeux sont faits, que la suite de la révision n'importe guère et qu'il est normal qu'elle se fasse sans le Québec, sinon contre lui, par contre, du côté du gouvernement fédéral, la volonté de poursuivre dès maintenant la révision s'affirme de façon non équivoque. Je ne crois pas que, compte tenu du refus du Québec de reconnaître la *Loi constitutionnelle de 1982* et du peu d'enthousiasme dans le reste du pays envers la poursuite de la révision de la constitution, il soit opportun de s'engager à fond dans ce processus à ce moment-ci. J'estime même qu'il n'est pas prudent de le faire. Toutefois, puisque les instances politiques autorisées en ont décidé autrement, il faut bien s'y mettre.

Ce serait donc une grave erreur que commettraient les Québécois s'ils venaient à estimer que la question constitutionnelle est réglée et à abandonner désormais l'initiative de la poursuite de la révision constitutionnelle au gouvernement fédéral. Quelque nombreuses que soient les déclarations concernant la priorité à accorder dorénavant à la question économique, il n'en reste pas moins qu'en réalité la révision constitutionnelle va se poursuivre au cours des prochaines années et qu'elle va même parvenir à sa phase critique : partage des pouvoirs ; institutions fédérales ; mode de scrutin, etc. Déjà les discussions concernant la réforme du Sénat sont en cours. Le gouvernement fédéral déposait récemment à la Chambre des communes et au Sénat un *Document de travail* sur la réforme du Sénat. Le Comité conjoint de la Chambre des communes et du Sénat reçoit des experts. Par ailleurs, les données pertinentes à une nouvelle problématique du partage des pouvoirs sont à être recueillies par la Commission Macdonald sur l'union économique du Canada. Sans qu'au Québec on semble en prendre conscience, la deuxième ronde constitutionnelle est bel et bien amorcée.

Les Québécois doivent donc plus que jamais s'impliquer dans le processus de révision constitutionnelle ; s'ils s'abstenaient la révision continuerait à se faire sans eux.

Pour qu'il n'y ait pas de méprise à mon sujet, je tiens d'abord à faire connaître l'état d'esprit dans lequel j'aborde le sujet de la réforme du Sénat. Surtout dans les circonstances actuelles où le gouvernement du Québec semble s'être virtuellement retiré du débat constitutionnel, il me semble qu'il convient à un Québécois, non pas de prétendre être un porte-parole au Québec des intérêts du gouvernement fédéral ou de ceux des autres provinces, mais bien plutôt de se voir comme un représentant auprès de la population canadienne d'une conception du fédéralisme qui soit pleinement acceptable au Québec.

Je dois dire au départ que je vois mal l'urgence, à ce moment-ci, d'une réforme en profondeur du Sénat. Dans le processus de révision constitutionnelle qui reste à effectuer, trois ordres de questions seront particulièrement critiques : la répartition des juridictions entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces, la Cour suprême et le Sénat. Or, ces ordres de questions sont fonctionnellement interdépendants et, du point de vue du Québec, soutien principal et premier garant du rôle francophone de la dualité canadienne, il est inimaginable que l'on puisse les aborder séparément comme cela semble devoir être malheureusement le cas. Je le mentionne dans la première partie de ce texte : une constitution est un tout organique et entreprendre la réforme du Sénat sans plan d'ensemble, sans connaître la dynamique résultant d'un nouveau partage des juridictions entre les deux ordres de gouvernement et sans se soucier des répercussions qu'une telle réforme aura sur les autres institutions fédérales, notamment la Chambre des communes et le Cabinet, c'est montrer beaucoup d'imprudence, sinon d'irresponsabilité.

C'est bien plutôt la réforme de la Cour suprême du Canada à laquelle il conviendrait en premier lieu de s'appliquer. Depuis l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, notamment à la suite de l'inclusion d'une charte des droits, comprenant les droits linguistiques, la Cour suprême est appelée à être la gardienne et l'interprète d'ultime recours de la constitution.

Pour le Québec, c'est la Cour suprême du Canada qui représente l'institution critique puisqu'elle est appelée, beaucoup plus que par le passé, à se prononcer sur un nombre de questions concernant le droit civil et à intervenir dans des domaines aussi vitaux que la langue et l'éducation et peut-être également dans bien d'autres champs de compétence provinciale. Les protagonistes de la réforme du Sénat doivent donc tenter de démontrer qu'un Sénat réformé constituerait pour les Québécois un rempart de première force contre l'insécurité permanente qui résulte pour eux du fait d'avoir à vivre dans un pays où ils ne constituent qu'une minorité — une minorité au surplus en déclin graduel.

Je m'inquiète également de cette tendance, de plus en plus apparente, du gouvernement fédéral à vouloir découper le pays en régions et à se montrer de plus en plus réticent à envisager le processus de révision constitutionnelle en partant de la réalité politique des provinces. Je mets en garde ceux qui, procédant à l'entreprise de découpage des districts sénatoriaux, voudraient amputer le Nord-Ouest du Québec pour le souder au Nord-Est de l'Ontario ou le Témiscouata pour le joindre au Madawaska ! Qu'on utilise les termes que l'on voudra, mais que l'on prenne bien garde de respecter l'intégrité territoriale du Québec. Autrement il se produira au Québec contre un projet aussi farfelu, une levée de boucliers telle que le Canada n'en a pas encore vu !

Un dernier ordre de considérations explique mon peu d'enthousiasme à l'endroit d'une réforme du Sénat telle qu'elle est envisagée. Selon le *Document de travail* sur la réforme du Sénat, cette réforme s'impose afin de mieux ajuster les institutions politiques canadiennes aux conditions économiques et sociales actuelles du pays. Fort bien, mais alors, c'est l'ensemble du fonctionnement du système politique — et plus particulièrement le fonctionnement du régime fédéral, le parlementarisme et le rôle de l'exécutif — qu'il faudrait englober, et Dieu sait combien il aurait besoin d'une transformation radicale. Prétendre arriver à cette fin en procédant à la pièce, et en commençant par le seul Sénat, c'est, à mon sens, s'engager dans un cul-de-sac.

Enfin, je tiens à exprimer mon plein accord de principe avec ceux qui affirment qu'il serait possible de procéder à d'importantes réformes du Sénat sans qu'il soit requis de recourir à la procédure risquée d'un amendement constitutionnel.

Le *Document de travail* gouvernemental sur la réforme du Sénat fait état d'un grand sursaut d'intérêt qui s'exprimerait actuellement au Canada pour une réforme rapide. À mon avis, au contraire, la majorité des Canadiens ne manifestent à ce moment que très peu d'intérêt pour le Sénat et les divers projets présentés depuis quelques années en vue de le réformer n'ont guère attiré son attention. Il est vrai que ce n'est pas parce qu'une réforme est populaire qu'il faut l'entreprendre, mais parce qu'elle est jugée nécessaire, ou, en tout cas, très importante.

Je dois constater que, cette fois-ci, les discussions sur la réforme du Sénat sont très sérieuses et qu'à moins d'un accident de parcours imprévisible, cette réforme se fera d'ici un an ou deux. C'est la raison pour laquelle, prenant cette réforme pour acquis, je me hasarde à exposer mes vues sur le sujet.

Pour être le plus pertinent possible, je poserai plus particulièrement deux questions : Quelles devraient être les fonctions dévolues à un Sénat réformé ; et pourquoi un Sénat dont les membres seraient élus plutôt que nommés ? Mais auparavant, il est un ordre de problèmes préalables à toute discussion sur la réforme du Sénat que je scruterais brièvement : Quelles sont les conditions d'une révision constitutionnelle qui la rendraient acceptable au Québec ?

1. Conditions d'une révision constitutionnelle acceptable au Québec

1.1. Le nécessaire consentement du Québec

La constitution d'un pays ne saurait être considérée comme politiquement, sinon juridiquement, valable que si toutes les parties constituantes majeures de ce pays expriment à son endroit un libre consentement. Or, l'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec se refusent à reconnaître la *Loi constitutionnelle de 1982*. Et il serait bien risqué de n'imputer ce refus qu'à la seule orientation indépendantiste du Parti québécois. Bien au contraire : même un gouvernement fédéraliste, si du moins il entendait se conformer aux traditionnelles positions constitutionnelles du Québec, ne pourrait donner son accord qu'au prix d'importantes modifications au texte de 1982 et d'une promesse de réorientations majeures dans la poursuite du projet constitutionnel.

Le référendum québécois de mai 1980, s'il a démontré que la majorité des Québécois veulent demeurer dans la fédération canadienne, n'a rien réglé quant à la nature du fédéralisme qu'ils préconisent. Les indications que nous procurent, par exemple, les sondages, tendent à montrer qu'ils préfèrent toujours un fédéralisme décentralisé, procurant un statut particulier au Québec.

Il se peut qu'une victoire du « oui » au référendum aurait déclenché un processus aboutissant à l'éclatement de la fédération canadienne ; il se peut également que les inévitables tractations et les concessions que les négociations entre le Québec et le Canada auraient entraînées auraient plutôt conduit à l'obtention par le Québec d'un véritable statut particulier, conformément aux vœux de la plupart des Québécois qui, depuis plus de vingt ans, s'étaient prononcés sur la question constitutionnelle.

La façon dont s'est effectuée la révision constitutionnelle au cours des conférences des premiers ministres dans les deux années qui ont suivi le référendum de même que les conclusions de ces conférences ont toutefois convaincu bon nombre de partisans du « non » que la *Loi constitutionnelle de 1982* ne correspond pas à l'esprit du « fédéralisme renouvelé » qu'ils souhaitaient. Il suffit à ce sujet de citer les propos désenchantés de Gordon Robertson qui est l'une des personnes dont la vision du Canada est la plus lucide :

« Dans les appels lancés par les dirigeants canadiens à Ottawa et dans de nombreuses provinces afin que les Québécois votent "non" lors du référendum, on affirmait qu'un tel vote n'équivaudrait pas à un vote pour le "statu quo" : ce serait plutôt un vote en faveur d'un "fédéralisme renouvelé". Personne n'avait défini précisément ce renouveau, mais on peut excuser les Québécois qui ont voté "non" d'avoir pris pour acquis qu'il s'agirait d'un changement conforme à

ceux que prônaient les divers gouvernements qui s'étaient succédé à Québec depuis 1968. Toutefois, les conférences des premiers ministres de septembre 1980 et de novembre 1981 n'ont plus permis d'en venir à une entente sur ces questions. Notre constitution rapatriée ne fait aucune place aux exigences formulées par les gouvernements québécois en vue de donner satisfaction à cette province.

Il est fort possible que les dirigeants et la population du Québec se penchent sur des problèmes plus urgents et mettent de côté la constitution pour quelque temps. Il serait cependant dangereux de croire que la question est réglée. À vrai dire, la conférence de 1981 et le rapatriement de 1982 pourraient bien donner lieu à une autre série de griefs qui, avec le temps, pourraient façonner une mythologie de trahison, d'isolement et de supercherie. Compte tenu des circonstances, on n'avait peut-être pas le choix ; il n'en demeure pas moins que le gouvernement élu du Québec s'est retrouvé seul et isolé en novembre 1981. Il est également vrai que la Charte des droits et la nouvelle formule d'amendement ont été "imposées". »¹

La révision constitutionnelle, au lendemain du référendum, en effet, s'est poursuivie dans un esprit bien différent de celui qui animait ceux qui ont provoqué le redémarrage du débat constitutionnel il y a plus de vingt ans et à partir de postulats contraires à ceux qui étaient formulés dans les fameuses pages bleues qui introduisaient au premier volume du Rapport de la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme et qui, par la suite, furent endossés par la grande majorité des Québécois.

Je le répète : Même un gouvernement qui ne serait pas indépendantiste mais acquis au fédéralisme ne pourrait sans difficulté endosser la loi constitutionnelle.

De toute façon, il est impensable que le gouvernement fédéral et les provinces anglophones ne s'inspirent pas de façon tout à fait prioritaire du souci d'assurer la présence active du Québec dans le processus de révision constitutionnelle de façon à ce que ce dernier puisse donner un assentiment inconditionnel à la constitution canadienne et qu'il puisse jouer pleinement et sans réticence aucune son rôle de partenaire majeur de la confédération.

Pour qu'il en soit ainsi il importe que la perspective québécoise concernant la constitution puisse s'exprimer avec la plus grande vigueur possible tout au cours des négociations. Il faut d'ailleurs avoir à l'esprit que les diverses propositions concernant la constitution canadienne devront être soumises à un processus de négociations qui imposera aux protagonistes des compromis et des concessions. Par conséquent, il est nécessaire que le

1. G. ROBERTSON, cité dans S. M. BECK et I. BERNIER, *Canada and the New Constitution: The Unfinished Agenda*, vol. I, Montreal, The Institute for Research on Public Policy, 1983, XI-XII, préface.

Québec entreprenne ces négociations à partir de positions exigeantes quant à l'affirmation de ses revendications et de sa volonté d'autonomie.

1.2. La reconnaissance de la dualité canadienne

C'est avant tout la question linguistique et culturelle qui est au principe du débat sur la notion de « statut particulier » et c'est pourquoi, quand on soulève la question de statut particulier, c'est presque toujours par référence au Québec qu'on le fait. Ainsi d'ailleurs le voit Robert W. Kerr : « Any adoption of special constitutional status for a single province in presently foreseeable circumstances would likely result in acceptance of the premise that Quebec's provincial government requires a higher level of autonomy to realize its linguistic and cultural aspirations. It is implicit in this premise that it is the provincial government in Quebec that will carry the primary, if not, indeed, the only, responsibility for pursuing its own linguistic and cultural aspirations. »²

Le Canada anglais a toujours eu beaucoup de difficulté à endosser le concept de « dualité » canadienne tel que le comprennent les Québécois et il n'a jamais cessé d'éprouver une profonde aversion envers la notion de « statut particulier » que le Québec, de son côté, d'une façon ou de l'autre, a toujours réclamé. La victoire du « non » au référendum, de même que les orientations constitutionnelles du Premier ministre Trudeau paraissent avoir réussi à mettre pour de bon au rancart ces concepts embarrassants et la Cour suprême semble bien avoir statué que ceux-ci n'ont jamais eu de base juridique.

C'est plutôt la proposition suivant laquelle les provinces sont égales qui semble devoir s'accréditer. Et il faut bien reconnaître qu'au cours des négociations constitutionnelles post-référendaires le gouvernement du Québec lui-même a largement contribué à affermir cette idée en formant un front commun et en signant un protocole d'entente avec sept autres provinces.

Il urge de le dire avec force en espérant qu'il est encore temps de le faire : du point de vue du Québec, sinon du point de vue de celui qui entend mieux ajuster la constitution aux conditions socio-politiques du Canada, le processus de révision constitutionnelle est bien mal amorcé.

D'une part, il est courant aujourd'hui de référer aux unités territoriales du pays comme constituant des régions plutôt que des provinces. Afin que ne soient pas diluées les revendications constitutionnelles québécoises, il importe d'insister sur le fait que le Québec ne saurait être considéré simplement

2. S. M. BECK et I. BERNIER, *supra*, note 1, p. 317.

comme une réalité socio-économique régionale mais comme constituant également, en tant que province, une réalité politique et que c'est précisément le degré suivant lequel le régime politique qu'instituait l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 pouvait ou non convenir au Québec, eu égard aux responsabilités spéciales résultant pour lui du fait de son caractère en prédominance français, qui fut la raison première de toutes les discussions depuis toujours et surtout depuis plus de vingt ans concernant la constitution canadienne. Il serait simplement désastreux de ne pas tenir compte de ce fait primordial dans le processus de révision constitutionnelle en cours.

Par ailleurs, au lieu de procéder à partir d'une conception socio-politique cohérente et rigoureuse du Canada et de s'attacher systématiquement à la révision en ajustant les éléments constitutionnels à cette conception, le gouvernement fédéral procède par tranches, apparemment sans vision d'ensemble et sans se soucier des conséquences que des modifications dans un secteur particulier pourront avoir sur les autres secteurs. Une constitution est une totalité organique et non un monceau de pièces détachées. Cette proposition s'impose encore davantage quand la constitution s'applique à un pays de régime fédératif comme le Canada.

C'est avec raison qu'aux trois caractéristiques généralement mentionnées d'un régime fédéral — suprématie de la constitution, distribution des compétences juridictionnelles entre le gouvernement fédéral et les États membres et rôle des tribunaux en tant qu'interprètes de la constitution — Donald Smiley ajoute une quatrième caractéristique :

« The part that provinces, states, or regions take in the operations of a central government and, even more to the point, the responsiveness of the central authorities to territorially delimited attitudes and subnational interests. »³

Smiley dit de cette participation des provinces aux opérations des autorités centrales et de cette aptitude de la part de ces dernières à refléter les orientations des premières, qu'elles constituent un fédéralisme intra-étatique, par opposition aux dispositions qui régissent la répartition des juridictions entre le gouvernement fédéral et les États membres, qu'il qualifie de fédéralisme inter-étatique.

Cette distinction entre un fédéralisme inter-étatique et un fédéralisme intra-étatique montre bien que toute révision constitutionnelle valable doit être effectuée suivant une problématique d'ensemble, et non pas faite à la pièce, morceau par morceau, comme ce semble devoir être le cas au Canada. Or, pour le Québec, cette distinction est primordiale.

3. S. M. BECK et I. BERNIER, *supra*, note 1, p. 24.

Il importe de bien voir qu'il est impossible de se prononcer sur les orientations qu'il convient de donner aux institutions fédérales tant qu'on n'a pas convenu de la répartition des pouvoirs entre le fédéral et les provinces : un partage des pouvoirs qui procurerait une large autonomie au Québec diminuerait l'exigence de la reconnaissance de la dualité linguistique et culturelle au sein des institutions fédérales et, inversement, dans le cas d'une forte centralisation des juridictions au gouvernement fédéral, il faudrait veiller soigneusement à la reconnaissance de la dualité au niveau des institutions fédérales. Par ailleurs, avant de pouvoir se prononcer valablement sur la nature d'une réforme du Sénat, le Québec devrait exiger que soient connus les changements envisagés pour la Cour suprême, car, c'est l'une ou l'autre, sinon l'une et l'autre, de ces institutions qui devront reconnaître et protéger la dualité linguistique et culturelle au niveau fédéral.

Quelles que soient les conditions dans lesquelles s'effectue la révision constitutionnelle, on ne saurait escamoter sans risque grave pour l'avenir du Canada et du Québec les questions de la dualité canadienne et du statut particulier du Québec. Des centaines de Québécois pourtant modérés l'ont maintes fois affirmé : pour pouvoir exister en toute sécurité au sein du Canada, les Québécois francophones ont besoin de mieux contrôler leur environnement politique que ce ne fut le cas jusqu'ici. Et c'est avant tout au nom de la survie et de la promotion du français qu'ils ont dans le passé et qu'ils vont continuer, d'une manière ou d'une autre, à formuler cette revendication. Défendre et promouvoir le français, c'est pour eux tenter de satisfaire un besoin fondamental, d'autant plus profond qu'il concerne leur dignité et leur vitalité mêmes en tant que collectivité originale en Amérique du Nord.

Toutefois, dans les circonstances actuelles, ceux qui ont à cœur une révision constitutionnelle qui conviendrait au Québec devront chercher des voies inédites pour garantir la protection de la langue et de la culture françaises au Canada et procurer au Québec le rôle de premier plan, dans cette protection, que lui confère le fait qu'il soit le point d'appui principal et le premier garant de cette dualité. Les orientations préconisées par la Commission d'enquête Pepin-Robarts restent instructives sous cet aspect.

La question se pose de savoir si la reconnaissance constitutionnelle de la dualité canadienne peut se limiter aux aspects reliés à la langue et à la culture ou si elle doit englober toutes les instances de la société, y compris l'économie. Bien que la recherche d'une formule qui aurait englobé l'ensemble des instances sociales eut certes assuré une meilleure protection du pôle français de la dualité, il semble bien que l'on doive convenir que la façon dont s'est amorcé le processus de révision constitutionnelle impose que l'on borne l'affirmation de la dualité aux seuls aspects linguistiques et culturels,

tout en prenant en considération les supports sociaux que ces derniers requièrent pour leur plein épanouissement.

2. Amendements nécessaires

De la *Loi constitutionnelle de 1982*, j'ai dit qu'elle constituait « une œuvre inachevée et perfectible »⁴. De son côté, Gil Rémillard parle d'« un compromis inachevé »⁵. Cette loi comporte certes des aspects positifs : elle supprime le dernier lien colonial avec le Royaume-Uni, elle comprend une charte des droits et libertés, un principe de péréquation, la reconnaissance des droits des autochtones, une redéfinition du partage des compétences législatives concernant les richesses naturelles et une formule d'amendement.

Par contre, du point de vue du Québec, la nouvelle loi constitutionnelle est insatisfaisante sous plusieurs aspects fondamentaux et, bien que la possibilité de l'amender conformément à ses intérêts apparaisse aujourd'hui très aléatoire, il importe de faire quand même connaître dès maintenant, avec le plus de vigueur possible, la nature des modifications nécessaires pour que ce document soit acceptable au Québec. Ces modifications devraient porter à la fois sur les prémisses régissant la révision constitutionnelle, sur la formule d'amendement et sur les dispositions relatives à la question linguistique et à celles portant sur la liberté de circulation et d'établissement.

2.1. L'affirmation du principe de la dualité canadienne

Plusieurs auraient souhaité que le premier article de la nouvelle constitution affirme la dualité canadienne ou, du moins, qu'un préambule à celle-ci énonce le principe de la dualité. Dans une résolution adoptée en décembre 1981, l'Assemblée nationale du Québec faisait de la reconnaissance des principes de la dualité et de l'égalité des peuples fondateurs, et du caractère distinct de la société québécoise une condition d'acceptation par le Québec de la constitution révisée. Il semble bien que le Québec n'a plus d'autre choix aujourd'hui que de renoncer à cette exigence. Il est sans doute plus indiqué qu'il se concentre sur l'examen des façons de modifier les articles de la loi constitutionnelle qui contredisent le principe de la dualité, de sorte que cette dernière soit au moins reconnue dans les faits.

4. *La Presse*, 17 avril 1982.

5. Allocution lors du colloque consacré à l'examen de la *Loi constitutionnelle de 1982*, *Le Devoir*, 2 juin 1983.

2.2. La formule d'amendement

La formule d'amendement ne contient pas de droit de veto constitutionnel absolu pour le Québec. Ce dernier, tout comme les autres provinces, se voit reconnaître un droit de veto seulement dans des matières spécifiques : la monarchie ; le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs qui la représentent en 1982, l'usage du français et de l'anglais et la composition de la Cour suprême du Canada.⁶ En outre, toute province qui refuserait un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement fédéral recevrait une juste compensation lorsqu'il s'agirait d'éducation ou d'autres domaines culturels.⁷

En décembre 1981, l'Assemblée nationale du Québec posait comme deuxième condition de son acceptation de la nouvelle constitution canadienne l'attribution au Québec d'un droit de veto absolu ou d'un droit de retrait général assorti de la pleine compensation financière. Il semble bien que, dans les conditions actuelles, le gouvernement fédéral de même que la majorité des autres provinces se refuseraient à acquiescer à cette exigence.

La *Loi constitutionnelle de 1982* comporte une autre disposition qui risque d'être très dommageable pour le Québec, l'article 42(1) selon lequel les institutions fédérales pourraient être changées sans l'assentiment du Québec. Il est notamment impensable que les pouvoirs du Sénat, le mode de sélection des sénateurs, le nombre de sénateurs pouvant représenter une province de même que la Cour suprême, sauf en ce qui a trait à sa composition, puissent être modifiés sans l'accord du Québec et même malgré son opposition. Or c'est pourtant au Sénat et à la Cour suprême que se trouvent les seules possibilités qui restent de faire reconnaître la dualité canadienne au niveau fédéral et, de ce fait, le Québec, principal point d'appui et premier garant de la dualité, est pleinement justifié de réclamer un droit de veto spécifique en ce qui concerne ces domaines cruciaux.

2.3. La question linguistique

La loi de 1982 fait de la constitution le protecteur des minorités, notamment des minorités linguistiques. Cette orientation vient à l'encontre de l'opinion de ceux qui soutiennent que le Québec possède une obligation imprescriptible de protéger la langue française sur son territoire, que le droit de déterminer seul le régime linguistique qui lui convient devrait lui être reconnu dans la constitution et que la décision de faire ou de ne pas faire inscrire dans la constitution les droits de sa minorité linguistique devrait lui

6. Art. 41.

7. Art. 40.

appartenir. Sous sa forme actuelle, l'article 23, tel que les tribunaux paraissent devoir l'interpréter, est susceptible d'engendrer de graves conflits avec le Québec qui s'est doté d'une charte de la langue française⁸. Celle-ci a eu dans l'ensemble des effets très positifs sur la promotion du français dans cette province et il vaudrait beaucoup mieux faire confiance à la sagacité des Québécois pour effectuer les rajustements qui pourraient s'imposer en ce qui concerne les droits des anglophones que de les contraindre par une constitution que leur gouvernement refuse de reconnaître. À tout le moins, il s'impose que le texte de l'article 23 soit soumis à l'examen d'experts québécois et fédéraux afin d'en mieux préciser le sens et la portée et de limiter le plus possible les possibilités de conflit avec la loi 101.

3. Suggestions préliminaires pour une réforme du Sénat

Le professeur Gil Rémillard a fait état, devant le comité conjoint du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, des problèmes actuels du Sénat. Quelles qu'aient été les intentions des Pères de la Confédération concernant notamment la fonction de représentation des provinces ou des régions, il est communément admis que le Sénat n'a été qu'un faible véhicule des intérêts des diverses parties du pays.

On impute parfois cet échec à la piètre qualité de ses membres. Cette explication porte à faux car, au cours des récentes décennies tout au moins, il s'est trouvé plusieurs personnalités de qualité parmi les sénateurs : parmi eux d'anciens premiers ministres provinciaux et des ministres fédéraux encore jeunes et remplis de dynamisme, de même que d'autres personnes ayant fait honneur à leur profession, choisis en raison de l'expérience précieuse qu'elles pouvaient apporter. Et ceux qui connaissent bien le Sénat estiment qu'il s'y accomplit du bon travail, tant en ce qui concerne l'amélioration des projets de loi que la poursuite de travaux d'enquête. Pourtant le Sénat ne jouit d'aucune reconnaissance publique et les sénateurs eux-mêmes sont loin d'avoir le prestige que l'importance de leur tâche devrait leur mériter.

De nombreux projets de réforme du Sénat ont été proposés ces dernières années. Bien que ceux-ci comportent nombre de propositions dignes d'être retenues, je partage l'opinion sévère de Gordon Robertson au sujet de la plupart d'entre eux : « Les projets de réforme du Sénat présentés ces dernières années semblent mal concorder tant avec nos besoins qu'avec la réalité du fédéralisme. » Pour Gordon Robertson, « la seule solution est l'élection des sénateurs »⁹. En effet, on aura beau nommer au Sénat des

8. L.R.Q., c. C-11 (loi 101).

9. Allocution à l'occasion du colloque sur la *Loi constitutionnelle de 1982, Le Devoir*, 2 juin 1983.

personnes prestigieuses des diverses professions et s'ingénier à améliorer de toutes les façons possibles son fonctionnement, rien ne pourra accroître substantiellement sa crédibilité tant que les sénateurs seront nommés par le gouverneur général sur proposition du Premier ministre, c'est-à-dire par voie de patronage. Toute réforme valable du Sénat, en vue de lui donner toute l'importance qu'il devrait avoir dans le fonctionnement du Parlement canadien, doit, à mon avis, passer par l'élection de ses membres. C'est là, selon moi, la réforme cruciale qu'il convient d'effectuer, tous les autres changements nécessaires ou souhaitables devant être effectués en tenant compte de cette primordiale obligation. La principale raison qui motive mon opinion à ce sujet est la suivante : même si le Sénat peut techniquement, dans le contexte où il se trouve actuellement, procéder lui-même à d'importantes améliorations dans son fonctionnement, on voit mal ce qui pourrait tout à coup le motiver à faire ce qu'il n'a pas fait jusqu'ici. Rien de moins que la perspective d'un amendement constitutionnel n'est requis pour l'inciter à se remettre lui-même sérieusement en question. Or, à l'instar d'autres personnes, j'estime que la réforme critique, celle qui est le plus susceptible d'engendrer une véritable dynamique de changement, c'est la proposition d'une élection des sénateurs.

3.1. Une problématique

De nombreux projets de réforme du Sénat ont été proposés ces dernières années : le *bill* C-60 du premier ministre Trudeau, les projets de la Canadian West Foundation, de la Colombie britannique, de l'Ontario Advisory Committee et du Barreau canadien, de même que les recommandations de la Commission d'enquête sur l'unité canadienne (Pepin-Robarts) et les propositions du Parti libéral du Québec contenues dans *Une nouvelle fédération canadienne* (Livre beige). Certains de ces projets vont plutôt dans le sens d'un affaiblissement que d'un renforcement du Sénat et la plupart recommandent un mode de nomination des sénateurs, à être désormais généralement exercé de façon conjointe par le gouvernement fédéral et les provinces, plutôt que leur élection. Par ailleurs, cependant que des projets de réforme conserveraient au Sénat son rôle de seconde chambre législative, d'autres en feraient plutôt un organisme représentatif des provinces chargé de vérifier la conformité des projets de loi fédéraux avec les intérêts provinciaux. Enfin, ces projets s'interrogent sur le degré suivant lequel un Sénat réformé devrait refléter la dualité, le multiculturalisme et le régionalisme.

Dans le mémoire qu'il a présenté récemment devant le Comité conjoint du Sénat et de la Chambre des communes, le professeur Gil Rémillard, à mon avis, a éloquemment démontré que la réforme du Sénat doit conserver à ce dernier sa fonction législative. La réforme doit viser à lui permettre de

l'exercer mieux que ce n'est le cas présentement de façon à rendre le parlementarisme canadien plus efficace.

Parmi les raisons que cite le professeur Rémillard pour conserver au Sénat sa fonction législative, la nécessité d'apporter un contrepois à la toute-puissance de la Chambre des communes et de freiner les tendances «totalitaires» inhérentes au fonctionnement d'une Chambre législative soumise, en raison de la règle d'une majorité partisane, au bon vouloir du gouvernement, me paraît particulièrement convaincante. Un Sénat réformé pourrait se donner comme un de ses rôles les plus spécifiques d'agir comme un protecteur des citoyens contre les tendances du gouvernement d'envahir indûment le champ des libertés individuelles et collectives.

De même, en ce qui concerne la fonction d'enquête, le Sénat a maintes fois démontré qu'il pouvait s'en acquitter de façon excellente. Je partage l'avis de ceux qui estiment que la réforme anticipée du Sénat devrait lui octroyer cette fonction de façon explicite et lui procurer, en outre, tous les moyens requis pour qu'il puisse être l'organisme par lequel s'effectuent d'ordinaire les études aujourd'hui confiées aux Commissions royales d'enquête. En outre un Sénat réformé devrait être habilité, sinon à procéder seul aux nominations aux grands services gouvernementaux et paragouvernementaux, du moins à participer à ces nominations ou encore à disposer d'un droit de veto, lequel sous cet aspect pourrait être d'une durée illimitée.

Mais la grande fonction, celle qui établirait le Sénat dans sa grandeur véritable et qu'une réforme du Sénat devrait veiller à lui octroyer, c'est celle d'être le gardien tutélaire, pour ainsi dire le ciment, de la fédération canadienne. Cette fonction, à mon avis, le Sénat ne l'accomplira de façon adéquate que si ce sont les provinces et non des régions quelconques qui s'y trouvent représentées et cela parce que les régions ne constituent tout au plus aujourd'hui que des entités socio-économiques alors que c'est la pleine réalité politique du pays qui devra s'exprimer au Sénat. Plus particulièrement, si la réforme du Sénat s'impose de façon si urgente aujourd'hui, c'est parce que l'on voit en lui l'institution qui serait le plus susceptible d'atténuer sinon de dissiper les deux plus grandes menaces qui confrontent le fédéralisme canadien : l'aliénation croissante des provinces de l'Ouest et le profond sentiment d'insécurité que ressentent les Québécois francophones. En réalité, le principal problème de toute réforme valable du Sénat, celui qui en constitue pour ainsi dire le nœud gordien peut se formuler de la façon suivante : comment concilier une meilleure représentation au Sénat des provinces occidentales, comment par conséquent leur assurer une plus grande présence au sein des instances institutionnelles centrales du pays tout en faisant en sorte que s'y applique le principe de la dualité linguistique et

culturelle, suivant une formule qui permette la plus grande égalité possible entre les deux pôles de la dualité conformément aux vœux de la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, et tout en ayant à l'esprit que le pôle francophone n'est pas constitué uniquement du « Canada français » mais qu'il comporte également un gouvernement, celui du Québec, qui encadre politiquement la très grande majorité des francophones du pays ?

3.2. Des mécanismes

La première décision à prendre en ce qui concerne la réforme du Sénat, et certes la décision la plus cruciale parce qu'en un sens elle conditionne tout le reste, va consister à choisir entre deux procédés de choix des sénateurs : leur nomination ou leur élection. Ceux qui s'opposent à l'élection des sénateurs — et ils sont nombreux — paraissent craindre qu'un Sénat élu ne soit trop puissant et qu'il s'ensuive des rivalités entre lui et la Chambre des communes ainsi que le gouvernement, aboutissant à de pénibles impasses politiques. Mais en même temps ces spécialistes, pour la plupart, émasculeraient le Sénat de son pouvoir de législation et le convertiraient plutôt, suivant les termes du professeur Gérard A. Beaudoin « en un Conseil de la fédération qui verrait à l'harmonie des relations fédérales-provinciales, qui ne serait pas d'abord une Chambre législative, ... »¹⁰

Il faudrait bien entendu veiller à réduire au minimum les possibilités de conflit entre un Sénat élu et la Chambre des communes ainsi que le gouvernement, par exemple, comme le suggère lui-même le professeur Beaudoin, en prévoyant dans la constitution « que le gouvernement fédéral ne serait pas responsable à cette chambre ». Mais ce ne serait pas aussi une solution valable de faire dépendre les sénateurs — ou les membres du conseil de la fédération — des gouvernements provinciaux qui, en tout ou en partie, les auraient nommés. Il importe avant tout, en effet, dans un Sénat réformé, d'assurer l'entière indépendance et autonomie de ses membres par rapport à tous les gouvernements, tant provinciaux que fédéral.

Malgré toutes les craintes qu'il est possible d'entretenir à l'endroit de l'élection des sénateurs, je suis d'avis que la modalité d'une élection s'impose afin que le Sénat réformé soit suffisamment « musclé », suivant l'expression du sénateur Frith dans son discours des 2 et 9 décembre 1982 au Sénat sur le sujet. Dans un régime de démocratie parlementaire comme celui du Canada, la crédibilité, le prestige, sinon la légitimité, d'une institution, surtout si elle

10. *Le Devoir*, 2 juin 1983.

se veut législative, passe obligatoirement par l'élection, par laquelle seulement peut se déléguer la souveraineté populaire.

L'élection des sénateurs étant acquise, il faudrait, bien entendu, veiller à ce qu'elle n'entraîne pas de graves dysfonctions dans le fonctionnement du régime parlementaire canadien : par exemple, l'unité territoriale de l'élection des sénateurs serait une province ou un district à l'intérieur d'une province et non un comté, la discipline de parti serait relâchée sinon abolie, la possibilité de l'élection de sénateurs non partisans serait assurée, la durée du mandat des sénateurs pourrait être différente de celle des députés, les élections tenues à date fixe et porter chaque fois sur la moitié des sénateurs, un régime de proportionnalité devrait être adopté de façon à garantir que toutes les provinces du pays soient équitablement représentées, suivant une formule semblable à celle que le professeur André Bernard suggérait récemment devant le Comité conjoint du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, et ainsi de suite.

Le principal obstacle, à mon avis, à l'élection des sénateurs ce serait la dépendance de ces derniers à l'égard des partis politiques. Or cette dépendance existe actuellement, même si les sénateurs sont nommés. Et cette dépendance pourrait être atténuée si on abolissait ou tout au moins restreignait la discipline de parti dans les délibérations du Sénat. Mais, même en ce cas, comment peut-on penser qu'une personne devenue sénateur par la médiation d'un parti ne soit pas tentée de suivre la ligne de ce parti telle qu'elle se dégagerait à la Chambre des communes? Décider d'élire les sénateurs, ce serait un peu comme pénétrer dans une chambre mystérieuse ou encore ouvrir une boîte de Pandore, sinon un panier de crabes! La dynamique du suffrage universel, tant qu'elle n'a pas été apprivoisée par l'expérience, comporte une large part d'incertitude. L'ancien sénateur Eugène Forsey a tenu à ce sujet, devant le Comité conjoint sur la réforme du Sénat, des propos que je fais largement miens.

Mais il n'y a guère d'innovations d'une certaine ampleur qui ne comportent pas de risques certains. Une fois ces risques et les avantages escomptés pesés et comparés, il faut pourtant décider et, dans le cas présent, il me semble que les avantages prévisibles l'emportent sur les inconvénients possibles.

Quant aux risques de conflit entre la Chambre des communes et un Sénat élu, ils existent bien sûr, mais l'important c'est qu'il existe des procédures propres à éviter l'impasse. Il me semble qu'il est possible d'atténuer considérablement ce risque d'impasse, en rendant seulement suspensif et pour une durée relativement brève le veto du Sénat en matière de législation, comme c'est d'ailleurs le cas en ce qui concerne les amendements

constitutionnels¹¹, en recourant au déclenchement d'élections à la Chambre des communes ou encore, à terme, au Sénat, de même qu'en prévoyant des mécanismes de conciliation.

En ce qui touche à la représentation des provinces ou des régions, diverses formules ont été proposées, allant d'une représentation égale pour chaque province en passant par un nombre déterminé au prorata des populations et jusqu'à l'attribution de 50% des sièges à des francophones. Bien qu'il soit difficile de concilier tous les points de vue à ce propos, je pense qu'une formule de compromis acceptable consisterait dans l'attribution de 25% des députés aux quatre provinces de l'Ouest, 25% à l'Ontario, 25% au Québec et 25% aux quatre provinces maritimes. Afin d'atténuer le sentiment d'aliénation qui prévaut à l'Ouest, on pourrait attribuer à ces provinces 30% des sièges, ce qui supposerait que les provinces atlantiques, qui sont trois fois moins peuplées, devraient accepter de voir leur proportion baisser à 20% seulement. (Il faudrait également accorder quelques sièges aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon)

Au nombre des principaux critères qui devront guider la décision concernant les modalités de représentation des sénateurs, il faudra, en effet, avoir à l'esprit une double exigence : la nécessité de dissiper le sens d'aliénation parmi les provinces de l'Ouest et celle de garantir la dualité linguistique et culturelle du Canada. À ce dernier sujet, le *bill* C-60 contenait une disposition, dite de « double majorité », qu'il conviendrait de conserver. L'article 69(2) stipulait que « les mesures ayant une importance linguistique spéciale doivent, à la Chambre de la Fédération, être adoptées par un vote comprenant simultanément a) la majorité des voix exprimées des membres anglophones, et b) la majorité des voix exprimées des membres francophones ».

Avec Gordon Robertson, j'estime que, dans un Sénat réformé, la procédure de « double majorité », à la condition qu'elle s'applique à toutes les questions ayant une incidence linguistique, celles présentées à la Chambre des communes aussi bien qu'au Sénat, serait susceptible de protéger grandement les minorités francophones du pays et, à certaines conditions, d'atténuer le sentiment de frustration et les impulsions à la colère qui autrement, eu égard à la présente *Loi constitutionnelle de 1982*, ne manqueraient pas de s'exprimer au Québec un jour ou l'autre.

Il faut toutefois bien voir que le recours à une « double majorité » qui ne s'appliquerait qu'à l'occasion des législations ayant une incidence linguistique, n'aurait guère d'intérêt pour le Québec. En effet, le Québec, sous

11. *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 47.

réserve des articles pertinents de la charte des droits, dispose de tous les pouvoirs susceptibles de procurer aux Québécois francophones une entière sécurité linguistique. La « double majorité » est bien plutôt susceptible de jouer en faveur de la minorité anglophone au Québec, tout comme elle favoriserait les minorités francophones dans les autres provinces.

Pour que le principe de la « double majorité » soit jugé attrayant par le Québec — à vrai dire pour que l'intérêt au Québec pour une réforme du Sénat puisse s'éveiller — il faudrait étendre son application à d'autres domaines que la simple question linguistique et, tout au moins, l'appliquer également à « l'éducation et à d'autres domaines culturels », tel que le stipule l'article 40 de la constitution canadienne de 1982. Si l'exercice de la « double majorité » pouvait, en outre, s'étendre à d'autres secteurs, tels les affaires sociales et l'immigration, alors, le Québec, j'en suis convaincu, s'enthousiasmerait pour la réforme du Sénat et s'engagerait activement à la rendre possible.

Il faut voir enfin que, pour que la « double majorité » remplisse convenablement la fonction pour laquelle elle existerait — à savoir la protection et la promotion de la dualité canadienne — il faudrait examiner attentivement les modalités de son application.

Sans aller jusqu'à inclure dans la réforme du Sénat le mécanisme du « comité dualiste » proposé dans le Livre beige du Parti libéral du Québec, il s'imposerait que, pour toute question à laquelle interviendrait le principe de la « double majorité », la discipline du parti soit purement et simplement abolie et que les deux majorités puissent se constituer en quasi-caucus, de façon à ce que les problèmes à l'étude puissent être bien évalués dans leurs dimensions linguistiques, culturelles et sociales propres et que, de part et d'autre, des décisions sagaces puissent être prises. Par ailleurs, quelle que soit la distribution des votes dans l'un et l'autre groupe, il s'imposerait, pour qu'une mesure reçoive l'approbation majoritaire du Sénat dans son ensemble pour être adoptée. Enfin, dans tous les cas où l'on recourrait à la « double majorité », le veto du Sénat devrait être d'une durée illimitée et non pas seulement suspensif.

Dans le cas de l'extension du droit de scrutation de la « double majorité » à d'autres domaines qu'au strict aspect linguistique, une autre question se poserait : de qui seraient constituées les « deux majorités », des sénateurs anglophones et francophones du pays ou bien des sénateurs du Québec et de ceux des autres provinces ? Car, alors, ce ne serait plus seulement ni même surtout l'aspect linguistique qui serait déterminant, mais bien les dimensions culturelles et sociales. Ce serait là accorder au Québec une sorte de « statut particulier » et je suis conscient que cette idée répugne au reste du pays. Et pourtant, dès lors que l'on s'attache sérieusement à

répondre aux revendications véritables du Québec, on a beau vouloir la mettre au rancart, c'est cette formule d'un « statut particulier » qui, sous une forme ou sous une autre, refait interminablement et, par la force des choses, souvent agressivement, surface. Il importe, par ailleurs, de souligner que l'autre « majorité » disposerait du même droit de s'opposer à toute législation qui ne lui conviendrait pas. Il faut toutefois prévoir qu'elle s'en prévaudrait moins souvent.

Il est un dernier point que je désire soulever : il concerne la possibilité même de réformer le Sénat. Suivant l'article 42 de la constitution canadienne de 1982, la décision devra être prise suivant les dispositions de l'article 38, à savoir : a) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes ; b) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces comprenant au moins 50 % de la population canadienne. En ce qui concerne le Sénat, il ne dispose que d'un veto suspensif de six mois¹² et, par conséquent, une fois ce délai écoulé, la décision de réformer le Sénat pourrait être prise malgré son opposition. En ce qui concerne la Chambre des communes, il faudrait attendre qu'une majorité des députés y soit favorable. Les pressions du gouvernement et notamment du Premier ministre, s'ils favorisent la réforme, devraient normalement suffire à convaincre la majorité des députés à donner leur accord. L'approbation de sept provinces constituant plus de 50 % de la population est plus aléatoire.

Le sénateur Royce Frith, dans le numéro de mai/juin de la revue *Policy Options*, suggère, en cas de refus des provinces, la tenue d'un référendum. Si la majorité des citoyens approuve le projet de réforme, écrit le sénateur Frith, « and the message is clear enough, transfer of power will grudgingly take place in accordance with the new amending formula ». Malgré tout l'intérêt que je trouve à cette suggestion, je ne saurais l'endosser sans réserve. Je ne saurais, en effet, souscrire à une procédure qui permettrait de procéder à la réforme du Sénat, non seulement malgré l'opposition de l'Assemblée nationale du Québec, mais encore en dépit d'un vote contraire de la majorité de la population québécoise. Ce qui est en cause, c'est toute la conception du Canada que la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme a voulu accréditer en affirmant que le Québec est la pierre d'assise, le principal soutien et le premier garant de la langue et de la culture françaises au Canada, donc l'un des deux pôles de la dualité canadienne. J'ose espérer que jamais, malgré les dispositions des articles 38 et 42 de la Constitution canadienne de 1982, il ne s'effectuera plus de modifications constitutionnelles, ni notamment de réforme du Sénat, malgré l'opposition de l'Assemblée nationale du Québec. Encore moins, j'ose le croire, recourra-t-on au

12. Art. 47.

procédé d'un référendum à l'issue duquel une majorité de Canadiens qui auraient endossé la réforme du Sénat pourraient imposer leur volonté à une majorité de Québécois qui auraient manifesté leur opposition. Même si le tragique précédent de novembre 1981 par lequel le Québec s'est trouvé isolé et bafoué fait désormais partie de l'histoire politique du Canada, j'espère que l'on n'osera jamais recourir à un procédé aussi odieux. Dans l'éventualité donc d'un référendum sur la réforme du Sénat, j'ose croire qu'on appliquerait le même principe de la « double majorité » qu'il conviendrait d'adopter pour le Sénat lui-même.