

Pour un Parlement fédéral plus démocratique

Jean-Pierre Gaboury

Number 6, Fall 1984

La réforme des institutions politiques

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/040463ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/040463ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

0711-608X (print)

1918-6584 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Gaboury, J.-P. (1984). Pour un Parlement fédéral plus démocratique. *Politique*, (6), 127–144. <https://doi.org/10.7202/040463ar>

Pour un Parlement fédéral plus démocratique

Jean-Pierre Gaboury
Université d'Ottawa

Femmes et hommes politiques et différents(es) observateurs(rices) de la scène politique discutent de réformes parlementaires d'une façon presque régulière. En effet cette question revient périodiquement: sûrement à chaque élection où le leader de l'Opposition s'engage à réformer le Parlement. Parfois le sujet devient d'actualité et toute la classe politique en parle. On dispose donc maintenant d'une imposante documentation sur ce sujet, signalons en particulier deux excellents volumes publiés dernièrement, (Neilson, MacPherson; 1978. D'Aquino, Doern, Blair; 1983) de même que le très bon rapport du Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure (1982-1983).

Le Parlement n'est pas plus attardé que les autres institutions politiques, mais étant le cœur de notre système démo-libéral, son retard est plus choquant que celui des autres. L'enjeu, théoriquement du moins, est plus grand et chacun a son reproche à lui adresser: le(a) citoyen(ne) se scandalise des joutes puérides qui marquent la période de questions, l'observateur(rice) fustige le misérable esprit partisan, le(a) député(e) déplore son peu de contrôle sur le gouvernement, etc. Il faut bien le reconnaître, le mécontentement à l'égard de notre Parlement est assez généralisé, non seulement auprès de la population en général, comme l'indiquent les enquêtes

sociologiques (Clarke, Jenson, Leduc, Pammet; 1980, 29); mais également chez les analystes du Parlement (Pelletier, 1979, 48) de même que chez les parlementaires eux-mêmes (D'Aquino, Doern, Blair; 1983, 31).

Les principales critiques que l'on formule à l'égard de notre régime représentatif tournent autour de deux points: le déclin du législateur et la représentativité du Parlement. On souligne en effet depuis longtemps la baisse du pouvoir législatif non seulement ici, mais dans presque tous les pays occidentaux, à l'exception peut-être des États-Unis où le Congrès semble échapper à ce mal. Cette thèse de l'affaiblissement du Parlement est largement partagée au Canada, bien que d'aucuns doutent fort que notre Parlement ait déjà été plus puissant qu'il ne l'est présentement et si partant, le diagnostic de la fatigue du Parlement n'est pas erroné (Blair; 1968). Ceci dit, plusieurs ne qualifient plus notre régime politique de régime parlementaire, mais de régime de cabinet (Matheson; 1976, 1) ou même de régime de premier ministre (Smith; 1979, 305). Notre société politique est, semble-t-il, parmi les démocraties libérales, celle qui accorde le plus d'autorité au pouvoir exécutif et en particulier au chef du gouvernement. Cette théorie du dépérissement du Parlement implique la rupture de l'équilibre entre le législatif et l'exécutif supposément inhérent au parlementarisme britannique.

Depuis quelques années, on souligne de plus en plus à quel point notre système électoral déforme la représentation parlementaire de chaque parti politique (Cairns, 1968) et comment cela empêche la Chambre des communes de jouer pleinement son rôle d'institution unificatrice au sein de la société canadienne (Gibbins; 1982).

On a pas seulement parlé de réformes parlementaires, on en a même réalisées quelques unes dernièrement: en 1968, en 1980 et en 1982. Elles ont dans l'ensemble modernisé la Chambre basse et l'aident à mieux accomplir sa tâche toujours démesurée.

Il reste encore beaucoup à faire, surtout sous l'angle de l'idéal démocratique qui guide notre société politique.

Les institutions des démocraties libérales, on le sait, ne sont pas vraiment démocratiques, elles sont plutôt en voie de démocratisation. Elles doivent continuellement s'adapter, se raffiner en fonction de l'évolution de la mentalité et des pratiques politiques. Nous insistons donc ici sur quelques réformes dont on parle à droite et à gauche et qui rendraient notre Parlement plus démocratique.

Il serait facile d'élaborer à partir de l'idéal démocratique un projet de réformes majeures qui n'aurait aucune chance d'être pris au sérieux par les principaux intéressés(es). Nous nous contentons plutôt de formuler des propositions relativement modestes et que nous estimons réalistes et réalisables. Elles sont le plus souvent mises de l'avant par des parlementaires. Nous partons de notre régime parlementaire et nous cherchons à en préserver les principes (responsabilité ministérielle, cabinet issu du Parlement, etc.) de même que les pratiques les mieux ancrées (discipline partisane, fédéralisme décentralisé, etc.). Ceci étant, la réalisation de ces suggestions n'est pas pour autant acquise, car elle repose sur une volonté politique ministérielle souvent défaillante dans ce domaine.

Les réformes que nous proposons tournent autour des principales fonctions du Parlement, la législation, le contrôle de l'exécutif et la représentation; de son organisation et de son caractère bicaméral. La démocratie exige que le Parlement remplisse mieux les fonctions qu'on lui assigne.

La législation

Un Parlement, en théorie du moins, doit légiférer. On déplore généralement que le nôtre ne fasse qu'entériner les propositions de loi gouvernementales. Comment alors donner au Parlement une place plus grande en matière législative?

*Des « livres verts » et « blancs »
et des enquêtes*

Les observateurs(rices) et les députés(es) eux(elles)-mêmes reconnaissent que le Parlement ne deviendra jamais un véritable législateur. L'initiative législative appartiendra toujours d'une façon générale à l'exécutif et ce dernier dominera inévitablement les travaux des assemblées parlementaires. Plusieurs n'en pensent pas moins que le Parlement pourrait apporter une contribution certaine à la législation (D'Aquino, Doern, Blair; 1983, 78-84). Pour cela il faudrait qu'il intervienne avant que les propositions de loi ne soient formulées par le gouvernement et présentées à la Chambre, car quand celui-ci les dépose au Parlement, il a déjà entendu les parties et pris une décision mûrie et pratiquement irrévocable. J. A. A. Lovink (1979, 341) ayant tenté de déterminer la valeur de chacun des principaux projets de réforme du Parlement conclut que saisir le Parlement des questions avant qu'elles ne soient traduites en propositions législatives est la réforme la plus valable.

Il faudrait donc que le ministère, comme le souhaite C. E. S. Franks (Neilson, MacPherson; 1978, 254) ait davantage recours aux « documents de base » (« background papers »), appelés jadis : « livres verts » (« green papers ») et « livres blancs » (« white papers ») avant de déposer ses projets de loi. Dans un « livre vert », le gouvernement attire l'attention sur une question qui exige l'action gouvernementale et montre les différentes options qui lui sont offertes, sans prendre position. Dans un « livre blanc », le cabinet annonce son intention d'agir dans un domaine et il indique comment il compte agir.

Les fameux comités spéciaux appelés groupes d'étude parlementaires (« Task forces ») créés en 1980 se situent dans une telle perspective. Ces groupes d'étude, composés de peu de membres (autour de sept) enquêtent sur une question donnée et font rapport au Parlement dans un délai relativement court (environ six mois).

Ils ont presque tous les pouvoirs d'une commission royale d'enquête, assigner des témoins, consulter dossiers et documents, voyager, retenir les services appropriés, etc. L'expérience de ces groupes (par exemple les groupes d'étude sur les accords fiscaux fédéraux-provinciaux, (1981); sur l'autonomie politique des Indiens, (1982) et sur la participation des minorités visibles à la société canadienne, (1983) est certainement encourageante (Jackson; 1984 b, 4), tant par la qualité de leur recherche et de leur rapport, que par leur impact (du moins pour quelques uns) sur la législation.

Voilà manifestement la meilleure façon de donner au Parlement voie au chapitre en matière législative. Les parlementaires, un peu déliés de la discipline partisane au moment où ils scrutent «livres verts» et «livres blancs», quand ils enquêtent, abordent les problèmes avec indépendance et d'une façon constructive. Le ministre, quant à lui, n'étant pas encore engagé à soutenir un projet de loi, peut honorablement tenir compte des vues du corps législatif (Thomas dans Neilson, MacPherson; 1978, 159-160).

C'est malheureusement une manière plus lente et plus laborieuse de légiférer et on ne peut s'attendre à ce que le gouvernement l'utilise d'une façon systématique.

De la planification

Les députés(es) appellent également une meilleure planification des travaux législatifs de la part du gouvernement. Ils souhaitent que le cabinet annonce dans le discours d'ouverture («Speech from the Throne») les projets qu'il entend présenter au cours de la session et qu'il dépose ses principales propositions de loi au début de chaque session (D'Aquino, Doern, Blair; 1983, 87). Ils aimeraient également que les textes législatifs soient plus faciles à comprendre, que l'on ajoute à chaque projet un document précisant: les origines du projet, ses buts, ses principales caractéristiques, les règlements qui en découleront, etc. (Thomas dans Neilson, MacPherson; 1978, 162).

Des comités législatifs

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure dans son sixième rapport (1983) craint que le travail des comités permanents devienne trop lourd et recommande, comme en Grande Bretagne, la création de comités législatifs pour l'étude détaillée des projets de loi. Ainsi chaque projet de loi aurait son comité qui serait dissout à l'adoption de la loi.

Le contrôle de l'exécutif

Le corps législatif en régime parlementaire doit également contrôler (dans l'acception française de ce terme) l'exécutif, c'est-à-dire: le gouvernement et l'administration publique. Aux yeux de tous, le Parlement ne s'acquitte pas de cette deuxième fonction d'une façon satisfaisante (D'Aquino, Doern, Blair; 1983, 36. Neilson MacPherson, 1978, 313). On pense de plus en plus que le gouvernement lui-même, tel un apprenti sorcier, ne maîtrise plus la fonction publique, alors comment dans de telles conditions le Parlement pourrait-il exercer sa surveillance (Bellavance, Patry; 1984, 6)? Robert Stanfield prétend que le Parlement ayant laissé échapper les cordons de la bourse (les a-t-il déjà tenues?) ne pourra jamais les reprendre (Neilson, MacPherson; 1978, 44).

Les députés(es) eux(elles)-mêmes semblent encore moins préoccupés(es) par leur tâche de contrôleur que par leur besogne législative (Bellavance, Patry; 1984, 20). Il faut bien admettre qu'ils ne sont pas mieux équipés pour l'une que pour l'autre. Il importe, en particulier, d'améliorer la surveillance du législatif sur les finances publiques, les sociétés publiques et la législation déléguée.

De nouveaux comités de surveillance

Le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure de la Chambre des communes (1982-1983), s'inspirant largement de la Commission Lambert (Canada, Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité; 1979) recommande principalement la création de quatre nouveaux comités: un comité cadre de la politique financière, un comité des propositions de dépenses, un comité des sociétés et des organismes du gouvernement et un comité de coordination. Il faut rappeler que l'actuel Comité des comptes publics ne serait pas pour autant aboli et qu'il continuerait d'exercer ses fonctions de vérification.

Puisque la Chambre des communes, n'a pas vraiment l'occasion ni d'analyser la politique économique générale du gouvernement, ni de voir le lien entre rentrées et débours (Jackson, 1984b, 11), le comité cadre de la politique financière se pencherait sur la politique économique globale et les priorités du gouvernement, de même que sur la gestion de l'économie. Il serait également en mesure de vérifier le lien entre les recettes et les dépenses de l'État.

Les comités permanents auraient toujours la responsabilité d'examiner les prévisions budgétaires de leur ministère alors que le comité des propositions de dépenses examinerait les demandes de crédits du gouvernement et aurait une vue d'ensemble des sorties, notamment de celles de chacune des grandes enveloppes budgétaires.

On imposerait aux sociétés publiques, dont on déplore de plus en plus l'irresponsabilité et l'impudence (le ministre Clark ne nous a-t-il pas appris que nous ignorions leur nombre?), un comité des sociétés et des organismes du gouvernement chargé d'étudier leurs structures et leur gestion.

Enfin, un comité de coordination maintiendrait de bonnes communications entre les comités chargés d'examiner la responsabilité financière, pour éviter conflits et chevauchements.

La législation déléguée pose le problème épineux que l'on sait. Pour cette dernière, comme pour la responsabilité financière, un comité exclusivement voué à son contrôle n'est-il pas souhaitable? C'est du moins ce que suggère Raoul Barbe (1983) dans une étude fouillée de cette question. Il serait également bon, comme nous l'avons vu plus haut, que le cabinet présente avec chaque projet de loi les règlements nécessaires à son application.

La représentation

Le Parlement laisse encore à désirer quant à sa manière de représenter et de défendre les différents intérêts de la société canadienne. On souligne de plus en plus comment nos partis politiques devenus presque des partis régionaux sapent la légitimité du gouvernement et du Parlement. On montre également comment la discipline partisane empêche les députés de défendre les intérêts de leurs commettants. Il y a peut-être deux remèdes à cela: un nouveau mode de scrutin et une responsabilité ministérielle délimitée.

La proportionnelle

Les inégalités de notre mode de scrutin sont fort bien connues, on en a fait plusieurs fois la démonstration au cours des dernières décades tant au Canada qu'au Québec (voir parmi les publications les plus récentes: Québec, Commission de la représentation électorale; 1984. Irvine; 1979). Ce mode de scrutin ne répond clairement plus aux normes de la démocratie et à ce seul titre, il est indéfendable. D'ailleurs la plupart des démocraties libérales, auxquelles nous aimons nous comparer, ont substitué à celui-ci un mode de scrutin plus équitable. On le garde pourtant jalousement depuis 1792... Au surplus il empêche les partis et la Chambre des communes de représenter la diversité canadienne.

On trouve actuellement sur la place publique un éventail riche et varié de différents modes de scrutin, chacun ayant ses avantages et ses inconvénients. Nous pensons tout simplement qu'un mode de scrutin proportionnel approché serait une nette amélioration: que ce soit une variation sur le modèle allemand, c'est-à-dire un système mixte qui combine le scrutin majoritaire et proportionnel d'une façon plus ou moins équilibrée, comme le proposent, Donald Smiley (Neilson, MacPherson; 1978, 75), le Rapport Pépin-Robarts et quelques autres; ou que ce soit une forme plus classique de représentation proportionnelle modérée avec attribution des sièges au plus fort reste ou à la plus forte moyenne. Nous préférons, quant à nous, la représentation proportionnelle approchée avec attribution des sièges au plus fort reste, à cause de sa simplicité et de sa sensibilité à l'égard de toutes les formations politiques. En choisissant des circonscriptions naturelles et de taille moyenne (de 5 à 10 sièges, par exemple) on peut préserver l'identification du(de la) citoyen(ne) avec sa région et ses députés(es) devenus(es) porte-parole des intérêts régionaux.

Il est malheureusement hasardeux de déterminer d'une manière précise les effets d'un tel mode de scrutin sur notre régime parlementaire. On peut néanmoins songer à deux conséquences heureuses: un Parlement plus représentatif et un Parlement plus fort. Chacun de nos trois partis politiques devenus plus représentatifs de la société canadienne donnerait une plus grande légitimité à la Chambre des communes. Celle-ci pourrait alors mieux représenter et concilier les intérêts divergents de la société. On peut également penser que l'autorité du ministère sur le Parlement serait moins grande si le système électoral fabriquait des majorités parlementaires plus rarement et plus faiblement. Ce serait un élément important dans la tentative de renforcer le législatif face à l'exécutif.

Il est évident qu'avec la représentation proportionnelle les majorités parlementaires seraient plus rares. D'ailleurs gouvernement

minoritaire n'implique pas nécessairement l'instabilité ministérielle, pourvu que l'on sache faire les aménagements nécessaires au fonctionnement de la Chambre basse. Nous y reviendrons plus bas. L'idéal de la stabilité politique est bien profond dans notre pensée politique et c'est inévitablement en son nom que l'on s'oppose à tout changement du mode de scrutin. Il y a ici une attitude enracinée qui ne sera pas facile à modifier. Il faudrait aussi remettre en cause l'idée reçue dans ce pays selon laquelle les gouvernements minoritaires et les gouvernements de coalition sont moins efficaces (Geller-Schwartz; 1979). La réforme législative repose donc sur un changement de certaines attitudes.

Une responsabilité ministérielle délimitée

Le principe de la responsabilité gouvernementale s'est transformé en principe de stabilité gouvernementale par la discipline de parti écrit Gaston Deschênes (1984, 29). La discipline de parti est en effet extrêmement forte chez nous, elle domine presque tous les aspects de notre vie parlementaire et il apparaît bien inutile de la remettre en cause. Ceci étant, ne pourrait-elle pas être moins rigide?

Le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada (1972, 37) recommandait que l'on enlève au premier ministre le pouvoir de recommander la dissolution du Parlement. Les élections auraient lieu à un moment déterminé à tous les quatre ans, à moins d'une part, que le gouvernement ne soit défait (soit par une motion de censure ou par la défaite d'une proposition législative assortie d'une motion de confiance) ou d'autre part, que la Chambre des communes se vote une résolution pour se dissoudre.

Cette proposition n'est pas si radicale qu'elle le semble à première vue. Elle ne remet sûrement pas en question le parlementarisme. À l'exception des élections à une période fixe, elle ne ferait que codifier notre pratique parlementaire. En effet le

ministère n'a pas à démissionner si un projet de loi est rejeté par la Chambre à moins qu'il ne l'ait associé à une motion de confiance. Il convient toutefois de réglementer cette pratique pour que les partis d'opposition cessent de réclamer la démission du gouvernement au moindre rejet d'une proposition ministérielle.

Une telle mesure pourrait avoir plus d'un avantage. En premier lieu, elle rendrait nos élections plus démocratiques, plus équitables, en enlevant au premier ministre et au parti ministériel la prérogative de déterminer le moment des élections. À chances moins inégales, libéraux et progressistes-conservateurs alterneraient au pouvoir plus facilement. N'estime-t-on pas cette alternance essentielle au parlementarisme à la britannique? En deuxième lieu, cette disposition en privant l'exécutif de son arme la plus forte contre le législatif, la dissolution, contribuerait au renforcement de celui-là. Dans un tel contexte, la discipline partisane s'imposerait moins, les députés(es) deviendraient plus indépendants(es), ils(elles) prendraient plus facilement en charge la défense des intérêts régionaux. En troisième lieu, cette modification assurerait une plus grande stabilité gouvernementale et permettrait à la Chambre de fonctionner convenablement en période de minorité ou de faible majorité ministérielle. Théoriquement les ministériels pourraient même voter contre des propositions gouvernementales, cela étant toutefois bien peu probable dans le contexte canadien. Notre régime parlementaire se rapprocherait de la sorte de celui de Westminster où la discipline partisane est beaucoup moins rigoureuse qu'ici.

L'organisation

Pour avoir un Parlement plus démocratique et plus fort il faut lui en donner les moyens en termes d'organisation et de ressources. Sur ce point, les différents projets de réforme parle-

mentaire convergent : une présidence forte, des comités autonomes et des parlementaires informés.

Une présidence forte

Plusieurs propositions s'inspirant généralement de Westminster tentent d'affermir l'autorité de la présidence des Communes. Jadis on parlait beaucoup de président(e) permanent(e), maintenant, comme le propose le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure (1982-1983); on veut qu'il(elle) soit élu(e) au scrutin secret et à la majorité absolue des voix. Ce procédé donnerait sûrement plus d'autorité à la présidence. On pourrait dans ce contexte lui reconnaître d'autres pouvoirs qui aideraient le Parlement à mener à bien ses travaux : pourquoi ne pas donner à la présidence, à l'instar de Westminster, le pouvoir de décider si une motion de clôture est recevable ou non (Franks dans Neilson, MacPherson; 1978, 254) ou encore pourquoi ne pas lui accorder, à nouveau comme à Londres, le droit de mettre les différentes motions aux voix dans un délai raisonnable que les «whips» soient présents ou non (Jackson; 1948b, 16)? On ferait alors l'économie de longues heures de débats procéduriers.

Des comités autonomes

Les comités, on ne se lasse de le souligner, sont au cœur des travaux parlementaires et sont au centre de toute réforme valable. Le travail législatif se fait véritablement en comités et la discipline de parti y étant légèrement moins contraignante, les parlementaires peuvent plus facilement influencer les décisions de la Chambre. Les dernières réformes, celles de 1968, de 1980 et de 1982 ont modifié l'organisation des comités pour en améliorer le fonctionnement. Nos comités soulèvent néanmoins encore plusieurs critiques : trop peu de parlementaires prennent activement part aux délibérations des comités, autour de 70 selon John Read (Neilson, MacPherson; 1978, 140); l'intérêt des journalistes et

de la population pour les comités est plutôt limité; enfin le gouvernement y a toujours une attitude protectrice à l'égard de sa législation et presque tous les amendements acceptés viennent du ministère même (Thomas, dans Neilson, MacPherson; 1978, 159).

On connaît assez bien les conditions d'un système de comités puissant: l'autonomie, la spécialisation et l'information (Mackintosh dans Neilson, MacPherson; 1978, 311). Ainsi on pourrait rendre les comités permanents plus autonomes en leur confiant le pouvoir de choisir de faire enquête dans leur domaine après une requête à la Chambre (D'Aquino, Doern, Blair, 1983, 32). Leur indépendance serait plus grande également, s'ils avaient le droit d'élire leur président(e). Il faut encourager les députés(es) à se spécialiser dans un domaine et faire en sorte qu'ils(elles) siègent longtemps au comité correspondant à leurs champs d'intérêt. Enfin comme le souligne Donald C. Macdonald, la réussite d'un comité dépend grandement de la qualité des services de recherche dont il dispose (Neilson, MacPherson; 1978, 153), d'où la nécessité d'affecter à chaque comité un personnel suffisant, permanent et indépendant.

Des députés(es) informés(es)

Il est clair que les diverses réformes proposées n'auront les effets escomptés que si les députés(es) eux(elles)-mêmes sont bien informés(es) et s'ils(elles) ont l'aide nécessaire pour bien faire ce que l'on attend d'eux(elles): enquête, examen de la législation, de crédits budgétaires, de rapports, etc. Nos parlementaires jouissent de bien meilleurs services de secrétariat et de recherche que jadis mais cela, semble-t-il, n'est pas suffisant (Bellavance, Patry; 1984, 36).

Le Sénat

Le Sénat... tel est l'aspect de la réforme parlementaire dont on a le plus parlé et dont on se préoccupe depuis le plus longtemps.

Et pour cause: c'est l'élément le plus archaïque et le plus bizarre de notre régime parlementaire. Notre Chambre haute, avec bien entendu la Chambre des Lords de Westminster, est, parmi les Chambres hautes occidentales, la seule dont les membres soient nommés au lieu d'être élus et c'est la plus faible. Notre Sénat ne remplit convenablement aucune des trois fonctions qu'on lui a attribuées au moment de sa création: la révision législative (il ne lui arrive, comme l'on sait, que très rarement de modifier une proposition de loi de la Chambre des communes), la représentation des provinces (nommés(es) par le gouvernement central et baïllonnés(es) par leur parti, nos sénateurs(rices) n'ont jamais pu devenir les défenseurs de leur province) et la protection des minorités (succès aussi peu honorable de ce côté également, pour les raisons indiquées plus haut). En somme, notre Parlement est pratiquement monocaméral.

Son abolition

Dans ce contexte il importe de s'interroger sur la place d'une Chambre haute de nos jours dans un État démocratique avec un régime parlementaire et une structure fédérale. Il est difficile de justifier une Chambre haute par la révision législative. L'idée qu'une Chambre haute doit apporter une réflexion tempérée, modératrice aux propositions législatives de la Chambre basse est entachée de préjugés conservateurs propres à une période prédémocratique. La démocratie demande d'accepter les décisions de la Chambre basse et appelle généralement un Parlement monocaméral.

Au surplus, il est fort difficile de concilier bicaméralisme et parlementarisme. Les régimes parlementaires, surtout ceux comme le nôtre, nettement dominés par le pouvoir exécutif, n'accordent à leur Chambre haute qu'une autorité fort limitée, quand elle n'est pas tout simplement dérisoire. La responsabilité de l'exécutif devant la Chambre basse seulement, prive la Chambre

haute de toute influence sur le gouvernement. Notre Sénat est faible et est condamné à le rester à cause de notre régime parlementaire même.

Les Chambres hautes ont trouvé une nouvelle fonction dans les fédérations: protéger les États membres. Pour remplir ce rôle elles ont toutefois besoin de beaucoup de poids, la promotion des intérêts provinciaux ou régionaux demande: soit d'empêcher le gouvernement central d'envahir le champ des compétences provinciales, soit de le forcer à tenir compte des intérêts dominants des provinces. Notre parlementarisme n'accordera jamais à notre Sénat une telle influence. Devant l'insuffisance de celui-ci et son impuissance à les soutenir, les provinces et leurs gouvernements ont assumé eux-mêmes la défense et la promotion de leurs intérêts. Nous touchons là à un trait important, voire capital de la pratique de notre fédéralisme. Nous ne le changerons pas facilement.

Voilà dans quelle perspective il convient de situer la réforme du Sénat: une seule conclusion en ressort donc et elle est aussi la plus respectueuse de nos institutions et de nos coutumes politiques: l'abolition du Sénat.

À la rigueur un Sénat élu

Toutefois et malheureusement on parle beaucoup plus de réformer le Sénat que de l'abolir. Le Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat (1984) exprime assez bien les idées les plus populaires de nos jours sur la réforme de notre seconde Chambre. Essentiellement le Comité souhaite que le Sénat devienne le véritable soutien des provinces et des minorités dans notre société. Pour convertir le Sénat en champion des provinces, il importe tout simplement, aux yeux du Comité, de lui donner «plus d'autorité» (par l'élection) et d'accorder aux sénateurs(rices) plus d'autonomie vis-à-vis les partis politiques (par un mandat unique de six ans).

L'élection de la Chambre haute est louable d'un point de vue démocratique. C'est la clé aux yeux du Comité pour donner

au Sénat plus d'autorité. Notre Sénat est impuissant, nous dit-on, parce que ses membres sont nommés, privés de la légitimité populaire, ils n'ont aucun pouvoir. Par contre, si les sénateurs(rices) étaient élu(es), poursuit-on, ils(elles) auraient une influence pour le moins comparable à celle des députés(es). Il est clair que l'élection rendrait le Sénat plus respectable et légèrement plus puissant, mais toujours écarté de la responsabilité ministérielle et devant subir l'audace d'un gouvernement dominant (notre fameux régime de cabinet) il n'aura jamais le poids nécessaire à la protection des intérêts régionaux.

Le Comité mise sur le mandat unique pour libérer les sénateurs(rices) de l'esprit partisan, si contraignant chez nous pour le soutien des provinces et des minorités. Inviter femmes et hommes politiques à se faire élire (on connaît très bien la nécessité chez nous d'avoir l'appui d'une formation politique pour être élu), puis leur demander par la suite de mettre en veilleuse leur allégeance partisane n'est pas une mince affaire. C'est aller à l'encontre d'une de nos pratiques politiques les plus fortes. Nos sénateurs(rices) n'ont même pas à se faire élire et, tout inamovibles qu'ils(elles) soient, sont bien incapables d'enfreindre la discipline de parti. Les nouveaux sénateurs(rices)-élus(es) y échapperont encore moins.

Voilà! Des «livres verts» et «blancs», des enquêtes législatives, la planification du travail parlementaire, des comités de surveillance, des comités législatifs spéciaux, la représentation proportionnelle modérée, une responsabilité ministérielle délimitée, une présidence forte, des comités autonomes, des parlementaires informés, un Parlement monocaméral etc.; tels sont les principaux éléments que nous voyons pour rendre notre Parlement plus démocratique. Ils tiennent compte et respectent les principes et les principales pratiques de notre parlementarisme. Ils impliquent donc des changements modestes et réalisables pour peu que notre classe politique ait à cœur de démocratiser nos institutions parlementaires.

RÉFÉRENCES

- BARBE, Raoul [1983]
La Réglementation, Montréal, Éditions Wilson et Lafleur/Sorej, 366 p.
- BELLAVANCE, Michel; PATRY, Maurice [1984]
 «La réforme parlementaire et le contrôle de l'administration», mémoire présenté au colloque: «Le contrôle de l'administration et la réforme parlementaire», Montréal, 37 p.
- BLAIR, Ronald [1968]
 «What Happens to Parliament?» dans Lloyd, Trevor; McLeod, Jack; *Agenda 1970: Proposals for Creative Politics*, Toronto, University of Toronto Press, p. 217-240.
- CAIRNS, Alan C. [1968]
 «The Electoral System and the Party System in Canada, 1921-1965», *Revue canadienne de science politique*, vol. 1, n° 1, p. 55-80.
- CANADA, Comité mixte spécial sur la Réforme du Sénat [1984]
Rapport, Ottawa, 65 p.
- CANADA, Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure [1982-1983]
Rapports, 1 à 10, Ottawa.
- CANADA, Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada [1972]
Rapport final, 128 p.
- CANADA, Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité [1979]
Rapport final, Ottawa.
- CLARKE, Harold D.; JENSON, Jane; LE DUC, Lawrence; PAMMET, Jon H. [1980]
Political Choice in Canada, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 279 p.
- D'AQUINO, Thomas; DOERN, G. Bruce; BLAIR, Cassanra [1983]
Parliamentary Democracy in Canada, Issues for Reform, Toronto, Methuen, 130 p.
- DESCHÊNES, Gaston [1984]
 «Les réformes parlementaires ou le mythe de Sisyphe» Québec, Assemblée nationale, 34 et 20 p.
- GELLER-SCHWARTZ, Linda [1979]
 «Minority Government Reconsidered», *Journal of Canadian Studies*, p. 67-79.
- GIBBINS, Roger [1982]
Regionalism, Territorial Politics in Canada and the United States, Toronto, Butterworths, 217 p.

- IRVINE, William P. [1979]
Does Canada Need a New Electoral System? Kingston, Institute of Inter-governmental Relations, Queen's University, 99 p.
- JACKSON, Robert J. [1984a]
«Models of Legislative Reform: Diagnosis and Prescriptions», mémoire présenté au colloque: «Le contrôle de l'administration et la réforme parlementaire», Montréal, 23 p.
- JACKSON Robert J. [1984b]
«The Unreformed Canadian House of Commons», mémoire présenté au colloque: «La réforme des institutions fédérales», Québec, 21 p.
- LOVINK, J. A. A. [1979]
«Parliamentary Reform and Government Effectiveness in Canada» dans Schultz, Richard; Kruhlak, Orest M.; Terry, John C.; *The Canadian Political Process*, Troisième édition, Toronto, Holt, Rinehart and Winston of Canada, p. 330-343.
- MATHESON, W. A. [1976]
the Prime Minister and the Cabinet, Toronto Methuen, 246 p.
- NEILSON, W. A. W.; MACPHERSON, J. D.; éd. [1978]
The Legislative Process in Canada, The Need for Reform, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 328 p.
- PELLETIER, Réjean [1979]
«Le député, un législateur défaillant», *Revue d'études canadiennes*, vol. 14, n° 2, p. 48-56.
- QUÉBEC, Commission de la représentation électorale [1984]
Pour un mode de scrutin équitable, la proportionnelle territoriale, 199 p.
- SMITH, Denis [1979]
«President and Parliament: the Transformation of Parliamentary Government in Canada», dans Schultz, Richard; Kruhlak, Orest M.; Terry, John C.; *The Canadian Political Process*, troisième édition, Toronto, Holt, Rinehart and Winston of Canada, p. 302-313.