

Les Cahiers de droit

Du modèle australien au modèle canadien

Réjean Pelletier



Volume 26, Number 1, 1985

La réforme des institutions fédérales canadiennes

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042650ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042650ar>

[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

Pelletier, R. (1985). Du modèle australien au modèle canadien. *Les Cahiers de droit*, 26(1), 111–124. <https://doi.org/10.7202/042650ar>

Article abstract

In recent years, many political analysts as well as the Special Joint Committee on the Reform of the Senate have been proposing the Australian system as a model for the reform of the Canadian Senate. Some of the proposals of the Joint Committee, and their implications, are discussed here, particularly proposals concerning how senators are elected, duration of their mandate, and the powers of the Senate. One important problem about an elected Senate is that the senators might rapidly become more preoccupied with party lines than with an adequate representation of regional interests.

Du modèle australien au modèle canadien

Réjean PELLETIER *

In recent years, many political analysts as well as the Special Joint Committee on the Reform of the Senate have been proposing the Australian system as a model for the reform of the Canadian Senate. Some of the proposals of the Joint Committee, and their implications, are discussed here, particularly proposals concerning how senators are elected, duration of their mandate, and the powers of the Senate. One important problem about an elected Senate is that the senators might rapidly become more preoccupied with party lines than with an adequate representation of regional interests.

	<i>Pages</i>
Introduction	111
1. Rappel historique	112
2. Du modèle australien au modèle canadien	115
3. L'élection des sénateurs	117
4. L'indépendance des sénateurs	119
Conclusion	123

Introduction

Lors du débat sur le rapatriement de la Constitution, le premier ministre Trudeau aimait rappeler que l'on discutait de la formule d'amendement depuis 1927. Il est vrai que plusieurs conférences constitutionnelles avaient abordé cette question fort litigieuse depuis plus de cinquante ans sans parvenir à un accord. Mais ce ne fut pas le seul sujet sur lequel ont achoppé

* Professeur titulaire, Département de science politique, Université Laval.

tant de conférences fédérales-provinciales. Le problème de la réforme du Sénat était également à l'ordre du jour de cette même conférence fédérale-provinciale de 1927. Depuis lors, on a soulevé régulièrement cette question sans jamais déboucher sur un consensus.

Même si le Québec ne fut pas partie prenante aux accords de 1982, il ferait erreur en laissant aux autres provinces et au gouvernement fédéral l'entière initiative dans le domaine des négociations constitutionnelles. La réforme du Sénat canadien s'inscrit dans cette deuxième ronde de négociations qui semble maintenant amorcée ; le Québec doit y faire entendre sa voix afin de défendre et de sauvegarder ses intérêts légitimes aussi bien en ce qui concerne l'adaptation des institutions centrales qu'en ce qui regarde un éventuel partage des compétences.

C'est dans cette perspective qu'il convient d'analyser les récentes propositions de modification au Sénat, surtout si l'on vise à assurer une meilleure représentation des provinces — y compris du Québec — au sein des institutions fédérales. Mais il importe d'abord de tracer un bref rappel historique depuis 1968 afin de mieux comprendre le contexte dans lequel se situent les prochaines négociations sur le sujet.

1. Rappel historique

En ouvrant la grande ronde des négociations constitutionnelles de 1968 à 1971, le premier ministre Pearson soumettait en février 1968 un document de travail où était exposée la politique du gouvernement canadien¹. Dans une première étape, il s'agissait de garantir les droits personnels de tous les Canadiens par une charte des droits insérée dans la constitution du pays. Au cours de la seconde étape, on souhaitait procéder à une adaptation des institutions gouvernementales centrales, en particulier du Sénat. Ce n'est qu'à la troisième étape que l'on pourrait s'attaquer à la répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Dans l'esprit du gouvernement fédéral de cette époque, ces trois étapes, si elles pouvaient se chevaucher lors des discussions constitutionnelles, devaient se suivre en réalité sans chercher à en modifier l'ordre, même pas entre les deux dernières. Une nouvelle répartition des compétences — ce à quoi tenait le plus le Québec — ne pouvait précéder une révision des institutions centrales — considérée comme de moindre importance au

1. L. B. PEARSON, *Le fédéralisme et l'avenir / Federalism for the Future*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

Québec. La séquence à suivre avait été établie dès 1968, comme en témoigne l'extrait suivant d'un document fédéral :

Le gouvernement du Canada croit que les institutions centrales du gouvernement doivent être agencées de façon à conserver le caractère essentiel du pays. Le fédéralisme ne consiste pas simplement à répartir les compétences entre l'autorité fédérale et les gouvernements provinciaux avec l'espoir de réaliser un juste équilibre entre les forces de l'unité et celles de la diversité au sein du pays. Sans doute l'aménagement des compétences est-il un élément central du fédéralisme et il faudra pleinement en tenir compte au cours des conférences qui suivront. On ne doit pas, toutefois, en disposer de façon finale tant que les institutions centrales du système fédéral n'auront pas été revues.²

Cette séquence de la réforme constitutionnelle a été reprise et largement respectée par le gouvernement Trudeau élu en juin 1968. Dans son esprit, la première étape était tout à fait essentielle : elle fut finalement franchie à la suite de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui contient à la fois une formule d'amendement et une Charte des droits, ainsi que le principe de la péréquation, la reconnaissance des droits des autochtones et une redéfinition du partage des compétences en matière de richesses naturelles. De toute évidence, nous en serions désormais à la deuxième étape prévoyant une adaptation des institutions centrales. Mais les questions qui composent cette deuxième étape furent amplement discutées depuis une vingtaine d'années.

C'est ainsi que le problème de la réforme du Sénat fut abordé au cours des négociations constitutionnelles de 1968-1971. Au moment de la conférence de février 1969, le gouvernement canadien précisait sa pensée sur la réforme de certaines institutions de l'État central, dont le Sénat. On y proposait de « réorganiser le Sénat de façon à ce que les intérêts des provinces et des régions y soient plus formellement et mieux représentés », tout en y maintenant la représentation « des intérêts du pays pris dans son ensemble »³. C'est de ce principe qu'est née la proposition de faire nommer les sénateurs en partie par le gouvernement central et en partie par les gouvernements provinciaux.

Cette question fut à nouveau examinée dans le rapport d'un Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes publié en 1972⁴, ainsi qu'au cours de certaines conférences des premiers ministres provinciaux (comme en 1976). D'abord relancée par le projet de résolution de 1977, elle

2. *Ib.*, p. 25.

3. P. E. TRUDEAU, *La Constitution canadienne et le citoyen / The Constitution and the People of Canada*, Ottawa, Information Canada, 1969, p. 31.

4. *Rapport final du Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1972 (Comité coprésidé par le sénateur Gildas L. Molgat et le député Mark MacGuigan).

fut largement débattue lors de la présentation du projet de loi intitulé *Loi sur la réforme constitutionnelle* (communément appelé projet de loi C-60) soumis par le gouvernement Trudeau en 1978.

Ce projet prévoyait une réforme en profondeur du Sénat quant au nom de la nouvelle Chambre haute, à sa composition et au mode de nomination de ses membres choisis pour moitié par la Chambre des communes après chaque élection fédérale et pour moitié par les Assemblées législatives des provinces après chaque élection provinciale. Le projet de loi modifiait également les attributions de ce Sénat renouvelé en lui accordant des pouvoirs additionnels en matière linguistique soumis cependant à l'accord d'une double majorité, francophone et anglophone, des membres de la Chambre de la fédération, et un pouvoir d'approbation des nominations à des organismes fédéraux importants. Mais cette réforme était trop profonde, selon l'avis de la Cour suprême, pour être entreprise sans le consentement des provinces, comme voulait le faire le gouvernement Trudeau.

Au cours des années 70, c'est le modèle allemand qui a le plus souvent servi de point de référence à ces réformes. Aussi bien la procédure de répartition des sièges entre les provinces ou entre les régions que le mode de sélection des sénateurs étaient calqués en grande partie, mais avec les ajustements nécessaires, sur le modèle prévalant en République fédérale d'Allemagne. Même le nom de l'auguste Sénat devait être changé en celui, plus conforme à la nouvelle réalité, de Chambre de la fédération⁵.

Le projet fédéral de 1978 fut relégué aux oubliettes — comme bien d'autres projets d'ailleurs — non seulement parce que la Cour suprême refusait la démarche unilatérale du gouvernement fédéral, mais également parce que l'échéance du référendum québécois approchait à grands pas : les urgences étaient ailleurs, non pas à la réforme du Sénat.

Le gouvernement fédéral, tant par la voix de son premier ministre que par celle de son ministre de la Justice, ainsi que plusieurs premiers ministres provinciaux s'engagèrent dans la campagne référendaire de mai 1980 en demandant aux Québécois de s'opposer au projet de la souveraineté-association. Voter « non », affirmait-on à l'époque, c'était dire « oui » au changement et non pas s'engager dans la voie du *statu quo*. Par ce vote, les

5. Cette appellation (ou celle de Conseil de la Fédération ou Conseil fédéral) est utilisée dans différents documents. Voir entre autres le Livre blanc du gouvernement fédéral publié en 1978 sous le titre *La réforme constitutionnelle : la Chambre de la fédération* ; la Commission de l'unité canadienne (Commission Pépin-Robarts), *Se retrouver. Observations et recommandations*, Ottawa, 1979 ; la Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec, *Une nouvelle fédération canadienne*, Montréal, 1980.

Québécois opteraient clairement pour le « fédéralisme renouvelé », bien que personne du côté fédéral n'ait alors défini précisément ce que pouvait englober une telle expression.

Pour respecter un engagement solennel contracté au cours de cette campagne référendaire, le gouvernement fédéral s'engageait, dès l'été 1980, dans une nouvelle ronde de négociations devant aboutir au rapatriement de la Constitution. Comme le souhaitait le premier ministre Trudeau le soir même du référendum, il s'agissait de modifier le fédéralisme canadien afin de le rendre plus conforme à l'évolution de la société canadienne. Après l'échec retentissant de la conférence fédérale-provinciale de septembre 1980, puis la décision prise par le gouvernement fédéral de rapatrier unilatéralement la constitution, la Cour suprême confirmera en septembre 1981 la légalité du projet Trudeau, mais en soulignant que ce projet contrevenait à une convention constitutionnelle à l'effet qu'Ottawa ne pouvait procéder à de tels amendements sans l'accord d'un nombre substantiel de provinces.

S'ouvrit alors à Ottawa, le 2 novembre 1981, une autre conférence de la « dernière chance » qui aboutira à l'acceptation d'une solution de compromis par neuf provinces et le gouvernement central. Le Québec, par la voix de son premier ministre, exprimait sa dissidence face à cet accord qui ne reconnaissait pas suffisamment les positions du Québec. Sans l'appui de cette province, le Canada allait franchir la première étape annoncée depuis 1968, étape qui se terminera par la proclamation de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Il fallait désormais s'engager dans la réforme des institutions centrales, en commençant par le point le plus largement discuté depuis 1927 — soit la réforme du Sénat —, lequel devrait normalement être suivi ou être accompagné de la réforme de la Cour suprême. À cet effet, un nouveau Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes fut mis sur pied afin d'étudier « [...] les moyens de réformer le Sénat de façon qu'il devienne plus représentatif de toutes les régions du pays et serve à renforcer le pouvoir qu'a le Parlement de parler et d'agir au nom de tous les Canadiens [...] »⁶.

2. Du modèle australien au modèle canadien

Dans son rapport, le Comité abandonne clairement la voie allemande pour se rallier plutôt au modèle australien, modifié il va sans dire pour s'ajuster à la réalité canadienne. Il porte un jugement fort sévère à l'égard du

6. Selon les termes mêmes des Ordres de renvoi publiés en Annexe A dans le *Rapport du Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat*, Ottawa, 1984, p. 45 et 47.

modèle allemand appliqué au Canada, modèle qui avait pourtant servi de point de référence au cours des années 70.

Nous rejetons... la création d'une chambre législative, formée en tout ou en partie, de délégués des provinces obéissant aux instructions de leurs gouvernements. Les propositions faites en ce sens s'inspirent, en général, du *Bundesrat* ou Conseil fédéral allemand. Cette forme de deuxième chambre convient à l'Allemagne, où les *Länder* n'ont qu'une autonomie législative et financière toute relative, à la différence des provinces canadiennes, et où la coordination institutionnalisée de l'activité fédérale et provinciale est, à toutes fins utiles, obligatoire puisque les *Länder* sont fort engagés dans le processus législatif fédéral. Mais le régime fédéral du Canada est si différent que l'instauration d'un *Bundesrat* pourrait y engendrer de graves problèmes. Nous souscrivons à ce qu'affirmait le rapport du sous-comité du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques (rapport Lamontagne), en 1980 : une telle chambre subordonnerait, fort mal à propos, le pouvoir législatif fédéral au pouvoir exécutif des provinces. Elle transformerait, pour reprendre les termes mêmes du rapport, notre Parlement fédéral en un « organisme hybride et quasiment monstrueux. »⁷

De l'exemple australien, le Comité retient tout particulièrement la procédure d'élection directe des sénateurs. Celle-ci est présentée comme la solution la plus susceptible de répondre adéquatement aux objectifs préconisés dans le rapport, soit d'une part de renforcer la représentativité régionale du Sénat, soit d'autre part de préserver et de raffermir son rôle d'amélioration des lois et d'étude des problèmes d'envergure nationale. Seule l'élection directe, selon le Comité, pourra donner à cette deuxième Chambre un pouvoir politique réel lui permettant d'établir « [...] un contrepois judiciaire au pouvoir des Communes (fondé sur la représentation démographique), en confiant au Sénat la fonction de sauvegarder les intérêts légitimes des provinces moins peuplées [...] »⁸.

Mais le Comité n'a retenu du modèle australien que la procédure d'élection ; il s'en écarte résolument sur tous les autres points : répartition des sièges, mode de scrutin, durée du mandat et pouvoirs du Sénat. Il cherche ainsi à construire ce que j'appellerais un modèle strictement canadien par delà l'exemple australien qui a pu servir de toile de fond générale aux travaux du Comité. Je crois cependant qu'il a fait fausse route en ne retenant que la procédure d'élection sans tenir compte des autres facteurs qui influencent le fonctionnement du Sénat australien. L'ensemble de ces facteurs constitue un « tout organique » dont il est difficile d'en extraire un seul sans affecter l'ensemble. Bien plus, c'est précisément l'interdépendance entre ces facteurs dans le contexte d'un régime parlementaire et fédéral qui donne un caractère

7. *Ib.*, p. 2.

8. *Ib.*, p. 2.

unique au modèle australien. Il devient alors plus difficile de n'en transposer ici qu'une partie dans un contexte différent, même si le régime politique des deux pays est pratiquement identique. J'ajouterais enfin que le Comité n'a pas retenu l'élément le plus pertinent du modèle australien pour atteindre ses objectifs de départ ; au contraire, il en a peut-être retenu l'un des moins appropriés.

Je voudrais précisément commenter plus à fond, dans les pages qui suivent, les quelques propositions générales énoncées ci-haut en analysant plus en détail les différentes propositions de réforme préconisées dans le rapport du Comité.

3. L'élection des sénateurs

Principale recommandation du rapport, l'élection des sénateurs directement par la population est présentée comme le moyen le plus approprié pour que le Sénat puisse remplir adéquatement son rôle primordial de représentation régionale. « En remplissant cette fonction, ajoutait le Comité, un Sénat élu renforcerait le pouvoir du Parlement de parler et d'agir au nom des Canadiens du pays tout entier. »⁹

On reconnaît habituellement que, dans une fédération, le parlement central doit refléter à la fois l'unité du pays dans une chambre basse élue au suffrage populaire et la diversité du pays dans une chambre haute représentant les différentes régions ou les États fédérés. Le Sénat canadien, désormais élu au suffrage universel, se comportera-t-il davantage en défenseur des intérêts régionaux et provinciaux ou reproduira-t-il tout simplement le modèle de la Chambre des communes ? C'est là la question fondamentale qu'il faut se poser face à l'élection des sénateurs.

Celle-ci est, de toute évidence, une procédure éminemment démocratique et il est difficile de s'y opposer en principe. Elle correspond à l'un des principes de base de la démocratie représentative où la population est appelée à choisir ses représentants au moment d'une élection et à leur demander de rendre des comptes au cours d'une élection ultérieure. Cependant, le modèle australien dont on s'est ici inspiré, nous enseigne qu'un Sénat élu dans notre système parlementaire de type britannique a tendance à reproduire des comportements partisans et une discipline de parti à peu près identiques à ceux que l'on retrouve à la Chambre basse.

Dans un rapport remis en 1959, un Comité australien sur la révision de la constitution concluait que le Sénat de ce pays ne s'était pas comporté

9. *Ib.*, p. 1.

comme une chambre des États, mais avait été dominé par la politique partisane à l'exemple de la Chambre des représentants¹⁰. En d'autres termes, lorsque pouvaient surgir des conflits au sein du Sénat, les sénateurs y étaient, d'une façon générale, beaucoup plus loyaux envers leurs partis qu'envers les États qu'ils étaient censés représenter. Bien plus, ce même rapport établissait un lien entre l'élection au suffrage universel et le renforcement des loyautés partisanses puisqu'une élection, dans notre régime parlementaire, constitue un choix entre des partis politiques qui s'opposent ou plus exactement entre des candidats sur la base de leur affiliation partisane plutôt qu'un choix entre des candidats sur la base de leur seul mérite personnel. Rien, à l'heure actuelle, ne nous permet de conclure qu'un Sénat canadien élu se comporterait d'une façon bien différente de celle de son homologue australien.

L'élection des sénateurs soulève donc un problème important : la discipline de parti et les comportements partisans qui sont reliés à la procédure électorale risquent d'affecter sérieusement le rôle du Sénat comme gardien et défenseur des intérêts régionaux. Si l'on demande aux sénateurs de discuter, d'amender et de voter des projets de loi, bref de se prononcer sur des questions politiques, comment éviter qu'ils s'alignent sur la politique des partis plutôt que sur la défense des intérêts des États ? C'est pourtant là un rôle fondamental que devrait remplir une deuxième chambre dans un système fédéral.

On reconnaît habituellement que le Sénat canadien a rempli d'une façon assez efficace son rôle de révision de la législation ou d'examen des projets de loi. Mais on reconnaît en même temps qu'il n'a pas exercé adéquatement sa fonction de représentation des intérêts régionaux : ce sont d'autres institutions ou mécanismes qui l'ont remplacé à cet égard, comme la fédéralisation du Cabinet ou la mise en œuvre des conférences fédérales-provinciales. Lorsqu'on parle de réforme du Sénat, c'est précisément pour qu'il remplisse d'une façon plus adéquate ce deuxième rôle. Les membres du Comité n'écrivaient-ils pas que leur objectif premier était « de renforcer la représentativité régionale du Sénat »¹¹ ? À mon avis, ce n'est pas en faisant élire les sénateurs que l'on atteindra cet objectif.

En Australie comme au Canada, le Sénat se comporte davantage en chambre partisane qu'en chambre des États. Pourtant, dans le premier cas, les sénateurs sont élus au suffrage universel, alors que dans le second cas, ils

10. Voir à ce sujet J.E. RICHARDSON, *Patterns of Australian Federalism*, Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Research Monograph No. 1, 1973, p. 10. Aussi L.F. CRISP, *Australian National Government*, Camberwell, Longman, 1972, p. 324-349.

11. *La réforme du Sénat*, *supra*, note 6, p. 15.

sont nommés par le gouverneur en conseil. Pourquoi la procédure d'élection viendrait-elle modifier subitement les comportements des sénateurs canadiens en en faisant des défenseurs des intérêts régionaux ou provinciaux plutôt que des propagandistes de la politique de leur parti ?

En somme, comme nous continuerons de vivre en régime parlementaire de type britannique, les députés et les sénateurs élus au suffrage universel pourront difficilement s'arracher à l'emprise et à la discipline des partis. Les cas de dissidence sont rares chez nous et ils sont souvent réprimés sévèrement. C'est précisément cette même discipline partisane qui risque d'affecter le rôle du nouveau Sénat canadien comme gardien des intérêts régionaux. Si je cherchais à résumer ma pensée en quelques mots, j'établirais la séquence suivante : régime parlementaire → gouvernement responsable → partis disciplinés → élection : choix entre des partis → comportements partisans en Chambre.

4. L'indépendance des sénateurs

Les membres du Comité étaient certes conscients de ce problème fondamental lorsqu'ils affirment qu'une de leurs préoccupations majeures avait été « d'assurer aux sénateurs toute l'indépendance requise » face aux partis. « Si les sénateurs étaient perçus comme purement partisans, ajoutent-ils, leur crédibilité de porte-parole des régions s'en trouverait compromise, et nous aurions passé à côté d'un des objectifs de la réforme. Nous avons donc choisi, pour le mode de scrutin, pour la durée du mandat sénatorial et pour les pouvoirs du Sénat, des options qui devraient favoriser l'indépendance des sénateurs. »¹²

Examinons ces différentes options proposées par le Comité. Refusant de suivre le modèle australien où les sénateurs sont élus selon la représentation proportionnelle par crainte que l'utilisation des listes n'accroisse l'emprise des quartiers généraux des partis sur la sélection des candidats, les membres du Comité ont préféré conserver le mode de scrutin en usage au Canada et dans les provinces. La représentation proportionnelle pourrait sans doute accentuer l'emprise des partis (bien qu'il soit possible d'alléger cette emprise en faisant intervenir les membres des partis lors de la sélection des candidats dans le cadre d'assemblées locales), mais le mode de scrutin actuel ne contribue pas à l'atténuer.

Pour ma part, je crois que ce n'est pas tellement le mode de scrutin qui favorise l'emprise des partis, mais plutôt la compétition électorale et la

12. *Ib.*, p. 25.

signification profonde d'une élection dans notre système parlementaire. Si une élection peut se définir comme étant un choix de l'électorat entre des partis plutôt qu'entre des candidats, ceci implique que, une fois élus, députés et sénateurs vont se plier à la discipline du parti sous la bannière duquel ils ont été élus et adopter par la suite des comportements partisans. Le mode de scrutin devient alors secondaire et celui que l'on pourra adopter ne viendra pas briser complètement l'emprise du parti sur le nouvel élu.

Examinons également la deuxième option retenue par le Comité, soit la durée du mandat sénatorial. On propose ici de limiter les sénateurs à un seul mandat de neuf ans de façon à les rendre « moins perméables aux influences partisans ». De toute évidence, le mandat non renouvelable constitue une technique importante pour « libérer » le sénateur de l'influence partisane, non pas au moment de son élection, mais au cours de son mandat : il n'aurait pas alors à se préoccuper de sa réélection et consacrerait le meilleur de ses énergies aux travaux du Sénat, sans trop se soucier de ses activités au niveau de sa circonscription.

Ce tableau idyllique cache un problème sérieux. On semble oublier qu'une élection, dans un système démocratique, comporte toujours un double volet. À un premier volet correspondant au choix que fait l'électeur s'ajoute un deuxième volet impliquant que ce choix puisse être révoqué au moment d'une élection ultérieure alors que l'on demande à l'élu de venir rendre des comptes à ses commettants. Amputer une élection de ce deuxième volet, c'est non seulement rendre la personne élue non responsable de ses actes devant ses électeurs, mais également alléger considérablement les diverses pressions qui se font sentir sur un élu et qui l'obligent souvent à en tenir compte en vue de son éventuelle réélection. Faut-il préférer l'imputabilité à l'indépendance des sénateurs ou inversement l'indépendance à l'imputabilité ? Pour ma part, j'estime dangereux de vouloir rendre un élu non responsable puisque l'on vient alors fausser le sens profond de la démocratie de représentation.

J'ajouterais également qu'un mandat de neuf ans m'apparaît vraiment excessif pour une chambre élue. On demande habituellement à des représentants élus de rendre compte de leur mandat et de se soumettre au verdict populaire au bout d'une période de temps oscillant entre quatre et six ans. L'élection à tous les deux ans comme pour les représentants américains constitue un mandat un peu trop court alors que le septennat du président français semble à certains un peu trop long. Que dire alors de neuf ans ? Un mandat de six ans, comme pour le Sénat américain ou le Sénat australien, m'apparaît convenable.

La troisième option retenue par le Comité pour assurer l'indépendance des sénateurs repose sur l'étendue des pouvoirs accordés à un Sénat

renouvelé. Sur ce point, le rapport s'éloigne très clairement de la situation australienne où le Sénat détient exactement les mêmes pouvoirs que ceux de la Chambre des représentants, sauf sur trois points précis : un projet de loi à caractère financier (*money bill*) ne peut originer au Sénat, ni être amendé par le Sénat qui ne peut également proposer une augmentation de taxes. Par contre, la Chambre haute peut bloquer toute législation, y compris s'opposer à l'octroi des subsides, ce qui est susceptible de conduire à des impasses entre les deux chambres. À cinq occasions depuis le début du siècle (en 1914, 1951, 1974, 1975 et 1983), ces impasses ont abouti à l'utilisation de la double dissolution pour demander à l'électorat de trancher en procédant à l'élection en même temps et des sénateurs et des représentants. On remarquera que cette procédure a été utilisée plus souvent depuis une trentaine d'années, soit depuis l'introduction de la représentation proportionnelle en 1948 qui a produit des majorités beaucoup plus faibles pour chacun des deux principaux partis au Sénat, quand ce n'est pas un tiers parti qui détenait la balance du pouvoir.

Dès le départ, le Comité écarte la possibilité pour le Sénat de pouvoir renverser le gouvernement. Je souscris entièrement à cette proposition, mais je ne vois pas en vertu de quelle logique un gouvernement ne serait responsable que devant une seule chambre élue au suffrage populaire et non devant l'autre chambre elle aussi élue au suffrage populaire. Ce problème s'est aussi posé en Australie où, conformément à la tradition britannique, il a été résolu en faveur de la Chambre basse. Cependant, même si le gouvernement n'est pas responsable devant la Chambre haute, celle-ci a le pouvoir de bloquer toute initiative gouvernementale, ce qui revient pratiquement à sanctionner le gouvernement en place sans la contrepartie d'une dissolution, sauf en cas d'impasse persistante. Mais dans l'esprit des constituants australiens, la suprématie devait revenir en définitive à la Chambre des représentants d'une part par la menace d'utilisation de la double dissolution et d'autre part par la réunion possible des deux chambres en cas d'impasse qui se poursuivrait après une élection suivant une double dissolution : dans ce cas, la Chambre basse, qui est toujours deux fois plus nombreuse que la Chambre haute, bénéficie au moins de la suprématie du nombre.

De l'expérience australienne, on peut également tirer d'autres enseignements. Différents analystes ont déjà conclu que le Sénat élu est devenu une chambre partisane au même titre que la Chambre basse, même si ces deux chambres sont élues selon des modes de scrutin différents. Ils en sont également arrivés à une autre conclusion importante pour nous : doté de pouvoirs à peu près identiques à ceux de la Chambre des représentants, le Sénat australien a pu ainsi jouer un rôle de contrepoids face à la Chambre basse. C'est en jouant un tel rôle qu'il a réussi à faire entendre davantage la

voix des États périphériques. Ce n'est pas avant tout parce qu'il est élu, mais bien parce qu'il détient des pouvoirs importants que le Sénat a pu faire entendre la voix de certains États, en particulier des États les moins peuplés. Comme la Chambre haute peut bloquer toute législation, le gouvernement est obligé de tenir compte des réactions possibles des sénateurs de sorte qu'ils exercent ainsi une influence par anticipation sur la législation¹³. Ce qui faisait dire à Campbell Sharman que le Sénat australien doté de pouvoirs importants a pu servir de canal permettant de garder le processus politique national informé des intérêts ou des inquiétudes des États périphériques dans la fédération¹⁴.

Le Comité mixte spécial a plutôt adopté une position inverse dans son rapport. Soucieux de donner à la deuxième Chambre un pouvoir politique réel, le Comité en a conclu qu'il fallait faire élire les sénateurs sans leur accorder des pouvoirs législatifs trop importants. En Australie, on a plutôt conclu qu'il fallait leur accorder des pouvoirs législatifs importants en plus de les faire élire. Par contre, afin d'assurer l'indépendance des sénateurs face aux formations politiques, le Comité a proposé de n'accorder que des pouvoirs limités aux sénateurs (sous forme d'un veto suspensif de 120 jours, sauf sur les projets de loi à portée linguistique) de façon qu'ils ne soient pas tentés d'utiliser leurs pouvoirs en suivant une ligne trop partisane. Mais il préconise la procédure d'élection qui risque d'accentuer le caractère partisan du Sénat.

Une conclusion se dégage donc de l'expérience australienne. Il faudrait accorder des pouvoirs importants à la Chambre haute si l'on souhaite vraiment qu'elle fasse entendre à l'occasion la voix de certains États moins peuplés, tout en maintenant la procédure d'élection des sénateurs.

À ces différentes options, j'en ajouterais une autre que l'on pourrait appeler « l'incompatibilité des mandats ». Le Comité propose que les sénateurs ne soient pas admissibles au Conseil des ministres, ni aux postes de secrétaires parlementaires, mais que par contre les ministres ou leurs représentants puissent venir au Sénat expliquer et défendre leurs mesures

13. Sir Edmund Barton déclarait à la Conférence d'Adelaide en 1897 : « [...] you must take all pains, not only to have a Parliament consisting of two Chambers, but to have it constituted in those two Chambers in such a way as to have the basic principle of Federation conserved in that Chamber which is representative of the rights of the States ; that is, that each law of the Federation should have the assent of the States as well as of the federated people. » Citation reproduite dans J.E. RICHARDSON, *Patterns of Australian Federalism*, *supra*, note 10, p. 7.

14. C. SHARMAN, « The Australian Senate as a States House », dans D. Jaensch (éd.), *The Politics of « New Federalism »*, Australian Political Studies Association, Adelaide, 1977, p. 74. L'auteur parle aussi de « Tasmanian strategy » en référence à cette conclusion.

législatives. Une telle proposition peut contribuer, non pas à diminuer l'influence partisane au Sénat, mais plutôt à éviter de la renforcer par la nomination de ministres-sénateurs.

Conclusion

À la suite de ces examens des différentes options retenues par le Comité, je crois qu'un Sénat canadien élu se comportera rapidement en chambre partisane plutôt qu'en Chambre des États et que les différents mécanismes retenus ne pourront assurer l'indépendance réelle des sénateurs face aux partis politiques. En conséquence, le nouveau Sénat canadien remplira difficilement son rôle primordial de représentation des intérêts régionaux.

Pour ma part, j'estime qu'il faut procéder à la nomination ou plus exactement à l'élection indirecte des membres plutôt qu'à leur élection directe au suffrage universel. Ces élections indirectes devraient se faire cependant non pas au niveau central, mais au niveau provincial seulement, en tenant compte de la représentation des différents partis politiques au sein des assemblées législatives des provinces. Ce serait la façon la plus adéquate de se montrer sensible à la « riche diversité de la vie politique provinciale »¹⁵ (y compris à l'existence de partis uniquement provinciaux) et le moyen le plus sûr de faire du Sénat canadien une véritable Chambre de la fédération capable de représenter et de défendre adéquatement la diversité des intérêts régionaux.

Un tel mode d'élection indirecte au niveau provincial n'effacerait certainement pas tout comportement partisan chez les nouveaux sénateurs, mais serait susceptible tout au moins d'atténuer les effets de la discipline de parti. Le Parti libéral du Québec n'est tout de même pas que le pâle reflet du Parti libéral canadien. Le Parti conservateur albertain ne défend pas nécessairement les mêmes intérêts que son homologue ontarien. Le Parti conservateur canadien ne peut pas se définir que par la simple addition des intérêts de ces deux derniers.

Ainsi, on devrait retrouver dans un tel Sénat plusieurs comportements partisans (y compris par la présence de membres du Parti québécois et du Crédit social) reliés plus étroitement à la défense d'intérêts régionaux ou provinciaux au lieu d'un comportement partisan pan-canadien cherchant à transcender les particularismes régionaux comme cela risque de se produire si l'on élit les sénateurs sous l'étiquette de partis nationaux créés pour représenter avant tout l'unité du pays plutôt que sa diversité.

15. Selon l'expression déjà utilisée par le gouvernement fédéral en 1978 dans sa proposition de réforme du Sénat.

Mais la réforme du Sénat — qui semble constituer la deuxième étape initialement prévue de la révision constitutionnelle — ne doit pas être isolée des autres étapes de ce long processus de révision : elle devrait se faire en même temps qu'une nouvelle répartition des compétences ou, tout au moins, lui être étroitement associée.

D'une façon plus particulière, si l'on s'engage dans un fédéralisme plus centralisé, surtout en matière économique, il faudrait que les provinces puissent participer plus pleinement à l'exercice des compétences fédérales par le biais des institutions centrales. Celles-ci devraient alors reconnaître véritablement la dualité canadienne et le caractère particulier du Québec en tant que foyer principal de l'un des deux pôles de cette dualité. Une telle reconnaissance devrait se traduire concrètement dans la réforme du Sénat et dans celle de la Cour suprême.

Sinon, il faudrait accorder une plus large autonomie aux provinces et, si nécessaire, une forme de statut particulier pour le Québec, ce qui est d'ailleurs déjà reconnu dans certains articles de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ce n'est pas par le nivellement des différences, ni en estimant faire du Québec « une province comme les autres », que l'on résoudra tous les problèmes constitutionnels et que l'on pourra entamer une réforme en profondeur du Sénat canadien.