

La réforme du Sénat : une nécessité dans la perspective d'une véritable Confédération Canada-Québec

Philip Resnick

Volume 24, numéro 1, mars 1993

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1057017ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1057017ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Resnick, P. (1993). La réforme du Sénat : une nécessité dans la perspective d'une véritable Confédération Canada-Québec. *Revue générale de droit*, 24(1), 81–84. <https://doi.org/10.7202/1057017ar>

Résumé de l'article

Dans ce court texte, l'auteur montre les origines de la demande d'une réforme du Sénat dans l'ouest canadien. Il essaie ensuite de donner trois arguments en faveur d'un Sénat élu : a) renforcer la légitimité de nos institutions centrales; b) jouer un rôle de regard en ce qui touche une éventuelle charte sociale; c) maintenir l'unité du Canada anglais advenant un arrangement confédéral entre le Québec et le reste du Canada. Il conclut, enfin, qu'un Sénat élu sera un moyen d'arriver à une démocratie plus participative et cohérente au Canada.

La réforme du Sénat : une nécessité dans la perspective d'une véritable Confédération Canada-Québec

PHILIP RESNICK

Professeur, Département des sciences politiques
à l'Université de la Colombie-Britannique, Vancouver

RÉSUMÉ

Dans ce court texte, l'auteur montre les origines de la demande d'une réforme du Sénat dans l'ouest canadien. Il essaie ensuite de donner trois arguments en faveur d'un Sénat élu : a) renforcer la légitimité de nos institutions centrales ; b) jouer un rôle de regard en ce qui touche une éventuelle charte sociale ; c) maintenir l'unité du Canada anglais advenant un arrangement confédéral entre le Québec et le reste du Canada. Il conclut, enfin, qu'un Sénat élu sera un moyen d'arriver à une démocratie plus participative et cohérente au Canada.

ABSTRACT

In this short article, the author traces the demand for Senate reform back to Western Canada. He then advances three arguments in support of an elected Senate : a) to reinforce the legitimacy of central institutions ; b) to play a role with respect to any eventual Social Charter ; c) to help maintain the internal unity of English Canada in the event of our developing a new, confederal relationship with Québec. The article concludes by suggesting that an elected Senate is a means for developing a more participatory and coherent form of democracy in Canada.

Montesquieu et Rousseau nous laissent supposer que l'avantage d'un régime fédéral ou confédéral c'est de combiner la liberté d'un petit État avec la force et la sécurité d'un grand. Ceci étant le cas, le moyen d'assurer l'autonomie des unités fédérales peut passer, entre autres, par la bonne composition des institutions centrales et plus particulièrement de la Chambre haute.

On connaît l'énergie que les pères de la Constitution américaine de 1787 ont consacrée à cette question lors de leur réunion à Philadelphie et les pages que Madison a écrites là-dessus dans les *Federalist Papers* (n^{os} 62 et 63). Le modèle américain — le premier modèle fédéral à l'échelle d'un continent — est d'une simplicité exemplaire à ce propos. Le principe démocratique du nombre est à la base de la représentation dans la Chambre des représentants ; par contre, dans le Sénat, c'est l'égalité absolue entre États — deux pour le Vermont comme pour la Californie — qui est la règle. Un changement majeur fut ensuite apporté par le

17^e amendement à la Constitution américaine au début du XX^e siècle, c'est-à-dire l'élection des sénateurs par voie directe plutôt que par les législatures des États comme ce fut le cas auparavant. Cette demande d'élection directe provenait en grande partie de l'ouest et du *Mid-West*, au moment où le mouvement populiste fut à son apogée. Je souligne ces origines aux États-Unis, car les demandes d'un Sénat élu viennent de l'ouest également au Canada.

L'Australie fut le premier exemple d'un pays, avec un système parlementaire, à suivre le modèle américain en ce qui touche à la répartition des sièges dans sa Chambre haute. Ce fut le prix à payer pour assurer l'intégration de petits États peu peuplés comme l'Australie de l'Ouest ou la Tasmanie dans un ensemble plus grand. Autrement, le sud-est du pays — avec Sydney et Melbourne comme hauts lieux — risquait d'écraser les autres. Je noterais aussi l'esprit plus démocratique qui présidait à la formation du Commonwealth australien en 1900 par rapport au caractère élitiste et fermé qui caractérisait les débats sur la Confédération canadienne. En même temps, je signalerais les ennuis que la double légitimité des deux chambres du parlement australien, chacune élue, a pu causer par moments. Pensons, par exemple, à la crise constitutionnelle provoquée par la déchéance du gouvernement Whitlam en 1975.

Pour aborder notre débat contemporain sur le Sénat canadien, je signalerai ses origines à l'ouest du pays, surtout au moment de l'adoption de la loi nationale sur l'énergie au début des années 1980. Cette loi a provoqué une vive opposition en Alberta et de façon moindre, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. Beaucoup de gens, surtout dans les milieux d'affaires de certaines villes comme Calgary, y voyaient les actions d'un gouvernement fort impopulaire, car le gouvernement Trudeau ne détenait aucun député dans les trois provinces les plus à l'ouest et adoptait une politique interventionniste qui, selon ses adversaires, servait les intérêts des industries et des consommateurs de l'Ontario et du Québec. C'est dans les milieux de droite — le Parti conservateur et plus récemment le Parti réformiste — que la demande d'un Sénat triple-E, c'est-à-dire élu, égal (quant à la représentation de chaque province), et efficace, trouva ses partisans les plus tenaces. Ce sont ces milieux aussi qui s'identifient le plus au modèle américain, en économie comme en politique, et donc avec le type de Sénat qu'on trouve dans ce pays.

L'ouest, cependant, n'est pas homogène — pas plus que le Québec d'ailleurs. Je dois donc vous signaler que même de nos jours on y trouve des courants d'opinion importants qui prônent l'abolition du Sénat. C'est surtout le cas des milieux proches du NPD. En Colombie-Britannique, par exemple, monsieur Sihota, ministre des Affaires intergouvernementales, lors de son apparition devant la Commission parlementaire Beaudoin-Dobbie à Victoria, a bien affirmé que sa première option fut l'abolition pure et simple du Sénat. Le maire de Vancouver, Gordon Campbell, plutôt libéral, n'a pas dit autrement lors de son apparition devant ce même Comité.

Je veux cependant vous donner trois raisons pour lesquelles, à mon avis, un Sénat élu avec une répartition de sièges à la *Bundesrat* allemande et avec des pouvoirs suspensifs dans la plupart des domaines me semble souhaitable. J'ajoute que j'affirme cela non en tant que partisan du Parti réformiste ou conservateur, mais en tant que sympathisant social-démocrate.

1) Mon premier argument en faveur d'un Sénat élu est le suivant. C'est la meilleure façon de réduire le rôle — à mon avis exagéré — que les provinces jouent actuellement dans notre système fédéral. C'est la façon de faire représenter

le principe régional à l'intérieur de nos institutions fédérales en enlevant aux premiers ministres provinciaux leur quasi-monopole à ce sujet car l'expérience américaine et australienne nous enseigne qu'un Sénat élu sert une double fonction : a) mieux représenter les différentes unités territoriales ou régionales au centre; b) imposer une plus grande dimension nationale à ces intérêts en les intégrant dans le cadre fédératif. En un mot, je crois à l'importance d'un Sénat élu car je veux faire renforcer la légitimité de nos institutions centrales. Pour cette raison même, les partisans de pouvoirs provinciaux renforcés, notamment au Québec, s'y opposeraient farouchement.

2) Il y a une autre fonction intéressante qu'un Sénat élu pourrait jouer, au delà d'un droit de regard suspensif sur les travaux des Communes ou une meilleure représentation des intérêts des régions. C'est le rôle qu'il pourrait assumer si on s'embarquait sur la voie d'une charte sociale. Je trouve important qu'à l'époque de la globalisation du capital et de notre intégration accélérée à l'économie nord-américaine nous renforçons les valeurs sociales qui sous-tendent notre identité comme peuple. Pourtant je suis très conscient qu'il s'agirait à ce moment-là de questions hautement politiques, qui toucheraient au fonctionnement de nos programmes sociaux tant fédéraux que provinciaux. Je ne voudrais nullement donner un droit de regard sur notre système de santé, d'éducation ou d'aide sociale à nos juges en partie parce qu'ils sont trop conservateurs et en partie parce que ça touche de trop près les prérogatives fiscales de nos gouvernements élus. Dès lors, pourquoi ne pas donner un droit de regard sur nos programmes sociaux au Sénat élu? Je ne crois pas que je voudrais lui donner le droit — même avec une majorité pondérée, par exemple de 60 % ou des deux-tiers — d'imposer sa volonté aux gouvernements. Mais je trouverais tout à fait acceptable qu'il puisse, de la même façon que l'Organisation Internationale du Travail le fait actuellement dans le domaine du droit du travail, censurer les actes gouvernementaux — soit fédéraux, soit provinciaux — susceptibles de miner la charte sociale dont on se dotera.

3) Enfin, je viens à mon troisième et dernier argument en faveur d'un Sénat élu. Ici je me permettrai de penser l'impensable ou de dire tout haut ce que beaucoup de Canadiens qui suivent nos débats constitutionnels de près ne disent que tout bas. Je suis convaincu que nous vivons à notre façon la crise des fédérations multinationales. Je ne me fie pas trop aux propositions que vient de dévoiler le Comité parlementaire conjoint Beaudoin-Dobbie. Je n'attends pas, non plus, de grands miracles de la part de monsieur Clark dans les mois à venir. À mon avis, si on veut sauver le Canada comme fédération, il faudra adopter une formule beaucoup plus souple où le Québec (et soit dit en passant les autochtones aussi) auront une large autonomie. Le Rapport Allaire, dont les soi-disant fédéralistes au Québec ne cessent de se gargariser, en est un signe précurseur. Compte tenu de la volonté de la majorité des Canadiens hors Québec de garder un gouvernement central fort en ce qui les touche, la logique de ce Rapport est d'imposer une restructuration radicale de notre fédération.

Je m'intéresse ici — les lecteurs de cette revue le comprendront — à la survivance et à l'unité du Canada hors Québec car je n'envisage pas un fédéralisme dit asymétrique où les parlementaires québécois à Ottawa jouiraient, par exemple, d'un statut légèrement moindre que celui des parlementaires canadiens. Au contraire, je préférerais une structure nettement confédérale. J'en parle dans mon livre *Toward a Canada-Quebec Union* (Montréal, McGill-Queen's University Press, 1991), et je passerai donc sur les détails. En ce qui touche le Canada hors Québec cependant, j'envisage des structures parlementaires et gouvernementales nouvelles

où le Québec ne figurera plus. À l'intérieur de ces structures, l'Ontario avec une population qui fera presque la moitié, aura un poids très lourd. Il faudra donc un Sénat pour le Canada anglais où les provinces de l'Atlantique et de l'ouest ainsi que les territoires du nord pourront contrebalancer le poids énorme de l'Ontario aux Communes. C'est donc en pensant déjà à un gouvernement et à un Parlement pour le Canada anglais — à l'intérieur, je souligne, d'une union Canada-Québec plus souple et où les autochtones auront aussi leur mot à dire — que je prône un Sénat élu. C'est essentiel pour préserver l'unité du Canada anglais.

Je vais terminer en faisant allusion encore une fois aux deux grands philosophes politiques de langue française que furent Montesquieu et Rousseau. De Montesquieu, je tirerai l'importance de la recherche de contreponds institutionnels : entre Chambre élue à base de population par exemple, et Chambre incarnant les unités territoriales ; entre gouvernement et cabinet tout-puissants avec leur majorité aux Communes et Chambre élue à la proportionnelle, plus représentative de divers éléments de la population canadienne. Je pense aux femmes, question soulevée à plusieurs reprises par la conférence de Calgary, et aux autochtones auxquels le rapport du Comité Beaudoin-Dobbie fait écho, fort heureusement, dans ses recommandations. Quant à Rousseau, je pense à son idée, fort controversée mais non moins célèbre, de la volonté générale. Je suis convaincu qu'un Sénat élu sur une base autre que les Communes nous aidera à mieux formuler nos politiques de façon à rallier une plus forte majorité de citoyens. Il obligera nos hommes et nos femmes politiques — de même que nos partis — à penser en termes plus larges, car une simple majorité aux Communes ne donnera pas toujours carte blanche aux gouvernements comme c'est le cas actuellement. Un Sénat élu nous obligera tous à respecter un peu plus la volonté de l'autre, en excluant ni intérêt, ni groupe, ni région importante. N'est-ce pas là la base d'une démocratie plus féconde, plus participative et pourquoi pas, plus cohérente à la fin du XX^e siècle ?