

## Les enjeux de la réforme du Sénat canadien

José Woehrling

Volume 23, numéro 1, mars 1992

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1057477ar>DOI : <https://doi.org/10.7202/1057477ar>[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Éditions Wilson &amp; Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (imprimé)

2292-2512 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Woehrling, J. (1992). Les enjeux de la réforme du Sénat canadien. *Revue générale de droit*, 23(1), 81–107. <https://doi.org/10.7202/1057477ar>

Résumé de l'article

Les provinces de l'Ouest et Terre-Neuve défendent un projet de réforme du Sénat canadien basé sur le modèle « Triple E », c'est-à-dire un Sénat « élu, égal et efficace » (*electe*d, *equal and effective*), où chaque province serait représentée par le même nombre de sénateurs, ces derniers étant élus au suffrage universel direct. En outre, ce nouveau Sénat, ainsi revêtu d'une légitimité démocratique semblable à celle de la Chambre des communes, devrait exercer des pouvoirs comparables à ceux de cette dernière. L'auteur examine cette proposition à la lumière du droit comparé américain, australien et allemand. Il aboutit à la conclusion qu'elle doit être rejetée, dans la mesure où elle entraînerait des effets négatifs, non seulement pour le Québec, mais également pour l'ensemble du Canada. En effet, l'égalité de représentation de toutes les provinces au Sénat serait inacceptable sur un plan démocratique, puisque les six plus petites provinces détiendraient ensemble 60 % des voix au Sénat, alors qu'elles ne représentent que 17 % de la population canadienne. Si l'on écarte l'égalité de représentation, une autre solution pourrait consister à augmenter la proportion des sièges attribués aux provinces de l'Ouest. Cependant, cela supposerait forcément une diminution de la proportion des sièges du Québec, que celui-ci ne saurait accepter. En outre, bien qu'éminemment démocratique, l'élection des sénateurs entraînerait de graves inconvénients dans le contexte d'un système parlementaire de type britannique, caractérisé par le principe de la responsabilité ministérielle, le bipartisme et la discipline de parti. En effet, si le gouvernement est majoritaire dans les deux Chambres, la discipline de parti fera en sorte que le Sénat se contentera d'entériner les décisions adoptées par la Chambre des communes. Dans cette hypothèse, l'existence du Sénat se trouvera donc dépourvue d'utilité. Au contraire, si le parti politique qui est majoritaire à la Chambre des communes — et qui forme le gouvernement — est en minorité au Sénat, les deux Chambres s'opposeront et se neutraliseront mutuellement. Autrement dit, si les sénateurs sont élus, la discipline de parti les amènera à voter en s'alignant sur la politique partisane plutôt que sur la défense des intérêts des provinces ou des régions. Enfin, dans la mesure où le Sénat et la Chambre des communes seraient l'un et l'autre élus, il serait difficile de ne pas leur reconnaître les mêmes pouvoirs. Or, dans un système parlementaire, les deux Chambres ne sauraient véritablement avoir des pouvoirs égaux. Un tel système exige au contraire que la Chambre basse ait des pouvoirs supérieurs à ceux de la Chambre haute, car c'est de la première qu'émane le gouvernement et, par conséquent, c'est devant elle seule qu'il est responsable. À la longue, l'élection des sénateurs ferait probablement dériver le système parlementaire canadien en direction du modèle présidentiel américain. En effet, pour éviter l'affrontement entre les deux Chambres et la paralysie du processus décisionnel, le système devrait évoluer vers un assouplissement considérable de la discipline de parti et des règles de la responsabilité ministérielle. Quant au Québec, il ne saurait accepter une réforme du Sénat selon la formule « Triple E », dans la mesure où sa représentation à la Chambre haute diminuerait considérablement en valeur relative, en même temps que celle-ci se trouverait investie d'une légitimité démocratique lui permettant d'exercer des pouvoirs accrus.

---

## Les enjeux de la réforme du Sénat canadien

**JOSÉ WOEHLING\***

Professeur à la Faculté de droit  
de l'Université de Montréal

### RÉSUMÉ

*Les provinces de l'Ouest et Terre-Neuve défendent un projet de réforme du Sénat canadien basé sur le modèle « Triple E », c'est-à-dire un Sénat « élu, égal et efficace » (elected, equal and effective), où chaque province serait représentée par le même nombre de sénateurs, ces derniers étant élus au suffrage universel direct. En outre, ce nouveau Sénat, ainsi revêtu d'une légitimité démocratique semblable à celle de la Chambre des communes, devrait exercer des pouvoirs comparables à ceux de cette dernière. L'auteur examine cette proposition à la lumière du droit comparé américain, australien et allemand. Il aboutit à la conclusion qu'elle doit être rejetée, dans la mesure où elle entraînerait des effets négatifs, non seulement pour le Québec, mais également pour l'ensemble du Canada. En effet, l'égalité de représentation de toutes les provinces au Sénat serait inacceptable sur un plan démocratique, puisque les six plus petites provinces détiendraient ensemble 60 % des voix au Sénat, alors qu'elles ne représentent que 17 % de la population canadienne.*

### ABSTRACT

*The western provinces and, to a lesser degree, the Atlantic provinces, support "Triple-E" Senate reform (an elected, equal and effective Senate), whereby each province would be represented by the same number of senators who would be elected by direct vote. This reformed Senate, thereby endowed with a democratic legitimacy comparable with the House of Commons, would exercise powers also comparable with the lower House. In the following study, the author examines this reform proposal in the light of comparative law and politics in the United States, Australia and Germany. He concludes that the Triple-E Senate must be rejected because it would lead to negative results, not only for Québec but also for the rest of Canada. The equal representation of all provinces in the Senate would be unacceptable on democratic grounds since the six smallest provinces would hold 60 % of the seats in the Senate whereas they only compose 17 % of the Canadian population. If absolute equality is rejected, another solution might be to increase western representation in*

---

\* Une version abrégée de ce texte a été publiée, par tranches, dans le quotidien de Montréal *La Presse*, les 22, 25 et 26 novembre 1991.

*Si l'on écarte l'égalité de représentation, une autre solution pourrait consister à augmenter la proportion des sièges attribués aux provinces de l'Ouest. Cependant, cela supposerait forcément une diminution de la proportion des sièges du Québec, que celui-ci ne saurait accepter. En outre, bien qu'éminemment démocratique, l'élection des sénateurs entraînerait de graves inconvénients dans le contexte d'un système parlementaire de type britannique, caractérisé par le principe de la responsabilité ministérielle, le bipartisme et la discipline de parti. En effet, si le gouvernement est majoritaire dans les deux Chambres, la discipline de parti fera en sorte que le Sénat se contentera d'entériner les décisions adoptées par la Chambre des communes. Dans cette hypothèse, l'existence du Sénat se trouvera donc dépourvue d'utilité. Au contraire, si le parti politique qui est majoritaire à la Chambre des communes — et qui forme le gouvernement — est en minorité au Sénat, les deux Chambres s'opposeront et se neutraliseront mutuellement. Autrement dit, si les sénateurs sont élus, la discipline de parti les amènera à voter en s'alignant sur la politique partisane plutôt que sur la défense des intérêts des provinces ou des régions. Enfin, dans la mesure où le Sénat et la Chambre des communes seraient l'un et l'autre élus, il serait difficile de ne pas leur reconnaître les mêmes pouvoirs. Or, dans un système parlementaire, les deux Chambres ne sauraient véritablement avoir des pouvoirs égaux. Un tel système exige au contraire que la Chambre basse ait des pouvoirs supérieurs à ceux de la*

*the Senate. However, this would necessarily mean a diminution in Québec's representation, a result which Québec would have some difficulty in accepting. Moreover, although eminently democratic, an elected Senate would have serious consequences in the context of the Canadian parliamentary system, based as it is on the principle of ministerial responsibility, a bi-party system and party discipline. If the government holds a majority in both Houses, party discipline would ensure that the Senate would simply endorse the decisions made in the House of Commons. The Senate, under this hypothesis, would have very little purpose. On the other hand, if the party which holds a majority in the House of Commons and which forms the government is in a minority position in the Senate, the two Houses will oppose each other. In other words, if the Senate becomes elected, party discipline will force senators to vote in accordance with political partisanship rather than in defence of the interests of the provinces whence they were elected. Finally, to the extent that the Senate and House of Commons are both elected bodies, it would be difficult not to grant them the same powers. However, under a parliamentary system of government, the two Houses should not hold the same powers: such a system requires that the lower House be more powerful than the upper House since it is from the former that the government is derived, and as a result, to which it is accountable. The reform of the Senate to render it elected would probably move the Canadian parliamentary system in the direction of the American*

*Chambre haute, car c'est de la première qu'émane le gouvernement et, par conséquent, c'est devant elle seule qu'il est responsable. À la longue, l'élection des sénateurs ferait probablement dériver le système parlementaire canadien en direction du modèle présidentiel américain. En effet, pour éviter l'affrontement entre les deux Chambres et la paralysie du processus décisionnel, le système devrait évoluer vers un assouplissement considérable de la discipline de parti et des règles de la responsabilité ministérielle. Quant au Québec, il ne saurait accepter une réforme du Sénat selon la formule « Triple E », dans la mesure où sa représentation à la Chambre haute diminuerait considérablement en valeur relative, en même temps que celle-ci se trouverait investie d'une légitimité démocratique lui permettant d'exercer des pouvoirs accrus.*

*presidential system, since to avoid confrontation between the two Houses and a paralysis in decision-making, party discipline and the rules of ministerial responsibility would have to be considerably relaxed. For Québec, Triple-E Senate reform would be clearly unacceptable, because its representation in this body would be relatively diminished, and the Senate's new democratic legitimacy would permit it to exercise added powers.*

---

## SOMMAIRE

Introduction .....	84
I. La répartition des sièges du Sénat .....	86
A. La composition actuelle du Sénat : les doléances des provinces de l'Ouest ...	86
B. La réforme de la composition du Sénat : égalité de représentation ou représentation proportionnelle pondérée .....	87
II. Le mode de sélection des sénateurs .....	90
A. Le mode actuel : la nomination des sénateurs par le gouvernement central ....	90
B. La réforme du mode de sélection des sénateurs : élection au suffrage universel ou désignation par les gouvernements des provinces .....	92
III. Les pouvoirs du Sénat .....	98
A. La situation actuelle : une inefficacité due au manque de légitimité politique du Sénat .....	98
B. La réforme des pouvoirs du Sénat : la difficulté de concilier l'égalité des deux Chambres avec les principes du système parlementaire .....	101
Conclusion .....	105

---

## INTRODUCTION

À la Conférence de Québec, en 1864, le Sénat fut un sujet fort discuté, sur lequel les Pères de la Confédération eurent du mal à s'entendre<sup>1</sup>. Il semble qu'ils voulaient s'inspirer tout à la fois de la Chambre des lords britannique et du Sénat américain, deux modèles de Chambre haute pourtant fort différents, ce qui explique la nature hybride du Sénat canadien.

Comme les lords en Grande-Bretagne, les sénateurs canadiens ne sont pas élus, mais nommés, par le gouverneur-général qui représente la Reine en tant que souveraine du Canada<sup>2</sup>. En outre, ils doivent posséder des qualités d'âge et de fortune qui ne sont pas exigées des députés et qui étaient destinées, en 1867, à faire en sorte que la Chambre haute jouisse d'un prestige supérieur à celui de la Chambre des communes<sup>3</sup>. Enfin, à l'instar de son modèle britannique, le Sénat devait, à l'origine, agir comme Chambre de révision et de réflexion, afin de servir de frein à la Chambre des communes, élue par la population et, pensait-on, vulnérable pour cette raison à la pression des « passions populaires »<sup>4</sup>. Par conséquent, ce premier rôle du Sénat était essentiellement conservateur.

Par ailleurs, les Pères de la Confédération ont également voulu faire du Sénat canadien une « Chambre fédérale », inspirée du Sénat américain, dont le rôle serait de protéger les droits des régions et des provinces et d'assurer une certaine participation de celles-ci au processus législatif fédéral<sup>5</sup>.

S'il a effectivement joué, surtout dans le passé, un rôle de Chambre de révision législative, le Sénat canadien n'a jamais été en mesure, par contre, de remplir sa fonction de « Chambre fédérale ». En effet, le gouvernement central, qui désigne au gouverneur général les personnes devant être nommées au Sénat, a pratiquement toujours procédé à des nominations partisans, servant de récompense politique. Cette pratique a fait en sorte que les sénateurs, qui ne sont pas élus par la population des provinces, ne peuvent pas davantage prétendre parler au nom des gouvernements provinciaux. Par conséquent, les sénateurs ne sont investis d'aucune légitimité politique et, pour cette raison, le Sénat devrait normalement s'abstenir de s'opposer aux volontés du gouvernement et de la Chambre des communes.

Les discussions relatives à la réforme du Sénat ont commencé peu de temps après la confédération. Dès la première Conférence interprovinciale, réunie à Québec en 1887, les provinces réclamaient la modification du mode de désignation des sénateurs pour obtenir le pouvoir de nommer la moitié des membres

1. W.M. WHITELAW, *La Conférence de Québec*, Les brochures de la Société historique du Canada (n° 20), Ottawa, 1967, pp. 18-19.

2. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3; art. 24 et 32.

3. *Id.*, art. 23.

4. Georges-Étienne Cartier s'exprimait de la façon suivante : « Il doit exister un pouvoir de résistance à l'élément démocratique pour que les institutions puissent demeurer stables et travailler dans l'harmonie »; cité dans : *La réforme du Sénat : document de travail*, publié par le ministre de la Justice du gouvernement du Canada (Mark McGUIGAN) et présenté au Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat le 16 juin 1983, Ottawa, Publications Canada, p. 6.

5. Dans le *Renvoi : compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54, pp. 66-67, la Cour suprême a constaté, en examinant les débats sur la confédération, que l'institution du Sénat avait pour but, dans l'esprit des rédacteurs de la Constitution, « d'assurer la protection des divers intérêts régionaux au Canada quant à l'adoption de la législation fédérale ».

de la Chambre haute<sup>6</sup>. Depuis, la réforme du Sénat a régulièrement fait l'objet de discussions et de réflexions. Les travaux, les rapports et les propositions se sont même multipliés depuis une vingtaine d'années. La question a notamment été abordée dans des livres blancs du gouvernement fédéral (1969 et 1978), dans le projet de loi C-60 de 1978<sup>7</sup>, dans les rapports de deux comités mixtes spéciaux du Sénat et de la Chambre des communes (1972 et 1984), dans les rapports de deux commissions d'enquête fédérales (la Commission Pépin-Robarts sur l'unité canadienne en 1979 et la Commission MacDonald sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada en 1986), ainsi que dans des documents présentés par les gouvernements de la Colombie-Britannique (1978) et de l'Alberta (1982), par le Comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération (1978), la *ada West Foundation* (1978 et 1981), l'Association du Barreau canadien (1978), la Fédération des francophones hors Québec (1979), le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles (1980)<sup>8</sup> et la Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec (1980)<sup>9</sup>. Enfin, les propositions constitutionnelles déposées par le gouvernement du Canada en septembre 1991 contiennent également un plan de réforme du Sénat<sup>10</sup>.

L'intérêt considérable que suscite actuellement la réforme du Sénat s'explique en grande partie par le fait que les provinces de l'Ouest et, dans une moindre mesure, certaines provinces de l'Atlantique, y voient le moyen d'acquérir une plus grande influence sur le processus décisionnel fédéral. En effet, ces provinces, qui sont faiblement peuplées, n'envoient à la Chambre des communes qu'un nombre de députés trop restreint pour prétendre y exercer une influence comparable à celle des deux grandes provinces du « Canada central », le Québec

6. *Conférences fédérales-provinciales et Conférences interprovinciales de 1887 à 1926*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1951, pp. 12 et suiv.

7. Ce projet de loi apportait d'importantes modifications aux dispositions de la Constitution relatives au Sénat, le gouvernement fédéral étant d'avis que le pouvoir de modification constitutionnelle attribué au Parlement canadien par l'ancien article 91(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, note 2, autorisait ce dernier à adopter une telle réforme de la Chambre haute. Cependant, dans le *Renvoi : compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, *supra*, note 5, la Cour suprême a jugé que les caractéristiques essentielles du Sénat échappaient au pouvoir constituant fédéral et ne pouvaient être modifiées que par un amendement constitutionnel formel adopté, à cette époque, par le Parlement britannique, à la demande du Canada. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11), la modification des dispositions relatives aux pouvoirs du Sénat, à la représentation des provinces, au mode de sélection des sénateurs et aux conditions de résidence qu'ils doivent remplir exige le consentement des deux Chambres fédérales et de l'assemblée législative d'au moins deux tiers des provinces, représentant au moins la moitié de la population de toutes les provinces (article 42(1b) et c)). L'article 47(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que, dans le cadre des trois procédures de modification réclamant un accord fédéral-provincial, le Sénat ne dispose que d'un droit de veto suspensif auquel la Chambre des communes peut passer outre si, après l'expiration d'un délai de cent quatre-vingts jours suivant l'adoption d'une première résolution d'agrément, elle adopte une nouvelle résolution dans le même sens.

8. *Rapport sur certains aspects de la Constitution canadienne*, Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (Président : H. Carl Goldenberg), novembre 1980.

9. *Une nouvelle fédération canadienne*, La Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec (Président : R. Langlois), Montréal, Le Parti libéral du Québec, 1980.

10. *Bâtir ensemble l'avenir du Canada — Propositions*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991, pp. 17-21.

et l'Ontario. Après avoir réclamé, à la fin des années soixante-dix, une réforme du Sénat sur le modèle du *Bundesrat* allemand, les provinces de l'Ouest favorisent à présent la formule dite « Triple E », qui désigne un Sénat « élu, égal et efficace » (*electe*d, *equal and effective*), où chaque province serait représentée par le même nombre de sénateurs, ces derniers étant élus au suffrage universel direct. En outre, ce nouveau Sénat, ainsi revêtu d'une légitimité démocratique semblable à celle de la Chambre des communes, devrait exercer des pouvoirs comparables à ceux de cette dernière. Cette formule permettrait donc aux provinces faiblement peuplées d'obtenir, par le biais du Sénat, l'influence qu'elles ne peuvent exercer à la Chambre des communes. Ce modèle de Chambre haute est inspirée du Sénat australien<sup>11</sup>.

Afin d'examiner la problématique de la réforme du Sénat, on analysera successivement les trois questions que celle-ci soulève : la répartition des sièges entre les provinces, le mode de sélection des sénateurs et les pouvoirs du Sénat.

## I. LA RÉPARTITION DES SIÈGES DU SÉNAT

### A. LA COMPOSITION ACTUELLE DU SÉNAT : LES DOLÉANCES DES PROVINCES DE L'OUEST

Certains délégués à la Conférence de Québec, en particulier ceux de l'Île-du-Prince-Édouard, auraient voulu que toutes les provinces obtiennent une représentation égale à la Chambre haute, comme c'était le cas aux États-Unis. Cette solution ne fut cependant pas retenue et l'on convint plutôt d'une formule assurant l'égalité de représentation des trois régions — ou « divisions » — existant à l'époque, dont chacune se voyait attribuer vingt-quatre sénateurs, le Québec et l'Ontario étant considérés comme deux « divisions » et les provinces Maritimes (Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse) formant la troisième. Il faut souligner que l'égalité de représentation du Québec et de l'Ontario à la Chambre haute avait été la condition posée par le Bas-Canada pour accepter le principe de la représentation proportionnelle à la Chambre basse, qu'il avait toujours refusé sous le régime de l'*Acte d'Union de 1840*<sup>12</sup>.

Par la suite, le nombre des sièges au Sénat est allé en augmentant au fur et à mesure de l'admission ou de la création de nouvelles provinces. La *Loi de 1870 sur le Manitoba*<sup>13</sup> et les conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique<sup>14</sup>, en 1871, ont respectivement ajouté deux et trois sénateurs pour

11. Il existe quelques études fort intéressantes dans lesquelles les auteurs évaluent la pertinence du modèle australien pour la réforme du Sénat canadien; voir notamment : D. SMILEY, *An Electe*d Senate for Canada? — *Clues from the Australian Experience*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations (Queen's University), 1985; R. PELLETIER, « La réforme du Sénat canadien à la lumière d'expériences étrangères », (1984) 25 *C. de D.* 209; R. PELLETIER, « Du modèle australien au modèle canadien », (1985) 26 *C. de D.* 111; R. GIBBINS, *Senate Reform : Moving Towards the Slippery Slope*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations (Queen's University), 1983.

12. *Acte d'Union de 1840*, 3 & 4 Vict., R.-U., c. 35. L'*Acte d'Union* fut proclamé et entra en vigueur le 10 février 1841.

13. *Loi de 1870 sur le Manitoba*, L.R.C. 1985, app. II, n° 8.

14. *Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique* (anciennement : Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant la Colombie-Britannique en date du 16 mai 1871), L.R.C. 1985, app. II, n° 10.

ces provinces. Lors de l'adhésion de l'Île-du-Prince-Édouard, en 1873, cette province obtint quatre sénateurs, qui furent soustraits à la représentation de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, ces deux provinces n'étant plus alors représentées que par dix sénateurs chacune, plutôt que par douze comme à l'origine<sup>15</sup>. En 1905, la *Loi sur l'Alberta*<sup>16</sup> et la *Loi sur la Saskatchewan*<sup>17</sup> ajoutèrent respectivement quatre sénateurs pour chacune de ces provinces. La *Loi constitutionnelle de 1915*<sup>18</sup> est ensuite venue porter le nombre total des sénateurs à quatre-vingt-seize et créer une quatrième « division », représentée elle-aussi par vingt-quatre sénateurs et comprenant les quatre provinces de l'Ouest : le Manitoba, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Alberta; celles-ci voyaient donc leur représentation augmenter à six sénateurs chacune. Six nouveaux sénateurs furent encore ajoutés en 1949, avec l'admission de Terre-Neuve<sup>19</sup>, et deux autres, en 1975, pour représenter respectivement le territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest<sup>20</sup>.

La répartition actuelle des cent quatre sièges du Sénat est prévue à l'article 22 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui dispose que les quatre « divisions » doivent être représentées également. L'Ontario et le Québec ont vingt-quatre sénateurs chacun; le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse en ont dix chacun et l'Île-du-Prince-Édouard, quatre; les quatre provinces de l'Ouest sont chacune représentées par six sénateurs; Terre-Neuve en a six et, enfin, chacun des deux territoires (Yukon et Territoires du Nord-Ouest) est représenté par un sénateur<sup>21</sup>.

## B. LA RÉFORME DE LA COMPOSITION DU SÉNAT : ÉGALITÉ DE REPRÉSENTATION OU REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE PONDÉRÉE

Dans la mesure où le rôle de la Chambre haute d'une fédération (ou « Chambre des États ») est de permettre la participation des États-membres au processus décisionnel des organes centraux, elle doit assurer à chacun des États une représentation effective, quelle que soit son importance démographique. L'objectif poursuivi est donc de corriger les inégalités de représentation qui existent à la Chambre basse (ou « Chambre de la population »), dont la composition obéit au principe démocratique de la représentation selon la population. Cet objectif est le mieux atteint lorsque le principe retenu est celui de l'égalité absolue de représentation des provinces à la Chambre haute, indépendamment de leur population. Ce système, qui a notamment été retenu aux États-Unis (deux sénateurs par État)

15. *Supra*, note 2, art. 147 et *Conditions de l'adhésion de l'Île-du-Prince-Édouard* (anciennement : Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant l'Île-du-Prince-Édouard en date du 26 juin 1873), L.R.C. 1985, app. II, n° 12.

16. *Loi sur l'Alberta*, L.R.C. 1985, app. II, n° 20.

17. *Loi sur la Saskatchewan*, L.R.C. 1985, app. II, n° 21.

18. *Loi constitutionnelle de 1915*, 5 & 6 George V, R.-U., c. 45. Originellement titrée *Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1915*, la loi a été rebaptisée en 1982.

19. *Loi sur Terre-Neuve* (anciennement : *Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1949*), 12 & 13 George VI, R.-U., c. 22.

20. *Loi constitutionnelle n° 2 de 1975*, 23 & 24 Elizabeth II, Canada, c. 53.

21. La province de Terre-Neuve et les deux territoires (Yukon et Territoires du Nord-Ouest) ne font partie d'aucune des quatre « divisions », qui sont : 1) l'Ontario; 2) le Québec; 3) les provinces Maritimes : Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Île-du-Prince-Édouard; 4) les provinces de l'Ouest : Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique.



et en Australie (douze sénateurs par État), a plusieurs avantages : il contrebalance efficacement les inégalités de représentation à la Chambre de la population et rassure par conséquent les États faiblement peuplés, qui craindraient autrement d'être dominés par ceux dont la population est plus nombreuse; en outre, il traduit le principe de l'égalité juridique des États-membres de la fédération.

Cependant, l'égalité absolue est injuste et risque de produire des effets antidémocratiques en permettant à un grand nombre d'États faiblement peuplés de mettre en minorité les grands États où vit la majorité de la population de la fédération. C'est pourquoi beaucoup de constitutions fédérales écartent cette solution, tout en instituant cependant, pour la Chambre fédérale, une représentation proportionnelle pondérée, qui assure une certaine surreprésentation des États les moins peuplés. C'est la solution qui avait été retenue au Canada en 1867. Mais les changements démographiques intervenus depuis lors ont fini par créer une situation dans laquelle certaines des petites provinces sont en fait sous-représentées, d'autres ne bénéficiant que d'une surreprésentation insuffisante.

Ainsi, sur la base des chiffres de 1981 (dernier recensement décennal), on constate que six provinces sur dix, ainsi que les deux territoires, bénéficient d'une *surreprésentation*, qui, dans deux cas, est cependant fort minime, voire insignifiante. Les pourcentages respectifs de la population et des sièges au Sénat sont les suivants : Terre-Neuve : 2,3 % et 5,8 %; Nouvelle-Écosse : 3,5 % et 9,6 %; Nouveau-Brunswick : 2,9 % et 9,6 %; Île-du-Prince-Édouard : 0,5 % et 3,8 %; Manitoba : 4,2 % et 5,8 %; Saskatchewan : 4,0 % et 5,8 %; Territoires du Nord-Ouest : 0,2 % et 1 %; Yukon : 0,1 % et 1 %. Par contre, les quatre autres provinces sont *sous-représentées*, les pourcentages respectifs étant les suivants : Québec : 25,4 % et 23,1 %; Ontario : 35,4 % et 23,1 %; Alberta : 9,2 % et 5,8 %; Colombie-Britannique : 11,3 % et 5,8 %<sup>22</sup>.

Si l'on additionne les pourcentages respectifs des quatre provinces de l'Ouest, on constate que celles-ci, avec 28,7 % de la population, ne sont représentées que par 23,1 % des sénateurs. Par contre, avec 9,2 % de la population, les quatre provinces de l'Atlantique disposent également de 23,1 % des sièges du Sénat. On comprend donc pourquoi les provinces de l'Ouest défendent avec autant d'ardeur la formule du Sénat « Triple E ».

Cependant, l'adoption du principe de l'égalité de représentation de toutes les provinces canadiennes au Sénat entraînerait des conséquences difficiles à accepter sur le plan démocratique. En effet, les six plus petites provinces (les quatre provinces atlantiques, le Manitoba et la Saskatchewan) détiendraient ensemble 60 % des voix au Sénat, alors qu'elles ne représentent que 17,4 % de la population canadienne. Un Sénat constitué de la sorte, si on lui reconnaissait de plus, comme le veut la formule « Triple E », les mêmes pouvoirs législatifs qu'à la Chambre des communes, permettrait donc à un groupe de sénateurs représentant moins de 20 % de la population d'exercer un droit de veto contre les mesures adoptées à la Chambre des communes par les députés représentant la majorité du peuple canadien. Une telle formule serait évidemment inacceptable pour le Québec, en ne lui laissant que le dixième des sièges du Sénat et en le plaçant sur un pied d'égalité avec les plus petites provinces.

Si l'on écarte l'égalité absolue de représentation, une autre solution pourrait consister à augmenter le pourcentage des sièges attribués aux provinces

22. Ces chiffres (qui ont été arrondis) sont tirés du document *La réforme du Sénat*, op. cit., note 4, p. 31.

de l'Ouest, et peut-être également à certaines provinces de l'Atlantique. Cependant, cela supposerait inévitablement une diminution du pourcentage des sièges de l'Ontario et du Québec. L'Ontario se résoudrait peut-être à une telle réforme, étant donné que cette province est la plus peuplée et détient par conséquent le plus grand nombre de sièges à la Chambre des communes. De plus, le pourcentage de sa population par rapport à la population canadienne continue de s'accroître<sup>23</sup>. Une diminution de son poids relatif au Sénat n'aurait donc pas de quoi trop inquiéter l'Ontario<sup>24</sup>. Par contre, le pourcentage de la population québécoise par rapport à l'ensemble canadien ne cesse de diminuer depuis 1867 et, par conséquent, il en va de même pour sa représentation à la Chambre des communes<sup>25</sup>. Par ailleurs, la proportion des sénateurs qui représentent le Québec a également baissé de façon considérable depuis la création du Canada en 1867, puisqu'elle est passée de 33,3 % à 23,1 % (par suite de l'admission ou de la création de nouvelles provinces). Il ne semble donc guère concevable que le Québec puisse accepter à l'avenir une diminution supplémentaire de sa proportion des sièges du Sénat. Pour tenter de l'y convaincre, on a parfois proposé d'exiger, dans le cadre d'un Sénat réformé, une double-majorité (celle des sénateurs francophones *et* des sénateurs anglophones) pour l'adoption des projets de loi relatifs au statut de la langue française ou aux droits des francophones<sup>26</sup>. Un tel système ne protégerait cependant pas le Québec pour ce qui est des questions autres que linguistiques. Au surplus, les sénateurs francophones ne seraient pas tous québécois, puisque certains d'entre eux devraient être désignés pour représenter les minorités francophones hors Québec. Or les intérêts des Québécois et des minorités francophones du Canada anglais sont loin d'être identiques par rapport aux interventions fédérales en matière culturelle et linguistique.

Il faut donc conclure que le principe de l'égalité de représentation des provinces, qui s'applique dans certaines fédérations comme les États-Unis ou l'Australie, doit être rejeté au Canada pour des raisons tenant à la démographie du pays. Par ailleurs, une plus forte surreprésentation des quatre provinces de l'Ouest et, le cas échéant, de certaines provinces atlantiques, exigerait presque forcément une diminution relative de la représentation du Québec, ce que celui-

23. En 1986, l'Ontario englobait 35,9 % de la population, comparativement à 34,2 % en 1961.

24. L'entente constitutionnelle du 9 juin 1990, qui était destinée à éviter l'échec de l'Accord du Lac Meech, contenait un projet de modification de la composition du Sénat dans lequel l'Ontario acceptait de perdre six de ses sièges, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick étant prêts à en sacrifier deux chacun. Par contre, les provinces de l'Ouest et Terre-Neuve en auraient gagné chacune deux. Quant à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec, ils conserveraient leur nombre de sièges actuel, c'est-à-dire respectivement quatre et vingt-quatre. Étant donné l'échec final de l'Accord du Lac Meech, l'entente du 9 juin 1990 est devenue caduque. Sur les circonstances et les causes de cet échec, voir : J. Y. MORIN et J. WOEHLING, *Les Constitutions du Canada et du Québec : du Régime français à nos jours*, Montréal, Éditions Thémis, 1992, pp. 543 et ss.

25. De 65 députés sur un total de 181, en 1867, la représentation du Québec à la Chambre des communes est passée aujourd'hui à 75 sur 295. En valeur relative, cela signifie une diminution de 36 % à 25,4 %.

26. Voir, par exemple : *Une nouvelle fédération canadienne*, *op. cit.*, note 9, pp. 53-58; *Bâtir ensemble l'avenir du Canada — Propositions*, *op. cit.*, note 10, p. 20; *Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat* (Coprésidents : Gildas Molgat, sénateur et Paul Cosgrove, député), janvier 1984, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1984, p. 34.

ci ne peut accepter. Tout au contraire, si une réforme mettait le Sénat en mesure d'exercer des pouvoirs significatifs, le Québec devrait y réclamer une représentation accrue, de façon à obtenir une meilleure protection de ses intérêts en tant que seule province majoritairement francophone. On constate ainsi que les positions de certaines provinces anglophones sur la réforme du Sénat sont difficilement compatibles avec celles du Québec.

## II. LE MODE DE SÉLECTION DES SÉNATEURS

### A. LE MODE ACTUEL : LA NOMINATION DES SÉNATEURS PAR LE GOUVERNEMENT CENTRAL

En vertu de la Constitution actuelle, les sénateurs sont nommés par le gouverneur général<sup>27</sup> qui, en vertu des conventions, agit de l'initiative et sur l'avis du Premier ministre du Canada. À l'origine, les membres du Sénat occupaient leurs fonctions à vie; en 1965, une modification constitutionnelle est venue fixer la retraite à l'âge de soixante-quinze ans pour les sénateurs nommés après son entrée en vigueur<sup>28</sup>. L'article 30 de la *Loi constitutionnelle de 1867* dispose que les sénateurs peuvent démissionner et l'article 31 prévoit les cas dans lesquels le siège d'un sénateur devient vacant : s'il est absent des séances du Sénat durant deux sessions consécutives; s'il devient sujet ou citoyen d'une puissance étrangère; s'il est déclaré failli ou insolvable; s'il se rend coupable de trahison, de félonie ou d'un crime infamant; s'il cesse de posséder les qualités requises concernant la propriété ou le domicile. Conformément à l'article 33, le Sénat entend et tranche lui-même les questions concernant les qualifications de ses membres et l'existence de vacances.

Les qualités requises pour être sénateur portent principalement sur l'âge, la fortune et le domicile<sup>29</sup>. Les sénateurs doivent être âgés de trente ans révolus, être sujets de la Reine et posséder quatre mille dollars de biens exempts de toute dette ou obligation, ce qui n'est pas élevé aujourd'hui, mais était considérable en 1867 et indique, comme on l'a déjà souligné, que les constituants voulaient que le Sénat représente les intérêts d'une « élite sociale ». Les sénateurs doivent en outre être domiciliés dans la province pour laquelle ils sont nommés (ce qui constitue bien souvent le seul lien qu'ils aient avec celle-ci) et, en ce qui concerne le Québec, chaque sénateur doit l'être dans le « collège électoral » pour lequel il est nommé. Cette dernière exigence est particulière au Québec et tient au fait qu'en vertu de l'article 22 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, chacun des vingt-quatre sénateurs représentant cette province est nommé pour l'un des vingt-quatre collèges électoraux de l'ancien Bas-Canada. Cette particularité s'explique par le fait qu'en 1867, l'on voulait assurer une représentation au Sénat des régions du Québec à

27. *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, note 2, art. 24 et 32.

28. *Loi constitutionnelle de 1965* (anciennement : *Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1965), 14 Elizabeth II, Canada, c. 4, Partie I. Cette modification constitutionnelle a été adoptée par le Parlement du Canada, en vertu du pouvoir qui lui était reconnu à l'ancien article 91(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, note 2.

29. *Supra*, note 2, art. 23.

majorité anglophone<sup>30</sup>. Enfin, il faut souligner qu'en vertu de l'article 39 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la fonction de sénateur est incompatible avec celle de membre de la Chambre des communes.

L'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que, sur la recommandation du gouverneur général, la Reine pourra, si elle le juge à propos, ordonner que quatre ou huit sénateurs soient ajoutés au Sénat, le gouverneur général procédant alors aux nominations de façon à représenter également les quatre « divisions » du Canada<sup>31</sup>. Ce mécanisme de nomination des sénateurs en surnombre a été inséré dans la Constitution de 1867 à l'initiative des Britanniques, qui estimaient qu'il fallait prévoir la situation où le parti majoritaire à la Chambre des communes — et formant par conséquent le gouvernement — serait en minorité au Sénat. En donnant au Premier ministre la possibilité d'obtenir de la Reine la nomination d'un certain nombre de sénateurs supplémentaires, on lui permettrait de renverser le rapport des forces au Sénat et de briser ainsi l'opposition de ce dernier aux mesures adoptées par la Chambre des communes — à condition, évidemment, que la nomination de huit sénateurs supplémentaires, au maximum, suffise à donner la majorité au parti du Premier ministre. L'on sait qu'en Grande-Bretagne, la Reine peut nommer, à la demande du Premier ministre, un nombre illimité de nouveaux membres de la Chambre des lords afin de briser le refus éventuel de celle-ci d'adopter des mesures présentées par le gouvernement et approuvées par les Communes<sup>32</sup>. En insistant pour faire insérer la règle du surnombre dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, les Britanniques créaient donc un mécanisme analogue, mais dont l'utilité serait plus restreinte étant donné la limitation à huit sénateurs supplémentaires au plus.

En 1867, on ne voulait cependant pas que le Premier ministre canadien puisse exercer ce pouvoir de façon discrétionnaire. C'est la raison pour laquelle, contrairement à la nomination des sénateurs « ordinaires », qui dépend du gouverneur général agissant sur l'avis du Premier ministre, la nomination des sénateurs en surnombre doit être faite sur autorisation de la Reine. Jusqu'en 1926, celle-ci

---

30. Lors de la confédération, la minorité anglo-protestante du Québec ne voulut courir aucun risque; on lui accorda donc des garanties supplémentaires, que n'obtinrent cependant pas les minorités francophones des autres provinces. Ainsi, l'article 80 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, note 2, exigeait, pour la modification de douze districts électoraux où les anglophones étaient en majorité à l'époque, l'accord de la majorité absolue des députés représentant les circonscriptions en cause. En outre, selon certains historiens, la création d'une Chambre haute (le Conseil législatif) pour la législature du Québec, alors que celle de l'Ontario était monocamérale, répondait au but de protéger la minorité anglo-saxonne contre une action législative possible de la Chambre basse. Enfin, la division du Québec en districts sénatoriaux et le fait d'exiger que les sénateurs aient leur résidence dans l'un de ces districts, ce qui n'est pas le cas pour les autres provinces, visait à assurer une représentation au Sénat des régions du Québec à majorité anglophone.

31. À l'origine, l'article 26 prévoyait la nomination de trois ou six sénateurs en surnombre; il a été modifié en 1915, pour tenir compte de la création d'une quatrième « division » comprenant les provinces de l'Ouest.

32. Depuis 1911, et plus encore depuis 1949, cette situation n'est plus guère susceptible de se produire. En effet, en vertu du *Parliament Act 1911*, 1-2 Geo. V., R.-U., c. 13, la Chambre des lords ne peut retarder un projet de loi de nature financière pendant plus d'un mois; pour la plupart des autres projets de loi publics, la loi de 1911 lui laissait un droit de veto suspensif de deux ans; le *Parliament Act 1949*, 12-13-14 Geo. VI, R.-U., c. 103, a ramené ce délai à un an.

exerçait ce pouvoir sur l'avis de ses ministres britanniques<sup>33</sup>. Cependant, la Conférence impériale de 1926 donna lieu à une déclaration établissant que les *dominions*, dont le Canada, avaient accédé à l'autonomie interne complète ainsi qu'à la souveraineté internationale et proclamant leur complète égalité de statut avec la Grande-Bretagne (« Déclaration Balfour »). La même Conférence établit également qu'il convenait désormais de distinguer entre le Roi (ou la Reine) agissant, d'une part, comme Souverain de Grande-Bretagne et, d'autre part, comme Souverain d'un *dominion*. Dans les cas où il intervenait encore dans les affaires canadiennes, comme pour la nomination d'un gouverneur général, le Souverain britannique devrait désormais agir sur l'avis des ministres canadiens. Ce principe s'applique également pour ce qui est du pouvoir royal de nommer des sénateurs en surnombre prévu à l'article 26. Par conséquent, la Reine ne peut plus, depuis 1926, refuser une demande faite en ce sens par le Premier ministre du Canada et formulée officiellement par le gouverneur général<sup>34</sup>.

**B. LA RÉFORME DU MODE DE SÉLECTION DES SÉNATEURS :  
ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL OU DÉSIGNATION PAR LES  
GOUVERNEMENTS DES PROVINCES**

Actuellement désignés par le gouvernement central, les sénateurs canadiens ne représentent ni la population, ni les pouvoirs publics des provinces dont ils sont chargés en principe de défendre les intérêts. Ce manque total de légitimité, démocratique ou fédérative, fait en sorte que le Sénat ne peut réellement exercer les pouvoirs que la Constitution lui reconnaît en matière législative et qui sont, à peu de choses près, les mêmes que ceux de la Chambre des communes<sup>35</sup>. La réforme de l'institution doit par conséquent viser à rétablir une certaine concordance entre les pouvoirs des sénateurs et leur capacité politique d'exercer ceux-ci. Ainsi, si l'on voulait maintenir le mode actuel de sélection, la logique commanderait que le Sénat ne conserve que des pouvoirs fort limités, comme ceux de la Chambre

33. C'est ce qui explique que la Reine ait refusé, en 1873, la demande du Premier ministre libéral Alexander Mackenzie de nommer des sénateurs supplémentaires afin de diminuer la majorité conservatrice du Sénat, qui était hostile au gouvernement. Pour justifier ce refus, le gouvernement britannique s'est appuyé sur le fait qu'aucun projet de loi n'était à ce moment bloqué par le Sénat (bien que cela soit arrivé auparavant). Par la suite, deux autres Premiers ministres, Wilfrid Laurier, en 1900, et Robert Borden, en 1912, s'enquirent informellement auprès des autorités britanniques de la possibilité d'obtenir la mise en application de l'article 26 et se firent à chaque fois répondre que les circonstances ne le justifiaient pas, étant donné qu'aucun projet de loi n'était bloqué par le Sénat au moment des démarches en cause.

34. Cette opinion semble admise, implicitement ou explicitement, par pratiquement tous les auteurs; voir notamment: J.R. MALLORY, *The Structure of Canadian Government*, rev. ed., Toronto, Gage Publishing Ltd., 1984, p. 250. En septembre 1990, la Reine a autorisé, à la demande du Premier ministre Mulroney, la nomination de huit sénateurs supplémentaires. Ces nominations ont été contestées devant les tribunaux, notamment sur la base d'un argument voulant que l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, note 2, soit aujourd'hui périmé. Jusqu'à présent, tous les tribunaux saisis de la question ont rejeté ce point de vue en considérant que l'article 26 était toujours applicable; voir: *Reference re Sections 26, 27 & 28 of Constitution Act, 1867*, [1991] 4 W.W.R. 97 (C.A. C.-B.); *Singh c. Canada*; *Leblanc c. Canada*, 3 O.R. (3d) 429 (C.A. Ont.); *P.G. Nouveau-Brunswick c. Weir*, Cour d'appel du Nouveau-Brunswick, 11 septembre 1991 (non encore publié).

35. Voir partie III. A. de ce texte.

des lords en Grande-Bretagne<sup>36</sup>. Si, au contraire, le Sénat doit réellement exercer dans l'avenir des pouvoirs significatifs, les sénateurs devront être désignés d'une manière qui leur assure une certaine légitimité démocratique ou qui en fasse véritablement les porte-parole des provinces. L'élection directe au suffrage universel permet d'atteindre le premier objectif et la nomination par les gouvernements provinciaux, le second. Après l'analyse des conséquences de chacun de ces deux systèmes principaux, nous mentionnerons brièvement certaines solutions intermédiaires.

L'élection des sénateurs au suffrage direct semble rallier actuellement de larges appuis. Bien qu'éminemment démocratique, cette solution entraîne cependant de graves inconvénients dans le contexte d'un système parlementaire de type britannique, caractérisé par le principe de la responsabilité ministérielle, le bipartisme et la discipline de parti. En effet, les élections au Sénat et à la Chambre des communes mettront aux prises, presque inévitablement, les mêmes partis politiques fédéraux. Par conséquent, surtout si le même mode de scrutin est utilisé dans les deux cas, il pourra arriver que la composition partisane des deux Chambres soit identique. Or, si le gouvernement est majoritaire dans les deux Chambres, la discipline de parti fera en sorte que le Sénat se contentera d'entériner les décisions adoptées par la Chambre des communes. Dans cette hypothèse, les deux Chambres feront double-emploi et l'existence du Sénat se trouvera dépourvue d'utilité.

Si l'on veut éviter un tel résultat, plusieurs moyens permettent d'obtenir une différenciation dans la composition partisane des deux Chambres : les deux élections peuvent être tenues à des dates différentes; les sénateurs peuvent être élus pour un terme plus long que les députés; des circonscriptions électorales différentes peuvent être utilisées pour chacune des deux élections. Mais la façon la plus sûre d'éviter que les élections ne produisent une duplication des deux Chambres consiste à utiliser un mode de scrutin différent pour chacune. C'est la solution adoptée en Australie, où les députés sont élus au scrutin majoritaire et les sénateurs à la représentation proportionnelle. Cependant, un pareil système est susceptible d'entraîner la formation de deux majorités hostiles l'une à l'autre, comme cela s'est précisément produit en Australie en 1974 et en 1975. Le parti qui formait l'opposition à la Chambre basse ayant obtenu la majorité des sièges au Sénat, il se trouvait donc en mesure de refuser l'adoption de certains projets de loi de crédits, ce qui revenait à renverser le gouvernement et à provoquer une crise constitutionnelle<sup>37</sup>.

Par conséquent, du point de vue de la composition partisane, un Sénat élu au suffrage universel risque d'être trop *semblable* à la Chambre des communes, ce qui lui enlèverait sa raison d'être, ou, au contraire, trop *différent*, ce qui pourrait

---

36. Voir *supra*, note 32. Le 7 juin 1985, le ministre fédéral de la Justice de l'époque, monsieur Crosbie, déposait devant la Chambre des communes une résolution visant à modifier les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, note 2, relatives au Sénat, qui n'eut cependant pas de suites. Le projet s'inspirait précisément des *Parliament Acts* de 1911 et de 1949, *supra*, note 32, qui ont réduit les pouvoirs de la Chambre des lords. Le Sénat ne se voyait plus reconnaître qu'un simple droit de veto suspensif de trente jours pour les projets de loi de finances et de quarante-cinq jours pour les autres projets de loi.

37. La constitution australienne prévoit un mécanisme de dissolution simultanée des deux Chambres pour dénouer l'impasse créée par l'affrontement entre le Sénat et la Chambre des représentants. Sur la crise constitutionnelle provoquée par l'affrontement entre les deux Chambres en Australie, voir notamment : G. SAWER, *Federation Under Strain : Australia 1972-1975*, Melbourne, Melbourne University Press, 1977; L.J.M. COORAY, *Conventions : the Australian Constitution and the Future*, Sidney, Legal Books, 1979.

amener les deux Chambres à s'affronter et à se neutraliser mutuellement. En effet, dans la mesure où elles seront pareillement élues au suffrage direct et posséderont donc une légitimité démocratique semblable, aucune des deux Chambres ne se sentira tenue de céder à l'autre. En outre, la discipline de parti amènera les sénateurs à agir en s'alignant sur la politique partisane plutôt que sur la défense des intérêts des États ou des régions. Autrement dit, la loyauté des sénateurs n'ira pas aux États qu'ils représentent, mais aux partis auxquels ils doivent leur élection et dont dépend leur réélection. Comme le montre l'exemple du Sénat australien, dont le fonctionnement est généralement dominé par la politique partisane, l'élection des sénateurs a pour conséquence d'affaiblir considérablement leur capacité d'agir en tant que représentants des États-membres de la fédération. Il est intéressant de remarquer qu'au Canada, la nomination des sénateurs par le gouvernement central empêche le Sénat de représenter les provinces ou les régions et l'amène à se comporter en chambre partisane. De ce point de vue, par conséquent, le Canada et l'Australie vivent actuellement des situations semblables. Ainsi, on constate qu'en régime parlementaire, un Sénat élu se comporte de la même façon qu'un Sénat dont les membres sont nommés. Par contre, dans un système présidentiel comme les États-Unis, où n'existe pas de stricte discipline de parti, on peut voir se former au Sénat des blocs régionaux pour la défense d'intérêts spécifiques<sup>38</sup>.

Pour faire en sorte que la loyauté des membres de la Chambre fédérale aille aux États qu'ils représentent, le meilleur moyen consiste à les faire nommer par les gouvernements de ces derniers. C'est la solution qui a été retenue en Allemagne pour la désignation des membres du *Bundesrat* et c'est celle que proposaient d'adopter, pour la réforme du Sénat canadien, la Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec<sup>39</sup> et la Commission Pépin-Robarts sur l'unité canadienne<sup>40</sup>. À la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt, le modèle du *Bundesrat* recueillait également les faveurs des gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, ainsi que du Comité sur la Constitution de l'Association du Barreau canadien<sup>41</sup>.

Dans le système allemand, la Chambre fédérale, qui porte le titre de *Bundesrat* (« Conseil de la fédération »), est composée de délégations dont les membres sont nommés par les gouvernements des provinces (les *Länder*)<sup>42</sup>. Dans la pratique, tous les membres d'une délégation provinciale font partie du gouvernement de la province considérée. Les délégations, qui sont généralement dirigées par le Premier ministre provincial ou par un autre membre important du Cabinet, doivent voter en bloc et elles sont tenues de suivre les instructions de leur gou-

38. R. PELLETIER, *loc. cit.*, note 11, pp. 217-219. De façon plus générale, il existe une certaine contradiction entre la qualité d'« organe national » des Chambres hautes fédérales et leur rôle de défenseur des États membres de la fédération; sur ce point, voir: R. DEHOUSSE, « Le paradoxe de Madison: réflexions sur le rôle des Chambres hautes dans les systèmes fédéraux », (1990) *R.D.P.* 643.

39. *Une nouvelle fédération canadienne*, *op. cit.*, note 9, pp. 53-58.

40. *Se retrouver: Observations et recommandations* (Rapport de la Commission de l'unité canadienne), Ottawa, Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1979, pp. 102-105 et aux pp. 136 et 137.

41. *Vers un Canada nouveau*, Comité sur la Constitution de l'Association du barreau canadien, 1978, pp. 41-52.

42. Sur le fonctionnement du *Bundesrat*, voir: M. BOTHE, « Le Bundesrat. La protection des intérêts des Länder selon la Loi fondamentale allemande », (1985) 26 *C. de D.* 93; E.L. PINNEY, *Federalism, Bureaucracy and Party Politics in Western Germany: The Role of the Bundesrat*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1963.

vernement respectif. De fait, les positions adoptées par une délégation au Conseil fédéral sont décidées par le Cabinet provincial, après une phase de négociations entre les différentes provinces. Les séances plénières du *Bundesrat* ne donnent lieu à aucune discussion véritable, tout étant déjà décidé auparavant. Le vrai travail se fait donc dans les commissions, au sein desquelles les membres du Conseil de la fédération peuvent se faire représenter par des fonctionnaires venant des ministères provinciaux. Et de fait, c'est bien ce qui se passe, car les responsabilités ministérielles des membres dans leur province respective ne leur laissent pas le temps de participer au fonctionnement quotidien de l'organisme. De là découlent la grande force du *Bundesrat*, mais aussi un de ses défauts. En effet, ses membres possèdent déjà une expérience des affaires publiques au niveau provincial et, de plus, ils peuvent s'appuyer, au sein même de l'organisme, sur la fonction publique et l'Administration de leur province. Ils sont donc beaucoup mieux préparés que les députés du Parlement (ou *Bundestag*) à se prononcer sur les projets présentés par le gouvernement fédéral. Le *Bundesrat* permet ainsi d'opposer l'expérience et la compétence des administrations locales à l'influence de la bureaucratie fédérale. Cependant, cet avantage est aussi un inconvénient, car c'est le point de vue de l'Administration qui finit par prédominer au *Bundesrat*, c'est-à-dire le souci de la correction juridique et de l'orthodoxie budgétaire, bien plus que celui de l'innovation politique ou sociale. Par conséquent, le *Bundesrat* joue souvent un rôle conservateur. On peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure cette caractéristique n'est pas inévitable chez un organisme conçu pour contrôler et limiter la Chambre basse et le gouvernement.

Il faut également souligner qu'un système comme celui du *Bundesrat* tend à provoquer l'alignement des partis politiques provinciaux sur leurs homologues fédéraux et, par conséquent, une certaine « nationalisation » du processus politique provincial. En effet, lors des élections dans les provinces, les positions que prendra le prochain gouvernement sur les problèmes débattus à la Chambre haute deviendront un des thèmes importants de la campagne électorale, reléguant souvent les questions proprement provinciales au second plan. Dans ce contexte, l'intervention des partis et des hommes politiques fédéraux dans la campagne électorale risque de prendre une importance démesurée. En Allemagne, les élections législatives des *Länder* sont souvent menées comme de véritables élections au *Bundesrat* avec tout ce que cela suppose d'appauvrissement pour la vie politique provinciale<sup>43</sup>.

---

43. Ces enseignements tirés de l'expérience allemande justifient un certain scepticisme à l'égard d'un modèle de réforme du Sénat canadien dans lequel les élections au Sénat coïncideraient avec les élections législatives provinciales, plutôt qu'avec les élections à la Chambre des communes. Les partisans d'un tel système espèrent que l'élection des sénateurs aurait alors lieu sur la base des partis politiques provinciaux, plutôt que des partis nationaux, ce qui permettrait davantage de représenter la diversité des intérêts des provinces. Certains proposent au surplus d'autoriser les membres des législatures à se présenter aux élections sénatoriales, ce qui permettrait aux électeurs, s'ils le désirent, d'envoyer à la Chambre haute des députés provinciaux, voire des membres du Cabinet provincial. Il s'agit là, si l'on comprend bien, d'une tentative de « greffer » le modèle du *Bundesrat* sur celui du Sénat élu à l'australienne. On peut cependant craindre malgré tout que les partis politiques fédéraux ne monopolisent — ou du moins ne dominent — les élections au Sénat, dans la mesure où le fonctionnement de celui-ci fait partie de la politique nationale, plus que de la politique provinciale. Pour un exemple de proposition visant à faire coïncider les élections au Sénat avec les élections provinciales et à permettre aux partis provinciaux d'y présenter des candidats, voir : R. JANDA, « The Bundesrat and Canadian Institutional Reform », *The Network* (Newsletter of The Network on the Constitution), Volume 2, Number 1, January 1992, pp. 2-4.



Pour les partisans de la formule du *Bundesrat*, l'adoption de celle-ci au Canada permettrait de transformer le Sénat en véritable institution *intergouvernementale* et de mieux intégrer ainsi dans les institutions parlementaires canadiennes le fédéralisme « coopératif » (ou « exécutif ») qui fonctionne depuis une cinquantaine d'années. On désigne par ces expressions l'ensemble des structures de coopération fédérale-provinciale (conférences, comités, organismes de liaison) où siègent des fonctionnaires et des ministres fédéraux et provinciaux habilités à prendre des décisions sur l'harmonisation des politiques que l'État central et les provinces adoptent dans leurs champs respectifs de compétence. Les accords fédéraux-provinciaux conclus dans ce cadre affectent la mise en œuvre concrète du partage des compétences prévu dans la Constitution et influencent donc grandement le fonctionnement et l'évolution du fédéralisme canadien.

On reproche souvent au fédéralisme « coopératif » ou « exécutif » de manquer de transparence et de ne pas assurer une imputabilité suffisante des décisions, étant donné que celles-ci sont surtout prises au niveau des bureaucraties fédérales et provinciales, entérinées ensuite par les gouvernements respectifs et, enfin, soumises pour la forme seulement à la Chambre des communes et aux assemblées législatives provinciales. Selon les défenseurs de la formule du *Bundesrat*, le fait d'institutionnaliser le fédéralisme exécutif dans le cadre d'un Sénat réformé, composé des membres des gouvernements provinciaux, donnerait au système une plus grande visibilité et, par conséquent, le rendrait plus démocratique<sup>44</sup>.

Par contre, selon ses détracteurs, la formule du *Bundesrat* introduirait dans le système fédéral canadien, déjà trop décentralisé selon eux, des éléments de nature confédérale, en donnant aux gouvernements provinciaux une influence trop considérable sur l'exercice de certaines compétences fédérales. Une telle réforme affaiblirait donc gravement la capacité des autorités centrales de formuler des politiques « nationales »<sup>45</sup>.

Quoi qu'il en soit des mérites ou des inconvénients du *Bundesrat*, celui-ci est passé de mode au Canada depuis le milieu des années quatre-vingt et c'est le modèle australien de l'élection au suffrage direct qui rallie actuellement le plus d'appuis. Cependant, on a souligné précédemment que ce modèle semble difficile à concilier avec le système parlementaire de type britannique, comme le montrent les difficultés que son fonctionnement a provoquées en Australie.

S'il faut écarter l'élection des sénateurs au suffrage direct et leur nomination par les gouvernements provinciaux, et si l'on estime également que la solution canadienne actuelle — la nomination par le gouvernement fédéral — ne mérite pas d'être conservée, il ne reste alors que deux modalités qui constituent, soit une atténuation de l'un des systèmes précédents, soit une combinaison de ceux-ci.

44. R.M. BURNS, « Second Chambers : German Experience and Canadian Needs », (1975) 18 *Administration publique du Canada* 541.

45. Les opposants à la formule du *Bundesrat* insistent sur le fait qu'une telle réforme, en donnant au pouvoir *exécutif* des provinces un droit de veto sur les décisions des autorités *législatives* fédérales, créerait une situation de confusion des compétences. On trouvera un résumé des critiques adressées à la formule du *Bundesrat* dans le *Rapport sur certains aspects de la Constitution canadienne*, *op. cit.*, note 8, pp. 14-18 et dans le document de travail *La Réforme du Sénat*, *op. cit.*, note 4, pp. 16 et 17; voir également : *Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat*, *op. cit.*, note 26, pp. 19-21.

Ainsi, pour éviter les inconvénients de l'élection des sénateurs au suffrage direct, on peut décider de les faire élire, comme c'était le cas aux États-Unis avant 1913, par les parlements des États-membres de la fédération. Il faut alors choisir entre deux modalités. La première consiste à donner à chaque parti politique représenté à l'assemblée législative provinciale le droit de désigner un nombre de sénateurs proportionnel, soit aux suffrages qu'il a recueillis lors de la dernière élection, soit au nombre de sièges qu'il détient<sup>46</sup>. Cette solution présente cependant deux inconvénients importants. D'une part, il y a des risques que les sénateurs ainsi élus soient plus soucieux des intérêts de leur parti que de ceux de leur province. D'autre part, le fait que plusieurs partis politiques soient représentés au sein d'une même délégation provinciale risque évidemment de diminuer l'unité et, par conséquent, l'efficacité de celle-ci. La seconde modalité de l'élection au suffrage indirect consiste à laisser le parti majoritaire à l'assemblée législative provinciale désigner tous les sénateurs qui représentent la province considérée. Cependant, à cause de la discipline de parti, cela revient en pratique à les faire choisir par le Cabinet provincial; ce système n'est donc pas véritablement différent de celui de la nomination directe par les gouvernements des provinces.

Enfin, une dernière formule consiste à faire nommer les sénateurs conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces. C'est une solution semblable que prévoyait le projet avorté de modification constitutionnelle de 1987 (connu comme « l'Accord du Lac Meech »), en vertu duquel les sénateurs représentant une province devaient être choisis par le gouvernement fédéral sur une liste de candidats établie par le gouvernement de la province considérée. Un tel système soulèverait la difficulté de résoudre les éventuels désaccords entre les deux ordres de gouvernement. Par ailleurs, son application aurait vraisemblablement pour effet de conférer aux sénateurs une plus grande légitimité qu'à l'heure actuelle, puisqu'ils représenteraient davantage les gouvernements provinciaux. Mais, surtout, cette modalité transférerait à ces derniers une partie du pouvoir de « patronage » lié à la nomination des sénateurs, dont le monopole appartient actuellement au gouvernement fédéral. Ainsi, un Premier ministre provincial désirant créer une vacance à l'assemblée législative disposerait d'un nouveau moyen de convaincre l'un de ses députés de démissionner, en lui offrant une place au Sénat<sup>47</sup>.

46. Le Bill C-60, présenté à la Chambre des communes en 1978 (*supra*, note 7), visait à remplacer le Sénat par une « Chambre de la fédération » composée de membres élus pour moitié par la Chambre des communes et pour moitié par les assemblées législatives provinciales, proportionnellement au pourcentage du vote populaire obtenu par chaque parti politique aux dernières élections fédérales (pour les membres désignés par la Chambre des communes), ou aux dernières élections provinciales (pour les membres désignés par les assemblées législatives provinciales).

47. Il faut également souligner que le système prévu par l'Accord du Lac Meech se prêtait à certaines manœuvres. Ainsi, en 1989, à l'occasion de la nomination d'un sénateur pour représenter l'Alberta, le gouvernement de cette province a organisé une « élection », pour présenter ensuite au gouvernement fédéral une « liste » ne comportant qu'un seul nom, celui de la personne ainsi « élue » (il faut savoir que le gouvernement fédéral, afin de favoriser la ratification de l'Accord du Lac Meech par les gouvernements provinciaux, a mis en œuvre, entre 1987 et 1990, le système de nomination des sénateurs prévu dans l'accord, sans que celui-ci soit encore entré en vigueur). Après quelques mois d'hésitations, le Premier ministre canadien a fini par nommer au Sénat la personne proposée. Si cette façon de procéder s'était reproduite à quelques reprises, elle aurait pu donner naissance à une convention constitutionnelle. Le mode de désignation des sénateurs aurait alors été changé en pratique, sans aucune modification formelle de la Constitution.

Pour conclure sur cette question du mode de sélection des sénateurs, il faut constater qu'elle soulève un problème fort délicat, puisque chacune des deux grandes modalités disponibles, l'élection au suffrage direct et la nomination par les gouvernements provinciaux, entraîne certains inconvénients et risque d'avoir des effets difficiles à prévoir sur l'équilibre général du système politique canadien.

### III. LES POUVOIRS DU SÉNAT

#### A. LA SITUATION ACTUELLE : UNE INEFFICACITÉ DUE AU MANQUE DE LÉGITIMITÉ POLITIQUE DU SÉNAT

En matière législative, la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue au Sénat essentiellement les mêmes pouvoirs qu'à la Chambre des communes. La seule différence tient à ce que les projets de loi de nature financière doivent être d'abord déposés aux Communes, conformément à l'article 53, alors que les autres projets peuvent émaner indifféremment de l'une ou l'autre des deux Chambres. Cependant, avant d'être présenté pour la sanction royale, un projet de loi financier, comme tout autre projet de loi, doit nécessairement avoir été adopté dans les mêmes termes par les deux Chambres.

Sur le strict plan juridique, le Sénat peut donc réclamer des amendements à tout projet de loi présenté par le gouvernement et, s'il n'obtient pas satisfaction, refuser d'y donner son consentement. Et de fait, il est arrivé par le passé que le Sénat empêche l'adoption de projets de loi, principalement aux époques où le parti politique majoritaire à la Chambre haute formait l'opposition à la Chambre des communes. Une telle situation est apparue chaque fois que le parti politique perdant le pouvoir avait eu le temps de nommer, pendant qu'il formait le gouvernement, suffisamment de sénateurs pour devenir majoritaire à la Chambre haute. En 1913, deux ans après que les conservateurs de Robert Borden eussent mis fin à un règne libéral vieux de quinze ans, le Sénat, dominé par les libéraux, s'opposa à l'adoption d'un projet de loi prévoyant une aide financière à la Grande-Bretagne pour la construction de navires de guerre. Dans les années vingt, les désaccords entre le gouvernement libéral de Mackenzie King et la majorité conservatrice au Sénat ne furent pas rares. Entre 1921 et 1930, trente-deux projets de loi présentés par le gouvernement et adoptés par la Chambre des communes furent rejetés par le Sénat<sup>48</sup>.

Cependant, depuis une cinquantaine d'années, le Sénat n'a généralement utilisé son droit de veto que de façon *suspensive*, en retardant pendant des périodes variables certains projets de loi dont les sénateurs considéraient qu'ils nécessitaient un supplément de discussion publique. Entre 1943 et 1964, deux projets de loi seulement ont été rejetés par le Sénat et, depuis 1964, un seul, dans

---

48. Pour un relevé des projets de loi rejetés par le Sénat entre 1867 et 1963, voir : R.A. MACKAY, *The Unreformed Senate of Canada*, rev. ed., Toronto, McClelland & Stewart, 1963, pp. 95-112 et tableaux aux pp. 198 et 199; F.A. KUNZ, *The Modern Senate of Canada, 1925-1963 : A Re-appraisal*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, pp. 347-365 et annexe I. Pour une analyse de l'attitude du Sénat en matière d'amendement des projets de loi publics, voir A. HEARD, *Canadian Constitutional Conventions*, Toronto, Oxford University Press, 1991, pp. 89 et suiv.

des circonstances qui rendent ce précédent peu significatif puisqu'il s'agissait d'un projet de loi ayant donné lieu à un vote libre<sup>49</sup>.

Est-il dès lors possible de prétendre qu'il existe une convention constitutionnelle voulant que le Sénat ne doit plus s'opposer aux projets de loi approuvés par les Communes et qu'il peut tout au plus en retarder l'adoption, en proposant des amendements, jusqu'au moment où ceux-ci seront rejetés par un vote de la Chambre des communes? Dans le *Renvoi : résolution pour modifier la Constitution*<sup>50</sup>, la Cour suprême a affirmé que l'existence d'une convention nécessite la réunion de trois éléments constitutifs : les précédents, la conviction de ceux qui les ont posés d'être obligés de se comporter de la sorte et, enfin, la raison d'être, c'est-à-dire un principe constitutionnel important qui justifie l'apparition d'une convention<sup>51</sup>. Manifestement, le principe démocratique constitue une raison d'être suffisante pour interdire au Sénat de s'opposer à la volonté des élus du peuple, du moins dans les cas où le projet de loi en cause concrétise une politique qui a été soumise à la population lors de la campagne électorale précédente. En outre, l'on pourrait sans doute considérer que les précédents sont en nombre suffisant puisque, pendant plus de vingt-cinq ans, le Sénat a toujours cédé aux volontés du gouvernement et des Communes et qu'il s'est abstenu d'exercer le droit de veto que la Constitution lui reconnaît. Il est vrai, cependant, qu'il serait probablement plus difficile de démontrer chez les membres du Sénat l'existence de la conviction qu'un tel comportement s'impose à eux de façon obligatoire.

Quoi qu'il en soit, on peut au moins affirmer qu'une pareille convention est en voie de formation depuis 1964, comme le reconnaît d'ailleurs un rapport de 1980 du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, dans lequel on affirme notamment que le rejet, par le Sénat, d'un projet de loi adopté par les Communes « provoquerait un tollé de protestations contre ce "viol de la volonté du peuple" telle qu'exprimée par la Chambre des communes élue »<sup>52</sup>. Par ailleurs, les auteurs du rapport décrivent de la façon suivante les cas, exceptionnels d'après eux, où le Sénat pourrait encore exercer un droit de veto *suspensif* à l'égard d'un projet de loi présenté par le gouvernement et adopté par les Communes :

On peut penser qu'en présence d'une loi qui, de l'avis du Sénat, compromettrait sérieusement l'unité nationale ou qui aurait soulevé une vive opposition dans une région ou plusieurs régions du pays (spécialement si elle était présentée vers la fin d'une session parlementaire et reflétait une politique jamais sanctionnée par le

49. Il s'agit du projet de loi C-43 (Loi concernant l'avortement), destiné à remplacer l'ancien article 251 du *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, lequel a été déclaré inopérant par la Cour suprême comme incompatible avec l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (art. 1 à 34 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, *supra*, note 7) qui garantit le « droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne » : *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30. Le projet de loi C-43 a fait l'objet d'un vote libre; adopté par la Chambre des communes, il a été rejeté par le Sénat le 31 janvier 1990.

50. [1981] 1 R.C.S. 753.

51. Pour un commentaire de cette décision, voir : J. WOEHLING, « La Cour suprême et les conventions constitutionnelles : les renvois relatifs au "rapatriement" de la Constitution canadienne », (1983-84) 14 *R.D.U.S.* 391.

52. *Rapport sur certains aspects de la Constitution canadienne*, *op. cit.*, note 8, p. 39.

peuple lors d'une élection générale), la Chambre haute pourrait refuser de l'adopter *jusqu'à ce que la population l'ait approuvée, lors d'une élection générale.*<sup>53</sup>

Cependant, depuis l'arrivée au pouvoir à Ottawa, en 1984, du Parti progressiste-conservateur, les accrochages entre le gouvernement et la majorité libérale au Sénat se sont multipliés. En effet, celle-ci a retardé l'adoption d'un certain nombre de projets de loi importants. Ainsi, en 1988, la Chambre haute a refusé d'adopter le projet de loi destiné à mettre en œuvre le Traité de Libre-Échange entre le Canada et les États-Unis, forçant ainsi le gouvernement conservateur à déclencher des élections générales sur cette question. Il est vrai qu'après la réélection du gouvernement, le Sénat a rapidement donné son accord au projet. Par contre, au mois de septembre 1990, les dirigeants du Parti libéral ont formellement annoncé que les sénateurs libéraux rejeteraient un projet de loi créant un nouvel impôt sur la consommation (la taxe sur les produits et services, ou « T.P.S. »), bien que le projet ait déjà été adopté par la Chambre des communes et que la politique en cause ait été clairement présentée à la population lors des élections de 1988 qui avaient reporté au pouvoir le gouvernement conservateur. Au surplus, le chef du Parti libéral, monsieur Chrétien, affirmait publiquement que sa formation, si elle prenait le pouvoir, maintiendrait le principe d'un nouvel impôt sur les biens et services, tout en apportant certaines modifications aux modalités de la « T.P.S. » du gouvernement conservateur. On constate donc que les conditions énoncées dans le rapport sénatorial de 1980 pour l'exercice d'un droit de veto par le Sénat étaient loin d'être remplies. Cette situation a amené le Premier ministre conservateur, monsieur Mulroney, à utiliser l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour demander à la Reine la nomination de huit sénateurs supplémentaires, afin d'obtenir la majorité relative à la Chambre haute et de pouvoir ainsi, avec l'aide d'un certain nombre de sénateurs indépendants, renverser l'opposition des sénateurs libéraux au projet de loi créant la « T.P.S. ».

En vertu des conventions constitutionnelles, le Cabinet n'est responsable que devant la Chambre des communes et le Premier ministre choisit normalement les ministres parmi les membres de celle-ci, bien qu'il en nomme d'habitude quelques-uns parmi les sénateurs, dont le leader du gouvernement au Sénat. D'ordinaire, ce sont des ministres élus qui dirigent les ministères, parce que la Constitution exige que les mesures d'affectation des fonds publics et celles d'imposition émanent de la Chambre des communes, et qu'en outre chaque ministre doit répondre devant celle-ci du fonctionnement de son ministère. Lorsqu'un sénateur se voit confier la responsabilité d'un ministère, il faut donc qu'un autre ministre — siégeant aux Communes — se fasse son porte-parole quant aux affaires du ministère en question. La nomination de sénateurs au Cabinet s'explique le plus souvent par l'habitude d'y représenter chaque province par un ministre au moins. Cet usage, qui serait d'après certains devenu une convention constitutionnelle<sup>54</sup>, se justifie par le « principe de participation » en vertu duquel les États-membres

53. *Id.*, pp. 39 et 40 (les italiques sont les nôtres). Le professeur Andrew Heard, qui a le plus récemment examiné la question, en arrive à la conclusion qu'il n'est plus permis au Sénat, en vertu des conventions, de forcer le gouvernement à déclencher des élections sur un projet de loi en refusant d'adopter ce dernier; cet auteur considère qu'après avoir proposé des amendements à un projet de loi, si la Chambre des communes les rejette, le Sénat n'a d'autre choix que de s'incliner et d'adopter le projet dans la forme dans laquelle il a été voté par les Communes: A. HEARD, *op. cit.*, note 48, pp. 95-98.

54. *Id.*, pp. 49 et 50; pp. 108-109.

d'une fédération doivent être représentés dans certains organes de l'État central et participer ainsi à leur fonctionnement<sup>55</sup>. Lorsque le parti au pouvoir n'a pas réussi à faire élire suffisamment de députés « ministrables » dans une ou plusieurs provinces, comme cela s'est notamment produit lors des élections de 1979 et de 1980, le Premier ministre peut faire appel à des sénateurs nommés dans les provinces en question<sup>56</sup>.

## B. LA RÉFORME DES POUVOIRS DU SÉNAT : LA DIFFICULTÉ DE CONCILIER L'ÉGALITÉ DES DEUX CHAMBRES AVEC LES PRINCIPES DU SYSTÈME PARLEMENTAIRE

Traditionnellement, on considère que la Chambre haute d'une fédération doit faire participer les États-membres, non seulement au processus *législatif* fédéral, mais également à l'exercice de certains des pouvoirs *exécutifs* de l'État central et à la nomination des membres du tribunal qui possède le pouvoir ultime d'interpréter la Constitution.

En ce qui concerne tout d'abord le rôle législatif de la Chambre haute, on a déjà souligné qu'il existe un lien évident entre le mode de sélection de ses membres et les pouvoirs qui lui sont attribués : il serait illogique de donner au Sénat une forte légitimité démocratique sans lui reconnaître également des pouvoirs importants. Plus précisément, dans la mesure où le Sénat et la Chambre des communes sont l'un et l'autre élus, il est difficile de ne pas reconnaître à celui-ci les mêmes pouvoirs qu'à celle-là. Or l'on rencontre ici une grave difficulté : dans un système parlementaire, les deux Chambres ne sauraient véritablement avoir des pouvoirs égaux. Un tel système exige au contraire que la Chambre basse ait des pouvoirs supérieurs à ceux de la Chambre haute, car c'est de la première qu'émane le gouvernement et, par conséquent, c'est devant elle seule qu'il est responsable.

Le même problème ne se pose pas dans le contexte d'un système présidentiel, comme celui des États-Unis. En effet, dans ce dernier, l'exécutif n'est politiquement responsable ni devant la Chambre des représentants, ni devant le Sénat. En outre, la séparation des pouvoirs étant plus étanche dans le système présidentiel que dans le système parlementaire, le Président et les membres de son gouvernement ne peuvent appartenir à aucune des deux Chambres du Congrès. Celles-ci sont donc sur un pied d'égalité en ce qui concerne leurs rapports avec

---

55. Il faut souligner qu'il arrive fréquemment, pour des raisons tenant au petit nombre de députés qui représentent l'Île-du-Prince-Édouard (130 000 habitants), que cette province ne soit pas représentée par un ministre au Cabinet fédéral. Par ailleurs, le Québec et l'Ontario y comptent d'habitude chacun 10 à 12 ministres.

56. Sur la nomination de sénateurs au Cabinet, voir : A. HEARD, *op. cit.*, note 48, p. 50. Le mode de scrutin en vigueur au niveau fédéral — majoritaire, uninominal et à un tour — tend à « régionaliser » la représentation parlementaire des partis politiques nationaux. Il peut donc arriver que chacun des partis obtienne la grande majorité — voire la quasi-totalité — de ses sièges à la Chambre des communes dans une seule partie du pays et qu'il soit, au contraire, sous-représenté — voire absent — dans d'autres régions. On comprend sans difficulté qu'un tel résultat peut empêcher le parti qui prend le pouvoir à Ottawa d'assurer la représentation adéquate de certaines régions au sein du Cabinet, ce qui constitue pourtant une condition importante du bon fonctionnement du système fédéral canadien. C'est ce genre de situation qui amène le Premier ministre canadien à devoir nommer au Cabinet un certain nombre de sénateurs, pour y représenter les régions dans lesquelles son parti n'a pas réussi à faire élire un nombre suffisant de députés « ministrables ».

le pouvoir exécutif et rien n'empêche, par conséquent, de leur reconnaître des pouvoirs égaux en matière législative. Enfin, dans la mesure où il n'existe pas, aux États-Unis, de stricte discipline de parti, le fait que les deux Chambres soient contrôlées par des partis politiques différents ne les amène pas nécessairement à s'opposer. Mieux encore, les deux Chambres peuvent être dominées par le parti politique opposé à celui du Président sans que le système cesse pour autant de fonctionner.

Il existe donc une incompatibilité certaine entre l'élection des sénateurs au suffrage direct, qui suppose que le Sénat ait les mêmes pouvoirs que la Chambre des communes, et la logique interne du système parlementaire, qui veut, au contraire, que la Chambre basse ait des pouvoirs supérieurs à la Chambre haute. Si, comme le réclament les tenants de la formule « Triple E », la Constitution était modifiée pour faire élire le Sénat canadien, on se trouverait donc placé devant des choix difficiles. Pour maintenir l'intégrité du système parlementaire, il faudrait refuser au Sénat le pouvoir de rejeter les lois adoptées par les Communes et ne lui attribuer qu'un simple droit de veto suspensif, ce qui reviendrait cependant à méconnaître le fait que les sénateurs représentent la population tout autant que les députés<sup>57</sup>. Si, au contraire, on donnait au Sénat un droit de veto absolu sur les lois présentées par le gouvernement, il pourrait, en refusant d'adopter une loi importante, forcer en pratique ce dernier à démissionner ou à déclencher des élections, ce qui serait contraire aux principes fondamentaux du système parlementaire. En outre, comme on l'a déjà souligné précédemment, les deux Chambres pourraient se neutraliser mutuellement, ce qui exigerait un mécanisme de déblocage : soit une double dissolution, comme en Australie, soit la possibilité pour la Chambre des communes de renverser le veto du Sénat en adoptant un projet de loi une deuxième fois, par une majorité renforcée<sup>58</sup>.

Pour échapper à ce dilemme, certains projets de réforme du Sénat suggèrent de n'attribuer à celui-ci que le droit de se prononcer sur les projets de loi ayant un « véritable impact régional », ce qui pose cependant le problème de la délimitation des problèmes « régionaux » par rapport aux problèmes « nationaux ». Une telle distinction aboutirait en pratique à la création d'une nouvelle répartition des pouvoirs, entre la Chambre des communes et le Sénat, venant se superposer au partage traditionnel des compétences, entre les provinces et l'État central<sup>59</sup>.

---

57. C'est pourtant la solution proposée dans *Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat*, op. cit., note 26, pp. 39-41.

58. En Allemagne, on distingue deux catégories de lois. Les premières, celles qui mettent en jeu les intérêts financiers ou administratifs des *Länder* (en pratique, à peu près la moitié de toutes les lois fédérales), ne peuvent être adoptées par le Parlement qu'avec l'approbation du *Bundesrat* (votée à la majorité absolue des voix). En cas de blocage, une commission mixte permanente, dite « Commission de médiation », est chargée de trouver un terrain d'entente. Si elle échoue, le projet est abandonné. Cette éventualité se produit rarement, car le système de la Commission a donné d'excellents résultats. À l'égard des autres lois fédérales, le *Bundesrat* dispose d'un droit de veto suspensif, qui peut être renversé par un deuxième vote de la Chambre des députés; un tel vote exige cependant la même majorité que celle avec laquelle le *Bundesrat* a exprimé son opposition au projet de loi en cause. La Commission de médiation peut également intervenir dans ces cas. Le *Bundesrat* a le droit d'initiative en matière législative, qu'il utilise assez rarement.

59. *Vers un Canada nouveau*, op. cit., note 41, p. 49; il faut cependant souligner qu'il s'agissait là de l'opinion de la minorité des membres du Comité, qui considérait par ailleurs qu'en cas de désaccord sur la qualification d'un projet de loi, il appartiendrait à la Chambre des communes, plutôt qu'aux tribunaux, de trancher le différend.

Une autre suggestion consiste à confier à un Sénat réformé le rôle de surveiller l'exercice des pouvoirs « extraordinaires » du Parlement et du gouvernement canadiens, qui permettent à ces derniers d'empiéter sur certains domaines de compétence normalement réservés aux provinces : le pouvoir déclaratoire mentionné à l'article 92(10)c de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>60</sup>; le pouvoir « de redressement » relatif aux écoles séparées prévu à l'article 93 (3) et (4) de la même loi<sup>61</sup>; le pouvoir de légiférer en cas d'urgence nationale (ou pouvoir d'urgence), qui a été reconnu au Parlement fédéral par les tribunaux en vertu de la disposition introductive de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; enfin, le pouvoir fédéral de dépenser. Une telle réforme permettrait donc de « normaliser » quelque peu ces pouvoirs exorbitants qui sont peu compatibles avec le principe fédéral authentique, en soumettant leur exercice au consentement d'un Sénat renouvelé représentant réellement les provinces<sup>62</sup>.

La réforme du Sénat soulève également la question de la participation de celui-ci à l'exercice de certains pouvoirs *exécutifs* de l'État central.

On sait qu'aux États-Unis le Sénat joue un rôle fort important en matière de politique étrangère puisqu'il doit autoriser, à la majorité des deux tiers, la ratification par le Président des traités conclus en forme solennelle. Il en va de même en Allemagne, où le *Bundesrat* est amené à donner son consentement à la

---

60. *Supra*, note 2, art. 91(29) et 92(10)c. En adoptant une loi pour déclarer que certains « travaux » entièrement situés dans une province sont « pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre de provinces », le Parlement canadien acquiert une compétence législative *exclusive* sur les travaux visés et les soustrait ainsi à la compétence provinciale. L'exercice de ce pouvoir est discrétionnaire, les tribunaux refusant d'en contrôler l'opportunité. Entre 1867 et 1961, le Parlement canadien a utilisé le pouvoir déclaratoire quatre cent soixante-dix fois, principalement pour relier des lignes locales aux grands réseaux ferroviaires canadiens, pour créer un réseau de silos à grains et pour développer l'énergie nucléaire. Lorsque la déclaration vise des ouvrages ou des travaux destinés au fonctionnement d'une entreprise, la compétence acquise par le Parlement s'étend non seulement aux installations physiques, mais à l'activité industrielle ou commerciale de l'entreprise considérée. Le pouvoir déclaratoire constitue, par conséquent, une grave dérogation au principe fédéral, puisqu'il permet au Parlement canadien de modifier unilatéralement la répartition des pouvoirs à son avantage. C'est pourquoi les provinces réclament depuis longtemps, mais sans succès, que le pouvoir déclaratoire soit aboli ou, du moins, que son utilisation soit soumise à certaines conditions préalables, comme par exemple l'accord d'un Sénat réformé représentant réellement les provinces.

61. L'article 93(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra*, note 2, permet aux minorités catholiques et protestantes d'en appeler au gouverneur général en conseil (c'est-à-dire au Cabinet fédéral) de toute mesure provinciale affectant leurs droits ou privilèges relativement à l'éducation. En vertu de l'article 93(4), si le gouvernement fédéral adopte un décret correctif auquel la province refuse d'obtempérer, le Parlement canadien peut voter des lois destinées à remédier à la situation. Ces dispositions permettent donc aux autorités exécutives et législatives fédérales d'empiéter sur le domaine de la compétence provinciale lorsque cela est nécessaire pour protéger les droits des minorités. Les pouvoirs « de redressement » de l'article 93 n'ont jamais été mis en œuvre et l'on considère généralement qu'ils sont aujourd'hui tombés en désuétude : P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Carswell, 1985, pp. 823-825.

62. Parmi les projets qui proposent d'associer un Sénat réformé à l'exercice des pouvoirs « extraordinaires » du Parlement et du gouvernement canadiens, ou de certains d'entre eux, voir notamment : *Une nouvelle fédération canadienne*, *op. cit.*, note 9, pp. 53-58; *Se retrouver : Observations et recommandations*, *op. cit.*, note 40, pp. 104-105; *Vers un Canada nouveau*, *op. cit.*, note 41, p. 49.



conclusion des traités les plus importants conclus par la fédération<sup>63</sup>. Au Canada, à l'heure actuelle, le gouvernement n'a aucune obligation constitutionnelle de soumettre au Parlement les traités qu'il s'apprête à conclure. Cependant la pratique est de déposer les projets les plus importants à la Chambre des communes pour y être discutés et, si le gouvernement le juge nécessaire, pour faire l'objet d'un vote. En outre, le Parlement doit intervenir pour la *mise en œuvre* de certains traités, c'est-à-dire leur transformation en droit interne<sup>64</sup>. Une certaine participation d'un Sénat réformé, représentant véritablement les provinces, à la conclusion des traités par le gouvernement fédéral, permettrait une meilleure coopération fédérale-provinciale dans ce domaine et faciliterait donc l'harmonisation rendue nécessaire par la décision rendue en 1937 par le Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire des Conventions du travail<sup>65</sup>. En vertu de ce jugement, les traités conclus par le gouvernement fédéral, mais portant sur des questions de compétence provinciale, doivent être mis en œuvre en droit interne par les législatures des provinces.

Le Sénat américain doit également autoriser la nomination d'un grand nombre de hauts fonctionnaires fédéraux, ainsi que celle des membres des grandes agences et commissions fédérales. De nombreux projets de réforme du Sénat canadien suggèrent de confier à ce dernier un rôle similaire<sup>66</sup>.

Par ailleurs, on considère généralement que la Chambre haute d'une fédération doit participer à la nomination des membres de la Cour suprême fédérale, puisque celle-ci joue le rôle d'arbitre du partage des compétences et qu'elle possède le pouvoir d'invalider les lois provinciales et fédérales. Il faut ajouter que la Cour suprême du Canada est également la cour de dernière instance pour l'application et l'interprétation du droit provincial. Aux États-Unis, le Sénat doit confirmer la nomination des juges de la Cour suprême par le Président. En Allemagne, le *Bundesrat* élit la moitié des membres de la Cour constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht*), l'autre moitié étant élue par la Chambre des députés. Il n'est donc pas étonnant de trouver dans plusieurs projets de réforme du Sénat canadien la suggestion d'associer celui-ci à la nomination des juges de la Cour suprême par le gouvernement fédéral<sup>67</sup>.

Enfin, dans une fédération, la Chambre haute doit être associée aux modifications de la Constitution, du moins celles qui portent sur les relations

---

63. Soulignons qu'en Allemagne, les *Länder* se voient également reconnaître la compétence de conclure directement, en leur propre nom, des traités dans les domaines où ils disposent de la compétence législative interne; il est vrai, cependant, que l'exercice de ce pouvoir est soumis à l'approbation préalable du gouvernement central: voir J. WOEHRLING, « La conclusion et la mise en œuvre des traités dans le fédéralisme allemand », (1979-80) 14 *R.J.T.* 73.

64. Sur les rapports entre le droit international et le droit interne canadien, voir: F. RIGALDIES et J. WOEHRLING, « Le juge interne et le droit international », (1980) 21 *C. de D.* 293.

65. *A.G. Canada v. A.G. Ontario* (affaire des conventions du travail), [1937] A.C. 326 (C.J.C.P.).

66. Voir notamment: *Une nouvelle fédération canadienne*, La Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec, *op. cit.*, note 9, pp. 53-58; *Se retrouver: Observations et recommandations* (Rapport de la Commission de l'unité canadienne), *op. cit.*, note 40, pp. 104-105.

67. Voir notamment: *Une nouvelle fédération canadienne*, *op. cit.*, note 9, pp. 53-58; *Se retrouver: Observations et recommandations*, *op. cit.*, note 40, pp. 104-105; *Vers un Canada nouveau*, *op. cit.*, note 41, p. 50.

fédérales-provinciales et les droits des États membres. À l'heure actuelle, le Sénat canadien doit participer à toutes les modifications constitutionnelles, sauf celles qui n'intéressent que les constitutions provinciales. Dans le cas des modifications qui, en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ne nécessitent qu'une loi fédérale ordinaire, le Sénat possède, au plan juridique, un droit de veto absolu; cependant, dans la mesure où il ne bénéficie d'aucune légitimité démocratique ou fédérative, le Sénat devrait s'abstenir de s'opposer aux volontés de la Chambre des communes élue par la population. Un Sénat réformé, bénéficiant de la légitimité politique nécessaire, pourrait par contre exercer réellement son droit de veto. Dans le cadre des trois procédures visées aux articles 38, 41, 42 et 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui exigent l'accord des deux Chambres fédérales et d'un nombre variable d'assemblées législatives provinciales, le Sénat ne dispose à l'heure actuelle que d'un droit de veto suspensif de cent quatre-vingts jours, auquel la Chambre des communes peut passer outre en adoptant une nouvelle fois la résolution autorisant la modification constitutionnelle en cause<sup>68</sup>. Dans la perspective d'une réforme, il ne semble pas nécessaire de donner plus de pouvoirs au Sénat dans ce domaine, dans la mesure où les provinces exercent déjà, de façon directe, un contrôle suffisant sur le processus de modification de la Constitution. Celui-ci est déjà fort rigide actuellement et le fait d'ajouter de nouvelles exigences, en augmentant les pouvoirs du Sénat, le rendrait encore plus difficile à mettre en œuvre<sup>69</sup>.

## CONCLUSION

La réforme du Sénat pour en faire une Chambre élue ferait probablement dériver à la longue le système parlementaire canadien vers le modèle présidentiel américain. En effet, il faudrait inévitablement conférer à un Sénat élu des pouvoirs semblables ou similaires à ceux de la Chambre des communes. Dès lors, le danger serait grand d'un affrontement entre les deux Chambres et d'un blocage du processus décisionnel. En outre, même si l'exécutif continuait de n'être en principe responsable que devant la Chambre basse, le refus du Sénat d'adopter une loi

---

68. *Loi constitutionnelle de 1982, supra*, note 7, art. 47(1). L'article 41 prévoit que, dans certains cas, l'accord des dix provinces est nécessaire. Dans d'autres, l'article 43 exige l'accord de toutes les provinces intéressées par la modification. Enfin, la procédure la plus courante, prévue aux articles 38 à 40 et 42, demande l'accord d'au moins deux tiers des provinces (c'est-à-dire sept sur dix), dont la population confondue représente au moins la moitié de la population de toutes les provinces. Cette procédure, dite « normale », s'applique notamment pour la modification des dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs du Sénat, au mode de désignation des sénateurs et à la répartition des sièges du Sénat entre les provinces. Par ailleurs, conformément à l'article 45, certaines modifications qui visent la constitution interne d'une province peuvent être réalisées par la législature de la province intéressée. Enfin, selon l'article 44, certaines modifications relatives au fonctionnement des organes fédéraux sont réalisables par simple loi fédérale.

69. Sur les leçons pouvant être tirées de l'échec de l'Accord du Lac Meech en ce qui concerne le fonctionnement de la procédure de modification de la Constitution prévue aux articles 38 à 49 de la *Loi constitutionnelle de 1982, supra*, note 7, voir : J. WOEHLING, « Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec »; étude préparée à la demande du Secréariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et publiée avec le rapport de la Commission (Document de travail n° 2), Québec, mars 1991, pp. 5-32 (ce texte est reproduit dans le numéro de juin 1992 de la *Revue québécoise de droit international*).

importante pourrait rendre difficile la survie du gouvernement. Par conséquent, pour éviter la paralysie, le système devrait évoluer vers un assouplissement plus ou moins considérable de la discipline de parti et des règles de la responsabilité ministérielle.

Il faut également souligner qu'un Sénat doté de pouvoirs significatifs, peu importe que ses membres soient élus par le peuple ou nommés par les gouvernements provinciaux, est susceptible de constituer un facteur de centralisation du système fédéral. En effet, l'expérience de l'Allemagne et des États-Unis semble démontrer que les États-membres acceptent d'autant plus facilement de voir diminuer leurs compétences propres qu'ils obtiennent en contrepartie une plus grande participation au processus décisionnel central, par le biais de la Chambre fédérale. À cet égard, il est révélateur que les provinces canadiennes qui réclament le Sénat « Triple E » sont également opposées à un affaiblissement du rôle d'Ottawa. Bien au contraire, dans la mesure où ces provinces espèrent que la réforme du Sénat leur permettra d'exercer une influence accrue au sein des institutions du pouvoir central, elles veulent également que ce dernier reste fort, ou même qu'il soit renforcé. Par ailleurs, il faut voir que l'élection des sénateurs au suffrage universel risque de renforcer encore le caractère centralisateur d'une réforme du Sénat. En effet, la légitimité des autorités fédérales s'en trouverait augmentée et des sénateurs fédéraux élus pourraient prétendre représenter les intérêts de la population provinciale au même titre que les politiciens provinciaux.

Le 24 septembre dernier, le gouvernement fédéral déposait des propositions de renouvellement constitutionnel qui contiennent un projet de réforme du Sénat<sup>70</sup>. Celui-ci serait désormais élu directement par la population et sa composition devrait assurer une « représentation beaucoup plus équitable des provinces et des territoires ». Ce nouveau Sénat aurait « en règle générale » un droit de veto absolu sur la législation fédérale, mais un droit de veto simplement suspensif de six mois sur les questions « d'importance nationale, comme la défense nationale et les relations internationales ». Il n'aurait par contre aucun rôle législatif à l'égard des projets de loi de crédits et des mesures de financement, car le gouvernement continuerait de n'être politiquement responsable que devant la Chambre des communes. Pour les questions relatives à la langue et à la culture, le Sénat serait assujéti à la règle de la majorité double, des membres anglophones et francophones.

On constate qu'un tel projet présente des dangers certains pour le Québec. Une représentation « beaucoup plus équitable » signifierait fatalement une augmentation de la représentation des provinces à faible population, surtout celles de l'Ouest, actuellement sous-représentées, et une diminution corrélative de la représentation des grandes provinces, particulièrement le Québec, qui a actuellement le même nombre de sénateurs que l'Ontario alors que cette province possède une population nettement plus importante. L'influence du Québec au Sénat serait donc diminuée, en même temps que cet organisme se trouverait investi d'une légitimité démocratique lui permettant d'exercer des pouvoirs significatifs. Pour les raisons déjà mentionnées, le fait de soumettre l'adoption des lois portant sur la culture et le statut des langues à une exigence de double majorité — celle des

---

70. *Bâtir ensemble l'avenir du Canada — Propositions, op. cit.*, note 10, pp. 17-21.

sénateurs francophones et des sénateurs anglophones — ne constituerait qu'une protection tout à fait insuffisante pour le Québec<sup>71</sup>.

Par ailleurs, les propositions fédérales prévoient également la création d'un « Conseil de la fédération » formé de représentants ministériels des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (ces derniers sans droit de vote). Bien que le document fédéral soit très évasif sur ce point, on croit comprendre que la création de ce nouvel organisme reviendrait à institutionnaliser les conférences fédérales-provinciales déjà existantes. Le Conseil constituerait un forum au sein duquel seraient pris les votes concernant l'exercice du pouvoir de dépenser et du nouveau pouvoir de gestion de l'union économique des autorités fédérales. En outre, il se réunirait pour prendre des décisions sur les questions de coordination et de collaboration intergouvernementales. Toutes les décisions du Conseil de la fédération nécessiteraient l'approbation du gouvernement fédéral et d'au moins sept provinces représentant 50 % de la population<sup>72</sup>. Le document fédéral s'est manifestement inspiré du modèle du *Bundesrat* allemand, dont les caractéristiques principales se retrouvent dans le projet de Conseil de la fédération. Par conséquent, il faut conclure que le gouvernement canadien, plutôt que de choisir entre le modèle australien du Sénat élu et le modèle allemand de l'organisme intergouvernemental, a décidé de les retenir l'un et l'autre, sans doute pour satisfaire le plus de monde possible... Autrement dit, ce n'est pas *un* Sénat réformé qu'il propose, mais *deux* ! On peut cependant craindre que deux organismes ayant vocation à remplir des fonctions similaires — représenter les intérêts des provinces au niveau central — fassent double-emploi et n'entrent fréquemment en conflit<sup>73</sup>. Au surplus, il en résulterait une complexification du processus politique canadien, déjà fort lourd, qui ne nous semble guère propice à faciliter le règlement des nombreux problèmes que connaît actuellement le pays.

71. La position traditionnelle du Québec en ce qui concerne la réforme du Sénat est qu'il serait souhaitable que les membres de la Chambre haute soient les porte-parole des gouvernements des provinces et qu'à cette fin, ils soient nommés par ces derniers, pour une durée limitée. La Chambre haute pourrait n'avoir qu'un droit de veto suspensif semblable à celui de la Chambre des lords britannique. Le nombre des sénateurs par province pourrait être le même que le nombre actuel, bien qu'il y aurait profit à mieux tenir compte de la population respective des provinces. Par ailleurs, tous les gouvernements qui se sont succédés au Québec depuis une trentaine d'années ont considéré les discussions sur le Sénat comme n'étant pas prioritaires, l'accent devant être mis sur la réforme de la répartition des pouvoirs. Voir : *Dossier sur les discussions constitutionnelles : 1978-1979* (préparé en vue de la réunion de la Commission parlementaire de la Présidence du Conseil et de la Constitution du 17 janvier 1979), Gouvernement du Québec, ministère des Affaires intergouvernementales, 1979 (mimeo.), pp. 26 et 27; *Dossier sur les discussions constitutionnelles : 1980* (préparé en vue de la réunion de la Commission parlementaire de la Présidence du Conseil et de la Constitution des 14 et 15 août 1980), Gouvernement du Québec, ministère des Affaires intergouvernementales, 1980 (mimeo.), pp. 227-230.

72. *Bâtir ensemble l'avenir du Canada — Propositions*, op. cit., note 10, p. 48.

73. L'idée de superposer un Sénat élu à l'australienne et un organisme intergouvernemental à l'allemande semble avoir été reprise par le gouvernement fédéral d'un projet préparé pour le compte du gouvernement de la Colombie-Britannique; voir : M.H. SMITH, *The Renewal of the Federation: A British Columbia Perspective*, Victoria, Queen's Printer for British Columbia, 1991.