
Leçons à tirer du Sénat australien

par Howard Cody

La réforme du Sénat revient périodiquement sur le tapis dans la fédération canadienne; elle figurait même dans le récent accord constitutionnel de Charlottetown qui a été rejeté. L'auteur du présent article soutient que la plupart des problèmes que soulève la réforme du Sénat canadien ont été réglés en Australie. Même ceux qui ne l'ont pas été s'éclairent à la lumière de ce qui s'est fait dans ce pays. L'exposé se fonde en partie sur les interviews de seize sénateurs australiens réalisés en mai et juin 1994. Les seize ont été élus pour représenter les quatre États «excentriques» de l'Australie (Queensland, Australie-Méridionale, Australie-Occidentale et Tasmanie). Ces États, comme les provinces canadiennes excentriques, ont infiniment moins de représentants à la chambre basse, élue à la majorité simple, que leurs deux voisins prédominants (Nouvelle-Galles du Sud et Victoria). Contrairement à leurs équivalents canadiens, toutefois, ils ont droit à un nombre égal de représentants à la chambre haute, qui est assez puissante.

Les Australiens élisent leur Sénat selon la formule de la représentation proportionnelle et du scrutin préférentiel. Le vote est obligatoire. Chaque État a douze sénateurs, dont la moitié sont élus par l'ensemble des électeurs de l'État en même temps que tous les membres de la Chambre des représentants (le scrutin est aussi préférentiel, mais uninominal). Les sénateurs ont un mandat de six ans qui peut se terminer abruptement si les deux chambres du Parlement sont dissoutes. Sur le bulletin de vote pour le Sénat, chacun des partis a une case en haut et une liste de candidats dont le nom est indiqué dans l'ordre de préférence établi par les partis. Les électeurs peuvent soit cocher la case du parti de leur choix, soit classer les candidats par ordre de préférence, une tâche bien plus laborieuse. Étant donné que 95 p. 100 des électeurs australiens cochent la case d'un parti, les dirigeants des partis dans chacun des États ont l'immense pouvoir de décider qui va siéger à la chambre haute. De même, les sénateurs sont conscients de rester relativement anonymes dans leurs États respectifs à cause du système et ils savent que leur réélection

est quasi assurée si les responsables de leur parti sont satisfaits d'eux à Canberra. Autrement dit, les véritables «commettants» des sénateurs australiens sont les dirigeants des partis étatiques et non l'électorat.

Le pour et le contre d'un sénat élu

Les listes de parti permettent au Sénat australien d'avoir une représentation équilibrée des deux sexes et des diverses idéologies, et aussi d'être composé de gens à la formation et à l'expérience variées. Bien qu'il soit manifestement mieux équilibré que la Chambre des représentants seulement quant à la proportion de femmes qui le compose, le système permet vraiment à chaque parti de choisir librement ses candidats. Les partis, guidés par le Parti travailliste australien (ALP) qui est au pouvoir, se dirigent doucement vers un nombre relativement égal d'hommes et de femmes au Sénat, alors que la proportion de sénatrices est actuellement de 23 p. 100; l'objectif devrait être atteint au début de la prochaine décennie, probablement sans l'imposition de contingents stricts. Si le Canada optait pour un sénat élu selon une liste de parti, les deux sexes seraient probablement représentés presque également en partant.¹ Il est moins certain que les partis provinciaux établiraient des listes de candidats en tenant compte des autres différences, mais les

Howard Cody est professeur agrégé de sciences politiques et d'études canadiennes à l'université du Maine.

minorités linguistiques, les groupes ethniques et les factions idéologiques au sein des partis détiendraient assez de pouvoir pour avoir des représentants sur les listes de certains partis dans quelques-unes des provinces.

Le système proportionnel australien offre peut-être un autre avantage, puisque les partis qui n'arrivent pas à remporter un nombre de sièges à la Chambre correspondant le moins aux suffrages obtenus pourront faire élire des sénateurs; c'est le cas des Travaillistes de la Tasmanie, des Libéraux de l'Alberta, des Conservateurs du Québec, des Néo-Démocrates des provinces de l'Atlantique, et dernièrement des Réformistes de l'Ontario. Les sénateurs de ces partis peuvent renforcer la légitimité de la chambre haute et atténuer l'aliénation régionale de leurs partisans. De plus, la représentation proportionnelle réussira peut-être à convaincre les partis nationaux de tenir compte des intérêts de toutes les provinces, de reconnaître la nécessité d'élire des sénateurs dans chacune des provinces et de prendre en considération le point de vue de tous les sénateurs. Quand on se rappelle les difficultés des Libéraux de Trudeau dans l'Ouest et les graves tensions régionales que celles-ci ont provoquées, on comprend facilement pourquoi les Canadiens envisageraient la proportionnelle pour un Sénat renouvelé.

Comme tous les partis australiens tentent de se faire élire à la Chambre des représentants, aucun d'entre eux ne souhaite donner l'impression qu'il a une vocation régionale ou que ses sénateurs sont divisés par État. Tous les partis, tant fédéraux qu'étatiques, admettent que les politiques nationales doivent avoir la faveur de la Nouvelle-Galles du Sud et de Victoria. D'ailleurs, tous les partis des parlements inspirés de celui de Westminster doivent manifester une relative cohésion en tout temps, sinon ils risquent de créer le sentiment préjudiciable que leur chef est incapable de maîtriser son caucus. Jusqu'à présent, aucun parti australien n'a profité de la représentation égale de tous les États au Sénat pour s'imposer exclusivement à la chambre haute ou dans un ou plusieurs des petits États. Les sénateurs des petits États appartenant au même parti ne font pas de marchandage entre eux au sujet des préoccupations particulières de leurs États respectifs; ils ne font pas non plus bloc contre les membres de leurs caucus qui représentent les gros États dans le but de faire valoir les intérêts des petits États. Les concessions et les autres formes de coopération entre partis en vue de promouvoir les intérêts d'un État lors des réunions avec les ministres sont réservées aux situations spéciales, par exemple obtenir que le gouvernement du Commonwealth subventionne le service de traversier en Tasmanie.

Le Canada, ce n'est pas l'Australie. Les Canadiens exigeraient certainement de participer au choix des sénateurs plus activement que les Australiens, et il serait vraisemblable que des partis régionaux occupent un grand nombre de sièges au Sénat canadien, quel que soit le système électoral. Quand même, celui de la chambre haute australienne inciterait probablement les partis provinciaux du Canada à reconnaître le

caractère pancanadien des questions dont le Parlement est saisi et, donc, à acquérir une vision plus nationale que celle qu'ils démontrent maintenant, du moins à l'égard de leurs responsabilités au Sénat. Si les Canadiens votaient pour une liste de sénateurs établie par les partis, selon la représentation proportionnelle, que le scrutin soit préférentiel ou non, certaines caractéristiques du régime australien s'appliqueraient au Canada. Certains sénateurs partageraient l'allégeance politique d'une fraction relativement mince de la population de leur province. La plupart refléteraient presque à coup sûr les opinions des militants de leur parti qui ont une vision plus idéologique que le grand public. Les partis provinciaux seraient divisés selon leurs factions idéologiques, chacune étant jalouse de «sa» présence ou de «son» rang sur le bulletin de vote.

Si les sénateurs canadiens n'étaient pas élus nominalement, ils ne seraient pas mieux connus que leurs homologues australiens, quoique l'impartialité de la procédure de mise en candidature et l'assouplissement de la ligne de parti seraient susceptibles d'en faire sortir certains de l'anonymat. Élus selon la formule de la représentation proportionnelle, les sénateurs canadiens s'occuperaient peu des cas individuels et entretiendraient un minimum de contact ou de relations directs avec les électeurs. En théorie, cela leur laisserait plus de temps pour d'autres tâches accaparantes, notamment le travail des comités.

Si les Canadiens acceptaient une répartition des tâches semblable à celle que l'on retrouve déjà dans une certaine mesure au Parlement actuel, les sénateurs s'occuperaient essentiellement des comités, permettant ainsi aux députés de consacrer une plus grande partie de leur temps à leurs commettants.

Les Canadiens qui désirent une réforme du Sénat pourraient réfléchir sérieusement à un tel partage des tâches. À cause des problèmes personnels de leurs commettants et des autres obligations dans leur circonscription, il reste peu de temps aux députés canadiens et australiens pour participer au travail des comités. Ce n'est exceptionnel dans aucun des deux pays, ni en Grande-Bretagne d'ailleurs, surtout à l'extérieur des régions métropolitaines. Des interviews avec des députés des trois pays donnent à penser que nombre d'entre eux ont bien plus d'intérêt et d'aptitude pour servir leurs commettants que pour travailler en comités. En 1993, un député du Nouveau-Brunswick manifestement frustré s'est plaint que le tiers seulement des députés fédéraux canadiens étaient des «gens de comités». Il ne faut pas leur en tenir rigueur à eux exclusivement. Bien des députés perdent leur enthousiasme pour les comités à force de

se faire ordonner par les whips comment voter et de constater que les gouvernements font habituellement peu de cas des rapports et recommandations des comités.

Enfin, au sujet de la proportionnelle, l'expérience de l'Australie porte à croire que c'est le mode électoral et le pouvoir législatif du Sénat bien plus que la représentation égale des divers États qui expliquent la crédibilité, l'influence et la réputation distinctive de la chambre haute. Grâce à la représentation proportionnelle, il est rare qu'un parti occupe la majorité des sièges au Sénat. Les tiers partis (les Démocrates australiens et les Verts en ce moment) détiennent la balance du pouvoir au Sénat lorsque l'ALP et la coalition Parti libéral/Parti national (l'opposition officielle) n'arrivent pas à s'entendre sur une loi. Pour certains projets de loi, le gouvernement négocie un compromis avec les Libéraux, tandis que pour d'autres, il s'entend avec les tiers partis. Nous évaluons ci-après l'issue de ces négociations. Il faut surtout retenir que la proportionnelle est essentielle si l'on veut maximiser la probabilité que le Sénat exercera son libre arbitre et ne se contentera pas de calquer la Chambre.

De nombreux Australiens soutiennent que leur Parlement n'est devenu vraiment bicaméral qu'en 1949, lorsque la représentation proportionnelle a été appliquée au Sénat.

Le Sénat diffère sensiblement de la Chambre des représentants par son système électoral particulier qui lui garantit, dans l'esprit des Australiens, la réputation distinctive de défenseur des petits partis, de protecteur contre les politiques irréfléchies de l'exécutif et de représentant des petits États.

Les pouvoirs du Sénat

Le Sénat australien exerce presque les mêmes pouvoirs législatifs que la Chambre des représentants, sauf qu'il ne peut proposer ni amender aucun projet de loi de finances. En théorie, il peut couler n'importe quel projet de loi, mais si une impasse persistante paralyse les deux chambres, le gouvernement peut demander la double dissolution (obligeant l'ensemble des sénateurs et des députés à affronter l'électorat) suivie d'une séance conjointe sur la loi litigieuse. Comme il y a deux députés pour un sénateur, tel que l'impose la constitution australienne, et que, à cause de la représentation proportionnelle, aucun parti n'a la majorité des sièges au Sénat, ceux-ci étant répartis plus ou moins également, une séance conjointe favorise presque toujours la Chambre des représentants. Le Sénat a donc intérêt, la plupart du temps, à négocier avec le gouvernement un compromis sur les projets de loi quand il ne s'entend pas avec la chambre basse. Il y parvient généralement, mais seulement

après un laborieux marchandage semi-public qui tourne parfois à l'aigre. Le gouvernement aussi s'efforce d'éviter la double dissolution, puisque le système de contingents de la proportionnelle permet à coup sûr le choix d'un plus grand nombre de membres des tiers partis quand tous les sénateurs sont élus en même temps plutôt que la moitié seulement comme c'est le cas lors d'une élection ordinaire. Les sénateurs australiens sont certains que leur mode de règlement des litiges évite l'encombrement, l'électoralisme et le marchandage que l'on retrouve au Congrès américain. Pourtant, en Australie, l'adoption des projets de loi gouvernementaux prend souvent plus de temps qu'au Canada et les amendements sont multiples.

Les sénateurs australiens affirment qu'ils remplissent huit fonctions utiles dont la Chambre des représentants ne pourrait jamais s'acquitter comme il faut. Les voici telles qu'eux-mêmes les décrivent :

- **Contrôle** : Le Sénat contrôle minutieusement et indépendamment l'exécutif afin de le responsabiliser, de déceler toute inconduite et de révéler la corruption.
- **Examen** : Le Sénat revoit les lois et fournit l'occasion d'améliorer les projets de loi du gouvernement en leur apportant des amendements.²
- **Légitimité** : Le Sénat aide les habitants des petits États à se sentir bien représentés au sein de leurs institutions nationales.
- **Pouvoir** : Le Sénat apporte aux petits États une certaine protection contre la domination des deux plus grands États.
- **Innovation** : Le Sénat est une source d'idées novatrices, habituellement grâce aux tiers partis. Les grands partis reprennent généralement ces idées, quelques fois à contrecœur, après avoir négocié des amendements à un projet de loi gouvernemental.
- **Philosophie politique** : Le bicaméralisme apporte freins et contrepoids qui sont souhaitables a priori.
- **Pluralisme** : Le Sénat accorde une représentation aux petits partis, ce qui dénote le respect du pluralisme croissant de la société.
- **Gestion du temps** : Le Sénat laisse à ses membres le temps de participer aux comités, de voyager partout au pays pour consulter les Australiens dans le cadre de séances de comités, et de traiter avec les fonctionnaires, sans être obligés de s'interrompre pour s'occuper de leurs commettants ni sans avoir à faire campagne constamment pour assurer leur réélection.

Les universitaires et journalistes australiens qui observent la scène politique avancent fréquemment que le Sénat accomplit ses deux principales fonctions (contrôle et examen) fort bien, surtout grâce à ses comités. D'ailleurs, ils prétendent souvent que ces fonctions ont une importance telle que leur exécution justifie à elle seule l'existence même du Sénat. Cette conclusion découle probablement d'une dimension importante de la mentalité politique des Australiens qui s'apparente à celle des

Américains davantage qu'à celle des Canadiens. Selon les principes des Whigs libéraux australiens du XIX^e siècle, la politique corrompt et les gens au pouvoir doivent être surveillés de très près. Pour de nombreux Australiens, les chambres hautes fédérale et étatiques sont utiles, voire indispensables, pour préserver la probité des gouvernements. Ils souscrivent à la déclaration de Walter Bagehot, selon lequel «le plus dangereux de tous les sinistres intérêts est celui du pouvoir exécutif», et ils approuvent l'avertissement qu'il lance contre la «formidable influence sinistre» d'une assemblée législative unique qui dominerait. Autrement dit, un bicaméralisme fort est essentiel.³ Ces Australiens estiment que les rumeurs de corruption généralisée dans le Queensland, le seul État unicaméral, prouvent la nécessité du contrôle exercé par les chambres hautes.

Le rôle du parti

Les Australiens prétendent aussi souvent que la rigoureuse discipline de parti nuit à l'accomplissement des huit fonctions du Sénat, surtout de celles ayant pour objet la protection des petits États en empêchant les sénateurs qui les représentent et qui sont deux fois plus nombreux d'exploiter leur supériorité numérique. Ce sont plutôt les partis d'opposition qui mettent les formidables pouvoirs du Sénat au service de leurs propres priorités. C'est pourquoi les observateurs de la politique australienne appellent souvent avec mépris le Sénat «chambre des partis» au lieu de «chambre des États».

D'après les interviews, cette conclusion est quelque peu exagérée quoique tout à fait compréhensible, étant donné la mainmise des élites des partis étatiques sur le choix des candidats et sur l'ordre dans lequel leurs noms apparaissent sur le bulletin de vote, la discipline stricte que les partis australiens imposent à leurs sénateurs, et l'acquiescement des sénateurs à cette discipline. Si les sénateurs se prononcent souvent contre la politique du parti ou essaient de l'infléchir en caucus et parfois même (mais peu fréquemment) en public, il leur arrive rarement d'aller jusqu'à voter contre leur parti pour quelque raison que ce soit. Quand ils affichent leur dissidence, c'est généralement dans l'intérêt de leur parti étatique ou de leur faction au sein de ce parti. On n'a pas vu souvent des sénateurs être publiquement dissidents sur des questions morales telles que la guerre du Viêt-nam ou celle du golfe Persique.

En Australie, les litiges entre États et l'aliénation des régions qui se manifeste par le ressentiment des petits États envers la domination des plus grands retiennent moins l'attention qu'au Canada. On le doit en partie au Sénat. Néanmoins, ces problèmes persistent et les Australiens les prennent au sérieux. Dans de rares occasions, les partis étatiques ont des intérêts directement opposés qui varient naturellement d'un État à l'autre, surtout chez le Parti libéral, proche du milieu des affaires, et chez le Parti national, aux racines rurales, qui forme une coalition avec lui. Ainsi, les mines en

Australie-Occidentale, le vin en Australie-Méridionale, le sucre dans le Queensland, les élevages de mouton et les exploitations forestières en Tasmanie, toutes ces industries font pression sur les sénateurs de leurs États respectifs. Les sénateurs de petits États ont quelquefois prétendu avoir influencé la politique de leur parti sur des sujets importants, surtout les Libéraux (p. ex. à propos des revendications territoriales des aborigènes). Cela arrive rarement, passe habituellement inaperçu et se produit généralement dans l'opposition et non dans le parti au pouvoir. À l'ALP, qui impose un «centralisme démocratique» léniniste aux votes nominaux de ses parlementaires, les sénateurs des petits États exercent une influence limitée et pratiquement imperceptible sur l'élaboration des politiques au caucus.

En Australie, les conseils des ministres incluent toujours plusieurs sénateurs. À en juger d'après ce qui se passe, les sénateurs devraient être exclus du Cabinet pour plusieurs raisons. Premièrement, le Sénat serait alors moins susceptible de reproduire l'ambiance partisane et l'antagonisme des Communes, contrairement à l'Australie où l'on retrouve au Sénat les mêmes débats, les mêmes discours et la même période des questions qu'à la Chambre des représentants. Si les sénateurs étaient tenus à l'écart du Cabinet, le gouvernement et l'opposition aux Communes canadiennes leur laisseraient une plus grande latitude. La plupart des sénateurs n'aspireraient pas à un portefeuille ministériel et se contenteraient d'avoir pour objectif de carrière le meilleur poste possible au Sénat, la présidence d'un comité par exemple. Les sénateurs les plus ambitieux considéreraient la présidence d'un comité comme une source de pouvoir enviable, car elle fait contrepoids à l'exécutif, le passe au crible, propose des mesures législatives et réexamine les lois.

Un nouveau Sénat canadien pourrait jouer un rôle de premier plan à Ottawa par l'entremise de ses comités. Dans les comités sénatoriaux, la collégialité et la crédibilité aux yeux du public commanderaient une discipline de parti relativement souple et les divers partis pourraient alterner à la présidence. (L'Australie a institué le roulement à la présidence des comités du Sénat en août 1994.) Ces caractéristiques distingueraient le Sénat des Communes, tant aux yeux des médias et du public qu'à ceux des ministres.

Le système des comités du nouveau Sénat canadien est crucial. Comme la fermeté de la discipline de parti rend attrayante — et politiquement sage — la décision de se conformer à la ligne de parti et aux consignes des whips, les sénateurs australiens n'étudient pas toujours aussi attentivement qu'ils le devraient les sujets présentés aux comités; ils n'y travaillent pas nécessairement très fort non plus. Il faudra peut-être inciter les membres du nouveau Sénat canadien à acquérir une expertise dans un domaine particulier et à accomplir avec diligence et en collégialité les tâches confiées à leurs comités. Si les sénateurs sont dégagés de la tutelle du parti et des lourdes obligations liées aux

circonscriptions, s'ils ont l'impression que leur travail dans les comités leur permet d'exercer une influence véritable sur les politiques, ils seront plus susceptibles de s'y engager avec ardeur. Idéalement, les «gens de comités» seront attirés par la carrière de sénateur; c'est le cas, semble-t-il, de quelques sénateurs australiens.

Ce qui est encore plus important, c'est que le Sénat et ses comités s'avèrèrent efficaces *uniquement* s'ils détiennent le pouvoir de commander le respect et l'attention du gouvernement. Les interviews réalisées en Australie font nettement ressortir que son Sénat serait incapable de remplir adéquatement les huit fonctions qui lui sont dévolues s'il ne jouissait pas d'un pouvoir législatif valable. Comme l'a dit un sénateur tasmanien de longue date, le gouvernement coopère aux contrôles du Sénat et prend en considération les lois et amendements qui en émanent seulement parce qu'il sait que le Sénat pourrait faire échouer ses projets de loi. Du reste, à moins que le nouveau Sénat canadien n'exerce ostensiblement un pouvoir législatif valable, ni une carrière au Sénat, ni les comités sénatoriaux n'attireront les Canadiens ambitieux et talentueux.

Au Canada, comme le Cabinet est le lieu où se décident les politiques fédérales, en exclure les sénateurs exigerait une importante concession de la part des partisans d'une réforme du Sénat. Cependant, si cette règle favorisait la collégialité et l'impartialité, le Sénat pourrait exercer des pouvoirs supplémentaires. Par exemple, si les sénateurs arrivaient à laisser de côté tout esprit partisan, on pourrait conférer à la nouvelle chambre haute un pouvoir de ratification qui valoriserait la légitimité des institutions nationales. En particulier, le Sénat canadien pourrait être autorisé à ratifier la nomination des membres des offices, commissions et sociétés fédéraux clés (par exemple la Commission du blé, le CRTC, la SRC) et même des juges à la Cour fédérale et à la Cour suprême. Le Sénat australien ne détient aucun pouvoir de ratification, mais vu sa nature partisane, c'est sûrement mieux ainsi.

La représentation

Les partisans d'un Sénat canadien triple E ont présenté la représentation égale de toutes les provinces comme un symbole capital du principe que les dix provinces ont exactement le même poids constitutionnel. Or, puisque la Constitution et de nombreux programmes fédéraux-provinciaux traitent les provinces différemment les unes des autres, cet argument de l'égalité des provinces ne tient pas. De toute façon, qu'il y ait égalité absolue ou pas, le Sénat peut atteindre les objectifs énoncés par la *Canada West Foundation* : «Le Sénat a pour objet de faire contrepoids aux effets de la majorité à la Chambre des communes, d'apporter à la population des provinces plus petites l'assurance de ne pas être sacrifiée avec désinvolture sur l'autel des intérêts restreints des provinces les plus grandes».⁴ Même une formule prévoyant une représentation

démographique modifiée assurerait au Canada «excentrique» la majorité au Sénat.

Les partisans du triple E pourraient reconnaître que l'habitude du scrutin majoritaire et de l'unicaméralisme, fermement ancrée tant au provincial qu'au fédéral au Canada et laissée relativement intacte par le libéralisme à la Bagehot, sape le principe de la représentation égale des provinces et complique les efforts déployés pour mettre en place un Sénat élu et puissant. L'accord de Charlottetown a laissé entendre que l'Ontario et le Québec accepteraient que toutes les provinces aient le même nombre de sénateurs, à condition que la chambre haute n'ait aucun pouvoir législatif réel. Quand on les a informés des pouvoirs conférés au Sénat par l'accord de Charlottetown, les sénateurs australiens ont exprimé des doutes quant à la possibilité que les plus petites provinces en tirent d'avantages. Pour certains d'entre eux, faire carrière à un tel Sénat serait une perte de temps; ils opteraient plutôt pour la chambre basse du Parlement. Quand on leur a demandé de préciser quelle était la caractéristique du Sénat la plus importante pour les États : un pouvoir législatif ou une représentation égale, ils ont répondu presque à l'unanimité que seul un pouvoir législatif valable était essentiel, en ajoutant, toutefois, que les petits États avaient besoin de détenir la majorité des sièges au Sénat pour vraiment tirer profit de cette chambre.

Officiellement, le Sénat australien fonctionne comme une chambre des États étant donné son mode de représentation, mais les réalités politiques actuelles forcent la chambre haute canadienne à opter pour une formule un peu différente. Ainsi, un nouveau Sénat canadien pourrait comporter plusieurs membres autochtones élus dans des circonscriptions découpées exprès pour eux. Les pressions populaires inciteraient vraisemblablement les partis à faire aussi une place aux groupes protégés par la Charte, surtout si la représentation proportionnelle est adoptée. On pourrait prévoir également une «double majorité» (comme dans l'accord de Charlottetown) pour la langue et la culture françaises. L'élément préférentiel presque exclusif à l'Australie confère un pouvoir excessif aux élites des partis et serait sans doute trop étrange et déroutant pour être appliqué au Canada. Nombre d'Australiens admettent que l'empire actuel des dirigeants des partis étatiques sur le choix des sénateurs est exagéré et que les électeurs ne portent aucun jugement par eux-mêmes — ou si peu — sur chacun des candidats au Sénat. Si les Canadiens adoptaient effectivement un scrutin préférentiel, la formule tout aussi étrange et déroutante de Hare-Clark, retenue par l'assemblée législative de Tasmanie — il n'y a pas de case de parti sur le bulletin de vote et les partis ne suggèrent aux électeurs aucun ordre de préférence pour les candidats — serait préférable au système employé par le Sénat australien. Un rapport de deux députés pour un sénateur comme en Australie mériterait la faveur au Canada, que des séances conjointes des deux chambres soient prévues ou non, surtout si les provinces n'ont pas un nombre

égal de sénateurs. C'est seulement si les sénateurs étaient relativement nombreux par rapport aux 295 députés (il en faudrait au moins 100, encore mieux 150) qu'il pourrait y avoir assez de sénateurs par province pour représenter adéquatement les petits partis provinciaux et bâtir ainsi la légitimité du Sénat tout en le distinguant nettement des Communes. Ce serait aussi le seul moyen d'avoir assez de sénateurs dans les caucus et les comités mixtes du Sénat et de la Chambre pour faire valoir les intérêts de toutes les provinces et des groupes ayant des représentants particuliers à la chambre haute. Enfin, un nombre comparativement élevé de sénateurs est indispensable pour que l'institution et ceux qui la composent se fassent remarquer et attirent l'attention de la population et des médias. Selon un sénateur australien représentant un petit parti, on doit voir le plus de sénateurs possibles «déambuler» dans les couloirs du Parlement, surtout s'ils représentent des partis différents de ceux des députés; c'est la seule manière pour le Sénat de faire un apport tangible au processus législatif. Quand les sénateurs australiens ont appris que, dans le Sénat proposé par l'accord de Charlottetown, il y aurait eu moins de un sénateur contre cinq députés, ils ont supposé que les membres d'une telle institution «se perdraient dans la foule» et seraient incapables de commander l'attention et le respect — surtout à cause de la faiblesse de leur nombre lors des séances conjointes.

Conclusion

Au début de 1994, le premier ministre australien Paul Keating a menacé de présenter un projet de loi qui mettrait un terme à la représentation proportionnelle au Sénat et lui imposerait la même composition partisane que la Chambre des représentants. Ainsi, son gouvernement ou un autre aurait la haute main sur les deux chambres. Le gouvernement était manifestement exaspéré par les enquêtes du Sénat sur les scandales et les abus de pouvoir du gouvernement, ainsi que par les partis d'opposition au Sénat qui exigeaient des concessions en retour de leur appui aux projets de loi gouvernementaux. Cette idée (qui ne s'est toujours pas concrétisée) montre que le Sénat australien accomplit ses fonctions de contrôle et d'examen au profit des partis d'opposition plutôt que des petits États.⁵ Les Canadiens doivent décider eux-mêmes s'ils préfèrent une chambre haute qui surveillera — et ennuiera — leur propre exécutif fédéral et, dans l'affirmative, quels intérêts elle servira.

Si les Canadiens privilégient un bicaméralisme puissant, l'expérience australienne montre qu'un nouveau Sénat doit être visiblement différent de la Chambre des communes, allant peut-être même jusqu'à exercer des pouvoirs exclusifs. Les distinctions peuvent toucher sa composition, son mode de scrutin, ses rôles et attributions, son système de comités, l'admissibilité au conseil des ministres et les relations avec les commettants. Le Cabinet fédéral du Canada témoignera du respect au nouveau Sénat dans la mesure où celui-ci détiendra un pouvoir législatif valable sans pour autant faire de

l'obstruction. Selon les expressions employées en Australie, le Sénat canadien doit arriver à naviguer entre deux extrêmes inadmissibles : le «veto» (l'obstruction) et le «calque» (l'adoption automatique). C'est tout un défi. Ces deux pôles seront évités en établissant la collégialité au Sénat et la collaboration entre celui-ci et les ministres, en adoptant la représentation proportionnelle et en imposant un mécanisme juste et décisif pour régler les différends entre le Sénat et les Communes.

Les Canadiens n'attendent pas la même chose que les Australiens de leur Sénat. Ces derniers, qui tiennent au système des freins et contrepoids, accordent la priorité aux pouvoirs de contrôle et d'examen qui peuvent être exercés (quoique imparfaitement et seulement s'il y a représentation proportionnelle) en suivant scrupuleusement la ligne du parti qui annule les divergences entre les États. Les Canadiens, eux, privilégient plutôt la légitimation et la réceptivité, deux qualités moins bien assorties aux partis à la discipline de fer qui énoncent leurs orientations bien à l'abri du public. Les Canadiens doivent savoir que les membres d'un Sénat triple E peuvent se couvrir de ridicule tout autant que les sénateurs nommés selon la méthode actuelle. D'après ce qui se passe en Australie, si certains sénateurs et des provinces plus petites aspirent à exercer de l'influence et à s'assurer le respect de la population, un Sénat canadien visant la légitimation et la réceptivité devrait être élu au suffrage populaire, imposer une discipline de parti quelque peu plus souple que celle actuellement pratiquée en Australie et à la Chambre des communes canadienne, et participer tangiblement à l'élaboration des politiques. Là encore, les Canadiens auront besoin de trouver le juste milieu. Il se peut que l'actuelle Chambre des communes britannique serve de modèle quant à la discipline de parti. En aucun cas les partis canadiens ne devraient perdre autant de pouvoir que leurs homologues aux États-Unis, sinon cela exacerberait vraisemblablement les tendances centrifuges du Canada au lieu de les contrer. Il en résulterait la persistance de certaines des caractéristiques les moins enviables non seulement de la pratique actuelle au Canada, mais également de celle aux États-Unis : saturation de l'appareil législatif accompagnée d'un accroissement des tensions et de l'aliénation régionales, ainsi que d'un dégoût généralisé de la population pour la performance du législateur.

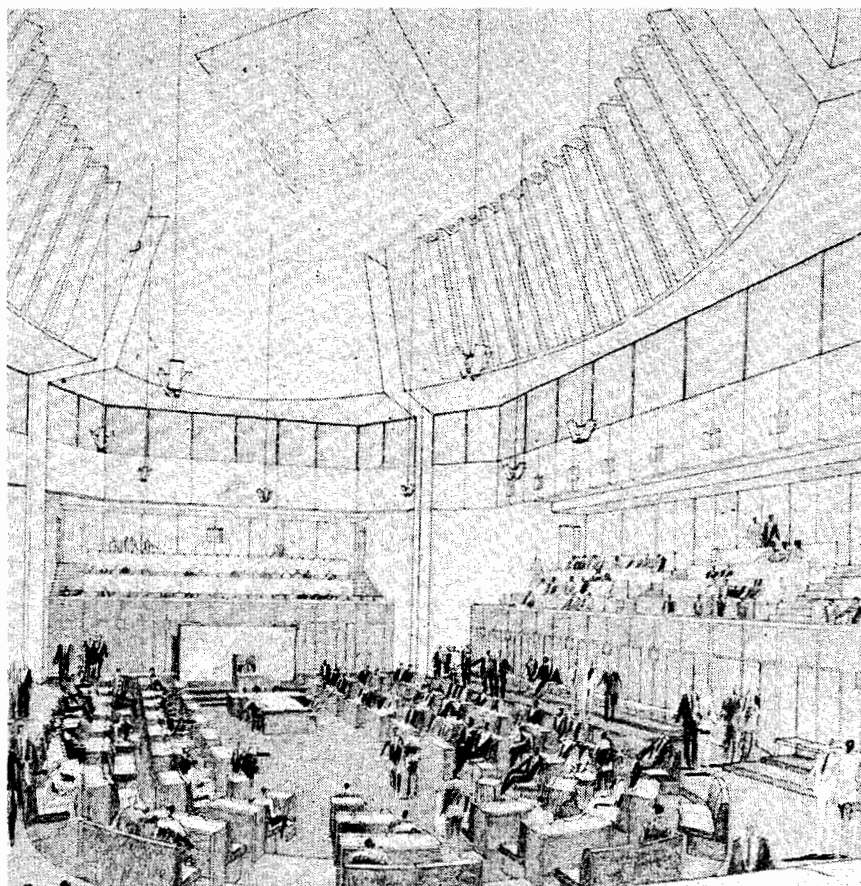
La prochaine fois que les Canadiens se pencheront sur la réforme du Sénat, ils auront à réfléchir au système des comités sénatoriaux. Au Canada, le président des Communes et les comités permanents de la Chambre ont actuellement bien plus d'autonomie que leurs homologues australiens. Il serait néanmoins irréaliste de s'attendre qu'une chambre basse dans un régime comme celui de Westminster contrôle efficacement l'exécutif, qui est maître de la carrière — y compris leur nomination éventuelle au conseil des ministres — de la majorité des membres des comités. Les Australiens sont convaincus au départ que les comités de leur chambre basse ne

sont qu'un prolongement de l'exécutif. Il serait injustifié et inexact d'en dire autant pour les Canadiens, mais les chefs de parti et les whips circonscrivent la marge de manoeuvre des députés aux comités des Communes. Les limites qu'ils leur imposent sont bien en-deçà du degré d'autonomie dont jouissent actuellement les comités du Sénat en Australie et au Canada. Si les Canadiens décident que les comités d'un Sénat élu devraient s'acquitter d'une bonne part des responsabilités de cette chambre relativement aux contrôles, aux examens, à la légitimation, à la réceptivité et à la réputation, ils devront songer à la représentation proportionnelle pour le Sénat et interdire d'y nommer des ministres.

Enfin, le Sénat canadien pourrait s'éloigner considérablement de la formule de représentation choisie par l'Australie. Les partisans d'une réforme du Sénat pourraient profiter de l'apparition de groupes de Canadiens protégés par la Charte pour accroître son attrait, construisant ainsi en faveur d'un bicaméralisme solide un argument plus convaincant que la seule défense des régions. Les partisans de la réforme pourraient insister sur la capacité du Sénat à défendre les intérêts non seulement des provinces et des régions, mais de groupes qui sont importants du point de vue politique bien qu'ils n'aient pas été associés à la réforme du Sénat jusqu'à maintenant. Abandonner la représentation égale des provinces donnerait de la crédibilité à leur initiative.

Notes

1. Des sénatrices australiennes et des députées canadiennes, y compris des ministres, soutiennent que ce n'est pas pareil quand il y a autant de femmes que d'hommes. Selon elles, quand la proportion de membres du sexe féminin est relativement élevée au Parlement, le gouvernement prête une attention plus soutenue aux «préoccupations des femmes» telles que la santé, le bien-être, l'éducation, les questions familiales et les services sociaux.
2. Les Démocrates australiens, un tiers parti, ne peuvent gagner des sièges au Sénat que grâce à la représentation proportionnelle. Ils prétendent que leur pouvoir de négociation a permis de faire adopter par le Sénat, depuis 1981, «au-delà de 1 000» amendements qui ont aidé (entre autres) des malades chroniques ou mentaux, des agriculteurs et des victimes de discrimination fondée sur l'âge, une déficience ou le sexe. Sénateur Sid Spindler, «Keating's Bid for Absolute Power», *Age*, 14 mars 1994, p. 10.
3. Notez les citations favorables de Bagehot dans «The Senate and Responsible Government», *The Independent*, juin 1994, p. 8 (éditorial anonyme).
4. David Elton et Peter McCormick, «Representation in a Reformed Senate», Calgary, Canada West Foundation, p. 10, sans date.
5. Les médias australiens ont répliqué avec indignation aux propositions de Keating visant à émasculer le Sénat. C'est dans les petits États que l'opposition a été la plus forte. Le *West Australian* a déclaré que le Sénat apporte à l'Australie-Occidentale «une légère protection contre le pouvoir du gouvernement central» et que changer le mode de scrutin du Sénat ferait de cet État une «partie insignifiante de la fédération». Robert Reid, «PM Challenged to Senate "Poll"», *West Australian*, 5 mars 1994, p. 8. Les médias des autres petits États ont fait des déclarations comparables.



**La chambre
du Sénat australien**
(Parliament House Construction
Authority)