

collaboration spéciale

Le Parlement et la démocratie au XXI^e siècle : Nouvel examen du Sénat canadien

Il y a trois ans, dans un article publié dans la *Revue parlementaire canadienne*, j'ai analysé la nature générale du débat sur la réforme du Sénat, qui semblait principalement s'articuler sous forme de slogans futiles et de critiques simplistes. En effet, pour un trop grand nombre d'observateurs publics, le dénigrement s'est substitué à l'analyse rigoureuse. Telle une marée, cette approche superficielle, que Pierre Elliott Trudeau a jadis qualifiée de nouvelle trahison des clercs, a même entraîné dans son sillage certains journalistes habituellement considérés comme des témoins avisés de la scène politique.

Pour mettre fin à ce débat stérile qui n'engendre que cynisme et méfiance du public à l'égard du système politique et du Parlement, il m'a semblé opportun d'explorer la possibilité de réformer le Sénat au moyen d'initiatives non constitutionnelles qui pourraient produire des résultats véritables, immédiats et substantiels pour cette institution.

Afin de ne rien laisser au hasard, j'ai cherché la collaboration de plusieurs chercheurs ainsi qu'à un collègue sénateur, tous versés dans l'histoire de notre système parlementaire. Je les ai invités à décortiquer les dogmes séculaires qu'on attribue au Sénat. Ses 500 pages contiennent nombre d'idées et d'analyses stimulantes qui contredisent totalement la bonne vieille caricature erronée du Sénat dont nous gratifient tant de grands pontes de la politique et de commentateurs. C'est le Centre canadien de gestion qui a pris l'initiative de publier les résultats de ces observations révélatrices. Le livre n'a bénéficié d'aucune subvention : il est le fruit de la générosité de tous mes collaborateurs, qui ont fait don de leur temps et de leurs connaissances, et de l'appui et du concours d'un grand nombre de personnes qui ont uni leurs efforts pour constituer cette source d'informations.

Chacun des neuf collaborateurs met en lumière certaines facettes du Sénat — ses origines, son évolution et ses activités — qui nous aident à mieux comprendre cette institution et nous éclairent sur la façon de l'améliorer pour qu'elle serve encore mieux notre démocratie parlementaire. Janet Ajzenstat, professeure d'histoire à l'Université McMaster et co-auteure de *The Founding Debate*, explique qu'au moment de concevoir notre Parlement

bicaméral, les Pères de la Confédération ont été beaucoup plus astucieux et créatifs qu'on ne l'avoue souvent. Ils avaient compris qu'une chambre haute, édiflée sur le principe fédéral, constituerait le meilleur moyen de protéger l'intérêt des minorités, des groupes et des régions au sein d'une culture politique majoritaire qui veille surtout aux besoins des plus puissants de la société.

Selon le professeur Gil Rémillard, auteur du *Fédéralisme canadien et ancien procureur général du Québec*, il était clair, depuis sa fondation, que le Sénat ne serait pas une réplique de la Chambre des lords, malgré certaines similitudes. L'objectif fondamental du Sénat canadien était de servir un principe fédéral

totalement inconnu de la Chambre des lords du Royaume-Uni, organe conçu pour servir un État unitaire. En fait, notre Sénat est *sui generis*, c'est-à-dire qu'il est spécialement adapté à la diversité sociolinguistique et géoéconomique d'un territoire qui s'étendrait bientôt d'un océan à l'autre.

Dans les trente dernières années, les gouvernements fédéral et provinciaux, de même que certains partis politiques nationaux, ont proposé pas moins de vingt-huit projets de réformes du Sénat. Elles ont toutes échoué. Après les avoir examinées, Jack Stillborn, chercheur principal à la Bibliothèque du Parlement, en a conclu que leurs auteurs méconnaissaient la nature institutionnelle du Parlement. Ces réformes ont échoué parce qu'on les a élaborées sans égard au système de freins et de contrepoids par lequel le Parlement fonctionne. On n'a pas réfléchi à leurs conséquences sur



le fonctionnement intégré des deux chambres : la Chambre des communes est responsable devant l'électorat, tandis que le Sénat incarne le principe fédéral et sert de complément aux Communes.

Pour nous aider à saisir la synergie des deux chambres, le professeur Ronald Watts, de l'Université Queen's, a rédigé une analyse comparative des chambres hautes d'autres systèmes fédéraux.

Le Sénat, tel que nous le connaissons aujourd'hui, est-il différent de ce que ses fondateurs avaient imaginé? Le professeur C.E.S. Franks, de l'Institute of Public Policy de l'Université Queen's, s'est penché sur les travaux réalisés par le Sénat depuis un demi-siècle, et en particulier sur ses relations avec la Chambre des communes. Ses recherches lèvent le voile sur un dilemme que devra éluder tout aspirant réformateur : la domination du pouvoir exécutif sur la Chambre des communes, qui a amoindri la capacité de la chambre élue à exiger des comptes du gouvernement. En revanche, le Sénat a continué de fonctionner efficacement, même s'il y a toujours matière à amélioration.

Cette conclusion générale est étayée par l'analyse des études réalisées au Sénat sur les travaux législatifs et les politiques. Le professeur Paul Thomas, de l'Université du Manitoba, constate d'importantes différences d'efficacité dans les activités menées par les deux chambres.

Les incessantes critiques à l'endroit du Sénat en occultent souvent les réalisations positives. Or, combien de ces critiques sont-elles valables et combien ne sont que l'expression de l'ignorance et de la partialité? Le sénateur Lowell Murray, actif au Sénat depuis 1979, transcende la clameur du débat sur la réforme et s'inspire de sa propre expérience pour nous livrer une analyse pénétrante de ces critiques, qu'il faut réfuter.

Que peut-on vraiment faire pour adapter le Sénat aux besoins d'aujourd'hui, en dehors d'une réforme constitutionnelle formelle? Le professeur David Smith, de l'Université de la Saskatchewan, part de la prémisse selon laquelle un système gouvernemental constitue une architecture cohérente, où chaque

partie a un rôle. Il analyse une série de réformes visant à améliorer le rôle, la fonction et la composition du Sénat en faisant ressortir avec perspicacité le rôle essentiel de la Chambre des communes et la nature complémentaire du Sénat.

Enfin, le dernier chapitre se veut une tribune ouverte sur toute réforme à venir du Sénat. J'y livre mon point de vue sur les principes constitutionnels qui sont au cœur du mandat et de la structure de Sénat. Le dernier chapitre évalue tout particulièrement la portée du droit de veto du Sénat, son système de nomination et la nature de son indépendance, dans un contexte où la loyauté institutionnelle est souvent en conflit avec la loyauté partisane. Toute tentative sérieuse de réforme parlementaire devra tenir compte de ces trois aspects.

Le livre se termine par une annexe comportant de nombreux tableaux de comparaison et d'analyse de la composition des deux chambres du Parlement.

Comme en témoigne le dernier chapitre, notre régime gouvernemental repose sur des principes humanistes. Notre constitution incarne un système de valeurs. De ces valeurs procèdent nos institutions parlementaires, et non l'inverse. L'esprit de la Constitution canadienne reflète la reconnaissance et la valorisation des droits des minorités et de la personne, droits qui sont appuyés par une subtile structure de répartition des pouvoirs visant à empêcher toute domination des plus forts sur les minorités. Ce principe fondateur est aujourd'hui aussi valide, sinon plus, qu'il ne l'était en 1867.

Le sénateur Serge Joyal a été député à la Chambre des communes de 1974 à 1984. Il a été secrétaire d'État du Canada de 1982 à 1984. Il a été nommé au Sénat en 1997. Il est l'éditeur de *Le Sénat que vous pensiez connaître*, que le Centre canadien de gestion publiera à l'automne 2002.