
Un sénat réformé pour contrebalancer le pouvoir du premier ministre

par Evan Sotiropoulos

L'un des problèmes de la démocratie parlementaire canadienne réside dans la concentration du pouvoir entre les mains du premier ministre et dans l'emprise du Cabinet du premier ministre (CPM) sur le Parlement. Le présent article recense quelques-unes des raisons à l'origine de la faiblesse de la Chambre des communes face au premier ministre, puis s'attarde au rôle de contrepoids que pourrait jouer un sénat réformé dans un système où le premier ministre a réussi à damer le pion à l'exécutif.

Dans une démocratie représentative, les citoyens élisent des « représentants » qui, en théorie, se réunissent dans un même lieu pour effectivement débattre des politiques gouvernementales. Même s'il n'est pas rare que l'exercice de la politique soit déconnecté de la théorie, l'actuel fossé entre les deux devrait inquiéter l'ensemble des Canadiens. Les élections nationales étant de plus en plus axées sur la personnalité des chefs de partis, la plupart des candidats subordonnent leurs aspirations politiques à celles de leur parti dans l'espoir de se faire élire au Parlement. Lorsque les fauteuils verts sont attribués à Ottawa, on s'attend donc à ce que — suivant la théorie de l'ex-premier ministre Brian Mulroney — leurs occupants « chantent tous à l'unisson ». La pratique britannique des 20 dernières années témoigne d'un déclin constant de la discipline de parti, au point que même le gouvernement conservateur majoritaire des années 1980 a essayé plusieurs défaites législatives¹. À l'opposé, la rigueur de la discipline de parti au Canada comporte de nombreux effets néfastes, notamment en nuisant à

la capacité d'écoute des élus². Comme la dissension est déconseillée et que les politiciens aux fortes ambitions forment habituellement une équipe homogène, le centre peut exercer énormément d'influence sur les députés d'arrière-ban. Par tradition, la solidarité au sein du Cabinet et la discipline de parti font partie intégrante des démocraties parlementaires de type britannique, mais la tradition doit-elle servir de prétexte pour restreindre le débat et empêcher les élus de remettre en question certaines conclusions et même de participer aux décisions?

Il est consternant pour les députés de constater que « les critères servant à déterminer ce qui constitue une défaite gouvernementale sont vagues et, par conséquent, flexibles [...] [puisque] nul enjeu important n'échappe aux tractations »³.

Les gouvernements libéraux — notamment les trois dirigés par Jean Chrétien — ont souvent réduit les députés d'arrière-ban au silence en faisant de différents projets de loi non financiers des questions de confiance. Le chaud débat au sujet de la limitation de l'indemnisation à verser aux victimes de l'hépatite C illustre bien l'emprise du whip de parti. Sentant le vent souffler de son côté, le Parti réformiste avait présenté une motion pour obliger le gouvernement à indemniser toutes les victimes; contre toute attente, Chrétien déclara que la motion en était une de confiance, malgré le fait qu'il n'était nulle part question, dans son libellé, de désavouer le gouvernement⁴. De surcroît, alors que son mandat tirait à sa fin, le premier ministre a décrété que le projet de loi-cadre visant à modifier la *Loi électorale du Canada* serait considéré comme une question de confiance, ce qui constitue un autre recours

Evan Sotiropoulos a récemment entrepris des études de maîtrise en sciences politiques à l'Université de Toronto. Le présent article est une version révisée d'un document présenté à l'occasion de la Trent-Carleton Graduate Student Conference, en 2007, à Peterborough. L'auteur remercie Lawrence LeDuc et Michael Stein d'avoir accepté de commenter les versions antérieures. L'auteur assume l'entière responsabilité des erreurs ou omissions qui pourraient avoir échappé à son attention.

extrême à la discipline de parti. Malgré quelques tentatives pour institutionnaliser le vote de parti selon le modèle britannique (trois catégories de votes), Paul Martin ordonna à de nombreux députés de son caucus de suivre la ligne de parti sur des questions d'ordre moral, comme lors du vote sur le mariage homosexuel. Pendant son court mandat comme premier ministre, il a fait très peu pour rendre le système moins tributaire du degré d'accès au centre de décision politique ou des « connaissances au CPM ».

Dans un système parlementaire, il est essentiel que le parti au pouvoir conserve la confiance de la Chambre. Étant donné que les députés votent habituellement suivant les directives de leur parti, cette pierre angulaire de la démocratie canadienne est constamment renforcée. Grâce à l'appui constant de ses députés, le gouvernement peut diriger les affaires de l'État sans être trop inquiété. Du côté de l'opposition, un caucus discipliné permet d'offrir une solution de rechange unie et cohérente au public. La question à résoudre est la suivante : est-il possible d'assouplir la discipline de parti tout en permettant au premier ministre de gouverner efficacement et en respectant la notion de gouvernement responsable? L'usage britannique « montre que la discipline de parti peut être assouplie [...] sans trop s'écarter des principes du gouvernement parlementaire responsable »⁵. Privés de pouvoirs réels, les députés ministériels d'arrière-ban n'ont d'autre choix que de simplement chercher à influencer la prise de décisions, car la discipline de parti les prive de leur seul véritable moyen de pression — voter contre le gouvernement. Leur capacité de garder l'appareil exécutif à l'œil s'en trouve, du même coup, réduite. Déçus par leur impuissance à influencer l'élaboration des politiques, bien des députés fédéraux voient la Chambre des communes comme une brève escale au cours d'une longue carrière.

Le député de passage

Le fort taux de roulement chez les députés empêche la création d'une mémoire institutionnelle, condition essentielle pour pouvoir surveiller adéquatement et, au besoin, réfréner les mesures gouvernementales. Beaucoup pensent que « l'amateurisme — la prépondérance de carrières parlementaires courtes et interstitielles — se trouve au nombre des facteurs qui ont privé la Chambre des communes d'un bassin de députés dévoués et expérimentés capables de contester le pouvoir du Cabinet »⁶. De nos jours, la plupart des électeurs n'envoient pas à Ottawa des spécialistes, mais plutôt des généralistes qui n'ont ni les compétences ni l'expérience nécessaires pour s'acquitter des fonctions d'un parlementaire. Nous en avons d'ailleurs une confirmation dans la façon dont est perçu le rôle des députés dans le processus décisionnel. En effet, dans un sondage réalisé par le Forum des politiques publiques en octobre 2000, au-delà de 500 hauts fonctionnaires fédéraux ont classé les députés de la Chambre des communes à

l'avant-dernier rang pour ce qui est de la capacité d'influencer les politiques⁷. Il y a des décennies, Norman Ward soutenait déjà que « la plupart des députés, loin d'être des législateurs adoptant des lois avec la compétence née de l'expérience, ne sont là qu'en transition »⁸.

L'élection charnière de 1993 et la 35^e législature qui en a résulté font ressortir le problème du député de passage. Après l'effondrement du Parti progressiste-conservateur (PC), Jean Chrétien et les membres de son cabinet étaient à peu près les seuls députés à avoir une véritable expérience de la Chambre. Les membres de l'exécutif, notamment les grosses pointures comme Herb Gray et Lloyd Axworthy, comptaient, en moyenne, huit ans d'expérience parlementaire fédérale, soit l'équivalent de deux mandats complets, tandis que les députés de l'opposition avaient à peine un an d'expérience à leur actif⁹. Bref, « ce déficit d'expérience a été déterminant, au sens où les nouveaux députés étaient, tout simplement, incapables de demander des comptes du gouvernement ». La structure complexe de l'État et les nombreuses subtilités du fonctionnement quotidien de la Chambre exigent en effet qu'on s'appuie sur une longue expérience pour obliger efficacement le gouvernement à rendre des comptes. L'actuelle 39^e législature est constituée, en grande partie, de parlementaires néophytes : en effet, plus d'un cinquième des députés comptent moins de deux ans d'expérience, et environ la moitié d'entre eux possèdent environ trois ans d'expérience.

En Grande-Bretagne, comme la plupart des députés nouvellement élus au Parlement ne sont jamais nommés au Cabinet, beaucoup d'entre eux — plutôt que de convoiter un portefeuille ministériel — deviennent d'efficaces membres de comités et de dynamiques représentants de leur circonscription. La réalité politique de l'autre côté de l'Atlantique laisse aux élus de nombreuses années pour développer leurs compétences de chiens de garde. Inexpérimenté et impuissant à se libérer du joug de la discipline de parti, le député canadien doit, pour sa part, composer avec un autre obstacle lorsque vient le temps de tenir le gouvernement fédéral responsable : la multiplicité des engagements de celui-ci.

Trop de lièvres à courir

Au milieu du XX^e siècle, le Cabinet fédéral était constitué d'environ vingt ministres. Récemment, MM. Mulroney, Chrétien et Martin ont dirigé des Cabinets deux fois plus imposants. L'augmentation du nombre de portefeuilles de ministres a accru d'autant la taille de la bureaucratie fédérale. De plus, si l'on fait abstraction des frais de la dette publique, les dépenses de programmes du gouvernement fédéral ont totalisé au-delà de 175 milliards de dollars au cours de l'exercice 2005-2006. L'élargissement des responsabilités gouvernementales a fait en sorte que le simple député est moins bien préparé à intervenir pour réduire l'influence d'un CPM

omniprésent. Elle est bel et bien révolue « l'époque où la Chambre des communes mettait efficacement à profit le processus d'examen budgétaire pour passer au peigne fin les plans du gouvernement et établir des lignes directrices assurant la reddition de comptes »¹⁰.

Comme « il est rare que des questions de gestion fassent perdre ou gagner des élections »¹¹, le contexte politique au Canada n'incite pas les élus à faire de l'évaluation des prévisions budgétaires leur principale priorité. L'opposition est constamment à l'affût d'erreurs de calcul embarrassantes (p. ex., le fiasco du registre des armes à feu) ou d'erreurs administratives (p. ex., le « cafouillage » des subventions et contributions à DRHC, qui a fait couler tant d'encre), mais elle voit peu d'avantages politiques à examiner comme il se doit d'arides prévisions de dépenses.

L'inexpérience de la plupart des députés et les innombrables autres engagements inhérents à la vie publique laissent craindre que la Chambre des communes demeure à jamais impuissante à faire contrepoids à la concentration du pouvoir dans le contexte politique canadien. Même si les médias, les tribunaux et les mandataires du Parlement, comme la vérificatrice générale, assurent en partie la surveillance de l'exécutif, aucun d'eux ne possède d'assise politique légitime. Malheureusement — comme nous l'avons vu plus haut —, ceux qui possèdent une telle assise sont incapables d'en tirer parti. Comme l'a écrit Robert Stanfield, ancien chef de l'opposition officielle et premier ministre de la Nouvelle-Écosse, « le contrôle parlementaire du gouvernement n'est pas efficace et on voit difficilement comment il pourrait l'être en raison de la vaste portée des activités gouvernementales »¹². Un sénat élu ferait écho à une décision « sans précédent » de la Cour suprême du Canada. Dans *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, « la Cour a statué que la fonction principale du Parlement était d'exiger des comptes du gouvernement »¹³. Il serait difficile d'imaginer qu'une seule chambre — ne fonctionnant même pas à sa pleine capacité — puisse s'acquitter de ce mandat. Pour s'en convaincre, qu'on songe seulement aux députés peu sûrs d'eux-mêmes sur le plan politique qui consacrent peu de temps à l'approfondissement de leur connaissance des enjeux nationaux¹⁴. C'est pourquoi une réforme du Sénat s'impose pour lui donner un mandat clair au sein du Parlement.

Le bicaméralisme et le Sénat canadien

L'influence de la Grande-Bretagne, ajoutée aux clivages observés dans la société canadienne, a ouvert la voie à la création d'une deuxième chambre pour assurer une représentation régionale uniforme. Le système bicaméral en vigueur au Canada existe dans tous les autres États fédéraux puisque chaque fédération existante est dotée d'un type quelconque de chambre haute. Au-delà de cette généralisation, le Sénat du Canada se particularise du fait qu'il ne reconnaît pas

d'entités précises (à savoir des provinces ou des territoires), mais divise plutôt le pays en régions.

Politiquement relégué au second plan par rapport à la Chambre des communes, le Sénat a néanmoins conservé sa raison d'être par le passé.

Il est arrivé que les postes les plus en vue au Cabinet, dont celui de premier ministre, soient occupés par des sénateurs. Dans le premier cabinet de Macdonald, cinq des treize ministres étaient sénateurs. En 1983, le gouvernement Trudeau a confié à un comité spécial du Sénat la responsabilité d'examiner la mesure législative controversée devant donner naissance au Service canadien du renseignement de sécurité. De même, sous la direction d'Allan MacEachen, le Sénat à prédominance libérale a soulevé l'ire du nouveau gouvernement progressiste-conservateur, en 1984-1985, lorsqu'il a refusé d'adopter un important projet de loi portant pouvoir d'emprunt jusqu'à ce qu'un budget des dépenses en bonne et due forme soit déposé au Parlement. Le projet de loi en question a fini par obtenir la sanction royale, mais le Sénat a néanmoins exercé son pouvoir constitutionnel d'examiner indépendamment les mesures législatives émanant de la Chambre. La légitimité du Sénat s'est quelque peu érodée au XXI^e siècle, ce qui a réduit d'autant l'importance de son rôle. Par exemple, lorsque la majorité libérale au Sénat a récemment menacé de bloquer l'adoption du deuxième budget du ministre des Finances conservateur, Jim Flaherty, le chef libéral, Stéphane Dion, a instruit ses collègues sénateurs d'accélérer au contraire son adoption.

Même si elle recommande souvent des améliorations techniques à apporter aux projets de loi, la chambre haute ne peut opposer son veto à des mesures législatives mal inspirées que la Chambre des communes est déterminée à faire adopter, puisqu'elle fonctionne dans un vide politique et cède habituellement le pas à la chambre élue. Les bénéfices d'un second examen objectif ont motivé, à l'origine, l'adoption d'un système bicaméral au Canada. Les auteurs du *Fédéraliste* (*The Federalist Papers*), par exemple, se sont dits favorables à l'existence d'un sénat, dans l'optique de la doctrine des freins et contrepoids de Madison. Ainsi, l'avis du Sénat américain peut être sollicité et son consentement est obligatoire relativement à certaines nominations gouvernementales, notamment pour les postes au Cabinet et ceux des juges de la Cour suprême. De plus, le Sénat doit approuver les traités internationaux, d'où la possibilité, pour les sénateurs, d'exercer un contrôle sur certaines décisions de l'exécutif.

Les principaux détracteurs des secondes chambres aux XVIII^e et XIX^e siècles n'auraient sans doute jamais pu imaginer l'ampleur des enjeux politiques auxquels sont confrontés les gouvernements de nos jours. Un vaste éventail de sujets, allant des droits de propriété intellectuelle à la lutte contre le terrorisme, en passant par la protection de l'environnement et le libre-échange mondial, par exemple, appellent l'intervention d'une seconde « chambre d'examen »

constituée de parlementaires expérimentés et indépendants d'esprit.

De cette façon, les enjeux stratégiques complexes sont examinés en profondeur et gérés de manière à procurer les plus grands avantages à la société. Avant de s'attarder au rôle qu'aurait un sénat élu pour inciter le gouvernement à modifier une mesure législative, il importe de jeter un coup d'œil à son rôle comme protecteur des intérêts régionaux (c.-à-d. provinciaux).

Le Sénat comme protecteur des intérêts des provinces

L'une des deux principales fonctions d'une chambre haute consiste à représenter les différents territoires d'une fédération et, partant, à protéger les communautés minoritaires. Il suffit d'examiner le contexte canadien pour se convaincre de l'incapacité flagrante du Sénat de s'acquitter de ce rôle. Comme « [i]l est certain que les gouvernements provinciaux n'ont pas considéré le Sénat, et ne le considèrent toujours pas, comme un important moyen de reconnaître les pouvoirs des provinces »¹⁵, les débats futurs sur la réforme de la seconde chambre ne devraient pas être axés sur la représentation régionale. Il existe actuellement, à l'intérieur de la fédération, une multitude de mécanismes officiels et officieux auxquels peuvent recourir les provinces pour régler leurs différends. Les ambitieuses tentatives du premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, Danny Williams, pour obtenir de nouvelles concessions économiques de la part d'Ottawa en témoignent. Ainsi, Williams a fait pression sur le premier ministre Martin — notamment en retirant les drapeaux canadiens des édifices provinciaux — pour qu'il accepte de soustraire au calcul de la péréquation les redevances des ressources extracôtières de la province. Le premier ministre, dont la province ne représente qu'une faible proportion (1,5 %) de la population canadienne, continue d'être une épine au pied de l'actuel occupant du 24, promenade Sussex. La capacité de Williams d'obtenir des concessions financières de la part d'Ottawa témoigne de l'ascendant politique que peuvent exercer les élus provinciaux dans leurs différends avec le gouvernement fédéral, même en l'absence d'une seconde chambre qui les appuie.

Puisque l'archaïque Sénat actuel s'est rarement fait le champion des droits provinciaux, la situation ne devrait guère changer avec un sénat élu.

Comme nous l'avons déjà dit, le système décentralisé du fédéralisme canadien met les provinces à l'abri d'injustices excessives.

La formule de péréquation, le pouvoir économique que confèrent aux provinces la production accrue et la vente de ressources naturelles, la représentation provinciale au Cabinet fédéral, la tenue régulière de conférences des premiers ministres et de conférences ministérielles fédérales-provinciales, de même que la création, en

décembre 2003, du Conseil de la fédération (outre l'existence d'alliances provinciales comme la Conférence des premiers ministres de l'Ouest et le Conseil des premiers ministres de l'Atlantique), s'avèrent être autant de dispositions qui contribuent à protéger les intérêts des provinces.

Pour éviter une nouvelle crise constitutionnelle, on ne devrait pas gaspiller trop de capital politique à essayer de faire du Sénat un véritable gardien des intérêts provinciaux. Au lieu de s'engager dans des disputes interminables, les premiers ministres provinciaux devraient plutôt soutenir les efforts visant la mise en place d'un sénat efficace qui dispose de la légitimité politique nécessaire pour peaufiner les projets de loi et faire contrepoids au pouvoir du premier ministre. Il serait alors plus facile d'améliorer les mesures législatives, ce qui obligerait l'exécutif à mieux prendre en compte les besoins des provinces. C'est précisément cette question que nous allons maintenant aborder, à savoir le rôle probable d'un sénat élu dans un processus d'élaboration des politiques qui soit mieux adapté aux besoins.

Un sénat fort

On ne peut envisager une certaine réforme du Sénat ni, par conséquent, la modification du mode d'interaction entre les deux chambres du Parlement indépendamment du processus traditionnel d'élaboration des politiques. Un processus très structuré comporte de nombreuses étapes et prête le flanc à la domination du premier ministre — particulièrement dans le cas d'un gouvernement majoritaire —, le Sénat en étant réduit à sanctionner officiellement les mesures législatives proposées. Pour les raisons indiquées précédemment, la plupart des députés — qui consacrent presque la moitié de leur temps au travail de circonscription (Docherty 1997) — ne possèdent pas les compétences nécessaires pour bien évaluer les projets de loi qui leur sont soumis. L'ex-leader du gouvernement au Sénat, Sharon Carstairs, affirme à juste titre qu'une fois élus, les sénateurs jouiraient de la même autorité morale que celle actuellement conférée aux députés¹⁶.

Le Sénat pourrait s'appuyer sur sa légitimité acquise grâce à l'élection au suffrage populaire pour évaluer les projets de loi émanant de la Chambre et, plus important encore, proposer des modifications qu'il serait difficile de prendre à la légère ou de critiquer sous prétexte qu'elles sont le fait de sénateurs non élus et non tenus de rendre des comptes.

Dans un document de travail publié en juin 1983, le ministre de la Justice de l'époque, Mark MacGuigan, soutenait que le « second regard » du Sénat s'avérait plus que jamais nécessaire, étant donné la complexité croissante des mesures législatives proposées par le gouvernement et la plus stricte limitation du temps de parole à la Chambre des communes. Près d'un quart de siècle plus tard, les membres du CPM étant devenus plus puissants et ne se consultant qu'entre eux, cette observation semble plus que jamais d'actualité. Ce « second regard » n'est

toutefois possible qu'avec des sénateurs élus et, partant, habilités à exercer leurs vastes pouvoirs constitutionnels.

Différentes raisons peuvent donner lieu à l'adoption rapide de mesures législatives, de sorte qu'un sénat aguerri jouerait un rôle de surveillance utile face à l'exécutif à la Chambre des communes. Par exemple, après les tragiques attentats terroristes du 11 septembre 2001, le premier ministre Chrétien a fait adopter à toute vapeur la *Loi antiterroriste* par la Chambre des communes et le Sénat. Patrick Monahan, doyen de l'Osgoode Hall Law School, soutient que ce texte de loi adopté à la va-vite a été controversé dès le début et qu'il contient une définition inadéquate du terme « terrorisme ». Après un houleux débat, la Chambre des communes s'est prononcée, en février, contre la prolongation de deux mesures controversées prévues dans la loi initiale. Ce qui est très à propos dans le cas qui nous occupe, c'est que le Sénat nommé à prédominance libérale a produit un rapport demandant instamment la prolongation des deux mesures en question. Ce rapport est resté lettre morte, mais, si une telle recommandation avait été formulée par un sénat élu, ses membres n'auraient sans doute pas toléré de la voir ainsi ignorée. Plutôt que de simplement s'effacer devant la chambre élue, des sénateurs jouissant de la même autorité morale auraient pu défendre plus farouchement leur point de vue et, peut-être, susciter de nouvelles discussions au sein du Parlement. La *Loi fédérale sur la responsabilité* — projet de loi C-2 — constitue un autre exemple de mesure législative potentiellement problématique que le Parlement a adoptée à la hâte. Impatient de donner suite à l'une de ses priorités électorales, le gouvernement conservateur n'a pas accordé suffisamment de temps pour débattre d'un projet de loi d'une aussi vaste portée.

Par contre, libéré des contraintes de temps ou du sectarisme politique excessif qui caractérise les débats à la Chambre, un sénat élu serait en mesure d'examiner comme il se doit les mesures législatives et d'insister pour faire adopter les changements nécessaires, si l'exécutif espère donner suite à son programme politique.

Jusqu'ici, nous nous sommes attardés à la nécessité d'une réforme du Sénat pour combler le vide parlementaire qui permet au premier ministre de gouverner sans faire l'objet d'un contrôle suffisant. Dans le contexte canadien — et pour les raisons précédemment énoncées —, il serait superflu de disposer d'une chambre haute élue chargée de protéger les intérêts régionaux ou provinciaux. Nous allons donc maintenant examiner quelques propositions de réforme susceptibles de faciliter la transition vers un sénat élu capable de garder le gouvernement à l'oeil.

Un sénat amélioré — à la canadienne

La mise en œuvre d'une réforme électorale d'envergure est une entreprise complexe pouvant avoir des conséquences inattendues. Par exemple, la réforme électorale adoptée au

Japon au début des années 1990 n'a pas produit les résultats escomptés, puisqu'elle a, au contraire, permis au puissant Parti libéral démocrate de remonopoliser le pouvoir politique. La difficulté de prévoir les effets possibles d'une réforme institutionnelle — en particulier en ce qui concerne l'archaïque Sénat canadien — ne constitue toutefois pas une raison suffisante pour refuser à la population le droit d'envoyer à la chambre haute des parlementaires efficaces capables d'exercer une surveillance cruciale sur l'exercice du pouvoir par le premier ministre. Quatre variables applicables à la réforme du Sénat sont examinées ci-dessous : nous avons tenté de maintenir un équilibre entre la nécessité d'une chambre législative efficace et le respect des principales traditions politiques du Canada.

Le « grand compromis » adopté à Philadelphie en 1787 accordait aux États une représentation égale — sans égard à leur population — et permettait ainsi la naissance de l'union des États. Plus de 200 ans plus tard, les 36 millions d'habitants de la Californie jouissent de la même représentation au Sénat que les 515 000 résidents du Wyoming. Une telle solution est politiquement inacceptable au Canada : il est peu probable, en effet, qu'un premier ministre du Québec accepte que sa province ait la même représentation au Sénat que l'Île-du-Prince-Édouard.

Contrairement au Sénat à représentation égale proposé dans l'Accord de Charlottetown¹⁷, la suggestion qui suit permet d'assurer une certaine symétrie, tout en respectant la répartition de la population au Canada. Par ailleurs, il importe que toute proposition concernant la répartition des sièges au Sénat corrige la sous-représentation des provinces de l'Ouest. Le tableau 1 recommande donc l'attribution de 107 sièges à la chambre haute suivant un modèle à quatre volets.

Dans le rôle envisagé ici pour le Sénat, nous estimons peu probable qu'un seul parti contrôle les deux chambres du Parlement, car nous présumons que l'actuel système uninominal majoritaire à un tour ne servirait pas pour répartir les sièges dans une chambre haute élue. Campbell Sharman souligne le rôle joué par les petits partis et les sénateurs indépendants en Australie, lesquels, parce qu'ils détiennent la balance du pouvoir, améliorent le processus législatif « résultant directement de l'adoption de la RP »¹⁸. Par conséquent, nous nous garderons de recommander une méthode précise d'élection, sauf à dire que l'une des nombreuses variantes de la RP serait utilisée pour le choix des sénateurs au Canada.

Étant donné que la responsabilité du gouvernement ne relèverait que de la Chambre des communes, le Sénat devrait être en mesure de modifier ou de rejeter toutes les propositions de mesures législatives, y compris les projets de loi de finances. Le gouvernement n'ayant pas besoin de conserver la confiance de la chambre haute, la logique de la discipline de parti disparaît et tous les votes au Sénat deviennent des votes libres. Cela élimine l'une des contraintes imposées aux députés

Tableau 1
Proposition concernant la répartition des sièges au Sénat

Volet un	16 sièges	Ontario, Québec
Volet deux	12 sièges	Colombie-Britannique, Alberta
Volet trois	8 sièges	Manitoba, Saskatchewan, Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse
Volet quatre	1 siège	Territoires-du-Nord-Ouest, Yukon, Nunavut

d'arrière-ban et le Sénat jouit de la souplesse nécessaire pour surveiller l'exécutif. Les impasses législatives seraient dénouées soit en accordant une préséance à la Chambre des communes moyennant une majorité extraordinaire (p. ex., une majorité des deux tiers), soit en prévoyant la tenue de séances conjointes des deux chambres. Dans ces circonstances, le premier ministre serait plus sensible au climat politique et ne pourrait simplement dominer tout le processus d'élaboration des politiques. Par ailleurs, le principe de gouvernement responsable serait maintenu, mais dans un contexte de plus grande collaboration.

La durée du mandat constitue une variable importante pour un certain nombre de raisons. Étant donné qu'il y a habituellement un fort taux de roulement chez les députés, les parlementaires de la chambre haute doivent posséder l'expérience et la mémoire institutionnelle nécessaires pour maintenir la pression sur le premier ministre. En conséquence, il est recommandé que les sénateurs soient nommés pour un mandat non renouvelable de huit ans, soit l'équivalent de deux législatures. À l'instar du modèle américain, la moitié des membres de la deuxième chambre serait élue à tous les quatre ans, en même temps que les élections à la Chambre qui se tiennent maintenant à date fixe. Comme leur mandat ne serait pas renouvelable, les sénateurs ne seraient pas préoccupés par la nécessité de se faire réélire et pourraient donc consacrer beaucoup de temps à leur travail d'examen législatif.

Conclusion

Les sondages d'opinion font fréquemment ressortir le manque d'intérêt porté à la politique et aux partis traditionnels. Cette indifférence du public se confirme lorsqu'on observe le déclin constant de la participation électorale. Bien que ce phénomène soit attribuable à de multiples facteurs, nombre de Canadiens — en particulier ceux appartenant à la jeune génération — estiment que les hommes et les femmes politiques sont tout simplement déconnectés de leurs électeurs. La réforme du Sénat ne remédiera pas à elle seule à tous les problèmes qui affligent la démocratie canadienne, mais elle ajoutera, sans aucun doute, un élément de réceptivité qui fait actuellement défaut chez nos représentants élus à Ottawa.

Comme nous l'avons montré plus haut, la plupart des députés sont incapables de défendre avec vigueur les intérêts de leurs électeurs et se contentent plutôt de suivre servilement les directives de leurs chefs politiques. La discipline de parti excessive, le fort taux de roulement à la Chambre des communes et la complexité des activités gouvernementales donnent à penser que les députés d'arrière-ban ne peuvent s'acquitter efficacement de leurs responsabilités de parlementaires. Cette situation favorise la concentration du pouvoir dans le contexte politique canadien et permet au premier ministre de dominer la conduite des affaires publiques. Un sénat élu composé de membres autonomes, capables de consacrer suffisamment de temps à l'examen des mesures législatives, améliorera la gestion des affaires publiques de même que la reddition des comptes au chapitre des résultats. Comme la deuxième chambre n'a jamais assumé le rôle de représentation régionale, une chambre haute élue ne devrait pas être différente. Au contraire, le Sénat canadien devrait, à l'instar de la chambre haute australienne, devenir un endroit où les projets de loi sont effectivement scrutés à la loupe et modifiés.

Enfin, une deuxième chambre élue au Canada — encore une fois, inspirée de l'expérience australienne — ne sera plus simplement un embarras dont l'exécutif ne fait que peu de cas, mais deviendra un partenaire dans une relation quasi-égalitaire dont on devra respecter le point de vue lors de l'élaboration des politiques. Il est plus que temps que les hautes instances politiques mènent une discussion sérieuse afin de mettre en place un sénat compétent et en mesure de faire sérieusement contrepoids au pouvoir du premier ministre.

Notes

1. Brian J. Gaines et Geoffrey Garrett, « The Calculus of Dissent: Party Discipline in the British Labour Government, 1974-1979 », *Political Behaviour*, vol. 15, n° 2 (juin 1993), p. 114.
2. Christopher Page, *The Roles of Public Opinion Research in Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 2006.
3. Paul G. Thomas, « Parliamentary Reform Through Political Parties », dans John Courtney, dir., *The Canadian House of Commons*, Calgary, University of Calgary Press, 1985, p. 48.

-
4. David C. Docherty, *Mr. Smith Goes to Ottawa: Life in the House of Commons*, Vancouver, UBC Press, 1997.
 5. C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.
 6. Michael M. Atkinson et David C. Docherty, « Moving Right Along: The Roots of Amateurism in the Canadian House of Commons », *Revue canadienne de science politique*, vol. 25, n° 2 (juin 1992), p. 295.
 7. Donald J. Savoie, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1999, p. 231.
 8. Norman Ward, *The Canadian House of Commons Representation*, Toronto, University of Toronto Press, 1950, p. 137.
 9. David Docherty, « Could the Rebels Find a Cause: House of Commons Reform in the Chrétien Era », dans Lois Harder et Steve Patten, dir., *The Chrétien Legacy: Politics and Public Policy in Canada*, Kingston, McGill—Queen's University Press, 2006.
 10. Donald J. Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, p. 233.
 11. Sandford Borins, « The New Public Management is here to stay », *Administration publique du Canada*, vol. 38, n° 1 (printemps 1995), p. 127.
 12. Robert L. Stanfield, « The Present State of the Legislative Process in Canada: Myths and Realities », dans William A.W. Neilson et James C. MacPherson, dir., *The Legislative Process in Canada: The Need for Reform*, Toronto, Butterworth & Co., 1978, p. 46.
 13. David E. Smith, *The People's House of Commons: Theories of Democracy in Contention*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, p. 120.
 14. J.A.A. Lovink, « Is Canadian Politics Too Competitive? », *Revue canadienne de science politique*, vol. 6, n° 3 (septembre 1973).
 15. Donald V. Smiley et Ronald L. Watts, *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, 188 pages, p. 134 de l'Étude 39.
 16. Entrevue avec Sharon Carstairs, 31 mai 2007.
 17. Dans sa réponse à la proposition de Sénat à représentation égale, le premier ministre du Québec, Robert Bourassa, avait proposé « une disposition visant à garantir à perpétuité au Québec au moins 25 p. 100 des sièges à la Chambre des communes [...] ». (Voir Robert Vipond, « Seeing Canada Through the Referendum : Still a House Divided », *Publius*, vol. 23, n° 3 [été 1993], p. 46.)
 18. Sharman, Campbell, « The Representation of Small Parties and Independents in the Senate », *Australian Journal of Political Science*, vol. 34, n° 3 (novembre 1999), p. 355.
-