
Pour une nouvelle répartition rationnelle des sièges au Sénat du Canada

Aaron Hynes

La répartition actuelle des sièges au Sénat du Canada n'est pas fondée sur la représentation selon la population, ni sur le principe de l'égalité des provinces, pas plus qu'elle n'est le fruit d'un compromis entre les deux. En fait, cette répartition n'est fondée sur aucun principe ou formule cohérents. C'est un véritable fatras où se mêlent une vision régionaliste dépassée tout droit sortie du XIX^e siècle et des dérogations et modifications subséquentes. L'auteur propose ici trois principes fondamentaux qui pourraient peut-être aider nos futurs dirigeants à repenser la répartition des sièges à la Chambre haute. Premièrement, il faudrait se défaire du régionalisme périmé à la base de la répartition actuelle des sièges au Sénat et attribuer ceux-ci uniquement en fonction des provinces. Deuxièmement, cette répartition devrait, d'une certaine manière, donner un certain poids à l'égalité des provinces en tant que membres de la fédération canadienne. Enfin, dans la mesure où le nombre de sièges de chaque province dépend d'une variable (comme la population), la Constitution devrait inclure une formule décrivant cette variable au lieu d'attribuer un nombre fixe de sièges à chaque province, afin qu'il ne soit plus nécessaire de modifier la loi fondamentale du pays.

Actuellement, le Sénat compte 105 sièges. Une province en détient quatre, cinq en ont chacune six, deux en possèdent chacune dix, deux en détiennent chacune vingt-quatre, et les territoires en ont chacun un. Cette répartition est purement arbitraire et n'est fondée sur aucun facteur comme la population, l'étendue géographique, le caractère distinct de la culture ou quoi que ce soit d'autre. De plus, le premier ministre peut nommer quatre ou huit sénateurs supplémentaires pour qu'un projet de loi controversé puisse être adopté. Ces sénateurs supplémentaires ne peuvent provenir de Terre-Neuve-et-Labrador ou des territoires. De nombreux sénateurs représentent toute une province, mais plusieurs autres choisissent une région précise d'une province comme « division sénatoriale ». Seul le Québec possède des districts sénatoriaux permanents. D'ailleurs, comme aucun de ces districts n'englobe le Nord du Québec, c'est donc dire qu'officiellement, cette région n'est pas représentée au Sénat.

Aaron Hynes est conseiller en politiques du sénateur Irving Gerstein.

Il n'est donc pas surprenant que Peter McCormick, directeur du Département de science politique de l'Université de Lethbridge, ait déclaré ce qui suit devant le Comité spécial sur la réforme du Sénat : « [L]orsque j'enseigne à mes étudiants de première année la façon dont les sièges sont répartis au Sénat du Canada, ils rient¹. »

Un autre politicologue, David E. Smith, a décrit la répartition des sièges au Sénat comme « un dédale de compromis, d'arrangements et d'ententes »².

Tension entre la représentation selon la population et le fédéralisme

Dès qu'il est question de rationaliser la répartition des sièges au Sénat, les politiciens se rangent évidemment du côté de la formule qui donnera le plus de sièges à leur province. Ainsi, ceux qui représentent les provinces peuplées sont enclins à préférer la représentation selon la population, tandis que ceux qui représentent des provinces moins peuplées optent plutôt pour une représentation égale de toutes les provinces. L'opinion des provinces sur la répartition des sièges au Sénat a toujours épousé la courbe des changements démographiques.

Les arguments militant en faveur de la représentation selon la population sont assez simples. Dans une démocratie parfaite, soutient-on, la voix de chaque citoyen devrait avoir une influence égale sur les décisions prises par le pays. Toutefois, dans le contexte d'une fédération, cet argument n'est pas seulement simple, il est simpliste. Il fait complètement abstraction de l'essence même d'une fédération.

Dans une démocratie, chaque citoyen sacrifie une part de sa liberté personnelle en consentant d'être lié par les décisions d'une assemblée élue. En retour, on garantit à tous des droits égaux – la loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous –, ce qui inclut un droit de vote égal.

C'est ce contrat social démocratique entre les citoyens qu'on retrouve en quelque sorte dans une union fédérale d'États ou de provinces. Chaque membre d'une fédération sacrifie une part égale de son autonomie et conserve les mêmes compétences que les autres membres. Ainsi, de la même manière qu'une vraie démocratie accorde à chaque citoyen des droits égaux, on peut argumenter qu'une vraie fédération accorde à chaque province membre des droits égaux.

À tout le moins, un parlement vraiment fédéral doit être conçu de manière à empêcher qu'il puisse être réquisitionné au service d'une ou deux provinces peuplées. Il serait tout à fait illégitime de permettre que toutes les questions d'ordre fédéral, comme la péréquation et le commerce interprovincial, soient tranchées par un parlement où deux provinces voisines peuvent s'associer pour contrôler une majorité des sièges dans les deux chambres, ce qui se produirait si la représentation selon la population était adoptée au Sénat. Ce genre de parlement ne serait pas fédéral du tout.

Le fait que l'Ontario compte 90 fois plus d'habitants que l'Île-du-Prince-Édouard ne permet pas de déroger à ce principe fédéral fondamental. En fait, presque tous les parlements fédéraux possèdent une chambre haute qui accorde une représentation égale à tous les États ou provinces membres, peu importe leur population. Aux États-Unis, la Californie a une population 30 fois plus élevée que le Rhode Island. En Australie, la Nouvelle-Galles du Sud a 40 fois plus d'habitants que le Territoire du Nord. Au Brésil, São Paulo a 115 fois la population du Roraima. Pourtant, ces fédérations, comme la Suisse, l'Afrique du Sud et d'autres pays, accordent une représentation égale aux provinces ou États membres dans la chambre haute de leur parlement fédéral.

Au Canada, la représentation selon la population est un principe approprié à la Chambre des communes : chaque électeur doit être représenté également dans l'assemblée législative à partir de laquelle est formé le gouvernement et à laquelle il doit rendre des comptes. Toutefois, le principe

fédéral veut qu'on contrebalance cette représentation selon la population dans la chambre basse en donnant davantage de poids aux provinces moins peuplées dans la chambre haute. La raison d'être du Sénat est d'éviter que les plus petites provinces soient dominées par les plus grosses. Comme l'explique David E. Smith, « la représentation selon la population tant dans la chambre haute que dans la chambre basse porterait atteinte aux assises mêmes du compromis à la base de la Confédération³ ».

Néanmoins, malgré les arguments solides militant en faveur d'une stricte égalité entre les provinces au Sénat du Canada, il est presque certain qu'elle ne sera jamais atteinte. Il faut donc trouver un compromis. Comme le sénateur Donald Oliver l'a déclaré,

Un Sénat efficace doit assurer aux régions moins peuplées un nombre suffisant de sièges pour leur inspirer la confiance que leur représentants peuvent assurer la protection de leurs intérêts, tout en laissant aux régions peuplées une part plausible des sièges (au moins suffisante pour être acceptée dans les négociations intergouvernementales)⁴.

L'égalité des régions : un compromis

Les Pères de la Fédération avaient trouvé ce compromis en adoptant le principe de l'égalité des régions. George-Étienne Cartier a décrit la répartition initiale des sièges du Sénat en ces termes :

On pourrait croire que la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont obtenu plus que leur part dans la distribution initiale [...] mais il faut se rappeler que ces territoires avaient été des provinces indépendantes et que la force numérique ne l'emporte pas toujours sur toutes les autres considérations⁵.

Les provinces Maritimes ont fait valoir le même argument en 1913, dans un mémoire commun décrivant leurs préoccupations à l'égard des répercussions que pourrait avoir l'expansion territoriale du Canada vers l'ouest sur l'équilibre de la représentation au Parlement fédéral :

La représentation selon la population, bien qu'acceptée comme principe directeur pour déterminer la représentation de chaque province au Parlement du Dominion, devait être subordonnée au droit de chaque colonie à une représentation suffisante, étant donné qu'elle renonçait à une grande partie de son autonomie. Une colonie autonome ne se résumait pas à la somme de ses habitants⁶.

Les Pères de la Fédération ont choisi une représentation égale des régions de manière à combler l'écart entre la représentation égale des citoyens et la représentation égale des provinces — entre le principe démocratique et le principe fédéral, les deux mêmes pôles entre lesquels se partagent encore aujourd'hui les opinions sur la répartition des sièges au Sénat. L'égalité des régions au Sénat a donné au Bas-Canada (le Québec) et aux Maritimes un plus grand poids que ne l'aurait fait la représentation selon la population, mais

n'a pas abouti à une égalité entre chacune des provinces. Ce compromis a été crucial pour conclure une entente sur la Confédération. Comme l'a expliqué George Brown : « Ce sont là les seuls termes possibles d'arrangement⁷. »

La nécessité d'un nouveau compromis

Un compromis entre l'égalité des provinces et la représentation selon la population demeure essentiel au succès de la fédération canadienne. Il est toutefois évident que l'égalité des régions n'est plus un principe viable sur lequel fonder ce compromis crucial. Au moment de la Confédération, il était facile de voir le Canada comme un amalgame de régions distinctes, chacune avec sa propre culture politique, ses propres mœurs, sa propre structure économique et sa propre géographie. Après un siècle et demi d'évolution, le Canada ne cadre toutefois plus avec cette vision régionaliste du pays qui date du XIX^e siècle.

La Colombie-Britannique, province côtière riche en ressources marines et entretenant de forts liens avec les pays de la ceinture du Pacifique au chapitre du commerce et de l'immigration, a peu de choses en commun avec la Saskatchewan sur les plans économique, culturel et géographique. Riche en énergie, l'Alberta, province la moins endettée où les citoyens sont les moins taxés au Canada et où règne une culture politique surtout individualiste et libertaire, ne ressemble en rien au Manitoba. Pourtant, aux fins de leur représentation dans la chambre haute du parlement fédéral, ces quatre provinces sont considérées comme une entité homogène : « l'Ouest ».

Il a toujours été reconnu que Terre-Neuve-et-Labrador ne cadre pas avec le modèle régional originel du Canada. Son isolement géographique, sa population clairsemée et son économie axée sur les matières premières l'ont toujours mise à l'écart des autres provinces, même des Maritimes, et son patrimoine anglo-irlandais encore bien vivant en fait une région unique sur le plan linguistique et culturel. Elle est également la seule province à avoir constitué un pays indépendant avant de se joindre à la Confédération. Pourtant, en raison de sa faible population, elle n'a pas été reconnue comme une région à part entière ayant droit à ses 24 sièges au Sénat; on lui en a plutôt donné 6 – un nombre apparemment arbitraire –, et on ne la compte dans aucune des 4 régions traditionnelles du Canada.

Les provinces d'Ontario et de Québec sont déjà considérées comme des régions à part entière; nul besoin d'expliquer pourquoi.

En fait, chaque province du Canada peut faire valoir que son caractère et sa situation uniques lui donnent droit à ses propres sièges au Sénat, plutôt qu'à un certain nombre de sièges défini par un quelconque regroupement régional archaïque de provinces.

Comme l'a écrit Smith, « chaque province est d'avis que ses sénateurs – ou mieux encore, le nombre de sénateurs auxquels elle a droit — lui appartient en propre⁸ ».

Par conséquent, du point de vue de chaque province, seul le nombre de sièges qui lui est attribué l'intéresse vraiment. Qu'importe à la Colombie-Britannique qu'on lui garantisse que « l'Ouest » possède autant de sièges au Sénat que l'Ontario, le Québec ou les Maritimes? Ce qui compte, c'est qu'elle ne détient que le quart des sièges du Québec et que cette différence est purement arbitraire et ne repose sur aucun principe ou formule.

Il est révélateur de constater que les nombreuses et diverses propositions mises de l'avant au cours des dernières décennies pour réattribuer les sièges au Sénat visaient toutes, sans exception, à les accorder aux provinces sans tenir le moins compte de l'équilibre entre les régions. Il y a donc un consensus sur le fait que la répartition des sièges par région doit être abandonnée — que cette vision de notre pays, qui date du XIX^e siècle et selon laquelle le Canada est une fédération de régions, doit être remplacée par une vision plus juste et moderne selon laquelle le pays est plutôt une fédération de provinces. Personne ne défend plus le principe de l'égalité des régions, puisqu'il n'a tout simplement plus de sens.

Pour une répartition évolutive des sièges

Les nombreuses propositions visant à procéder à une nouvelle répartition des sièges au Sénat entre les provinces et les territoires ont un autre point en commun : elles comportent toutes la même faille que présentait la répartition initiale des sièges. En attribuant un nombre fixe de sièges en fonction d'un facteur variable comme la population, ces propositions sont vouées à devenir obsolètes et nous obligeront nécessairement à apporter d'autres modifications constitutionnelles.

Pour citer l'exemple le plus récent, les sénateurs Murray et Austin ont proposé d'augmenter le nombre de sièges de l'Alberta et de la Colombie-Britannique et de considérer cette dernière comme une cinquième région. Selon eux, la croissance démographique dans ces deux provinces a rompu le fragile équilibre sur lequel repose la Confédération et nous a trop éloignés de la représentation selon la population. Toutefois, leur propre proposition est fondée sur la distribution actuelle de la population et ne survivrait pas à l'évolution démographique future (sans parler de la mince chance qu'aurait une telle modification constitutionnelle d'être adoptée par les provinces qui n'en tireraient aucun avantage direct).

La meilleure façon de régler une fois pour toutes la question de la répartition des sièges au Sénat est d'inscrire dans la Constitution non pas un nombre fixe de sièges pour chaque province, mais plutôt une formule évolutive. Comme la répartition des sièges repose sur une condition

stable – l'égalité de chaque province en tant que membre de la fédération –, la formule devrait comprendre un élément stable, soit un nombre minimum de sièges pour chaque province. Toutefois, comme la répartition des sièges repose également sur un facteur variable – la distribution de la population –, la Constitution devrait prévoir que l'attribution des sièges évoluera en fonction de la croissance démographique.

L'intégration de ces deux principes donnerait une formule de répartition des sièges qui garantirait un nombre minimum de sénateurs à chaque province et attribuerait le reste des sièges en fonction du pourcentage de la population nationale que compte chaque province.

Une telle formule serait encore plus efficace si les sénateurs étaient élus avant sa mise en place ou au moment de celle-ci, et ce, pour plusieurs raisons.

L'obligation des sénateurs à se présenter à des élections permettrait de rajuster à intervalles réguliers la répartition des sièges entre les provinces en fonction des changements démographiques. Avant chaque élection, on pourrait rajuster le nombre de sénateurs à élire dans chaque province selon les résultats du dernier recensement.

Avec un mode de scrutin adéquat, comme le vote unique transférable, tous les sénateurs en poste et un nombre illimité d'aspirants pourraient se présenter aux élections, même si le nombre de sièges était réduit. Ainsi, aucun sénateur ne serait obligé de quitter son poste afin qu'on puisse rajuster le nombre de sièges⁹.

Avec l'élection du Sénat, le premier ministre ne pourrait plus nommer jusqu'à huit sénateurs afin de sortir d'une impasse. Ces huit sièges supplémentaires pourraient être ajoutés de manière permanente aux 105 sièges habituels, ce qui porterait le total à 113 et permettrait, par le fait même, à la plupart des provinces d'obtenir plus de sièges au Sénat, peu importe la nouvelle formule retenue.

Enfin, l'élection des sénateurs rendrait plus attrayante toute proposition de nouvelle répartition des sièges au Sénat, même pour les provinces qui seraient susceptibles de perdre des sièges. Prenons par exemple la Nouvelle-Écosse : cette province compte environ 3 p. 100 de la population canadienne, ce qui lui donne à peu près le même pourcentage des sièges à la Chambre des communes. Bien qu'elle possède près de 10 p. 100 des sièges au Sénat, elle n'est pas en mesure d'avoir une réelle influence au Parlement fédéral, parce que le Sénat non élu n'a pas la légitimité nécessaire pour faire sérieusement contrepoids aux représentants élus de la Chambre des communes et influencer sur les mesures législatives. Il serait beaucoup mieux pour la Nouvelle-Écosse de détenir 8 ou 9 p. 100 des sièges dans un sénat élu plutôt que 10 p. 100 des sièges dans un sénat largement marginalisé en raison de son manque de légitimité démocratique.

Une formule possible

Un simple exemple permet d'illustrer de quelle manière les principes décrits précédemment pourraient être intégrés dans une formule pratique de répartition des sièges au Sénat.

Prenons un sénat composé de 113 sièges : si chaque territoire conserve un siège, il resterait 110 sièges à partager entre les provinces.

Si l'on répartit également entre les provinces 60 de ces 110 sièges, on garantirait un minimum de 6 sièges à chaque province. C'est exactement le nombre de sièges que détiennent actuellement la moitié des provinces – Terre-Neuve-et-Labrador, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba – et deux de plus que le total actuel de l'Île-du-Prince-Édouard.

En répartissant les 50 sièges restants en fonction de la proportion de la population totale du Canada que compte chaque province, on pourrait déterminer la répartition des sièges avec la formule $6 + p \% \times 50$, où p est le pourcentage de la population canadienne que compte la province visée. Par exemple, la Colombie-Britannique aurait actuellement $6 + 13,2 \% \times 50 = 13$ sièges. Le tableau qui suit présente le résultat pour chaque province.

Selon cette formule, sept provinces représentant ensemble 72 p. 100 de la population du Canada gagneraient des sièges. Même si seules les provinces qui gagneraient des sièges appuyaient cette modification constitutionnelle, on dépasserait facilement le seuil d'appui fixé par le paragraphe 38(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* pour qu'une modification puisse être adoptée, soit au moins sept provinces rassemblant au minimum 50 p. 100 de la population du Canada.

Fait intéressant à noter, la formule de modification constitutionnelle à respecter dans ce cas représente elle-même un précédent pour ce qui est de l'application de chacun des principes proposés ici pour la répartition des sièges : elle reconnaît l'égalité des provinces (quatre provinces, peu importe leur population, peuvent rejeter une modification), elle reconnaît l'importance de la population dans la représentation démocratique (toute combinaison de provinces représentant une majorité de Canadiens peut rejeter une modification) et elle tient compte des changements dans la distribution de la population entre les provinces.

Obstacles politiques

Comme l'a reconnu le premier ministre Harper, « la question de la représentation de chaque province est peut-être la question la plus difficile dans les discussions sur la réforme du Sénat¹⁰ ».

Loin de moi l'envie de nier ou de trop simplifier les obstacles politiques inhérents à une nouvelle répartition des sièges au Sénat. La réduction de la proportion ou du nombre absolu de sièges qui revient à chaque province

Tableau 1

Province/territoire	Nombre actuel de sièges	Pourcentage de la population (2009)	Nombre de sièges garanti	Sièges attribués en fonction du pourcentage de la population	Total des sièges selon la formule proposée	Changement
Colombie-Britannique	6	13,2 %	6	7	13	+7
Alberta	6	10,9 %	6	5	11	+5
Saskatchewan	6	3,1 %	6	2	8	+2
Manitoba	6	3,6 %	6	2	8	+2
Ontario	24	38,7 %	6	19	25	+1
Québec	24	23,2 %	6	12	18	-6
Nouveau-Brunswick	10	2,2 %	6	1	7	-3
Nouvelle-Écosse	10	2,8 %	6	1	7	-3
Île-du-Prince-Édouard	4	0,4 %	6	0	6	+2
Terre-Neuve-et-Labrador	6	1,5 %	6	1	7	+1
Nunavut	1	0,001 %	1	0	1	-
Territoires du Nord-Ouest	1	0,001 %	1	0	1	-
Territoire du Yukon	1	0,001 %	1	0	1	-
Totaux	105	100 %	63	50	113	+8

risque de faire des vagues, et peu de premiers ministres du Canada accepteraient de se lancer dans cette entreprise. Et cela est particulièrement vrai s'il est question de réduire la proportion des sièges que possède le Québec.

La formule proposée ne constitue pas non plus le seul compromis imaginable entre l'égalité des provinces et la représentation selon la population. On pourrait augmenter le nombre total de sièges au Sénat afin d'atténuer la réduction du nombre absolu de sénateurs de l'une ou l'autre des provinces. On pourrait également changer le nombre minimal de sièges garanti à chaque province et la proportion des sièges attribués en fonction de la population. Toutefois, peu importe la formule adoptée, elle devra toujours établir un certain équilibre systématique entre les principes concurrents de la représentation selon la population et de l'égalité des provinces, car ce sont là les deux seuls valables sur lesquels fonder la représentation dans un parlement fédéral démocratique.

Malheureusement pour la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et le Québec, tout compromis mathématique entre ces deux principes doit entraîner une réduction du nombre de leurs sièges. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick détiennent actuellement autant de sièges qu'ils en posséderaient si les sièges étaient répartis tout à fait également entre les provinces, et ils en ont environ quatre fois plus que ce que leur attribuerait une répartition fondée sur la représentation selon la population. Pour sa part, le Québec détient exactement le nombre de sièges qui lui serait attribué en fonction de sa population et près de deux fois et demie le nombre de sièges qu'il posséderait s'ils étaient répartis également entre les provinces.

Bien que l'unanimité des provinces sur tout projet de nouvelle répartition des sièges au Sénat soit préférable sur le plan politique, elle n'est pas exigée par la Constitution, sans compter qu'elle ne représente probablement pas un objectif réaliste. Il faut examiner rigoureusement et de bonne foi les objections de ceux qui ont tout intérêt à maintenir le statu quo et toutes les options susceptibles de les satisfaire, mais on ne doit pas laisser ces objections freiner à jamais une modernisation rationnelle du Sénat fondée sur des principes.

Conclusion

La représentation selon la population et l'égalité des provinces sont les deux seuls principes légitimes sur lesquels peut reposer la représentation dans un parlement à la fois démocratique et fédéral. Il est devenu nécessaire de mettre en place un nouveau mécanisme permettant de trouver un équilibre entre ces deux principes, afin de rétablir la cohérence et l'équité dans la répartition des sièges au Sénat du Canada. La vision du XIX^e siècle voulant que le Canada soit formé de quatre régions distinctes et égales est tout simplement dépassée et il est impossible de la moderniser.

Ce nouveau mécanisme devrait donner aux plus petites provinces un nombre suffisant de sièges pour leur permettre de défendre leurs intérêts, donner aux provinces peuplées assez de sièges pour obtenir les appuis nécessaires dans les négociations intergouvernementales, et tenir compte automatiquement de l'évolution démographique, sans pour autant augmenter continuellement le nombre de sièges au Sénat. Une formule simple garantissant un nombre minimal de sièges à chaque province et répartissant les autres sièges en fonction de la population pourrait permettre de remplir

tous ces critères, tout en complétant d'autres réformes nécessaires, comme la mise en place d'un sénat élu.

Notes

1. Comité spécial sur la réforme du Sénat, *Témoignages*, 20 septembre 2006.
2. David E. Smith, *The Senate of Canada and the Conundrum of Reform*, Saskatchewan Institute of Public Policy, p. 19. Document rédigé pour une intervention à The Federal Idea, A Conference in Honour of Ronald L. Watts, 18-20 octobre 2007, Université Queen's, Kingston, Ontario, p. 19.
3. *Ibid.*, p. 8.
4. Allocution du sénateur Donald H. Oliver au Bridgewater State College de Boston, 27 février 2007.
5. Débats de la Chambre des communes, 3 avril 1868, p. 455.
6. *Memorandum on Representation of the Maritime Provinces*, 1913. Cité dans Smith, p. 9.
7. Débats de l'Assemblée législative, 8 février 1865. Cité dans Janet Ajzenstat, Paul Romney, Ian Gentles et William Gairdner, dir., *Canada's Founding Debates*, Toronto, Stoddart Publishing, 1999, p. 286.
8. David Smith, *op. cit.*, p. 20.
9. Pour plus de renseignements sur les avantages d'un mode de scrutin à vote unique transférable pour l'élection des sénateurs au Canada, lire Aaron Hynes, « L'élection des sénateurs au vote unique transférable », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 33, n° 1 (printemps 2010), p. 42-47.
10. Comité spécial sur la réforme du Sénat, *Témoignages*, 7 septembre 2006.