

# Le Sénat a-t-il changé depuis les années 1980? Quelques indicateurs quantitatifs

La décision de 2014 de la Cour suprême du Canada sur le renvoi jetant le doute sur l'abolition ou la réforme du Sénat dans un avenir rapproché, l'auteur se demande si des réformes informelles ou graduelles sont survenues au cours des 30 dernières années. Au moyen de données quantitatives, il établit que la chambre haute est devenue plus représentative de la diversité canadienne au plan sociologique. Les femmes, les Autochtones et les minorités de langue officielle sont beaucoup plus présentes en chiffres absolus au Sénat qu'à la Chambre des communes. Les données concernant l'impact du Sénat sur le processus législatif du Parlement révèlent, par contre, des hauts et des bas.

**Louis Massicotte**

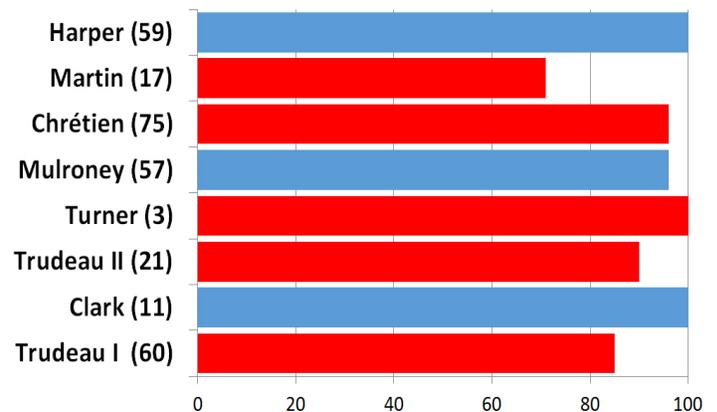
Malgré l'absence de modification constitutionnelle importante au cours des dernières décennies, le Sénat canadien a changé sous certains rapports. Ces changements n'ont toutefois pas eu pour effet de rehausser l'évaluation globalement négative qu'en fait le public canadien.

La décision de la Cour Suprême du Canada en 2014 dans le *Renvoi relatif au Sénat* a réduit la probabilité que le Sénat soit aboli ou subisse des modifications structurelles importantes<sup>1</sup>. L'abolition, on en est sûr maintenant, exigerait le consentement de toutes les provinces, alors que sept provinces, incluant au moins une des deux plus peuplées, doivent concourir à toute réforme un tant soit peu significative de l'institution, y compris la réduction de la durée du mandat sénatorial. À en juger par la longue liste des échecs enregistrés par le passé en cette matière, le succès paraît improbable<sup>2</sup>.

Sommes-nous pour autant condamnés à l'immobilisme total? C'est vraisemblablement le cas si l'on songe aux réformes constitutionnelles en bonne et due forme<sup>3</sup>. Mais on oublie trop souvent que les institutions politiques

peuvent changer d'une façon moins formelle. Les prérogatives du souverain britannique n'ont pas été formellement limitées depuis plusieurs siècles, mais qui en conclurait que la reine Elizabeth II joue un rôle aussi important dans le processus politique britannique que son aïeule Victoria? Très actif au XIX<sup>e</sup> siècle, le Conseil législatif du Québec était devenu l'ombre de lui-même lorsqu'il fut aboli en 1968, même si ses pouvoirs n'avaient pas été entre-temps limités<sup>4</sup>. L'immobilisme du cadre constitutionnel peut masquer des changements notables au chapitre de l'identité et du comportement des acteurs, ainsi que de la façon dont ils utilisent leurs pouvoirs. De petites innovations procédurales apparemment inoffensives peuvent se révéler judicieuses à l'usage et redorer le blason d'une institution<sup>5</sup>. Peut-on dire cela du Sénat canadien depuis les années 1980<sup>6</sup>?

**Graphique 1 : % des sénateurs appartenant au parti du Premier ministre qui les a nommés**

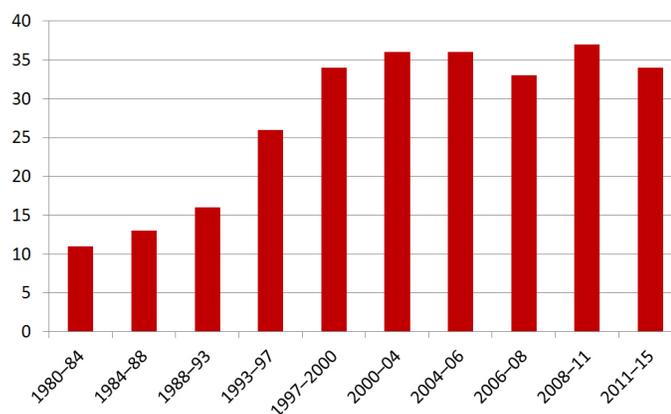


*Louis Massicotte est professeur au département de science politique de l'Université Laval. Ce qui suit est une version abrégée de sa présentation devant le Groupe canadien d'étude des parlements, le 22 mai 2015.*

## La composition du Sénat

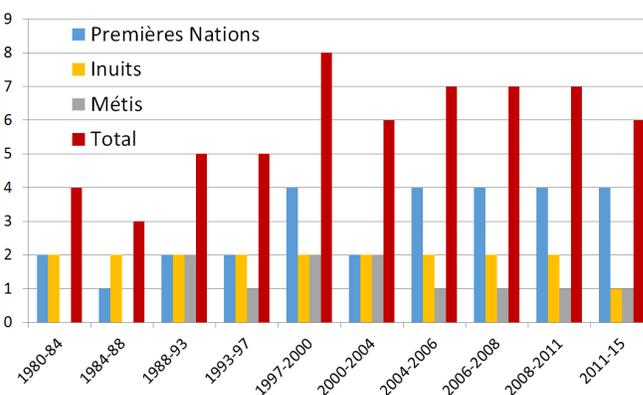
La majorité partisane au Sénat a changé de mains plus fréquemment qu'autrefois. Libéral sans interruption pendant 46 ans, le Sénat est devenu progressiste-conservateur en 1990, redevenu libéral en 1996, et devenu conservateur en 2009. Ceci est dû au fait que les changements de parti au pouvoir ont été plus fréquents depuis les années 1980, et non pas à l'abandon de la règle à laquelle ont souscrit tous les premiers ministres depuis Macdonald, qui consiste, sous réserve de très rares exceptions, à nommer au Sénat de fidèles partisans (graphique 1).

**Graphique 2 : Nombre de sénatrices à chaque législature, 1980-2015**

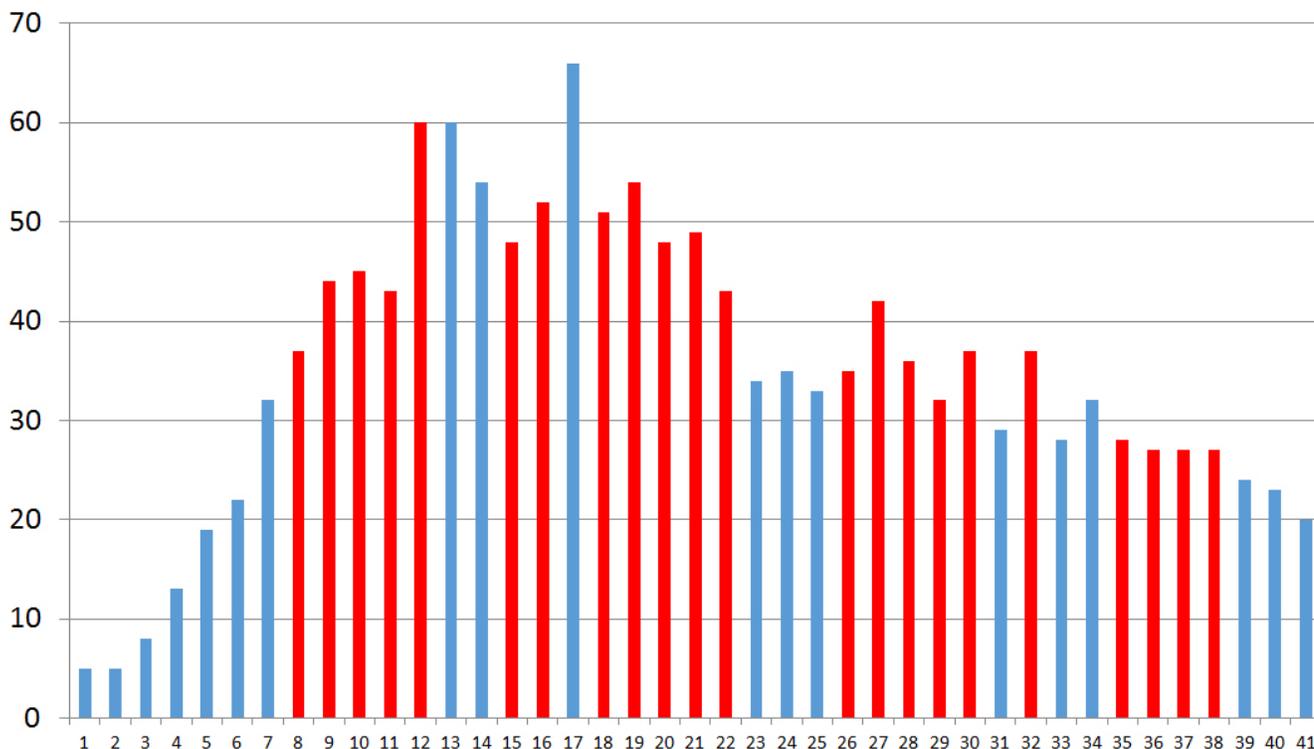


En examinant les données statistiques disponibles<sup>7</sup>, on décèle cependant des changements intéressants relativement au type de personnes nommées au Sénat. Ainsi, les femmes et les Autochtones ont fait des gains importants à la Chambre haute. Le poids relatif des premières est passé de 10 % à plus du tiers du total, surpassant le pourcentage de femmes aux Communes (graphique 2). Cette transformation semble due surtout aux nominations effectuées par les premiers ministres Chrétien et Martin. La représentation des Autochtones a augmenté en nombre et s'est diversifiée : les Premières Nations, les Inuits et les Métis sont maintenant présents au Sénat (graphique 3).

**Graphique 3 : Nombre de sénateurs autochtones à chaque législature, 1980-2015**



**Graphique 4 : Nombre d'ex-députés fédéraux siégeant au Sénat à chaque législature depuis 1867**

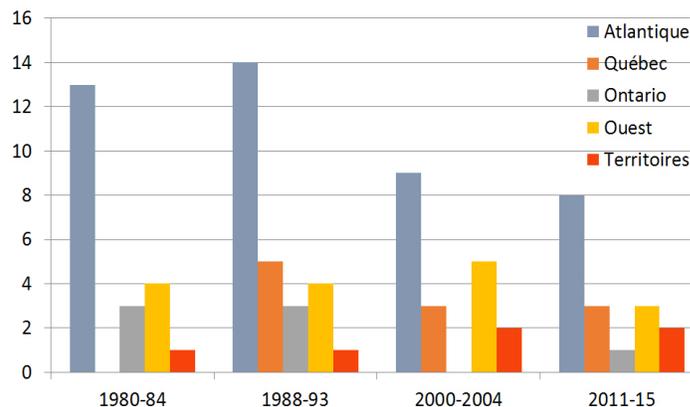
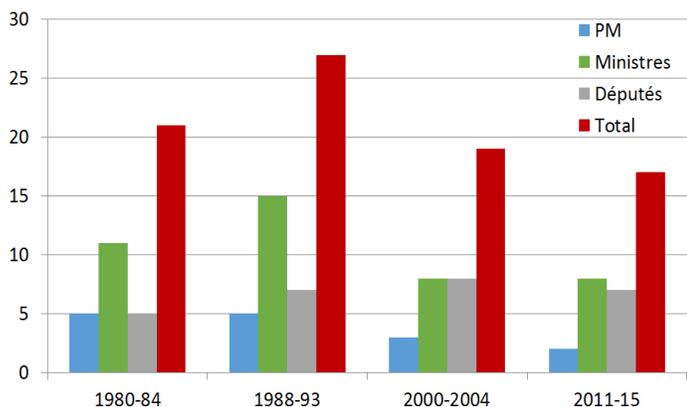


On retrouve au Sénat de moins en moins d'anciens députés fédéraux, en prolongement d'une décroissance amorcée durant les années 1940 et probablement accélérée par la création d'un régime de retraite pour les parlementaires en 1952 (graphique 4). Le nombre d'ex-politiciens provinciaux est également en baisse : ceux qui accèdent au Sénat proviennent de façon disproportionnée des provinces de l'Atlantique, probablement à cause des liens plus étroits qu'y entretiennent les partis fédéraux et provinciaux (graphique 5 et 6).

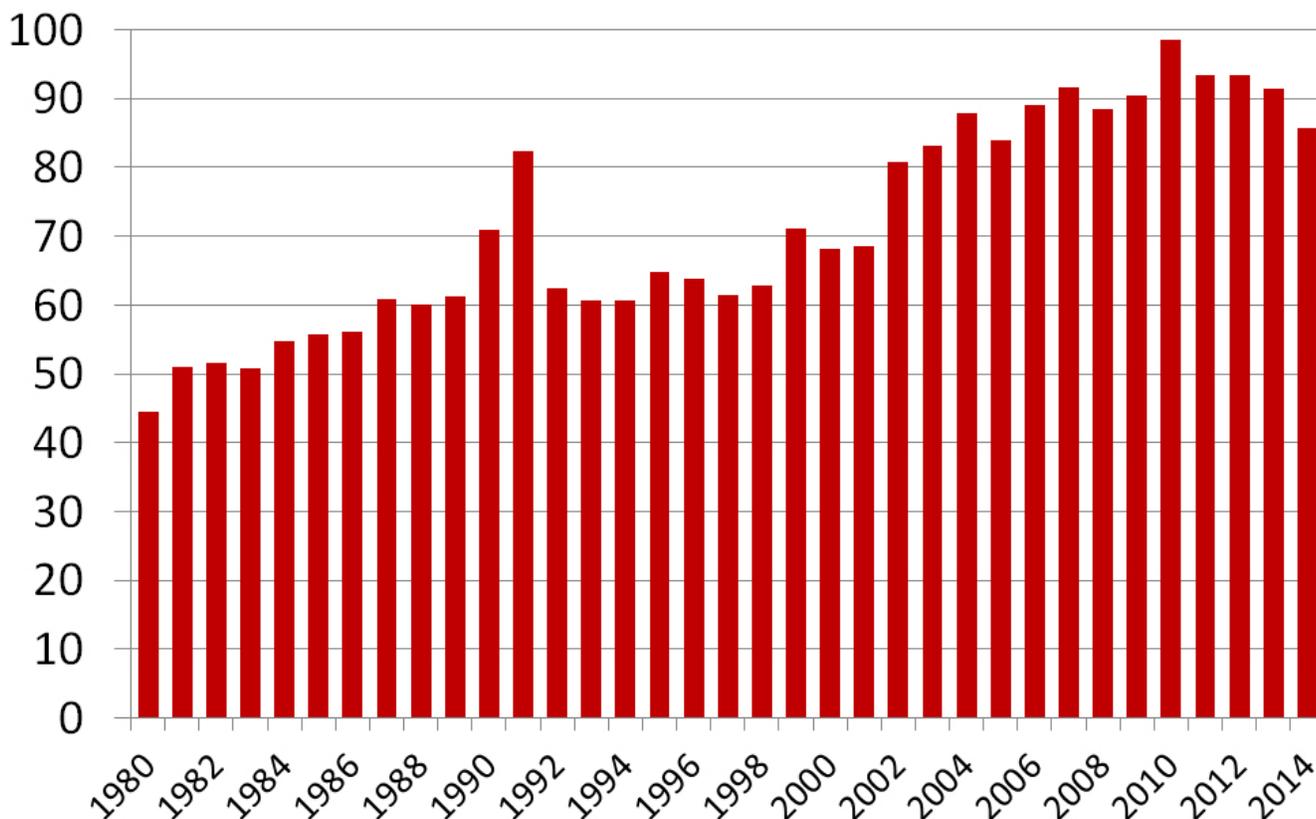
Il y a également eu des changements sur le plan des professions. Ainsi, on note depuis les années 1980 le déclin des avocats (de 42 % à 25 %), la progression des gens d'affaires (de 22 % à 39 %) et des professeurs et enseignants (de 12 % à 25 %). Remarquons aussi une chute importante, depuis la fin des années 1960, du nombre de sénateurs ayant une quelconque expérience militaire (de 50 à 10).

**Graphique 5 : Nombre d'ex-politiciens provinciaux siégeant au Sénat**

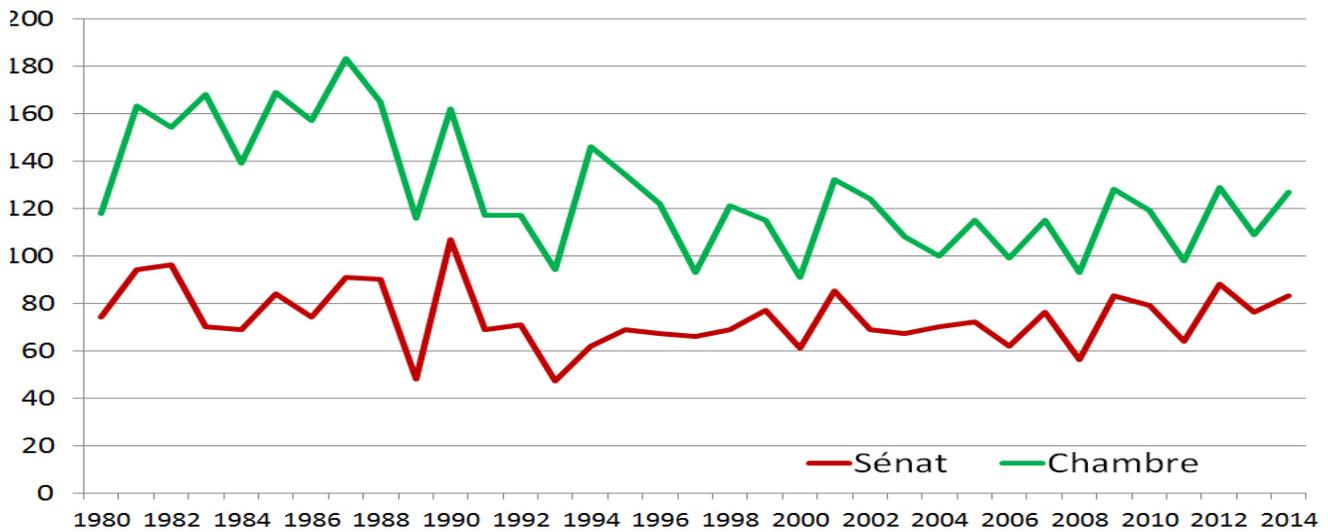
**Graphique 6 : Provenance régionale des ex-politiciens provinciaux siégeant au Sénat**



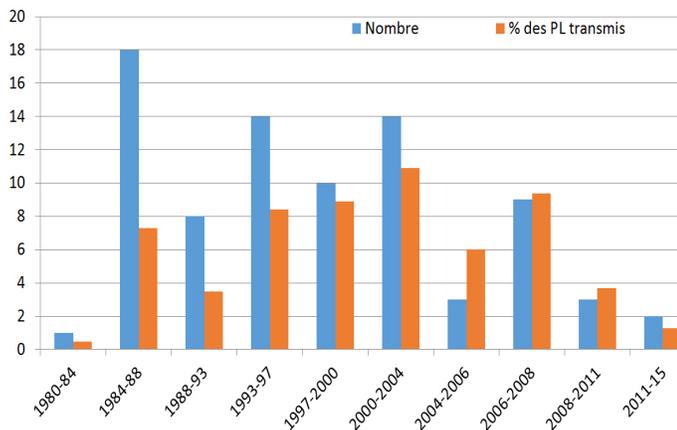
**Graphique 7 : Coût du Sénat, 1980-2014 (millions \$ 2015)**



Graphique 8 : Jours de séance des deux chambres du Parlement, par année civile, 1980-2014

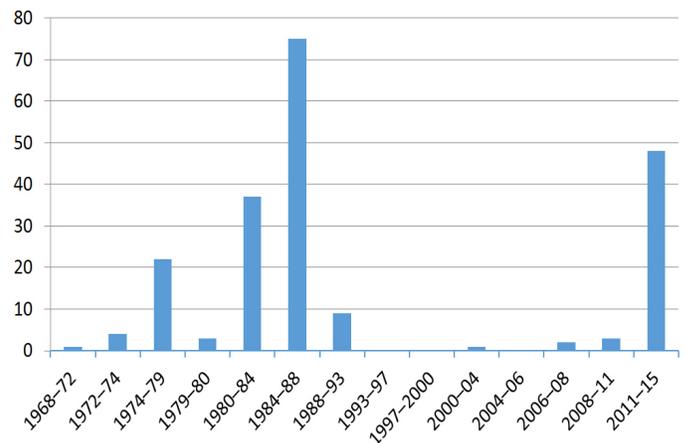


Graphique 9 : Projets de loi amendés par le Sénat



La représentation des minorités linguistiques constitue depuis longtemps une préoccupation constante des premiers ministres successifs. Les chiffres sont éloquentes. Entre 1963 et 2006, pas moins de 17 % des nominations sénatoriales sont allées à des personnes issues de communautés de langue officielle minoritaires : 15 sénateurs sur 56 en provenance du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse sont acadiens; 5 sénateurs ontariens sur 57 sont des Franco-ontariens; 5 francophones de l'Ouest sur 64, et 18 Anglo-Québécois sur 76<sup>8</sup>. À cet égard, l'ère Harper constitue une nette rupture, confirmant une moindre préoccupation pour les minorités de langue officielle, puisque de 2006 à 2015, il a nommé au Sénat seulement une Acadienne et deux Anglo-Québécois, soit 3 des 57 nominations qu'il a effectuées, représentant 5 % du total<sup>9</sup>.

Graphique 10 : Étude préliminaire de projets de loi par le Sénat, 1968-2015



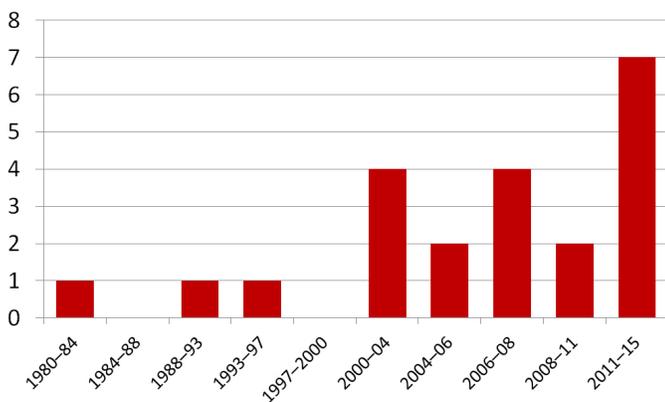
### Les travaux du Sénat

L'égalité salariale entre députés et sénateurs, toujours observée depuis 1867, a été rompue en 2001 et l'indemnité de base des sénateurs est maintenant inférieure de 28 000 \$ à celle des députés. Le coût total du Sénat a augmenté en dollars constants<sup>10</sup>, avec une pointe au début des années 1990, due à la nomination de huit sénateurs surnuméraires, et une baisse ces dernières années, attribuable au fait qu'après 2013, le premier ministre Harper s'est abstenu de combler les sièges devenus vacants (graphique 7<sup>11</sup>). Le nombre de séances du Sénat est demeuré bien inférieur à celui des séances de la Chambre des communes, mais il est resté globalement constant, alors que l'autre chambre siège moins souvent qu'auparavant (graphique 8). Les indicateurs d'activité des comités sénatoriaux, disponibles seulement depuis le début des années 1990, ont varié fortement d'une année à l'autre, sans qu'une tendance générale nette à la hausse ou à la baisse ne se manifeste<sup>12</sup>.

## L'impact du Sénat dans le processus législatif

Le nombre de projets de loi des Communes amendés par le Sénat, minime sous le deuxième gouvernement Trudeau, a augmenté depuis, surtout (mais pas toujours) durant les périodes où le Sénat était dominé par l'opposition. Leur pourcentage du menu législatif global n'a guère dépassé les 10 % et a fortement diminué durant la dernière législature (graphique 9). L'étude préliminaire des projets de loi, ingénieuse formule qui permet au Sénat de suggérer aux Communes des amendements à un projet de loi avant que celui ne lui soit officiellement transmis, a connu des hauts et des bas. Très populaire durant les années 1980, formellement inscrite au *Règlement du Sénat* en 1991, elle est tombée en désuétude par la suite, pour être ranimée durant la période où le gouvernement Harper était majoritaire aux Communes (graphique 10). L'initiative parlementaire des sénateurs a été plus souvent couronnée de succès depuis les années 2000, mais le nombre de lois d'origine sénatoriale (entre zéro et sept par législature) est demeuré modeste (graphique 11) et la plupart de ces textes étaient de nature symbolique. Mentionnons cependant la loi Gauthier de 2005 dans le domaine des langues officielles<sup>13</sup>.

**Graphique 11 : Nombre de projets de loi publics émanant d'un sénateur sanctionnés, 1980-2015**



### Conclusion

En résumé, le Sénat est devenu plus représentatif, au sens sociologique du terme, de la diversité canadienne depuis 30 ans, et tant les femmes que les Autochtones et les minorités de langue officielle y sont mieux représentés quantitativement qu'à la Chambre des communes. Tels sont les principaux acquis de la période. Ces progrès ont-ils contribué à améliorer la perception que les Canadiens ont de la chambre haute? On peut en douter. Une comparaison des sondages d'opinion menés sur l'avenir du Sénat depuis 1983 indique que les répondants favorables au statu quo sont beaucoup moins nombreux maintenant (5 %) que trente ans auparavant (28 %)<sup>14</sup>. Les Canadiens demeurent cependant partagés entre l'abolition et la réforme.

## Notes

- 1 Renvoi relatif à la réforme du Sénat, 2014 CSC 32.
- 2 Le veto du Sénat en matière constitutionnelle est devenu suspensif avec la *Loi constitutionnelle de 1982*, et le nombre de sénateurs a été porté à 105 avec la création du Nunavut en 1999, opérée par une loi ordinaire. La liste des échecs inclut la tentative de réduire les pouvoirs du Sénat en matière législative (1985), les accords de Meech et de Charlottetown, et les projets successifs du premier ministre Harper (2006-2014).
- 3 Le nouveau gouvernement a exclu toute réforme de nature constitutionnelle et envisage plutôt un processus de filtrage des candidatures par un comité d'experts non partisans.
- 4 Louis Massicotte, *Le Parlement du Québec depuis 1867*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2009.
- 5 On songe à l'étude préliminaire des projets de loi au Sénat, par exemple. De plus, en 1934, le Sénat avait acquis un rôle important en matière de législation privée en s'abstenant d'augmenter, à l'instar des Communes, le montant des frais requis pour le dépôt de tels projets, devenant de facto la chambre où de tels projets prenaient normalement naissance. Voir Robert Marleau et Camille Montpetit (dir.), *La Procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2<sup>e</sup> édition, 2009, section 23, note 4; et R.A. MacKay, *The Unreformed Senate of Canada*, Toronto, McClelland & Stewart, 1963, p. 86.
- 6 Pour une synthèse récente, voir Louis Massicotte, « Le Sénat et son rôle dans la fonction législative », p. 145-175 dans Nelson Michaud (dir.), *Secrets d'État ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011.
- 7 La plupart des figures accompagnant cet article ont été élaborées à partir de la base de données PARLINFO du Parlement canadien : voir <http://www.parl.gc.ca/parlinfo/default.aspx?Language=F>.
- 8 Louis Massicotte, *Les répercussions possibles d'un Sénat élu sur les minorités de langue officielle du Canada*, Rapport rédigé à l'intention du Commissaire aux langues officielles du Canada, mars 2007, p. 1317.
- 9 Les sénateurs Fabian Manning et Larry Smith ont démissionné de leur poste en 2011 pour se présenter (sans succès) aux élections, et ont été nommés à nouveau au Sénat par la suite, ce qui porte à 59 le nombre total de nominations effectuées par le premier ministre Harper.
- 10 Source : Comptes publics du Canada.
- 11 Au 18 novembre 2015, on comptait 22 vacances au Sénat.
- 12 Source : Rapports annuels d'activité du Sénat. L'auteur adresse ses remerciements à M. Charles Robert, greffier du Sénat, pour lui avoir communiqué certaines données.
- 13 Massicotte, *Rapport...*, p. 7 sq.
- 14 Éric Grenier, « Canadians want to reform or abolish the Senate: polls », *The Globe and Mail*, 30 mai 2013.