

DOCUMENT: 830-81/016

REUNION DU COMITE PERMANENT
DES MINISTRES SUR LA CONSTITUTION

Le Sénat

Note pour une intervention du Québec

Montréal (Québec)
du 8 au 11 juillet 1980

LE SENAT

Dans le cadre de la révision constitutionnelle, le Sénat pose une difficulté particulière en ce sens que l'étendue de son rôle et la nature de sa composition dépendent étroitement du partage fédéral-provincial des pouvoirs. Or, dans la ronde actuelle de négociations, ce partage n'est que partiellement abordé. On a, par exemple, laissé de côté l'étude des grands pouvoirs fédéraux d'intervention.

I Le problème

Le Sénat canadien se compose actuellement de 104 membres (art. 21 de l'A.A.B.N.), tous nommés par le gouvernement fédéral, sur une base régionale (Ontario et Québec, 24 sénateurs chacun, les Maritimes et l'Île-du-Prince-Edouard, 24 sénateurs; les Provinces de l'Ouest, 24 sénateurs, à raison de six par Province, Terre-Neuve, 6 sénateurs; le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ayant droit à chacun un sénateur).

Le Sénat possède en vertu de la constitution les mêmes pouvoirs que la Chambre des communes, sauf en ce qui concerne l'introduction de projets de loi de nature financière, lesquels doivent être d'abord présentés à la Chambre des Communes. Ainsi, les pouvoirs du Sénat canadien sont, en principe, considérables. En pratique, cependant, les délibérations du Sénat et ses décisions n'attirent pas l'attention et le public ne s'y intéresse pas vraiment, son influence étant, pour diverses raisons, assez peu sentie.

Deux reproches fréquents sont faits au Sénat actuel, l'un ayant trait à son rôle, l'autre à sa composition et au mode de nomination de ses membres. En effet, dans les fédérations, la deuxième Chambre a généralement pour rôle de représenter les Etats-membres dans le processus législatif fédéral. A cette fin, un mécanisme permettant aux Etats-membres de nommer leurs représentants à cette Chambre est généralement prévu dans la constitution ainsi que les modalités de représentation des divers Etats à celle-ci, de façon à pondérer le poids respectif que peuvent avoir les Etats importants dans la Chambre basse où les représentants sont élus en fonction de la population (ex: la constitution américaine). Le Sénat canadien ne suit évidemment pas ce schéma. A ce titre, on a d'ailleurs pu dire que le Canada ne constituait pas une véritable fédération, mais plutôt une quasi-fédération.

Enfin, notons que certaines fédérations confient à leur seconde Chambre un rôle particulier comme celui de ratifier les traités, d'approuver les nominations à la magistrature suprême, ou d'exercer un droit de veto absolu ou relatif à l'égard de certaines mesures législatives intéressant plus particulièrement les Etats-membres de la Fédération. Aucune de ces possibilités n'existe pour le Sénat canadien, quoique celui-ci possède le même pouvoir que la Chambre des communes de refuser de sanctionner les lois.

Beaucoup s'accordent pour demander la transformation de cette Chambre établie à l'époque sur le modèle de l'ancienne Chambre des Lords anglaise. L'actuel Sénat n'a pas vraiment un caractère fédéral; pour qu'il en soit autrement, il doit mieux refléter les aspirations des membres de la fédération et détenir des pouvoirs établis en fonction de la portée des compétences législatives fédérales.

II La position du Québec

a) Le Sénat et le partage des compétences

Pour le Québec comme pour d'autres, la difficulté est précisément là. Comment, en effet, déterminer la composition et les pouvoirs d'une nouvelle Chambre haute dont le rôle serait d'assurer la participation des provinces à l'exercice des compétences fédérales, alors même que ces compétences ne sont pas redéfinies? Plus ces compétences seront étendues, notamment par le biais des grands pouvoirs généraux d'Ottawa, plus la présence et le poids des provinces devront alors se faire sentir. Et inversement. Il y a donc une espèce d'illogisme à procéder à l'inverse. C'est là une des raisons majeures pour laquelle le Québec a toujours insisté, dans le passé et encore présentement, pour qu'on accorde une attention prioritaire au partage des compétences, avant de s'engager dans l'étude des institutions centrales.

Le Québec rappelle à cet égard que les Premiers ministres des provinces avaient justement déjà convenu en 1976 et en 1978, à Régina, d'accorder la priorité au partage de ces compétences.

b) une approche possible

Néanmoins, le Québec peut d'ores et déjà souligner que, quant à lui, une Chambre haute renouvelée et transformée devrait permettre carrément et résolument ce pour quoi, effectivement, elle serait modifiée: la représentation réelle des provinces au niveau central et leur participation significative à l'exercice du pouvoir fédéral. Le Québec croit aussi que cette Chambre, dans sa composition et son fonctionnement, doit refléter la dualité canadienne.

Le Québec serait donc intéressé à connaître l'opinion de ses partenaires sur les principes exercés ici et sur les divers projets de réforme du Sénat qui ont vu le jour récemment et qui peuvent susciter notre intérêt comme base de discussion, tel le rapport Pépin-Robarts. Le Québec est en outre d'avis que le travail considérable réalisé à ce sujet par la Colombie-britannique mériterait que l'on s'y arrête plus longuement. Ce travail, issu d'une réflexion approfondie, apporte, selon le Québec, des éléments de solution fort valables.