



Groupe canadien
d'étude des parlements

Julien Beaulieu

**Expliquer l'échec politique du projet de loi sur la
réforme du Sénat**

Mars 2014

Le Groupe canadien d'étude des parlements (GCEP), dans le but de favoriser la connaissance et la compréhension des institutions parlementaires canadiennes, parraine annuellement un Concours national d'essai. Les étudiants des collèges et des universités (1er et 2e cycles) à travers le Canada sont invités, quelle que soit leur spécialisation, à soumettre des essais sur tout sujet relatif au Parlement, aux assemblées législatives ou aux législateurs. On peut consulter les essais gagnants, dans les deux langues officielles, sur le site Web du GCEP. Les points de vue et les opinions qui y figurent sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du GCEP.

EXPLIQUER L'ÉCHEC POLITIQUE

DU PROJET DE LOI SUR LA RÉFORME DU SÉNAT

I. AVERTISSEMENT

Notre essai fut rédigé avant la réponse de la Cour suprême sur le renvoi du gouvernement fédéral. La conclusion de cet article permettra une mise à jour de notre texte.

II. INTRODUCTION

La gouvernance canadienne est empêtrée dans une impasse constitutionnelle. Depuis 1982, le Québec n'est pas signataire de la Constitution canadienne. Ce problème reste en suspens avec les échecs des précédentes négociations constitutionnelles, où on a traité notamment de la question de la réforme du Sénat. Cette impasse constitutionnelle constitue l'obstacle à la réussite de la réforme du Sénat. Une multitude de propositions, comme le Sénat triple-E (la proposition d'un Sénat efficace, égal et élu qui est appuyée par l'actuel premier ministre Stephen Harper) furent présentées. Elles se sont révélées infructueuses à cause de ce même obstacle¹. Pour amorcer son projet de réforme, qui constitue un des fondements de son engagement politique, il veut légiférer au maximum de ce que la Constitution permet selon lui. Cependant, son projet suscite la méfiance de plusieurs constitutionnalistes.

¹ SMITH, Jennifer. « Introduction ». In SMITH, Jennifer (dir.) *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*. Toronto : University of Toronto Press, 2003, p. 1.

Comme politologue, nous prenons en considération l'analyse constitutionnelle du projet de loi C-7 mais nous voulons y ajouter une analyse politique basée sur la bonne gouvernance. Dans cette analyse politique, nous avons retenu le cadre d'analyse proposé par le politologue David E. Smith pour analyser la pertinence de cette initiative. Outre le caractère inconstitutionnel déclaré par la Cour d'appel du Québec², nous sommes d'avis que le projet de loi ne passe pas l'examen selon le cadre analytique de Smith.

Notre travail consistera d'abord à résumer l'histoire des projets de réforme et d'abolition du Sénat canadien précédant la Confédération jusqu'à aujourd'hui. Puis, nous présenterons le cadre d'analyse que nous utiliserons pour avoir, ensuite, une évaluation réfléchie du projet de loi C-7.

III. DES PROJETS SUR L'AVENIR DU SÉNAT CANADIEN : UN RÉSUMÉ HISTORIQUE

► *Fonction de révision législative*

Avant la Confédération, le Canada avait connu l'expérience d'une chambre haute élue. Suite à l'obtention du principe de gouvernement responsable en 1848, l'assemblée du Canada-Uni a légiféré en 1856 pour l'élection des conseillers législatifs (l'équivalent du Sénat d'aujourd'hui). Selon Michel Morin, le but de cette loi prévoyait de faire élire des conseillers législatifs, correspondant à des critères censitaires plus élevés que sous l'ancien mode de composition du Conseil législatif. Cela avait pour but de tempérer, selon les intérêts des propriétaires aisés, les projets de loi votés par les députés

² *Procureur général du Québec c. Procureur général du Canada*, 2013 QCCA 1807.

représentant la population qui pourraient légiférer avec des idées radicales³. Ces critères sont liés directement à la fonction de révision législative parce qu'on peut *améliorer* ou s'opposer à des projets de loi votés par la chambre basse élue⁴. Le principal problème fut, selon John Pepall, le renforcement du caractère partisan de cette chambre qui tendait à reproduire le comportement partisan des députés⁵. Cependant, il faut dire que les électeurs ont eu un intérêt important face au Conseil législatif élu se traduisant par un taux de participation satisfaisant aux suffrages. De plus, on observa une représentation plus importante des parlementaires francophones⁶.

Cette nouvelle chambre haute n'a pas été conservée lors de la Confédération. On est revenu à la méthode de sélection traditionnelle, mais les critères d'éligibilité censitaire furent toutefois maintenus comme le prévoit la Constitution canadienne⁷.

► *Fonction de représentation régionale et des minorités*

De plus, le Sénat a une fonction fédérale importante dans la mesure où il compense pour le poids démographique plus important des provinces de l'Ontario et du Québec à la Chambre des communes. Selon l'expérience de la sénatrice Claudette Tardif, le Sénat reste une institution fidèle au fédéralisme canadien pour la représentation des intérêts régionaux, dont la représentation des francophones hors Québec. La sénatrice suggère l'exemple du sénateur Jean-Robert Gauthier qui a lutté contre le projet de fermeture de

³ MORIN, 1994, pp. 37-38.

⁴ *PGQ c. PGC*, 2013 QCCA 1807, §9.

⁵ PEPALL, John. *Against Reform*. Toronto : University of Toronto Press, 2010, p. 135.

⁶ MORIN, 1994, p. 39.

⁷ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3, art.23 et 24.

l'hôpital Montfort à Ottawa qui constituait, selon lui, un tort pour les Franco-ontariens⁸. Cet exemple factuel démontre que l'institution a évolué. En effet, dans les premières années du Sénat, une étude de Jean-Charles Bonenfant donnait un tout autre son de cloche. Il prit comme exemple les débats sur la loi de la réforme scolaire adoptée par l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick en 1871. Celle-ci abolissait l'enseignement confessionnel dont l'enseignement catholique qui heurtait de plein fouet les Acadiens dans leurs droits culturels et linguistiques. Bonenfant critiquait le fait que les sénateurs du gouvernement canadien et les sénateurs représentant la province du Nouveau-Brunswick n'ont rien fait contre cette situation préjudiciable pour les Acadiens⁹.

► *Le Sénat et les négociations constitutionnelles*

Depuis la Confédération, l'institution du Sénat n'a connu aucune modification jusqu'en 1965. Cette année-là, le gouvernement canadien avait décidé que les sénateurs devaient quitter à l'âge de 75 ans par une modification constitutionnelle du Parlement fédéral seul¹⁰. Il est à noter que les promoteurs du projet de loi C-7 considèrent cet exemple comme une jurisprudence pour appuyer sa constitutionnalité.

Lors des négociations constitutionnelles dans les années 1980, sous Trudeau et Mulroney, plusieurs propositions furent soumises. On proposa d'abord la création d'une Chambre de la Fédération. Cette proposition s'était largement inspirée du modèle allemand qui visait à avoir une chambre similaire au Bundesrat qui permet « d'offrir un forum pour la

⁸ TARDIF, (L'Hon) Claudette et THERRIEN, Chantal. « La réforme du Sénat et les minorités francophones. » In *Revue parlementaire canadienne*, printemps 2009, p. 9.

⁹ BONENFANT, Jean-Charles. « La vocation manquée du Sénat canadien ». In *Les Cahiers des Dix*, Montréal : Édition des dix, 1972, vol.37, p. 66.

¹⁰ MALLORY, 1971, p. 227.

participation des Länder (des membres délégués par les gouvernements des Länder) à la législation et à l'administration de la fédération »¹¹. Cette proposition fut rapidement écartée parce qu'on constatait l'incompatibilité des modèles fédéraux canadien et allemand, parce qu'il aurait eu comme effet de diminuer les pouvoirs du Sénat canadien (il aurait perdu son veto absolu pour un veto suspensif) et parce que les provinces refuseraient ce modèle qui affaiblirait leurs compétences. De plus, cette proposition heurte l'impasse constitutionnelle, car il nécessite l'appui unanime du fédéral et des provinces pour effectuer un changement aussi radical du système politique canadien¹².

Aussi, il y a eu l'idée de la réforme du Sénat par le sénat élu. Cette idée fut principalement supportée par le *Reform Party* (et aujourd'hui au Parti conservateur du Canada) et des organisations comme la Canada West Foundation. En 1984, le Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat appuyait cette idée. Le document prévoyait le respect du régime parlementaire fondé sur la responsabilité ministérielle, une augmentation de la représentation de l'Ouest canadien, le concept du droit de veto absolu préservé pour les questions linguistiques afin de protéger les minorités linguistiques. Toutefois, cette proposition prévoyait l'établissement d'un droit de veto suspensif¹³ se substituant au droit de veto absolu sur les autres enjeux. De plus, il déclarait l'impossibilité de renouvellement des mandats. Encore devant l'impasse constitutionnelle, la proposition est mise en veilleuse¹⁴.

¹¹ JANDA, Richard. *Re-balancing the federation through Senate reform : another look at the Bundesrat*. York University Centre for Public Law and Public Policy, 1992, p. 7.

¹² JANDA, 1992, p. 29.

¹³ Ce qui équivaut en résumé à ralentir le processus législatif.

¹⁴ Canada. Parlement. Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat. *Rapport du Comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Réforme du Sénat*. Ottawa : Le Comité, 1984, pp. 25-26 et 38.

Outre les projets de réforme, il y a eu également celui de l'abolition. Cette idée ayant un certain écho dans la population a été portée principalement par le NPD. Leur position se justifie sur la base de l'expérience des provinces qui ont toutes aboli leur conseil législatif et le caractère antidémocratique de législateurs non-élus pouvant interférer sur le travail des législateurs élus. Dans leur plate-forme de la dernière élection, ce parti s'était engagé, d'ici l'abolition¹⁵, à s'attaquer aux pratiques partisanes de nomination du premier ministre et de financement des partis politiques par les sénateurs¹⁶. Avec l'impasse constitutionnelle, la solution de l'abolition est impensable¹⁷.

IV. EXAMEN DU PROJET DE LOI C-7.

Le gouvernement Harper, depuis 2006, a présenté plusieurs projets de loi visant à réformer le Sénat et plus particulièrement sa composition. Après avoir obtenu un gouvernement majoritaire en 2011, le ministre d'État à la réforme démocratique, Tim Uppal, a déposé le projet de loi C-7¹⁸ et il fut lu une première fois le 21 juin 2011. Le projet de loi a été étudié en deuxième lecture durant sept séances¹⁹. Il n'a toutefois pas complété cette étape, car le projet de loi a fait l'objet d'une demande de renvoi par le gouvernement du Québec à la Cour d'appel du Québec. Dans son jugement, cette dernière a estimé que la portée du projet de loi constitue « une tentative de modification significative du mode actuel de sélection des sénateurs ». Il fallait plutôt pour le

¹⁵ Il n'y a pas d'échéancier ni de processus explicitement suggéré par le NPD pour l'abolition du Sénat.

¹⁶ Nouveau Parti Démocratique du Canada. *Donner un répit à votre famille : des mesures concrètes*. Ottawa : Nouveau parti démocratique du Canada, 2011, p. 27.

¹⁷ *PGQ* c. *PGC*, 2013 QCCA 1807, §24

¹⁸ Le libellé de la loi est : *Loi concernant la sélection des sénateurs et modifiant la loi constitutionnelle de 1867 relativement à la limitation de la durée du mandat des sénateurs*.

¹⁹ Parlement du Canada – LEGIS Info. *Projet de loi émanant du gouvernement (C-7)*. <http://www.parl.gc.ca/LEGISInfo/BillDetails.aspx?Language=F&Mode=1&billId=5093616>. Page consultée le 1^{er} avril 2014.

gouvernement fédéral de négocier avec les provinces selon l'article 42(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*²⁰. La Cour juge inconstitutionnel le fait que le Parlement fédéral voulait légiférer unilatéralement alors qu'il devait plutôt obtenir, selon la Constitution à l'article 38 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'appui d'une majorité d'assemblées législatives provinciales. Il l'a fait « sans respecter le processus prévu (...) en tentant plutôt de le contourner »²¹. Suite à la déclaration d'inconstitutionnalité du projet de loi C-7, l'affaire sera jugée prochainement à la Cour suprême.

➤ *Examen des principes politiques du projet de loi C-7 selon le modèle analytique de David E. Smith.*

Comme nous l'avons expliqué précédemment, il y a eu une multitude de propositions qui furent suggérées à propos de l'avenir du Sénat. Elles ont toutes échoué dans l'impasse constitutionnelle comme C-7, car elles prétendaient toutes pouvoir réformer ou abolir le Sénat sans demander le consentement des provinces alors que la constitution canadienne l'exigeait. Politiquement, ces projets comme C-7 n'ont guère été réfléchis, car elles ne dépassaient pas le mode de sélection ou encore la capacité des provinces à participer à la composition du Sénat²². Sur les projets de réforme, le politologue Jack Stilborn affirme que les promoteurs de ces projets ont été incapables de « dire en quoi la réforme sénatoriale doit se traduire par une conception différente de l'institution »²³. Ces échecs de réformes ont fait en sorte qu'il y persiste un manque de contrôle sur le pouvoir

²⁰ *PGQ c. PGC*, 2013 QCCA 1807, §75

²¹ *PGQ c. PGC*, 2013 QCCA 1807, §85

²² SMITH, David E. « L'adaption possible du Sénat, sans avoir à réformer la Constitution. » In JOYAL, Serge (dir). *Protéger la démocratie canadienne : le Sénat, en vérité*. Montréal : McGill-Queen's University Press, 2003, p. 250

²³ SMITH, David E. 2003, p. 247.

exécutif. Cela permet notamment d'entretenir les nominations partisans de sénateurs qui suscitent autant d'insatisfaction chez les Canadiens face à l'institution du Sénat.

En recherche de moyens respectant le cadre constitutionnel actuel pour réformer le Sénat, le politologue David E. Smith soulève huit principes qu'il juge indispensables pour toute réforme réussie. Nous avons résumé cette déclaration de principes dans le tableau ci-dessous. Nous expliciterons ces principes pour ensuite les utiliser pour analyser le projet de loi C-7 selon ces principes politiques.

<i>Tableau 1. Déclaration de principes quant aux propositions de réforme du Sénat canadien selon David E. Smith</i>	
1. L'amélioration de la qualité de la gouvernance	2. La prise en compte du régime politique
3. Les liens avec la Chambre des communes	4. Le respect des attributs du Sénat
5. Les rôles distincts du Sénat au Parlement	6. Des pouvoirs suffisants pour le Sénat
7. La capacité de ses membres de s'acquitter de leurs fonctions.	8. L'amélioration de la confiance du public en l'institution.
Source : David E. Smith, 2003, pp. 251-252.	

1) L'amélioration de la qualité de la gouvernance

L'amélioration de la qualité de la gouvernance constitue le principe directeur de toute proposition de réforme. Le Canada est une démocratie et est un État de droit fidèle aux principes des droits de la personne. Pour David E. Smith, le Sénat, même non-élu, contribue à assurer l'État de droit que nous avons, car notre système politique est fait de contrepoids qui assure aux Canadiens d'avoir un pouvoir législatif plus solide pour prévenir les abus de l'exécutif²⁴. Selon lui, c'est sur ce point que la proposition d'*abolir* le Sénat échoue, car il ne reconnaît pas ce rôle au Sénat. Pour ce politologue, « la force

²⁴ SMITH, David E., 2003, p. 251.

motrice du mouvement en faveur de l'abolition n'est pas tant le désir d'amélioration que l'irritation que cause la structure actuelle du Sénat »²⁵. De plus, cette solution heurte de plein fouet l'impasse constitutionnelle, car il faut un appui unanime du fédéral et des provinces.

Dans le cas du projet de *réforme* du gouvernement Harper, il faudra s'en remettre à une analyse des autres principes, car ce principe fondamental, selon David E. Smith, s'évalue par le résultat de l'analyse des autres principes. Nous serons alors en mesure de répondre sur ce point après cette analyse.

2) *La prise en compte du régime politique*

D'emblée, tout projet de réforme du Sénat doit considérer la nature du régime politique canadien qui est un régime politique fédéral axé sur le partage des compétences²⁶.

Le projet de loi C-7 propose la tenue d'élections *consultatives* sénatoriales²⁷. L'emphase sur le mot *consultatif* est importante, car le législateur canadien tente de changer le mode de sélection même si l'impasse constitutionnelle lui en empêche. En effet, il prétend que ce n'est pas une véritable élection, mais plutôt une consultation auprès de la population qui permet aux dirigeants provinciaux d'identifier des candidats soutenus par la population pour être *recommandés* par le premier ministre au gouverneur général²⁸. Ces

²⁵ SMITH, David E., 2003, p. 252.

²⁶ SMITH, David. E., 2003, pp. 253-254.

²⁷ Sur la base du modèle albertain où de telles élections se tiennent depuis 1989.

²⁸ Avec le principe de gouvernement responsable, le premier ministre nomme indirectement les sénateurs puisque sa recommandation est toujours suivie par le gouverneur général qui fait les nominations.

candidats représenteraient alors un parti politique provincial ou agiraient comme indépendants²⁹.

Ce projet de loi a un impact sur le principe de partage des compétences, car le législateur fédéral prévoit que les provinces vont organiser ces *consultations* auprès de la population. Nous assisterions ici à un problème constitutionnel puisque le gouvernement fédéral pourrait agir inconstitutionnellement en déléguant de ses pouvoirs législatifs au gouvernement provincial selon la jurisprudence. (*Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada* (1950), 4 D.L.R. 369)³⁰ Le gouvernement canadien invoquerait plutôt que ce n'est pas une délégation de pouvoir législatif, mais des capacités administratives, car ultimement c'est le premier ministre qui *recommande* les sénateurs malgré la *consultation* de la population. Si nous lisons entre les lignes, C-7 aurait pour effet d'introduire une nouvelle convention ayant effet sur le premier ministre. Ce dernier serait forcé de respecter les choix proposés sur une liste malgré qu'il n'y ait aucune loi le liant à cette sélection. De facto, on pourrait alors dire que le premier ministre n'a plus la capacité de recommander lui-même les nominations. Donc, en ce sens, il dérogerait à ses obligations constitutionnelles parce que le Parlement fédéral aurait agi unilatéralement pour modifier la Constitution afin de mettre en action cette disposition du projet de loi. Cependant, l'ancien premier ministre libéral Jean Chrétien a démonté les limites de l'hypothèse de l'émergence d'une convention car il n'avait pas recommandé des candidats-en-attente élus (réformistes) pour les sièges albertains du

²⁹ PL C-7, *Loi concernant la sélection des sénateurs et modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 relativement à la limitation de la durée du mandat des sénateurs*, 1ere session, 41^e législature, Canada, 2011. §1 et 2.

³⁰ SPANO, Sebastien. *Résumé législatif : Projet de loi C-7*. Ottawa : Bibliothèque du Parlement, 27 juin 2011, p. 16.

Sénat canadien³¹. En résumé, ce projet de loi échoue car il ne respecte pas les principes de notre régime fédéral en dictant à la province de faire le travail du fédéral.

3) *Les liens avec la Chambre des communes*

Pour que toute proposition de réforme réussisse, elle doit tenir en compte la fonction de complémentarité du travail du Sénat à celui de la Chambre des communes. Il faut garder à l'esprit que le système politique canadien respecte la tradition parlementaire de Westminster reconnaissant la suprématie de la chambre basse. Smith rappelle à juste titre que la réforme du Sénat ne peut se faire sans des réformes à la Chambre des communes, car ces institutions sont indissociables³².

Dans son analyse, l'Association du Barreau canadien (ABC) nous rappelle que le projet de loi C-7 introduisant l'électivité des membres du Sénat aurait des interférences évidentes avec la Chambre des communes. Le fait que ses membres soient élus amènerait le Sénat à se comporter en deuxième chambre tout aussi légitime que l'autre dans la représentation de l'électorat et non plus « nécessairement les intérêts régionaux ou les intérêts des minorités dans les régions »³³. Il s'y installerait alors une logique de concurrence, car le Sénat n'aurait plus de réticence à oser s'opposer à un projet de loi de la chambre basse démocratiquement élue maintenant qu'il l'est aussi.

Le politologue Réjean Pelletier, en analysant le cas du Sénat australien, confirme cette hypothèse. Il affirme que « le modèle australien (...) nous enseigne qu'un Sénat élu dans

³¹ PEPALL, 2010, p. 144.

³² SMITH, DAVID. E., 2003, pp. 254.

³³ Section nationale du droit constitutionnel et des droits de la personne de l'Association du Barreau Canadien, *Projet de loi C-7 – Loi sur la réforme du Sénat*. Ottawa : L'Association du Barreau Canadien, janvier 2012, p. 7.

notre système parlementaire de type britannique a tendance à reproduire des comportements partisans et une discipline de parti à peu près identiques à ceux que l'on retrouve à la Chambre basse »³⁴.

Comme David E. Smith, nous estimons que ce projet pose problème, car il met en cause la notion de complémentarité du travail du Sénat. Nous sommes convaincus, sur la base de l'exemple australien, que le mode de sélection par l'élection renforce la partisanerie, car le Sénat reproduirait le comportement de la Chambre des communes. Pire encore, un Sénat élu constituerait, selon lui, une remise en question du « principe fondateur de la Constitution canadienne, soit l'obligation du gouvernement responsable aux représentants élus du peuple à la Chambre des communes »³⁵.

4) *Le respect des attributs du Sénat*

Pour David E. Smith, « toute proposition de réforme doit respecter les attributs essentiels du Sénat : indépendance, continuité, perspective à long terme, expérience professionnelle et personnelle et représentation des régions et des minorités »³⁶.

Prenons l'exemple de la question de la représentation des régions et des minorités, on constate effectivement comme la sénatrice Tardif l'indique qu'il n'y a aucune attention, dans le projet de loi C-7, sur la représentation des groupes minoritaires (les francophones hors Québec par exemple) dans ce sénat réformé³⁷. C'est un attribut fondamental du Sénat que la représentation des régions et des minorités qui est ainsi fragilisé. D'une

³⁴ PELLETIER, Réjean. « Du modèle australien au modèle canadien ». In *Les Cahiers de droit*, vol.26, no1, 1985, p. 117.

³⁵ SMITH, David E., 2003, p. 266.

³⁶ SMITH, David E., 2003, p. 251.

³⁷ TARDIF et THERRIEN, 2009, p. 10.

manière générale, l'attribut de représentation des états fédérés, selon le modèle du sénat élu en Australie, n'est pas respecté, car l'affiliation partisane ressort davantage que l'appartenance régionale³⁸. Le Sénat actuellement, selon la sénatrice Tardif, permet d'assurer une compensation à la sous-représentation des francophones hors Québec, mais aussi d'autres groupes minoritaires comme les femmes ou les autochtones. En 2007, pour le cas des francophones hors Québec, on constatait qu'ils représentaient 9,1% des sénateurs alors qu'ils étaient 4,3% à la Chambre des communes. En ce sens, nous affirmons que C-7 s'attaque aux attributs du Sénat³⁹.

5) Les rôles distincts du Sénat au Parlement

Tout projet de réforme doit tenir en compte l'existence de rôles distincts du Sénat. Ces rôles distincts sont, d'abord, la réalisation de la révision législative des projets de loi proposés et adoptés à la Chambre des communes. Puis, étant liés à une province et non pas une simple circonscription, ils assurent la représentation des régions, mais aussi des minorités⁴⁰.

Aucun article du projet de loi n'a pour effet de modifier directement les rôles du Sénat. Toutefois, le changement de dynamique parlementaire au Sénat insufflé par l'introduction d'une logique de concurrence entre les chambres provoquera indirectement des changements bien réels, perceptibles et nuisibles. La nature électorale des membres aura pour effet d'interférer avec la qualité du travail de révision législative qui sera lié à des impératifs électoraux et partisans accrus alors que la représentation régionale sera délaissée au profit d'un inutile dédoublement de la représentation populaire comme à la

³⁸ SMITH, David E., 2003, p. 267.

³⁹ TARDIF et THERRIEN, 2009, p. 8.

⁴⁰ SMITH, David E., 2003, pp. 258-260.

Chambre des communes. Le projet de loi ne vise donc pas à enrichir les rôles du Sénat selon le cinquième principe de David E. Smith.

6) Des pouvoirs suffisants pour le Sénat

Tout projet de réforme du Sénat canadien doit respecter l'idée des auteurs de la Constitution que la Chambre des communes ne doit pas agir dans le sens de l'affaiblissement des pouvoirs du Sénat. Ces pouvoirs sont liés au fonctionnement parlementaire. Ils permettent de donner au Sénat ses moyens d'agir⁴¹. Selon nous, toute proposition devrait se centrer sur ce point, car des modifications positives sont aisées à faire, constitutionnelles et significatives. Le projet de loi C-7 répond au sixième principe, car il observe le statu quo quant aux pouvoirs du Sénat notamment le maintien du droit de veto absolu.

7) La capacité de ses membres de s'acquitter de leurs fonctions

Tout projet de réforme doit faire en sorte que les sénateurs, quelle que soit la formule de sélection retenue, doivent préserver leur capacité à remplir leurs fonctions et leur indépendance⁴².

Nous estimons, comme David E. Smith, que cette proposition échoue sur la fonction de révision législative. Selon le juriste Charles-Emmanuel Côté, la durée limitée et non-

⁴¹ SMITH, David E., 2003, p. 262.

⁴² SMITH, David E., 2003, p. 263.

renouvelable du mandat aurait pour effet de nuire à l'indépendance du sénateur canadien qui serait alors distrait par des impératifs partisans⁴³.

8) *L'amélioration de la confiance du public en l'institution.*

Tout projet de réforme doit répondre à la crise de confiance de la population face à l'institution du Sénat.

La lecture du préambule du projet de loi C-7 parle d'une nécessité que le Sénat s'arrime aux « principes d'une démocratie moderne » et aux « attentes des Canadiens »⁴⁴. À court terme, nous pourrions soumettre l'hypothèse d'un renforcement de la confiance du public en l'institution. Le fait qu'il serait élu constituerait un gage démocratique indéniable. Toutefois, à long terme, nous ne croyons pas que l'aspect électif du Sénat ait un effet positivement durable. D'abord, parce qu'encore, le sénateur n'aurait pas à affronter la volonté populaire à nouveau puisque son mandat est non-renouvelable. Ensuite, parce qu'un Sénat élu tendrait à imiter les mêmes comportements partisans que l'on voit à la Chambre des communes et que les Canadiens n'apprécient guère. Nous sommes plutôt dans le doute que le projet de loi puisse développer une légitimité à long terme du Sénat.

➤ *Retour sur le principe fondamental*

⁴³ CÔTÉ, Charles-Emmanuel. « Modifier la Constitution du Canada sans la modifier? Les limites de la compétence unilatérale fédérale sur le Sénat ». In *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 2013, 5, p.105.

⁴⁴ PL-C-7, 2011, préambule.

Tableau II. Bilan de l'examen du projet de loi C-7.		
#2	<i>NON</i>	Porte atteinte au régime politique fédéral
#3	<i>NON</i>	Met en cause la notion de complémentarité du travail du Sénat
#4	<i>NON</i>	Met en cause les attributs du Sénat
#5	<i>NON</i>	Instaure une logique de concurrence entre les chambres, représentation régionale
#6	<i>OUI</i>	Ne prévoit pas modifier les pouvoirs du Sénat
#7	<i>NON</i>	Affecte la capacité de ses membres dans l'acquittement de leurs fonctions
#8	<i>OUI</i>	À court terme seulement
#1	<i>NON</i>	En résumé, il ne constitue pas une amélioration de la gouvernance

Nous sommes d'avis que sur le principe fondamental de l'amélioration de la gouvernance, le projet de loi C-7 échoue. Cette proposition de Sénat élu, selon Smith, crée davantage de problèmes qu'il en résout. Surtout, il ne contribuera pas à mettre un terme aux abus partisans qui sont à la source de tant de critiques de l'institution du Sénat que C-7 prétendait y mettre un terme⁴⁵. Il est à noter que l'étude parlementaire du projet de loi C-7 s'est fait en Chambre des communes et donc sans la participation des sénateurs. En résumé, d'un point de vue juridique et constitutionnel et d'un point de vue politique, le projet de loi C-7 ne passe pas l'examen.

V. UNE MISE À JOUR EN GUISE DE CONCLUSION

⁴⁵ SMITH, David E., 2003, p. 268.

Il faut souligner que les évènements de la vie politique canadienne ont eu une influence sur notre essai. Notre intérêt d'étudier le Sénat est né, non seulement avec les cas d'irrégularité des sénateurs conservateurs (Patrick Brazeau, Mike Duffy et Pamela Wallin), mais aussi de la décision surprenante de Justin Trudeau d'expulser les sénateurs libéraux de son caucus parlementaire. Ce travail s'est terminé avec la décision de la Cour suprême qui, unanimement, a rejoint exactement les mêmes conclusions que la Cour d'appel du Québec. La Cour suprême a ainsi jugé inconstitutionnelles plusieurs volontés unilatérales du gouvernement fédéral, dans C-7, soit la limitation de la durée des mandats et la tenue d'élections sénatoriales *consultatives* dans les provinces. Du même souffle, il envoie un message à tous les abolitionnistes, dont le NPD, que l'abolition par l'unanimité des Parlements provinciaux et fédéral est indispensable⁴⁶. Certains élus fédéraux voient en la solution du référendum la solution la plus appropriée pour contraindre le fédéral et les provinces à convenir d'une solution pour le Sénat, qui se rapproche de plus en plus de l'abolition. Il aurait été intéressant de questionner la Cour suprême à ce sujet.

Selon une grille d'analyse objective et pertinente, nous avons pu conclure que ce projet de loi n'est ni acceptable constitutionnellement ni politiquement tout comme plusieurs anciennes propositions faites à l'aveugle, sans une véritable analyse de l'institution et de ses problématiques⁴⁷.

Malgré tout cela, la population a raison de s'attendre à une amélioration du Sénat. Celle-ci pourrait se faire par des moyens limités par l'impasse constitutionnelle mais néanmoins

⁴⁶ Cour suprême du Canada. *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32, §111 et 112.

⁴⁷ SMITH, David E., 2003, p. 284.

réalisable et pratiques comme un code de déontologie ou un resserrement des normes d'assiduité des sénateurs⁴⁸.

Bibliographie

BONENFANT, Jean-Charles. «La vocation manquée du Sénat canadien» In *Les Cahiers des Dix*, Montréal : Édition des dix, 1972, vol.37, pp.53-86.

CANADA. Parlement. Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat. *Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Réforme du Sénat*. Ottawa : Le Comité, 1984, 65 pages.

COUR SUPRÊME DU CANADA. *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32.

CÔTÉ, Charles-Emmanuel. « Modifier la Constitution du Canada sans la modifier? Les limites de la compétence unilatérale fédérale sur le Sénat ». In *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 2013, 5, pp.83-106.

JANDA, Richard. *Re-balancing the federation through Senate reform : another look at the Bundesrat*. New York, Ont : York University Centre for Public Law and Public Policy, 1992, 86 pages.

Loi constitutionnelle de 1867, 30&31 Vict., R.-U., c.3.

MALLORY, James Russell. *The Structure of Canadian government*. Toronto : Gage, 1971, 422 pages.

⁴⁸ SMITH, David E., 2003, p. 269.

MORIN, Michel. « L'élection des membres de la Chambre haute du Canada-Uni, 1856-1867 » In *Les Cahiers de Droit*, vol.35, n°1, 1994, pages 23-50.

Nouveau Parti Démocratique du Canada. *Donner un répit à votre famille : des mesures concrètes*. Ottawa: Nouveau parti démocratique du Canada, 2011, 32 pages.

PELLETIER, Réjean. «Du modèle australien au modèle canadien». In *Les Cahiers de droit*, vol.26, no1, 1985, pp.111-124.

PEPALL, John. *Against Reform*. Toronto : University of Toronto Press, 2010, 176 pages.

PL C-7, *Loi concernant la sélection des sénateurs et modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 relativement à la limitation de la durée du mandat des sénateurs*, 1ere session, 41e législature, Canada, 2011.

Procureur général du Québec c. Procureur général du Canada, (2013) QCCA, 1807.

Section nationale du droit constitutionnel et des droits de la personne de l'Association du Barreau Canadien, *Projet de loi C-7 - Loi sur la réforme du Sénat*. Ottawa: L'association du Barreau Canadien, janvier 2012, 16 pages.

SMITH, David E. « L'adaptation possible du Sénat, sans avoir à réformer la Constitution » In **JOYAL**, Serge (dir). *Protéger la démocratie canadienne : le Sénat, en vérité*. Montréal : McGill-Queen's University Press, 2003, 391 pages.

SMITH, Jennifer (dir.) *The democratic dilemma : Reforming the Canadian senate*. Montréal : McGill-Queen's University Press, 2009, 191 pages.

SPANO, Sebastian. *Résumé législatif: Projet de loi C-7: Loi concernant la sélection des sénateurs et modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 relativement à la limitation de la durée du mandat des sénateurs*. Ottawa: Bibliothèque du Parlement, 27 juin 2011, 31 pages.

TARDIF, (L'Hon). Claudette et **TERRIEN**, Chantal. «La réforme du Sénat et les minorités francophones». In *Revue parlementaire canadienne*, printemps 2009, pp.6-12.