
La promesse canadienne

La démocratie fédérale - un Gouvernement responsable

Les acteurs politiques canadiens discutent de réformer le Sénat presque depuis la naissance du pays. Ceci, parce qu'ils savent instinctivement peut-être que la représentation correcte de nos intérêts provinciaux au Sénat établirait un frein à l'exercice irresponsable du pouvoir par notre gouvernement fédéral.

Le suivant vous démontrera que nous n'avons pas à réformer la loi constitutionnelle pour permettre la représentation des provinces au Sénat. Nous n'avons qu'à appliquer la loi en conformité avec les principes constitutionnels. Pour mettre en oeuvre le système fédéral prévu par la loi, il ne requiert que la connaissance de la constitution britannique adoptée et adaptée pour le gouvernement du Canada, la volonté politique d'exiger que notre gouvernement fédéral nous rende compte de sa conduite et l'administration de la justice.

Le droit du citoyen à un gouvernement constitutionnel lui appartient suivant la doctrine britannique, car l'Homme est reconnu être parfaitement libre d'ordonner ses actes et de disposer de sa vie et de ses biens comme il le veut sans dépendre de la volonté d'aucune autre personne¹. Pour assurer le respect de ce fondement naturel de la justice, les principes constitutionnels ont été conçus et appliqués à l'opération de la monarchie britannique afin de garantir que l'exercice du pouvoir par le gouvernement soit autorisé par le citoyen.

Étant donné que le Québec fait partie d'une union fédérale, la volonté politique du citoyen à constituer son gouvernement comme il le veut est divisée. En général, selon les articles 91 et 92 de la constitution du Canada (ci-après « l'Acte constitutionnel »), si cette volonté politique a rapport à une matière de nature purement locale la législature provinciale est investie de la juridiction exclusive de gouverner la matière, autrement, la matière tombe sous la juridiction exclusive du fédéral.

La Cour suprême du Canada explique dans le Renvoi sur la sécession du Québec que son rôle n'est pas de départager ces juridictions, mais bien d'assurer l'intégrité de l'encadrement constitutionnel afin que nos dirigeants démocratiquement élus puissent concilier l'unité et la diversité canadiennes par l'entremise des institutions publiques créées par l'Acte constitutionnel².

L'article 22 de notre constitution prévoit le nombre de sénateurs auquel chaque province a droit pour la représenter au Sénat. Cet article prévoit la participation des provinces dans le processus législatif de notre gouvernement fédéral afin qu'elles puissent légitimement représenter et protéger leurs intérêts locaux et régionaux au sein de la fédération canadienne³.

Puisque les sénateurs représentent les provinces dans ce processus législatif, lorsqu'ils approuvent une loi fédérale, en théorie et légalement, ils l'approuvent au nom des provinces. C'est ainsi que les provinces reconnaissent la juridiction fédérale en toutes matières régies par la

loi et qu'elles approuvent la manière et l'étendue de cette réglementation, de même que les taxes qui doivent être imposées pour assurer son application à travers le Canada sans aucune autre considération des intérêts locaux des provinces.

L'article 32 requiert que le gouverneur général remplisse les vacances qui surviennent au Sénat par des personnes capables [de représenter les provinces selon l'art. 22]. Mais la pratique par laquelle l'article 32 est mis en vigueur est clairement inconstitutionnelle et contraire à la « common law » suivant laquelle la constitution du Canada doit être interprétée.

À qui appartient le droit de nommer et fonder le pouvoir d'un représentant provincial ? Ce droit appartient clairement à la province qu'il représente, car c'est elle qui verra ses droits et obligations déterminés par le biais de son représentant. Suivant les règles de « common law », il n'appartient certainement pas au premier ministre du Gouvernement du Canada de choisir les représentants des provinces au Sénat.

L'article 12 explique que les « Pouvoirs, Autorités et Fonctions » du gouverneur général pourront être exercés par lui de l'avis ou du consentement des personnes requises « selon le cas »⁴. Cela signifie que le gouverneur général doit agir, selon le cas, suivant le conseil des personnes que dictent les principes constitutionnels britanniques. Ainsi, selon le modèle constitutionnel britannique, la question se pose plutôt comme suit : Qui est autorisé à aviser le gouverneur général des vœux et des intérêts des provinces quant à la nomination de leurs représentants au Sénat ?

La décision de la Cour suprême du Canada dans ce Renvoi établit le fondement d'un recours en justice pour exiger que la volonté confédérale soit respectée dans l'application de l'Acte constitutionnel⁵. Quant au caractère représentatif du Sénat, cette volonté est exprimée à la quatorzième des Résolutions de Québec (1864). Elle établit que le gouverneur général doit nommer les sénateurs « afin que tous les partis politiques [provinciaux] soient, autant que possible, équitablement représentés »⁷.

Cette volonté confédérale, appliquée selon les principes constitutionnels, permettrait aux partis politiques provinciaux de confier l'autorité ou le pouvoir légitime de leurs constituants aux sénateurs de leur choix, pour vigoureusement défendre leurs aspirations au Sénat. Rien ne les empêche d'exiger une démission à l'avance de leur sénateur pour garantir qu'il maintienne cette confiance, et ainsi, l'autorité d'agir au nom du parti et de ses partisans.

Le respect du schéma de la Confédération aurait pour effet de constituer un parlement dans lequel la volonté politique du citoyen serait pleinement représentée. Quant au gouvernement général du Canada, sa volonté politique serait représentée à la Chambre des Communes par les partis politiques fédéraux. Quant à son gouvernement local, sa volonté politique serait représentée au Sénat par la représentation proportionnelle des partis politiques provinciaux.

L'article 18 de notre Constitution, corroboré par l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada, accorde au Sénat et à la Chambre des communes les mêmes pouvoirs et privilèges que ceux de la Chambre des communes britannique à l'époque de la Confédération.

Il en résulte que le Sénat, tant bien même que la Chambre des Communes, a le droit de déléguer un représentant en chef au Conseil du Gouverneur en possession de l'autorité et de la responsabilité de lui faire part des vœux et des intérêts de leurs constituants.

L'Acte constitutionnel fut ainsi conçu pour permettre à l'autorité de monter du citoyen au Gouverneur Général du Canada afin qu'elle puisse sanctionner l'exercice légitime du pouvoir par notre gouvernement. Par exemple, quand un siège devient vacant au Sénat, elle demandera l'avis du chef du Sénat, dûment autorisé par la province concernée à lui faire valoir ses vœux et ses intérêts quant à son choix de sénateur. Aussi, la présence du chef du Sénat lui permettra de faciliter la conciliation de l'unité et de la diversité canadienne afin de s'assurer que la loi fédérale ne gouverne aucune matière de nature purement locale que les provinces veulent gouverner selon les valeurs, les ressources et la géographie qui leur sont propres⁸.

Cet encadrement constitutionnel du gouvernement du Canada est explicitement confirmé par l'article 91 de l'Acte constitutionnel afin de garantir la légitimité de la primauté du droit. Il stipule :

91.- Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada...⁹

L'Acte constitutionnel du Canada requiert donc que le Cabinet et le Conseil privé soient dirigés par deux premiers ministres, chacun également autorisé à faire valoir les vœux et les intérêts de leurs constituants dans le gouvernement du Canada. Ceci ne devrait pas surprendre, car la volonté confédérale était de maintenir et étendre le système fédéral de gouvernement qui existait dans la province de Canada à l'époque de la Confédération¹⁰, lequel était caractérisé par cette double direction.

Vincent Pouliot
Intervenant dans le Renvoi concernant la Sécession du Québec
Président, Institut du Gouvernement Responsable

¹ John Locke, *Essay concerning the True Original, Extent and End of Civil Government*, par. 4

² Renvoi concernant la sécession du Québec, [1998] 2 SCR par. 101

³ Renvoi concernant la Chambre Haute (1980) 1 S.C.R. 54 p 68

⁴ Bien que l'article 12 stipule que le Gouverneur Général peut agir seul, la crise constitutionnelle créée par le « New Brunswick's Common School's Act » a confirmé que :

In all acts of government, the ministers of the Crown are required to assume, on behalf of and with the consent of the sovereign, the burden of personal power, and thereby relieve the Crown of all personal responsibility. Even in his choice of a first minister... that choice is practically influenced by the necessity for its being confirmed by the approbation of Parliament: so that, in a constitutional point of view, so universal is this principle that "there is not a moment in the king's life, from his accession to his demise, during which there is not some one responsible to Parliament for his public conduct (...)" (Alpheus Todd, *Parliamentary government in the Colonies*, pp. 16-17)

⁵ Renvoi concernant la sécession du Québec [1998] 2 SCR par. 38-41

⁶ An Act to define the privileges, immunities, and powers of the Senate and House of Commons etc. sanctionné le 22 mai 1868, stipule:

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

1. The Senate and the House of Commons respectively, and the Members thereof respectively, shall hold, enjoy and exercise such and the like privileges, immunities and powers as, at the time of the passing of the British North America Act 1867, were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the members thereof, so far as the same are consistent with and not repugnant to the said Act.

⁷ La quatorzième résolution de la Conférence de Québec de 1864, qui a jeté les assises de la Constitution de 1867, stipule « Les premiers [sénateurs] (...) seront nommés par la Couronne, à la recommandation du Gouvernement général et sur la présentation des gouvernements locaux respectifs. Dans ces nominations, on devra avoir égard aux droits [de] (...) l'opposition dans chaque province, afin que tous les partis politiques soient, autant que possible, équitablement représentés. »

Cette résolution a pour effet de constituer la pleine capacité politique locale du citoyen au Sénat! La capacité politique que le citoyen accorde à la législature provinciale est exactement constituée au Sénat par la représentation proportionnelle de ses partis politiques provinciaux. Ce caractère représentatif permet la représentation et la protection des intérêts locaux en harmonie avec la volonté provinciale.

Elle prévoyait seulement la nomination des premiers sénateurs parce que les Pères de la Confédération n'ont pu s'entendre sur plus. Plusieurs d'entre eux soutenaient que chaque province devrait être libre de choisir ses représentants comme elle le veut. Tous étaient d'accord, par contre, que la question devait être réglée par la Conférence. Les délégués se sont donc entendus sur ce compromis.

Ils ont tout naturellement supposé que le principe représentatif établi pour le choix des premiers sénateurs continuerait de s'appliquer jusqu'à ce que la province en décide autrement. Les Pères de la Confédération n'ont certainement pas prévu que le gouvernement fédéral soit structuré de manière à empêcher les provinces de recommander au gouverneur général leur choix de représentants au Sénat.

⁸ The Senate would be "a means of protecting sectional and provincial interests" ¹ "against the combination of majorities in the House of Commons" ² "to establish a central government in which these Provinces should be represented, entrusted with exclusive authority only in affairs in which they had a common interest." ³

¹ Re: Authority of the Parliament in relation to the Upper House (1980) 1 S.C.R. 54 p 68

² Ibid. p. 66 quoting John A. Macdonald, Debates on Confederation, 1865 p.38

³ Reference re: Secession of Québec (1998) 2 SCR p.217, par. 58 quoting Re the Initiative and Referendum Act, [1919] A.C. 935 (P.C.), at p. 942

⁹ Le texte officiel anglais de l'article 91 se lit comme suit :

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the advice and consent of the Senate and the House of Commons, make laws for the peace, order and good government of Canada...

¹⁰ Durant les débats sur la Confédération des provinces de l'Amérique du Nord Britannique, John A. Macdonald dit:

" In the constitution it is proposed to continue the system of Responsible Government, which has existed in the province since 1841..." , p. 33

" Nominally there was a legislative union in Canada, yet as a matter of fact, since the union of 1841 it was a federal union: in matters affecting Upper Canada solely, members from that section exercised the right to exclusive legislation, while the members from Lower Canada legislated in matters affecting their own section" p. 30