

## **LES INSTITUTIONS COMMUNES AUX GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX AU CANADA**

**Louis Massicotte**  
**Professeur agrégé Département de**  
**science politique Université de Montréal**

### **LES INSTITUTIONS COMMUNES AUX GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX AU CANADA**

On m'a demandé de traiter des « institutions communes » au gouvernements fédéral et provinciaux au Canada, et ce concept m'a d'abord laissé un peu perplexe parce qu'il n'est pas d'usage courant dans mon pays. On m'a indiqué que dans l'esprit des organisateurs des journées d'étude, il désignait les institutions du gouvernement central, notamment les chambres fédérales et la Cour suprême.

Un puriste constitutionnel pourrait regimber devant ce genre de terminologie, puisque le Sénat et la Cour suprême, au même titre que le Cabinet et la Chambre des communes, sont des institutions du gouvernement fédéral.

Néanmoins, la dimension provinciale des institutions fédérales est évidente. La Cour suprême a depuis ses origines un rôle d'arbitrage à jouer dans les querelles de juridiction entre le fédéral et les provinces. Il est donc légitime pour celles-ci de croire que la composition de la Cour intéresse les deux ordres de gouvernement. On dit des secondes chambres des pays fédéraux qu'elles jouent un rôle de représentation régionale, un rôle que les gouvernements

provinciaux peuvent également estimer être le leur. Quant à la Chambre des communes, la répartition des sièges entre les provinces comporte un intérêt évident pour celles-ci.

## **UNE DIMENSION PROVINCIALE CONSTITUTIONNELLEMENT RECONNUE**

La formule de modification constitutionnelle reconnaît d'ailleurs explicitement que les provinces ont leur mot à dire en ces domaines. Bien que le Parlement fédéral puisse modifier par simple loi la Constitution canadienne en ce qui a trait au Sénat, quatre dimensions cruciales de la réforme du Sénat échappent à son contrôle exclusif. La répartition des sièges entre les provinces dans la seconde chambre, le mode de sélection des sénateurs et leurs conditions de résidence ainsi que les pouvoirs du Sénat ne peuvent être altérés qu'avec le consentement de deux tiers des provinces, et les provinces consentantes doivent inclure 50% de la population totale des provinces. Aucune réforme majeure du Sénat ne peut donc aboutir si le nombre requis de provinces n'y consentent. On l'a bien vu en 1985, lorsque le gouvernement Mulroney, confronté à l'obstruction du Sénat à majorité libérale, a déposé un projet de modification constitutionnelle réduisant les pouvoirs du Sénat en matière législatif à un simple veto suspensif. Dans un premier temps, presque toutes les provinces ont annoncé qu'elles appuyaient cette mesure. Toutefois, en juillet 1985, le gouvernement conservateur ontarien fut renversé à l'Assemblée législative et fut remplacé par un gouvernement libéral minoritaire défavorable à cette émasculatation du Sénat. L'opposition de l'Ontario, à laquelle s'ajoutait l'abstention du Québec, privait la modification du soutien de deux provinces incluant plus de 50% de la population des provinces : le projet mourut au feuillet.

De l'avis de plusieurs, il serait impossible d'abolir le Sénat sans que toutes les provinces n'y consentent. En effet, tel est le niveau de consentement requis

pour altérer la formule de modification de la constitution elle-même : or celle-ci réfère à plusieurs endroits au Sénat, à qui elle accorde un rôle précis dans l'opération, et prend pour acquise l'existence de celui-ci. On ne peut donc abolir le Sénat sans toucher à la formule de modification constitutionnelle.

Les provinces doivent également consentir à une éventuelle réforme de la Cour suprême. Il est vrai que la création de celle-ci par une simple loi du Parlement fédéral était autorisée en toutes lettres par l'article 101 de la Loi constitutionnelle de 1867, et que depuis la création de la Cour en 1875, le Parlement fédéral a plusieurs fois modifié sa loi initiale sans que les provinces ne donnent leur consentement à l'opération ni, semble-t-il n'aient été consultées. Cependant, selon la Loi constitutionnelle de 1982, une modification des dispositions de la Constitution du Canada relative à la Cour suprême requiert maintenant elle aussi le consentement des deux tiers des provinces, et les provinces consentantes doivent inclure 50% de la population totale des provinces. Une seule dimension, cruciale, la composition de la Cour suprême, échappe à cette règle, mais c'est pour être assujettie à un niveau de consentement encore plus exigeant, celui de toutes les provinces.

En ce qui a trait à la Chambre des communes, le Parlement fédéral peut en principe modifier par une simple loi les dispositions de la Constitution du Canada qui en traitent. En 1985, une loi fédérale a modifié les règles régissant le partage des sièges entre les provinces, comme d'autres lois fédérales l'avaient fait en 1952 et en 1974. Toutefois, toujours en vertu de la Loi constitutionnelle de 1982, le *principe* de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes ne peut être remis en question qu'avec le consentement des deux tiers des provinces, toujours sous réserve du quantum de population cité plus haut. De plus, la clause dite sénatoriale, qui garantit qu'une province ne peut avoir moins de députés qu'elle n'a de sénateurs, ne peut être modifiée qu'avec le consentement de toutes les

provinces. Actuellement, l'Île du Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick jouissent aux Communes d'un nombre de sièges plus élevé que celui que leur vaudrait leur population, et l'une ou l'autre province pourrait sans difficulté bloquer toute remise en question de ce privilège qui est reconnu depuis 1915.

Les dispositions de la Constitution relatives au pouvoir exécutif fédéral peuvent être modifiées par une simple loi fédérale. C'est ainsi que le Parlement peut librement créer ou abolir des ministères, ou encore accorder une pension au Premier ministre. Toutefois, les fonctions de Reine et de Gouverneur général échappent à son contrôle exclusif et sont assujetties à la règle de l'unanimité des provinces. On comprend que l'abolition de la monarchie, discutée durant les années 90 mais rejetée en Australie, n'ait jamais figuré à l'ordre du jour des discussions constitutionnelles.

## **FÉDÉRALISME « INTRA-ÉTATIQUE »**

La loi suprême du pays reconnaît donc depuis longtemps que les organes vitaux du gouvernement central ne sont pas ses propriétés exclusives. Cette réalité reflète un concept doctrinal bien connu chez les spécialistes du fédéralisme, celui de « fédéralisme intraétatique ». Selon ce principe, le gouvernement central d'une fédération ne peut être structuré ni fonctionner de la même façon que celui d'un État unitaire. Il est notamment nécessaire que les différents organes centraux reflètent dans leur composition la diversité territoriale du pays. En satisfaisant cet impératif politique, on cherche à renforcer la légitimité des institutions centrales. On présume que l'autorité morale du gouvernement central sera d'autant plus forte que ces décisions paraîtront être le fruit d'une prise en considération des intérêts de toutes les régions du pays. On peut même aller plus loin et gonfler la représentation des plus petits partenaires de la fédération afin de les sécuriser davantage au

moment où ils s'apprêtent à abandonner leur souveraineté pour entrer dans un grand ensemble où ils seront minoritaires.

Dans l'esprit de certains, il est possible pour l'État central de faire l'économie d'un transfert de pouvoirs important aux provinces en garantissant aux résidents de ces dernières une bonne représentation dans les divers organes du gouvernement central. C'est un calcul de cet ordre qui a dominé dans les hautes sphères de l'État central canadien depuis le milieu des années 60 sous l'égide du Premier ministre Pierre Trudeau. Confronté à des demandes de transfert massif de pouvoirs au Québec, le gouvernement central a préféré accroître la présence francophone en son sein. D'où la loi sur les langues officielles, l'accès de francophones à des postes importants au Cabinet et dans la fonction publique. A en juger par l'évolution des appuis à la souveraineté du Québec depuis 40 ans, il est difficile de dire que cette stratégie a réussi, mais rien n'interdit de penser qu'elle ait freiné la progression du sentiment indépendantiste.

Précisons que le Canada est loin d'être la seule fédération à faire droit à ce principe. En Suisse, les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être « équitablement représentées » au Conseil fédéral. Jusqu'en 1999, le Conseil fédéral ne pouvait compter plusieurs membres d'un même canton. Traditionnellement, le Conseil compte quatre ou cinq germanophones, deux francophones, et un italophone ou aucun. Lors de l'élection des juges du Tribunal fédéral, l'Assemblée fédérale veille à ce que les langues officielles soient représentées. Le Président des États-Unis est élu par un collège électoral où les petits États sont surreprésentés. Les quatre plus gros États ont une population totale du même ordre que les 34 plus petites unités, mais le second de ces deux blocs dispose d'une cinquantaine de voix de plus que l'autre au sein du Collège électoral, et l'abolition de ce privilège requiert le consentement de 38 des 50 États. En Australie, tous les États disposent du

même nombre de sièges au sein du Sénat, même si le New South Wales est 12 fois plus peuplé que la Tasmanie, et le gouvernement central est obligé de consulter les provinces lors de la nomination des membres de la Haute Cour. Quant à la seconde chambre de la République fédérale allemande, elle est composée de membres des gouvernements des Länder et le gouvernement central ne dispose d'aucun contrôle sur sa composition.

La dimension fédérale des institutions fédérales est également reconnue par certains usages et coutumes. Par exemple, la tradition voulant que chaque province dispose d'un ministre au sein du Cabinet fédéral est tellement bien ancrée que si le verdict des urnes a privé le parti gouvernemental de tout député en provenance d'une province, le Premier ministre nomme un ou plusieurs sénateurs au Cabinet afin de préserver le principe, même si l'on ne peut garantir qu'un sénateur ministre aura autant de poids que ses collègues députés. On a eu recours à cet expédient en 1979 (gouvernement Clark, au profit du Québec), en 1980 (gouvernement Trudeau, au profit des provinces de l'ouest) et en 1997 (gouvernement Chrétien, au profit de la Nouvelle-Écosse).

Examinons maintenant tour à tour les dimensions régionales des différents organes centraux de l'État canadien.

## **LE SÉNAT**

Le Sénat canadien est composé de 105 membres, tous désignés par le Premier ministre, et pouvant siéger jusqu'à l'âge de 75 ans. Les sièges sont répartis entre les provinces en vertu d'un principe qui se situe à mi-chemin entre la représentation proportionnelle à la population et l'égalité de représentation des provinces. C'est le principe dit de « l'égalité des régions ». On a défini à l'origine trois régions, soit l'Ontario, le Québec et les provinces maritimes. Chacune de ces régions avait droit à 24 sièges. L'expansion du pays a nécessité en 1915 la

création d'une quatrième région, l'Ouest, elle aussi pourvu de 24 sièges. L'entrée de Terre Neuve dans la fédération en 1949 a entraîné la création de 6 nouveaux sièges qui sont plutôt en dehors du cadre régional (à moins que l'on ne les range dans la région des Maritimes qui, avec 30 sièges, brise le principe de l'égalité des régions. C'est aussi le cas des sénateurs représentant chacun des trois territoires. Précisons que le partage actuel des sièges au Sénat, héritage de l'histoire, défie toute logique démographique : le Nouveau-Brunswick compte 10 sièges avec moins de 800,000 habitants, alors que la Colombie Britannique n'en a que six même si sa population a récemment dépassé le cap des 4 millions.

Un détail de l'édifice constitutionnel illustre l'importance de la dimension régionale au sein du Sénat. Dans le but de surmonter l'opposition du Sénat à une mesure donnée, le gouvernement fédéral peut nommer quatre ou huit sénateurs surnuméraires. Pourquoi quatre ou huit, mais pas deux ou six? Tout simplement parce que chaque sénateur surnuméraire est nommé pour une des quatre grandes régions. On a voulu éviter que l'usage de ce droit ne permette de rompre l'équilibre existant entre les régions. Comme on le sait, ce droit n'a été exercé qu'une seule fois dans l'histoire canadienne, en 1990, lorsque le gouvernement Mulroney a nommé huit sénateurs en surnombre afin d'assurer l'adoption par le Sénat de la Taxe sur les produits et services (TPS).

Un sénateur doit résider dans la province qu'il représente, une exigence dont soit dit en passant les députés sont dispensés : on a vu George Etienne Cartier représenter en 1872 une circonscription manitobaine où il n'a d'ailleurs jamais mis les pieds, un ex-premier ministre d'Alberta atterrir en territoire québécois en 1921 et un ex-premier ministre de Nouvelle-Écosse parachuté dans la circonscription ontarienne de Kingston en 1940.

Un sénateur siège en principe pour l'ensemble de la province pour laquelle il a été nommé. Fait exception à cette règle le Québec, qui est divisé pour fins de représentation sénatoriale en 24 circonscriptions dont les limites remontent à 1856 à l'époque où la seconde chambre de la province du Canada était élue par le peuple au même titre que les députés. Un sénateur québécois doit résider dans la circonscription sénatoriale pour laquelle il a été nommé ou y posséder des biens-fonds d'une valeur de \$4000. En pratique, il suffit à l'aspirant sénateur d'acheter un terrain valant au moins \$4000 dans la circonscription pour satisfaire l'exigence constitutionnelle.

Il est évident aux yeux de presque tous les intervenants que le Sénat ne remplit pas, et n'a jamais joué, le rôle de représentant des régions que les théoriciens attribuent traditionnellement à la seconde chambre d'une fédération. Plusieurs raisons expliquent cet état de choses. Le mode de sélection d'abord, dont sont exclus aussi bien les assemblées législatives provinciales, les gouvernements provinciaux et les populations des provinces. Le Sénat canadien offre le tableau, courant au XIXe siècle, insolite aujourd'hui, d'un corps législatif dont les membres doivent leur fonction à la faveur du prince et la conservent pour une durée indéterminée.

Plusieurs tentatives ont été faites pour impliquer les provinces ou la population dans la sélection des sénateurs. L'Accord de Charlottetown de 1992 prévoyait leur élection par la population des provinces, à moins que le gouvernement de la province n'insiste pour que ce rôle soit donné à son assemblée législative, comme le Québec se proposait de le faire. L'Accord du Lac Meech proposait plutôt que les sénateurs soient choisis par le Premier ministre fédéral à partir d'une liste établie par le gouvernement de la province concernée. Le Livre beige du PLQ en 1980, tout comme bien d'autres sources à cette époque, envisageait leur nomination par les gouvernements des provinces, à l'image du Bundesrat allemand. Toutes ces propositions ont échoué.



Le poids écrasant de la dimension partisane constitue le second facteur qui a empêché le Sénat canadien de jouer un rôle de représentation régionale. Il est notoire que les Premiers ministres y nomment leurs partisans les plus fidèles. Il est moins connu que les sénateurs adhèrent très fidèlement à la ligne définie par le parti auquel ils appartiennent, même si en théorie une nomination quasi viagère devrait leur conférer une indépendance plus grande que celle des députés. Concrètement, cela signifie que lorsqu'un sénateur est tiraillé sur un dossier entre les intérêts de sa région et l'attitude adoptée par son parti, c'est pratiquement toujours le parti qui prévaut, et la dimension régionale qui s'incline.

Indépendamment de l'indéniable qualité de certains de ses membres, le crédit des sénateurs dans l'opinion est faible, et la possibilité qu'il puisse faire un usage effectif de ses pouvoirs en matière législative est fort mince. Le fait-il qu'il suscite immédiatement une levée de boucliers. Comment jouer un rôle de représentation régionale quand on se cherche un rôle tout court? La dimension régionale du Sénat se limite ainsi à une représentation plus avantageuse pour les petites provinces.

L'encre était à peine sèche sur le texte de la Constitution canadienne, dit-on, que l'on discutait déjà de la réforme du Sénat. De 1968 à 1984, on a compté une bonne vingtaine de propositions détaillées, et beaucoup ont suivi : les Accords de Meech et de Charlottetown prévoyaient des modifications importantes. Aucune de ces propositions n'a abouti.

Pour les uns, le Sénat devrait être élu directement par les Canadiens, ce qui lui permettrait d'exercer en toute légitimité les immenses pouvoirs législatifs dont il dispose mais qu'il n'est guère en position d'exercer. Il faudrait aussi que toutes les provinces aient le même nombre de sièges afin de réduire la prépondérance

de l'Ontario et du Québec. C'est le modèle dit du « Triple E » (*Elected, Equal, Effective*) qu'affectionne l'Alberta. En vertu de ce principe, un habitant de l'Île du Prince-Édouard aurait le même poids au Sénat que 78 Ontariens ou 53 Québécois : on comprend que les deux provinces centrales manquent d'enthousiasme! Dans le Sénat proposé dans l'Accord de Charlottetown, les provinces disposaient d'un nombre égal de sièges et les sénateurs étaient élus (à moins qu'une province n'insiste pour les faire désigner par son assemblée législative), mais les pouvoirs de cet organe étaient fort minces. Les Canadiens de l'ouest furent les plus ardents à rejeter ce modèle. Depuis quelques années, l'Alberta et la Colombie Britannique ont pris l'habitude d'ordonner la tenue d'une « élection sénatoriale » à l'échelle de la province, et demande est faite au Premier ministre fédéral de nommer au Sénat le vainqueur du scrutin. Un tel procédé avait été utilisé par certains États avant que le Sénat américain ne soit rendu électif en 1913. Il visait à forcer la main à l'organe ayant le pouvoir de nomination. Dans le cas canadien, une première élection de ce type a eu lieu en 1989, et le vainqueur de ce scrutin, Stan Watters, fut ultérieurement nommé au Sénat dans l'espoir de faciliter la ratification de l'Accord du Lac Meech. Les tentatives ultérieures n'ont abouti qu'à désigner des « Senators in Waiting » dont aucun jusqu'ici n'a réalisé son ambition.

Un Sénat élu serait plus démocratique et respecté, mais suscite de nombreuses objections. On s'inquiète par exemple de la possibilité que les deux chambres ne soient dominées par des majorités politiques différentes. Si les pouvoirs du Sénat sont égaux à ceux des Communes, pourrait s'ensuivre une crise constitutionnelle comme celle qui a frappé l'Australie en 1975. Si le Sénat doit ultimement s'incliner devant la volonté des Communes, on peut s'interroger sur sa force réelle.

L'autre modèle de réforme, moins souvent suggéré de nos jours, serait de faire désigner les sénateurs par les gouvernements des provinces ou par leurs

assemblées législatives. L'Accord du Lac Meech nous engageait dans cette voie, puisque les sénateurs devaient désormais être nommés par le Premier ministre fédéral à partir d'une liste de noms dressée par le Premier ministre de la province pour laquelle la nomination devait être faite. Contrairement aux autres dispositions de l'Accord, celle-ci fut mise en vigueur dès 1987 et pendant les trois années suivantes plusieurs sénateurs furent désignés sur recommandation des provinces. La pratique prit fin avec l'échec de l'Accord. Bien que le Premier ministre Trudeau ait jonglé avec un scénario de ce type durant les dix premières années de son mandat, proposant même un modèle assez détaillé en 1978 avec le projet de loi C-60, l'idée est devenue par la suite hérétique aux yeux d'Ottawa (sauf sous M. Mulroney), parce qu'elle permettrait aux provinces d'intervenir directement dans le processus législatif fédéral. Le même raisonnement a été fatal aux nombreuses propositions visant à transformer le Sénat en une sorte de Bundesrat composé de membres des gouvernements des provinces. Cette idée, reprise notamment par le Rapport Pépin-Robarts et le Livre beige du Parti libéral du Québec, a été fort populaire à la fin des années 70 mais n'est plus avancée aujourd'hui.

Le Sénat canadien demeure donc aujourd'hui « Triple I », c'est-à-dire inacceptable (au yeux de la plupart), mais aussi irréformable et inabolissable. Le blocage total du processus de révision constitutionnelle depuis l'échec de 1992 a relégué la réforme du Sénat aux oubliettes.

## **LA COUR SUPRÊME**

La dimension régionale de la Cour suprême du Canada est plus réelle. Il est vrai que les nominations à la Cour sont effectuées depuis toujours par le Premier ministre fédéral, et que rien n'oblige (ni n'interdit) que les gouvernements provinciaux ne soient consultés. Cependant, plusieurs propositions de réforme constitutionnelle, dont certaines émanant du

gouvernement fédéral lui-même, ont envisagé une participation des provinces à la nomination des juges de la Cour suprême. Par exemple, l'Accord du Lac Meech proposait que le gouvernement fédéral effectue les nominations à venir à partir d'une liste dressée par le gouvernement du Québec (pour les juges de droit civil) et à partir de listes préparées par les gouvernements des autres provinces (pour les autres juges). Ce procédé fut réitéré par l'Accord de Charlottetown, mais ni l'un ni l'autre document n'a abouti.

Même si les provinces ne sont pas impliquées dans la nomination des juges, celle-ci tient compte de la réalité régionale du pays. Il y a d'abord la règle, inscrite dans la Loi sur la Cour suprême depuis ses origines, qui veut que trois de ses neuf membres (deux sur six jusqu'en 1927) doivent avoir une formation en droit civil, ce qui revient à dire que trois des juges doivent provenir du Québec, seule province adhérant à cette tradition juridique. Rien n'exclut en passant que ce chiffre soit dépassé. Rien n'interdit non plus de nommer un Anglo-Québécois pour occuper un de ces trois sièges, comme le fait le juge Fish à l'heure actuelle, ou un francophone hors-Québec pour occuper un des six autres sièges. A la fin des années 90, la Cour a compté jusqu'à cinq juges francophones sur neuf : aux trois Québécois francophones s'ajoutaient alors une Franco-ontarienne et un Acadien.

Il y a ensuite la tradition, qui dicte maintenant que trois juges viennent de l'Ontario, deux des provinces de l'ouest et un des Maritimes.

A cet égard, la Cour suprême du Canada est assez originale parmi les cours suprêmes des fédérations. Je n'en connais aucune où les impératifs régionaux pèsent aussi lourdement dans la nomination des membres du plus haut tribunal du pays. En Australie, la présence parmi les sept membres de la Haute Cour de cinq résidents du New South Wales (un tiers de la population australienne) ne suscite guère de commentaires.

La désignation des juges de la Cour suprême par le Premier ministre fédéral fait-elle de la Cour un docile instrument d'Ottawa? Constatons que la chose est loin d'être prouvée, mais que beaucoup le croient et que les apparences vont en ce sens. Au Québec, on répète régulièrement le calembour du Premier ministre Duplessis, souvent malmené par la Cour suprême durant les années 50 pour son traitement des minorités religieuses, qui comparait la Cour à la Tour de Pise, laquelle penche toujours du même côté. Chris Manfredi observe cependant que de 1984 à 1997, la Cour suprême a invalidé 34 lois fédérales et 17 lois provinciales. Dans les 46 cas où la Cour a décidé à l'encontre d'une politique gouvernementale, le fédéral a perdu 33 fois et une province 13 fois. Le taux de succès du gouvernement fédéral dans la défense de ses lois a été de 62%, contre 72% pour les provinces. On peut néanmoins être certain que chaque fois qu'une province perd sa cause, des commentateurs imputeront le résultat à la partialité des juges.

## **LA CHAMBRE DES COMMUNES**

L'orthodoxie fédéraliste classique veut que si les plus petits partenaires de la fédération soient surreprésentés au sein de la seconde chambre, les sièges au sein de la première chambre soient répartis proportionnellement à la population de chacune. Le premier principe est respecté au Canada, mais le second l'est moins bien.

En effet, comme le notait la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis en 1992, le Canada est la fédération qui déroge le plus au principe de la représentation proportionnelle des provinces dans la répartition des sièges aux Communes. On a noté plus haut l'existence de la clause sénatoriale, qui privilégie certaines petites provinces. S'y est ajoutée depuis 1985 la clause dite des droits acquis, qui postule qu'une province ne

peut perdre de sièges lors du rajustement effectué tous les dix ans sur la base du recensement.

La combinaison de ces deux dispositions a pour résultat effectif de pénaliser les provinces dont la population augmente plus vite que celle des autres, soit depuis vingt-cinq ans l'Ontario, la Colombie Britannique et l'Alberta. Un partage strictement proportionnel des sièges allouerait à ces trois provinces au total 61% des sièges, alors que les règles existantes ne leur en donnent que 55%. S'opère ainsi ce qu'on pourrait appeler une sorte de « péréquation électorale » dont la logique évoque celle de la péréquation financière, et dont les bénéficiaires sont d'ailleurs le plus souvent les mêmes provinces. Par exemple, selon les chiffres de 2001, le Québec aurait mathématiquement droit à seulement 68 sièges, mais il a conservé les 75 qui étaient siens depuis la redistribution des années 70. Certes, l'augmentation du nombre global de sièges à chaque redistribution (282 en 1979, 295 en 1988, 301 en 1997 et 308 depuis 2004) entraîne dans les faits une baisse relative de la représentation des provinces déclinantes, mais ce recul serait encore plus prononcé si les deux clauses mentionnées ne les protégeaient des conséquences de leur déclin démographique relatif. Une circonscription électorale de Colombie Britannique compte actuellement en moyenne 108,500 habitants, contre 96,500 pour le Québec, 73,000 pour le Nouveau-Brunswick et 33,000 pour l'Île du Prince-Édouard.

Le mode de scrutin majoritaire à un tour utilisé pour l'élection des députés à la Chambre des communes a suscité des critiques fondées sur sa tendance à accentuer les différences régionales. Ce système électoral tend à sur-représenter dans chaque province le parti majoritaire. Le comportement électoral des Canadiens tend à varier beaucoup d'une province à l'autre, et depuis 1867, une seule élection (celle de 1984) a permis à un parti d'obtenir la majorité des voix et des sièges au sein de chaque province et de chaque

territoire. Souvent, le parti majoritaire dans l'ensemble du Canada est fortement majoritaire au sein de certaines provinces mais se retrouve en minorité dans plusieurs autres, et parfois ne compte aucun élu dans certaines provinces. Prenons l'exemple des élections de 1997. Les Libéraux victorieux mènent au Manitoba, à Terre-Neuve et en Ile du Prince-Édouard, le NPD l'emporte en Nouvelle-Écosse, les conservateurs mènent au Nouveau-Brunswick, le Reform Party domine en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique, et le Bloc Québécois au Québec. Chacun des cinq partis est en tête dans au moins une des dix provinces. Comment dans ces conditions les Libéraux ont-ils pu former, de justesse, un gouvernement majoritaire? En remportant 101 des 103 sièges de l'Ontario! Deux députés libéraux sur trois (101 sur 155) provenaient donc d'une province comptant moins de 40% de la population du pays, et les 60 députés du Reform Party représentaient tous une province de l'ouest. Ce problème n'est pas perpétuel, mais il est remarquablement récurrent. A l'issue des élections de 1917, 1921, 1979 et 1980, le pays est apparu complètement morcelé du point de vue politique.

Le régionalisme électoral constitue une réalité inéradicable de la politique canadienne, mais on peut certainement avancer que le scrutin majoritaire accentue ce régionalisme jusqu'à la caricature. Les Libéraux ont obtenu la quasi-totalité des sièges ontariens en 1993, 1997 et 2000, mais leur appui populaire dans cette province a oscillé autour de 50% des voix seulement. L'autre moitié des Ontariens se partageait à peu près également entre réformistes et conservateurs, ce qui garantissait l'écrasement complet des uns et des autres. C'est la raison pour laquelle beaucoup ont suggéré depuis les années 60 qu'un système électoral proportionnel contribuerait à gommer les clivages régionaux que le scrutin majoritaire amplifie. Une telle réforme éviterait que les variations régionales ne soient montées en épingle et que le pays n'apparaisse plus divisé qu'il ne l'est en réalité. Le contraste à cet égard avec l'Allemagne est frappant. Avec un système purement majoritaire, les sociaux-

démocrates seraient presque complètement éliminés du sud du pays, alors que l'addition des sièges compensatoires leur permet d'y obtenir une représentation conforme à leur appui populaire.

## **L'EXÉCUTIF FÉDÉRAL**

Autant la constitution canadienne est précise et détaillée en ce qui a trait à la structure des institutions parlementaires, autant elle est vague dans la description de l'exécutif. Sur ce point, les dispositions de la constitution ont depuis longtemps perdu tout contact avec la réalité politique. On y cherchera en vain une mention du Premier ministre fédéral ou du Cabinet, par exemple, ou encore la règle voulant que le gouvernement doive disposer de la confiance de la Chambre des communes. Une lecture littérale des dispositions actuelles amènerait probablement le rangement du Canada parmi les monarchies autocratiques tant est grande en théorie la latitude allouée à la Couronne et à ses représentants. En les parcourant, on réalise à quel point la Constitution canadienne est ancienne et pourquoi elle est actuellement la cinquième plus ancienne au monde qui soit encore en vigueur dans un État souverain. On peut même arguer que dès 1867, elle retardait considérablement sur la réalité institutionnelle de l'époque, puisque la Couronne avait accepté 20 ans auparavant le principe du gouvernement responsable.

La structure de l'exécutif fédéral canadien est largement déterminée par des conventions constitutionnelles non écrites qui actualisent le texte littéral de la Loi constitutionnelle de 1867. C'est ainsi que depuis toujours, les considérations d'ordre régional jouent un rôle essentiel dans l'attribution des postes au Cabinet. Chaque province, comme on l'a dit plus haut, doit avoir autant que possible au moins un ministère. Cette pratique a contribué à gonfler le nombre de ministres fédéraux aux environs de 40, faisant du Cabinet canadien l'un des plus pléthoriques en Occident. A titre de comparaison, le Cabinet projeté



d'Angela Merkel compte 15 membres, et seulement 7 des 16 Länder y comptent un représentant.

## **CONCLUSION : DE L'EFFICACITÉ DES MÉCANISMES DU FÉDÉRALISME INTRA-ÉTATIQUE**

Les mécanismes décrits plus haut, ainsi que ceux que l'on propose d'y ajouter, visent tous des finalités du même ordre : accentuer la représentativité régionale des organes de l'État central, sécuriser les petites provinces et les minorités linguistiques, fortifier le sentiment d'identification à un ensemble qui respecte les différences ou, pour reprendre la rhétorique en vogue sous Trudeau durant les années 80, « renforcer le pouvoir qu'a le Parlement du Canada de parler et d'agir au nom de tous les Canadiens ». Réussissent-ils à atteindre ces objectifs?

Ils y réussissent dans une certaine mesure. Il suffit d'imaginer quels choix référendaires les Québécois auraient faits si le gouvernement canadien était demeuré aussi peu sensible au fait francophone qu'il l'était durant les années 50. Il reste que ces mécanismes en laissent plusieurs insatisfaits, pour des raisons qui ne sont pas exclusivement canadiennes. L'aliénation de l'ouest et le souverainisme québécois constituent autant d'indications de leurs limites. Le second a pris son essor alors que des Québécois ont occupé la fonction de premier ministre fédéral presque sans interruption depuis 1968 et ont occupé des postes nettement plus névralgiques que par le passé. Le Reform Party, expression de l'aliénation de l'ouest, a percé à une époque où ces provinces étaient mieux représentées que jamais au sein du cabinet fédéral.

Dans une étude pénétrante, Pippa Norris a démontré les limites des mécanismes visant à protéger les minorités et à refléter les régions. Contrairement aux postulats optimistes d'Arend Lijphart et à son apologie

inconditionnelle du consensualisme, il est loin d'être évident que ces pratiques aient pour résultat un attachement plus profond des minorités à l'ordre constitutionnel. Les raisons sont multiples. Par exemple, la représentation équitable des minorités au Parlement ne garantit pas leur inclusion dans les organes gouvernementaux. Même équitablement représenté ou légèrement surreprésenté, on demeure un minoritaire, perpétuellement habité par la hantise de voir « les autres » se coaliser contre soi. Une propagande efficace peut faire des représentants de la minorité au sein des organes centraux de simples pions camouflant la domination de la majorité, voire des traîtres. Leurs succès peuvent être banalisés, leurs échecs (car on ne peut gagner toujours) être montés en épingle. Les ressources de l'idéologie sont proprement inépuisables lorsqu'elles sont mises au service d'une foi sans limite dans les vertus du particularisme et de « l'entre soi ».

Observons aussi que les mécanismes en questions viennent souvent en contradiction avec le principe de l'égalité démocratique. La surreprésentation des provinces déclinantes aux Communes et celle des petites provinces au Sénat peuvent être critiquées comme autant d'accrocs sérieux à l'égalité. La nécessité de représenter les provinces au sein du Cabinet contredit parfois le principe de la compétence individuelle.

Il reste que ces mécanismes sont inspirés par une perspective foncièrement généreuse et par une confiance en la capacité des minoritaires d'évaluer rationnellement et sans complaisance leur poids réel et les avantages qui leur sont accordés. L'avenir dira si cette confiance est fondée.

Zaragoza, 10 de noviembre de 2005.