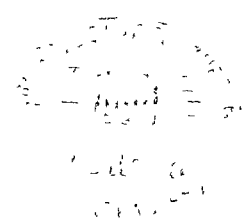


LE BICAMERALISME
ET SON APPLICATION AU SENAT CANADIEN

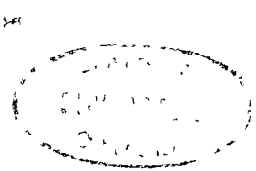
par (Fernand Tanguay)

Thèse présentée à la Faculté des
Sciences Sociales, Economiques et
Politiques de l'Université d'Ottawa
en vue de l'obtention de la maîtrise
ès arts.

Handwritten notes:
Hors pt 2
15/5/61
Commission
Détachement



Ottawa, Canada, 1961



UMI Number: EC56121

INFORMATION TO USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleed-through, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.

UMI[®]

UMI Microform EC56121
Copyright 2011 by ProQuest LLC
All rights reserved. This microform edition is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.

ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

RECONNAISSANCE

Cette thèse a été préparée sous la direction du révérend Père Jean-Marcel Bélanger, o.m.i., doyen de la Faculté des Sciences Sociales, Economiques et Politiques et de monsieur Guy Dozois, professeur à la même Faculté.

La revision du manuscrit a été faite avec beaucoup de diligence par monsieur Robert Dubuc, traducteur professionnel à la Société Radio-Canada.

Nous tenons à les remercier de leur bienveillante et précieuse coopération.

Fernand Tanguay.

I N T R O D U C T I O N

Le bicaméralisme, problème très ancien, ne serait-il pas une question d'actualité au Canada ? L'histoire des gouvernements révèle que nul autre corps législatif depuis l'établissement du système démocratique n'a peut-être suscité autant de controverses que la " seconde chambre " .

Les problèmes que comporte une législature divisée en deux chambres ont attiré l'attention du public canadien à plusieurs reprises, notamment en 1874, 1911 et 1925. Plus récemment, en 1956, le député de Prince-Albert monsieur John Diefënbarer, après avoir été choisi comme chef du parti conservateur, déclara qu'une réforme de la chambre haute s'imposait.

C'est alors que l'idée nous est venue d'étudier la question. La première partie de cette thèse nous montre le fonctionnement de diverses chambres hautes dans l'antiquité et le moyen âge ainsi que les transformations qu'elles ont subies sous les grands courants de la pensée moderne.

Après avoir pris connaissance de la théorie, nous serons en mesure, dans une deuxième partie, d'attaquer le problème canadien, en tenant compte de l'aspect historique, politique et sociologique de la question: ce qui pourrait peut-être nous aider davantage à comprendre les difficultés auxquelles auraient à faire face, les hommes politiques qui tenteraient d'apporter des changements à la situation actuelle.

P R E M I E R E P A R T I E

LE BICAMERALISME

Chapitre I - Description historique du sénat.

Chapitre II -La théorie politique aux XVIIIe et XIXe siècles.

CHAPITRE PREMIER

DESCRIPTION HISTORIQUE DU SÉNAT

Dans notre vingtième siècle, les gouvernements dépensent des sommes considérables pour les essais nucléaires et la défense nationale. Cependant on sent beaucoup moins le besoin de se défendre contre soi-même ou contre l'ambition de dictateurs toujours à l'affût du pouvoir. A l'époque de César comme à celle d'Hitler, l'histoire s'est répétée dans un décor différent. Aussi loin que l'on remonte, on voit presque tous les peuples commettre de très graves erreurs au nom de la démocratie. Par exemple, c'est la république d'Athènes qui exile Aristide, force Socrate à boire la ciguë, fait assassiner Périclès pour subir ensuite les lois de Philippe. C'est Rome chassant Tarquin l'Ancien pour devenir ensuite la proie des factions et, après s'être donnée à César, retomber, peu après, sous le joug de Tibère, Néron et Caligula.

Par ailleurs on a toujours reconnu que l'âge mûr, préparé par une longue expérience de la vie et possédant la science des hommes, a un certain droit au gouvernement d'une nation. Mais la question qui a toujours préoccupé les

hommes politiques est de savoir quel rôle ce groupement d'hommes compétents peut remplir et la limite de leur pouvoir. En d'autres termes, un des grands problèmes a toujours été de chercher à concilier aristocratie et démocratie pour arriver à un meilleur gouvernement.

Les foules¹ se laissent prendre si facilement au piège d'un homme habile, souvent un démagogue, sans considérer la rectitude de son jugement et ses aptitudes à gouverner.² L'histoire prouve pourtant qu'un contrepoids est parfois nécessaire pour tempérer les passions du peuple, aussi bien que celles de ceux qui cherchent à l'exploiter. Cet élément modérateur, inventé par les premiers législateurs connus et transformé au cours des siècles, est le sénat.

I- EPOQUE PRECHRETIENNE

Au temps de Moïse et de ses successeurs, qui gouvernaient le peuple comme des chefs uniques commandant à tous, l'on retrouve un conseil de législateurs formé d'hommes expérimentés. "J'ai pris dans vos tribus des hommes sages et distingués et je leur ai confié le gouvernement..."³

1- David Krech et Richard Crutchfield: Théorie et Problèmes de Psychologie Sociale, Tome Second P.431 P.U.F. 1952

2- Encyclopédie des Sciences Sociales 1935 voir:propagande

3- Deutéronome (1,15)

Tout aristocratique que cette institution puisse paraître, il n'en reste pas moins qu'elle était pourvue d'un caractère démocratique car ces anciens étaient choisis dans l'ensemble du peuple: "Choisis parmi tout le peuple des hommes sages..."¹ Un autre texte du Deutéronome nous laisse penser que le peuple lui-même élisait ce groupe de législateurs: "Délégués d'entre vous des hommes sages."² C'est apparemment le meilleur exemple de constitution que nous puissions trouver sous la loi ancienne.

Athènes

Plus de cinq cents ans avant l'ère chrétienne, le fameux législateur Solon forma à Athènes son "conseil des cinq cents" qu'il créa, dit Plutarque, "afin d'opposer une digue aux écarts de la démocratie."³ Ce sénat, divisé en dix sections ou pritanes, assumait de fait l'administration complète de la chose publique, la gestion absolue des finances de l'Etat et la levée des impôts. Il revisait les lois, surveillait la conduite des magistrats et jugeait les crimes non prévus par la loi. Seul le sénat avait le droit de convoquer l'assemblée du peuple et de la présider. Nul sujet ne pouvait être proposé à l'assemblée du peuple

1- Exode, (XVIII, 21)

2- Deutéronome, 1,13

3- Cité et traduit par F. X. Trudel, Nos Chambres Hautes 1880

ni y être discuté sans avoir été au préalable proposé au sénat et accepté par celui-ci. Ces sujets étaient ensuite portés à l'assemblée du peuple à moins que ce ne fut l'une de ces questions sur lesquelles l'assemblée du peuple avait délégué au sénat des pouvoirs absolus, ce qui avait lieu, semble-t-il, pour un grand nombre de matières. Ainsi, cette prérogative presque exclusive de proposer les mesures et le fait qu'il possédait presque seul le pouvoir exécutif donnaient au sénat une grande puissance d'action politique, dans toute la république d'Athènes.

Spartes

C'est Lycurgue lui-même qui rédigea la constitution spartiate après avoir, dit-on, étudié les constitutions de l'Egypte et celles déjà existantes en Asie. Cette constitution divisait le pouvoir public en trois branches différentes: royauté, sénat et assemblée populaire.

1) Deux rois, issus du sénat, présidaient tant aux cérémonies religieuses que civiles et partageaient avec le sénat l'initiative des lois et le commandement des armées.

2) Un sénat, composé de 28 membres élus à vie, possédait des attributions législatives, exécutives, judiciaires et censoriales. Ces sénateurs devaient être nobles de naissance, faire preuve de hautes qualités intellectuelles et morales et avoir au moins soixante ans. C'est ainsi

qu'avec les rois qui présidaient à leurs réunions, ils avaient l'initiative de toutes mesures, préparaient et proposaient toutes les lois concernant la guerre, la paix, les alliances et exerçaient un droit général de surveillance sur la vie privée des citoyens. En outre, ils jugeaient des matières criminelles et condamnaient les coupables à l'amende, à la dégradation ou à la mort, suivant le cas, et cela sans avoir à se conformer au code écrit.

3) Une assemblée du peuple choisissait les magistrats réglait les taxes ou répartitions de contributions payables à l'Etat, et admettait ou rejetait les lois proposées par le sénat.

Rome

Le triple pouvoir était aussi à l'honneur: Unus, Pauci, Plurimi, comme aimaient à le répéter les écrivains romains.

- 1) Le pouvoir des rois, consuls, tribuns et censeurs
- 2) Le pouvoir sénatorial
- 3) Le pouvoir des comices et des curies

Les fameux pères conscrits du sénat romain étaient d'abord élus par les curies romaines, puis par les consuls, les tribuns et les censeurs, enfin, choisis parmi les citoyens les plus riches et les plus éminents sous le rapport de la science et du talent. Ils devaient aussi avoir rempli les

plus hautes magistratures ou le commandement général des armées. Ils étaient revêtus de plus amples pouvoirs administratifs, législatifs et judiciaires.

En matière d'administration, c'est au sénat que fut confiée pendant longtemps la nomination des proconsuls et en général de tous les gouverneurs des provinces ainsi que des magistrats. Même, il fut un temps où le sénat romain exerçait la presque totalité des pouvoirs administratifs, législatifs et judiciaires de la République. Sous l'Empire, avant que les armées se fussent arrogées le droit de porter leurs généraux au trône impérial, l'élection du souverain appartenait au sénat. Il avait de plus la direction et le contrôle du trésor public, l'administration municipale de la ville de Rome et le droit de frapper la monnaie.

Au point de vue judiciaire, sous Auguste, les sénateurs constituaient de plus une haute cour de justice pour juger les crimes capitaux, les attentats contre l'Empire ou la personne de l'empereur ainsi que les délits des magistrats provinciaux; ils formaient également une cour d'appel en dernier ressort des jugements de tous les autres tribunaux.

Au point de vue législatif, le sénat eut toujours le contrôle absolu de la législation. Les sénateurs pouvaient légiférer même sans le concours des comices, et même, sous

Auguste, les sénatus-consultes remplacèrent les lois.

II- EPOQUE BARBARE

Le sénat romain fut maintenu même sous Odoacre, roi des Hérules, et Théodoric, roi des Ostrogoths, qui détruisit l'empire romain d'Occident en 476. Ce fut le roi des Goths qui, le premier, supprima le sénat et en extermina les membres en 552. Il semble que les Goths furent les seuls à rejeter le sénat d'une façon absolue.

Lors même du partage de l'Empire, un sénat fut établi à Constantinople et on le retrouve toujours sous une forme ou l'autre durant toute la durée du Bas-Empire.

III- EPOQUE MEDIEVALE

Passant au moyen âge, l'on trouve que presque toutes les républiques italiennes eurent des institutions équivalant aux pouvoirs monarchique, aristocratique et démocratique.

Venise

Pendant longtemps cependant, cet équilibre manque à Venise qui était alors peut-être la plus importante des républiques italiennes. Aussi a-t-on vu une succession ininterrompue de conspirations, de désordres et de luttes. Mais l'équilibre ne tarda pas à se rétablir et Venise connut,

outre la magistrature du doge, 1) le Conseil de Signori
2) le Consilio Grande: deux corps aristocratiques composés
de nobles 3) le Consiglio di Pregadi, ou sénat, d'abord
composé de 60 membres, en comprendra jusqu'à 250. Ce
corps était, en quelque sorte, l'âme de la république
4) enfin le Consiglio proprio delli dieci.

Le conseil des Pregadi, ou sénat, délibérait sur
toutes les matières de politique, d'administration et de
police intérieure. Il avait charge de l'administration
des finances, de la répartition d'impôts, des emprunts,
de l'emploi des revenus, de la nomination aux charges impor-
tantes telles que: agences diplomatiques, commandement
militaire etc. Cependant, il faut noter qu'il avait besoin
du concours du Grand Conseil pour augmenter les taxes ou en
prélever de nouvelles.

Gênes

On trouve une organisation similaire dans la républi-
que de Gênes. Il y avait en effet, un doge et un grand
sénat composé de 1) 10 des seniores formant un pouvoir à part
2) de 400 nobles 3) des citoyens élus annuellement. Ces
trois éléments maintenaient la balance des pouvoirs. Cepen-
dant plusieurs autres républiques italiennes, telles que
Florence et Bologne, furent victimes de l'absolutisme.

Allemagne

Les chambres hautes existaient aussi dans les villes libres d'Allemagne telles que Hambourg, Lubeck, Frankfort etc. Il semble que le gouvernement de ces villes fonctionnait très bien pour le plus grand bénéfice de ses citoyens.

Autres pays d'Europe

Nous retrouvons encore les chambres hautes, semblables à celles que nous connaissons aujourd'hui, au début de plusieurs monarchies européennes. En France, en Angleterre aussi bien que chez les races germaniques, les pairs étaient les vassaux immédiats du roi. Bien que l'histoire ne nous transmette rien de bien précis sur ce point, plusieurs écrivains cependant parlent de la Cour des Pairs de Charlemagne.

Le mot pair vient du latin par: égal. Il a eu successivement quatre acceptions différentes en France:

1) "Sous les deux premières races, le nom de pair, du latin (pares-égaux), a été donné d'une manière générale à tous les guerriers, à tous les compagnons d'armes.

2) Sous la féodalité, on nomma pair ou pair de fief les vassaux égaux entre eux et chargés de se juger réciproquement.

3) A partir de Philippe Le Bel, la pairie cessa d'être exclusivement attachée à la propriété d'un fief. Les rois

de France, de leur autorité, créèrent des pairies et octroyèrent aux titulaires les mêmes privilèges et les mêmes honneurs qu'aux pairs de fiefs.

4) Sous la Restauration, on appela pair les membres de la Chambre aristocratique créée en 1814, pour exercer le pouvoir législatif concurremment avec la Chambre des députés; ils étaient nommés à vie par le roi et leur dignité était héréditaire de mâle en mâle. La Chambre des pairs, modifiée dans sa composition en 1830 (la pairie cessant d'être héréditaire et le nombre des pairs devenant limité) fut supprimée en 1848."¹

IV- CONCLUSION

Nous avons donc interrogé l'histoire ancienne comme l'époque médiévale et nous avons entendu de grands témoignages concernant les chambres hautes. Monarchistes, démocrates et républicains, la plupart ont proclamé l'utilité de cette noble et ancienne institution. Jérusalem, Athènes Lacédémone, Rome, Constantinople, Paris, Londres, Vienne, Madrid, toutes ces villes ont reconnu une certaine valeur à cet élément de pondération dans la législation, due particulièrement à la sagesse de l'âge et de l'expérience.

1- Nouveau Larousse Universel, Ed. 1948

Après avoir jeté un coup d'oeil sur quelques gouvernements consacrés par l'histoire comme de bons gouvernements, nous avons constaté que la chambre haute jouait alors un rôle très important.

Cependant le problème allait se poser de nouveau et d'une façon nouvelle après les grands développements des constitutions dites modernes.

DEUXIEME CHAPITRE

LA THEORIE POLITIQUE AUX XVIIIe ET XIXe SIECLES

Au début du XVIIIe siècle, la tradition séculaire des secondes chambres est remise en question. Plusieurs philosophes, à la suite de Montesquieu, entreprirent d'étudier la théorie politique des chambres hautes. Comme dans l'antiquité, la grande préoccupation des peuples était la liberté. Mais à ce moment, le mot "peuple" n'avait pas le sens qu'il prendra plus tard au XIXe siècle; il signifiait plutôt les bourgeois bien nantis qui, presque exclusivement, s'intéressaient à la chose publique.

Nous verrons d'abord la théorie politique répandue aux XVIIIe et XIXe, puis nous en analyserons les résultats en étudiant quelques applications pratiques.

I- THEORIE

On peut déceler deux grands courants dans cette société devenue individualiste: un courant libéral et un courant égalitaire.

1- Le courant libéral. Le libéralisme est une doctrine qui réclamait le progrès par la liberté en s'opposant à l'autorité plus ou moins absolue de la Royauté ou de l'Eglise. C'est dans la première partie du XIXe siècle que s'épanouit en France la pensée politique libérale. Les libéraux sont immédiatement amenés à combattre sur deux fronts: contre les régimes autoritaires d'abord contre la démocratie absolue héritée des Jacobins ensuite. Précisément, l'un des leitmotifs de la pensée libérale sera l'inspiration anticoncentralisatrice, antiunitaire, en un mot fédéraliste.

On trouve un exemple de cette inspiration chez Benjamin Constant, qui place la liberté au-dessus de tout et l'identifie avec l'individualisme. Georges Vedel écrit dans la Pensée Politique: "C'est dans Benjamin Constant que l'on trouverait indiquée la recette de la décentralisation, non pas qu'il ait le sentiment que ces sociétés intermédiaires aient une réalité quelconque, mais parce qu'elles sont un écran entre le tyran, i.e. le pouvoir - le pouvoir démocratique comme les autres - et l'individu."

John Locke (1632-1704)

Nous retrouvons l'esprit du libéralisme bien exprimé par la voix de plusieurs philosophes du XVIIIe siècle, particulièrement par John Locke qui a exercé une grande influence

sur son époque. On rencontre d'ailleurs certaines de ses idées dans la déclaration d'Indépendance américaine ainsi que dans la déclaration des droits de l'homme en France et aux Etats-Unis: notamment l'idéal des libertés civiles i.e. liberté de pensée, d'expression et d'association, le respect de la **propriété privée** et le contrôle des institutions politiques par l'information.

Charles de Montesquieu (1689-1755)

Ce célèbre publiciste français s'intéressa à la question des secondes chambres. Il a sûrement, lui aussi, influencé les constituants de son siècle et même ceux des siècles à venir. Montesquieu se base presque exclusivement sur l'expérience des anciens pour porter son jugement. C'est dans son oeuvre maîtresse "De l'esprit des lois" que l'on retrouve l'essentiel de sa pensée. "Il (le peuple) a besoin, dit-il, comme les monarques, et même plus qu'eux, d'être conduit par un conseil ou un sénat. Mais pour qu'il ait confiance, il faut qu'il en élise les membres; soit qu'il les choisisse lui-même, comme à Athènes; ou par quelque magistrat qu'il a établi pour les élire, comme cela se pratiquait à Rome.(...) Les arrêts du sénat avaient force de loi pendant un an; ils devenaient perpétuels que par la volonté du peuple."¹

1- Montesquieu: De l'Esprit des lois, livre IIe, ch. 2

"Si l'on établit un corps fixe qui soit par lui-même la règle des moeurs, un sénat où l'âge, la vertu, la gravité, les services donnent entrée; les sénateurs exposés à la vue du peuple, comme les simulacres des dieux, inspireront des sentiments qui seront portés dans le sein de toutes les familles."¹

Plus loin, il pose la question de la durée du terme sénatorial. Il se prononce catégoriquement en faveur de l'élection à vie, dans les termes suivants: "On a douté si les membres du sénat dont nous parlons doivent être élus à vie, ou choisis pour un temps? Sans doute qu'ils doivent être choisis pour la vie, comme cela se faisait à Lacédémone et à Athènes même. (...) Maxime générale. Dans un sénat, fait pour être la règle, et, pour ainsi dire le dépôt des moeurs, les sénateurs doivent être élus pour la vie. Dans un sénat fait pour préparer les affaires, les sénateurs peuvent changer. (...) L'esprit, dit Aristote, vieillit, comme le corps. Cette réflexion n'est bonne qu'à l'égard d'un magistrat unique et ne peut être appliquée à une assemblée de sénateurs."²

1- Montesquieu: De l'esprit des-lois, livre Ve, ch. 7
2- Ibidem.

Alexander Hamilton (1757-1804)

Les constituants américains ne partageaient pas l'idée de Montesquieu concernant la durée à vie des sièges. Ils prétendaient que le peuple évolue, change d'idée et que les sénateurs qui le représentent doivent aussi changer.

A propos de l'expérience américaine, il y a lieu de noter qu'une seconde chambre apparaissait très importante dans l'esprit des citoyens et voici pourquoi: la Constitution fédérale de 1787 a apporté non seulement l'Etat fédéral mais encore quelques-unes de ses recettes juridiques classiques par lesquelles l'Etat fédéral se caractérise encore de nos jours.

La constitution américaine est sûrement une très belle manifestation de l'esprit libéral. En effet, elle repose sur la ferme conviction que le gouvernement doit travailler dans les limites établies par la loi, que la législation soit faite par des représentants du peuple, et que, toutes les branches d'un gouvernement doivent être responsables devant le peuple, celui-ci devant progressivement inclure toute la population adulte du pays. L'importance attachée aux libertés civiles est clairement exprimée dans le préambule de ce document: "We, the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish

justice, insure domestic tranquillity, provide for the common defense, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America."

L'établissement d'une seconde chambre aux Etats-Unis est une conséquence immédiate des grands principes du siècle. Voyons comment Alexander Hamilton justifie dans "The Federalist" l'utilité d'une chambre haute aux Etats-Unis:

1-"Il peut arriver sous un régime républicain..., que les administrateurs de la chose publique oublient leurs devoirs envers leurs cométants et soient infidèles à l'important mandat qui leur a été confié. Envisagé sous cet angle, un sénat en tant que deuxième chambre de l'Assemblée législative, distincte de la première et revêtue des mêmes pouvoirs, constitue dans toutes les circonstances un frein salutaire à l'arbitraire du gouvernement.(...)

2- Un autre indice de la nécessité du sénat, c'est la tendance qu'accuse toute assemblée délibérante quelque peu nombreuse à céder à l'impulsion des passions soudaines et violentes ou encore à sanctionner des résolutions outrées et pernicieuses sous la dictée des chefs de factions. (...)
... un corps délibérant destiné à remédier à cette faiblesse devrait en être délivré lui-même et il faudrait que ses membres en fussent moins nombreux. De plus ce corps devrait être d'une grande fermeté et devrait être en fonction pour une longue période. (...)

3- Le sénat est appelé à suppléer à une autre faiblesse: l'ignorance des fins et des principes de la législation. (...) Un bon gouvernement comporte deux classes: 1) la fidélité au principal objectif de tout gouvernement i.e. le bonheur du peuple. 2) la connaissance des meilleurs moyens d'atteindre ce but. (...)

4- L'instabilité des conseils publics provenant d'une rapide succession de nouveaux membres, quels que soient leurs titres, montre des plus clairement la nécessité de quelque institution stable, dans le gouvernement. (...)

5- Cette raison montre bien que l'utilité d'un sénat est le besoin d'un véritable sentiment national. (...)

Alexander Hamilton ajoute un peu plus loin une autre considération essentielle dans une fédération, qui donne un sens tout spécial à une seconde chambre, à savoir: la nécessité de conserver dans toute son intégrité la souveraineté que possède les Etats ou les divisions locales et le besoin de maintenir les droits acquis de sections et de minorités. Ces choses sont fondamentales dans un système fédéral et leur sauvegarde est certainement une obligation très importante du sénat. Toutes ces luttes, nées à partir du moment où la constitution est entrée en vigueur, ont été, d'ailleurs dans le sens de l'union i.e. dans le sens de la force du pouvoir fédéral: par exemple l'affirmation de la compétence de la Cour suprême en matière constitutionnelle au début du XIXe siècle; puis la découverte de la théorie juridique des pouvoirs implicites, qui permet au gouvernement de faire non seulement ce qui est dit en termes clairs dans la constitution mais encore ce qui est impliqué par sa mission

1- Traduction, Hansard 1925, vol. I p. 910-911.

constitutionnelle. Ce sont là toujours des victoires de l'unité.

En vain juristes et hommes politiques attachés à la tradition antifédéraliste, au sens américain du mot, essaieront de résister soit par des théories juridiques comme celle de la nullification, soit par des actes. La guerre de Sécession tranche la question en faveur du pouvoir central. Dans toute cette évolution, le sénat apparaît comme la sauvegarde de la liberté des Etats membres de la fédération. Le peuple voit dans cette chambre le rempart contre l'empiètement du pouvoir central. Aussi les sénateurs selon la Constitution de 1787 étaient-ils choisis par les législatures pour défendre les intérêts des Etats.

"The Senate of the United States shall be composed of two senators from each State, chosen by the Legislature thereof, for six years and each Senator shall have one vote." Sec. 3

John Stuart Mill (1806-1873)

Dans son traité sur le gouvernement représentatif, John Stuart Mill déclare qu'il ne croit pas dans la révision accomplie par une deuxième chambre.¹ Mais, Mill voyait une chambre populaire où les minorités et les intérêts importants

1- ... set little value on any check which a Second Chamber can apply to a democracy otherwise unchecked Ch. XIII.

de l'Etat seraient adéquatement représentés. Cependant les Anglo-Saxons n'ont accepté l'idée de représentation d'après la population qu'après plusieurs années et ils ont trouvé un autre moyen de gouverner: le parti politique. Mill n'a jamais bien accepté cette idée. Dans l'organisation des partis politiques, prétend-il, la démocratie est contrôlée dans une certaine mesure. Les cadres d'un parti doivent être aussi larges que possible afin d'attirer le plus grand nombre d'électeurs. Beaucoup de ses contemporains voient dans l'organisation politique des partis la meilleure sauvegarde contre les excès et les abus de pouvoir.

Par ailleurs, beaucoup d'autres raisons ont été mentionnées par des hommes politiques ou par les experts de la chose publique pour la conservation du sénat, même du temps de Mill. Les observateurs les mieux avertis ont remarqué un certain déclin dans un bon nombre de pays du niveau intellectuel et professionnel des membres de la chambre basse. En effet les partis politiques depuis leur existence ont tendance à choisir des hommes qui ont un certain prestige et qui sont susceptibles de remporter une victoire dans leur comté ou leur département mais ne se demandent pas si cet homme pourra, s'il est élu, apporter à la nation des idées sérieuses et des considérations utiles

sur la législation nécessaire. Les partis politiques se choisissent un certain nombre de leaders, ou de dirigeants, habiles et compétents mais ne se soucient guère des autres. Les autres membres du parti deviennent un instrument qui permet à la tête de prendre le pouvoir et de gouverner.

Dans certains pays, le milieu social exige plus de leurs députés que d'autres. Par exemple, en Angleterre un député est souvent appelé à présider des cérémonies publiques où il doit prononcer des allocutions tant à caractère politique que civil. Le peuple attend beaucoup de lui et exige de lui une certaine compétence et un certain degré d'instruction. En France le député se doit à ses électeurs qui réclament de lui des services qui vont lui demander beaucoup de dévouement sans quoi, il compromet sa prochaine élection.

Mill soutient alors que les chambres hautes peuvent être une sauvegarde contre la tyrannie des partis politiques. En effet dans le système anglais, il arrive souvent qu'un parti très fort ignore l'opposition et agit en dictateur. L'opposition peut parler des heures et des heures et l'on se refuse à considérer son point de vue. Dans pareil cas, il reste le sénat qui peut faire valoir d'autres opinions à condition qu'il ne soit pas lui aussi l'instrument ou le complice d'une dictature politique. Voilà pourquoi John S. Mill s'est finalement résigné à accepter le bicaméralisme.

2- Le courant égalitaire. Une autre force allait avoir une grande influence sur les gouvernements d'Etats modernes, c'est l'idée d'égalité. Elle prend ses sources en Grande-Bretagne avec Jeremy Bentham.

Jeremy Bentham (1748-1832)

Il avait comme principe de base; "le plus grand bonheur de la majorité" au moyen de la participation de tous dans le choix des législateurs.

a- Le philosophe anglais prétend¹ que la dualité des chambres est un moyen de "donner à la minorité l'effet de la majorité." Avec un sénat qui a le pouvoir de rejeter les projets de loi, la majorité d'une voix à la chambre haute, selon notre procédure parlementaire, serait suffisante pour faire échouer un vote même unanime de l'autre chambre.

b- "Cette division est propre à favoriser deux intentions différentes selon la qualité des membres ainsi distribués. S'agit-il d'ordres, par exemple, noblesse et communes ? Le résultat est de favoriser une prépondérance indue, de mettre en opposition les intérêts d'une classe particulière avec les intérêts de la nation même. S'agit-il de deux assemblées sans distinction ? Le résultat est de favoriser

I- Tactiques des Assemblées législatives par Jérémie Bentham
Extrait de manuscrit par Et. Dumont Ch. IV, Division
du corps législatif en deux assemblées.

la corruption. Qu'on ne puisse assurer la majorité dans l'une, cela suffit, on peut négliger l'autre."

c- "Chaque assemblée sera privée d'une partie de lumière qu'elle aurait eue dans un état de réunion." etc

d- "Cette division entraîne nécessairement d'inutiles longueurs. Deux assemblées ne sauraient s'occuper en même temps de la même affaire, au moins dans tous les cas où il y a des documents originaux à présenter, des témoins à entendre; de là, double travail, double délai."

e- "Le résultat final de cette division est d'opérer une distribution de pouvoirs qui donne à l'une des assemblées l'initiative et réduit l'autre à une simple négative. Source naturelle et féconde d'opposition indue, de querelles, d'inaction et de perpétuité des abus ... Il s'établira non par le droit mais par le fait d'une distinction des deux puissances, l'une douée de l'initiative et l'autre de la simple négative."

C'est ainsi que le philosophe anglais résumait sa pensée au sujet d'une législature à double branche. Il ne faut donc pas être surpris de sa réponse négative lorsque Lafayette, après la Révolution de juillet, demanda à Bentham: "In France shall we not have a chamber of peers ?"¹

1- "Bentham on the Theory of Second Chambers", Lewis Rockow. In American Political Science Review? 1928 vol. XXII p. 577

Selon Bentham, le meilleur veto, s'il doit y en avoir, c'est celui du peuple devant qui le gouvernement est responsable. Est-il nécessaire de rappeler ici le principe sacré de Bentham: "The greatest happiness of the greatest number can be attained solely by the participation of all in the selection of governors."¹ C'est encore lui qui dit: "It passes the wit of man to construct an effective second chamber."² C'est donc dire que Bentham reconnaît une certaine valeur à la chambre haute idéalement conçue mais il ne voit pas comment on peut l'organiser d'une façon efficace pour l'Etat. Un des commentateurs de Bentham écrit: "Whatever may be the defense of a Second Chamber, once we attempt to organize one we face an insurmountable problem."³

Bentham ne considère pas du tout le rôle que pourrait jouer une chambre haute dans un Etat fédéral. Il analyse seulement le problème en relation avec l'Etat unitaire.

Dans une fédération, les citoyens des diverses régions n'ont pas tous les mêmes intérêts. Il faut aussi prévoir l'ambition des grands chefs politiques concernant les relations avec d'autres nations. Le peuple lui-même sera souvent prêt à sacrifier un peu de sa prospérité pour continuer

1- Op. Cit., Ch. IV

2- Cité par J.A.R. Marriott, Second Chamber, London. 1910 p. 1

3- Lewis Rockow, "Bentham on the Theory of Second Chambers"
idem p. 589.

de vivre en paix. Par ailleurs les chefs politiques de la nation sont pris dans l'engrenage international et seraient peut-être portés à oublier les intérêts particuliers du peuple qui, selon la théorie, est souverain.

Les législateurs représentent tout le peuple. - L'idée émise par Bentham concernant l'élection des représentants fit son chemin: il croyait à la participation de tous dans le choix de législateurs et voyait là le seul moyen d'arriver au plus grand bonheur de la majorité.

Le but d'une élection au moyen âge n'est pas la représentation de l'électeur mais la sélection d'un représentant par des personnes autorisées à les sélectionner au nom de la communauté.¹ "Voter n'est pas un droit personnel mais l'accomplissement de son devoir envers la communauté." Le nom de "chambre des communes" signifie la chambre des communautés. Les élus ne représentaient pas les habitants des circonscriptions administratives mais différentes catégories d'intérêts: propriétaires terriens, marchands et artisans; la représentation n'était pas géographique et numérique mais fonctionnelle. Cette conception a d'ailleurs duré jusqu'au milieu du XIXe siècle. Elle a été soutenue par Disraeli jusqu'en 1875.

1- Pollard The Evolution of Parliament p. 153-152

En Grande-Bretagne la réforme électorale de 1832 institua le suffrage censitaire,¹ suffrage des classes moyennes, mais le pouvoir politique resta aux mains de l'aristocratie. A partir de 1885, la Grande-Bretagne a un régime électoral plus éloigné du suffrage universel des hommes. En 1915 une nouvelle réforme était indispensable avec les tendances égalitaires qui se prononçaient de plus en plus. Voilà pourquoi en 1918, tous les hommes majeurs eurent le droit de vote, ainsi que les femmes de plus de 30 ans. Celles de 21 à 30 ans ne deviennent électrices qu'en 1928. Les législateurs représentèrent enfin tout le peuple.

Aux Etats-Unis, le mouvement se manifesta par le changement dans le mode d'élection des sénateurs. Il commença vers la fin du XIX^e siècle; et de 1893 à 1912 on tenta cinq fois de faire passer en chambre basse la résolution à l'effet que les sénateurs soient élus au suffrage universel "comme les membres de la chambre populaire". Ce fut en 1913 que le 17^e amendement à la constitution américaine fut voté par les deux chambres et mis en vigueur. Il était donc inévitable que le statut des deuxièmes chambres fut remis en question, autrement elles allaient perdre leur efficacité. Reliquat du monde ancien et du monde médiéval,

1- Voir: Charles Seymour Electoral Report in England and Wales

elles devaient s'adapter aux grands courants de la pensée politique moderne.

Les auteurs de la constitution américaine, en donnant à leur pays une chambre haute, respectèrent alors une tradition déjà établie depuis longtemps par l'Angleterre. Aussi presque toutes les démocraties de civilisation occidentale qui se sont données des constitutions ont-elles accepté les principes du bicamérisme, qu'elles aient pris comme modèle le parlement anglais ou le congrès américain. Même la France, autant celle de 1830, que celle de 1875, a créé deux chambres malgré la popularité du dilemme de l'abbé Sieyès qui disait: "Quelle utilité peut avoir une deuxième chambre ? Si elle est d'accord avec la Chambre des représentants, elle est superflue, si elle est en désaccord, néfaste".¹

La majorité des pays d'Europe et d'Amérique ont préféré le bicaméralisme au monocaméralisme. On pense qu'une chambre de révision est utile et ne peut que maintenir le prestige de la législature en prévenant la hâte et l'empressement qui pourraient nuire aux mesures importantes. Le délai permet par ailleurs à l'opinion publique de se faire connaître. Enfin on considère que les projets de lois examinés une seconde fois par des hommes qualifiés pourraient être par eux

1- James Bryce Modern Democracies, N.Y. Macmillan, 1921 vol II
p. 399.
P

améliorés, tant dans leur forme que dans leur substance.

II- APPLICATIONS PRATIQUES

1- Pouvoirs et fonctions - Les pouvoirs et fonctions des diverses chambres hautes sont des plus variés et leur influence n'est pas sans relation avec le mode de sélection. Lord Bryce¹ (1838-1922) les divise en trois catégories:

a) Pouvoirs égaux des deux chambres: - Les chambres hautes, dont les pouvoirs, en théorie et en pratique, sont égaux à ceux de la chambre populaire, se rencontrent particulièrement aux Etats-Unis et en Australie. Le Sénat américain, pour sa part, a même plus de pouvoirs que la Chambre des représentants. En plus d'être un corps législatif, il sert de conseil au président, contrôle la politique étrangère et doit approuver les nominations des hauts fonctionnaires, faites par le président. Il est remarquable de voir l'influence qu'exerce le Sénat américain sur l'exécutif. Le vice-président des Etats-Unis est, de droit, le président du Sénat. C'est un personnage politique qui est bien près du président et joue un grand rôle dans la vie politique de la nation américaine. En cas de mort ou de démission du président, c'est même lui

1- James Bryce: op. cit.

qui devient ipso facto président de la fédération américaine.

b) Pouvoirs limités de la deuxième chambre: -Il y a les chambres hautes à qui la constitution attribue des pouvoirs presque égaux à ceux de la chambre populaire mais qui, dans la pratique législative, se révèlent nettement inférieures, par exemple, en Belgique et en Nouvelle-Zélande.

c) Pouvoirs réduits de la chambre haute: - Enfin, il y a les chambres hautes dont les fonctions sont bien réduites, tant en théorie qu'en pratique: c'est le cas particulièrement du Sénat des Pays-Bas et du Lagthing de Norvège. C'est surtout à cause des questions de finances qu'une si grande marge de pouvoirs existe entre les deux chambres. En effet comment une chambre qui n'est pas élue par les contribuables pourrait-elle légiférer en matière de finances ? Le contribuable a droit à un certain contrôle.

D'une façon générale, on peut dire que les pouvoirs des chambres hautes varient selon leur mode de nomination. Plus les sénateurs sont démocratiquement élus, plus ils ont de pouvoirs; plus le mode d'élection ou de nomination échappe au peuple, plus les pouvoirs sont restreints. On peut toutefois rencontrer des exceptions à cette règle.

En fait, aucun mode de nomination ne semble parfait ni exempt d'inconvénients.

2- Choix des sénateurs - Le mode de sélection des membres de la seconde chambre est donc d'une importance primordiale pour son fonctionnement. Voyons donc les trois principales méthodes utilisées dans nos démocraties:

- a) Le collège électoral: - Lorsque les sénateurs sont élus par un collège électoral, il existe une certaine crainte chez eux de déplaire à la chambre populaire et au peuple en général. Il y a parfois une rivalité entre les deux chambres qui permet d'établir la force et la supériorité de l'une d'entre elles particulièrement à l'occasion d'un débat où les deux chambres sont opposées et disposées à l'intransigeance.
- b) Election directe: - Le choix par élection directe s'avère-t-il meilleur ? Cette méthode assure-t-elle les qualités et les capacités requises pour former une chambre haute efficace ? Les sénateurs soumis au scrutin populaire ne requièrent rien de plus que l'habileté propre aux politiciens. Il est presque inévitable aussi que se dessine une rivalité de prestige entre les deux chambres. Les sénateurs, représentant nécessairement une circonscription plus vaste et par le fait même un plus grand nombre d'électeurs, prétendront à une plus grande autorité.

Un autre danger menace ce système électoral: si la chambre haute est élue au même moment, i.e. à la même élection que la chambre populaire, il est normal que le même parti domine les deux chambres. La seconde chambre ou chambre de vérification devient alors pratiquement inutile parce qu'elle est guidée par les mêmes intérêts politiques et que la majorité des membres des deux chambres sont alliés dans leur conquête du pouvoir. La discipline de parti, qui agit dans une chambre, s'étend à l'autre chambre lorsqu'elles sont dirigées par le même parti.

Qu'arrive-t-il, cependant, lorsque les élections ont lieu à des moments différents ? S'il s'écoule un intervalle sensible entre les deux élections, la dernière chambre élue, quelle qu'elle soit, prétendra, en cas de désaccord, mieux représenter l'opinion et le désir du peuple puisque son élection est plus récente. De plus, les candidats à l'une et l'autre chambre seront de même classe sociale et de même niveau intellectuel, et à peu près de même expérience. Et comme le poste de sénateur dans certains pays a souvent plus de prestige, les hommes les plus ambitieux se lancent plutôt du côté du sénat.

Donc, la ruse et la corruption peuvent être aussi répandues chez les uns que les autres. Les exigences d'âge n'y

changeront rien dans la pratique. En effet, les candidats des deux chambres sont habituellement des personnes au prestige reconnu dans leur milieu, ce qui - la plupart du temps - ne se révèle que dans l'âge mûr. Il semble bien qu'un sénat ainsi conçu et élu, ne saurait apporter à la nation que peu d'éléments nouveaux pour le bon gouvernement. L'expérience et les connaissances des membres des deux branches de la législature seront à peu près de même niveau. En principe, c'est l'égalité qui règne.

c) Choix par le gouvernement: - Le choix des sénateurs par le premier ministre lui-même ou par le Conseil des ministres n'apporte guère plus d'avantages. En effet, dans un tel rouage, les sénateurs sont en majeure partie choisis pour des considérations de partis et d'affiliation politique. C'est souvent un mode de récompense. Au Canada particulièrement où les sénateurs sont en quelque sorte les "Lords" de la nation, on choisit souvent des hommes d'une grande fidélité au parti ou des vétérans de campagnes électorales. Cette méthode peut cependant favoriser le choix de personnes compétentes, possédant une riche expérience humaine et politique mais qui pour diverses raisons n'ont jamais posé leur candidature. Il est regrettable que le parti politique se soit formé au sein de la chambre haute, puisque l'indépendance de jugement des sénateurs se trouve pour autant menacée.

Mais toutes les méthodes de choix des sénateurs ont des défauts et sont guettées par plusieurs dangers. Voilà pourquoi on a tant attaqué cette institution. La matière ne manque pas à celui qui veut entreprendre d'abolir les chambres hautes, aussi rencontre-t-on dans l'histoire un grand nombre "d'abolitionnistes", ou de propagandistes du monocaméralisme. En elles-mêmes, les chambres populaires ne sont pas moins imparfaites, mais elles sont plus sympathiques au peuple parce que plus proches de lui; elles tiennent leur souveraineté de lui et doivent lui rendre compte périodiquement. La chambre basse est toujours élue par suffrage populaire universel. En effet dans la majorité des pays libres, la totalité des citoyens majeurs ont droit de vote et parfois même tous ceux qui ont plus de dix-huit ans. Ceci est considéré comme la base de notre démocratie et un principe fondamental du dogme de la "souveraineté" du peuple. C'est cette théorie qui a produit un sénat électif tel qu'il existe actuellement aux Etats-Unis et en Australie. L'objection à ce système est comme il a été dit plus haut : pourquoi avoir deux chambres à pouvoir égal composées d'hommes de même calibre ? Est-ce qu'une chambre ne suffit pas ? Mais aussitôt qu'un pays veut exiger des qualités particulières des candidats: propriétés, expérience dans les services publics, immédiatement on proteste au nom de l'esprit égalitaire.

3) Conflit des deux chambres: - Il y a sept grands principes qui ont inspiré les diverses méthodes pour résoudre les conflits susceptibles de surgir entre les deux chambres.

a) La première façon est de limiter le nombre de refus de la chambre haute: v.g. si après deux refus catégoriques de la chambre haute, la chambre populaire se remet à l'étude d'un bill qui est encore adopté à la majorité, alors, la chambre haute devrait se soumettre au jugement de la chambre basse et accepter le bill.

b) Il a été suggéré que les deux chambres se réunissent en une seule pour les débats et pour le vote: le résultat total déterminant l'acceptation ou le rejet du bill.

c) Les deux chambres débattent la même question, dans leur assemblée respective mais on additionne le vote des députés avec celui des sénateurs, ainsi une seule décision résulterait de la majorité des votes.

d) A l'occasion d'une mésentente sur une question grave, il peut y avoir dissolution des chambres et immédiatement après l'élection, les deux chambres réunies prendraient le vote sur la question. C'est ainsi que l'on procède en Australie.

e) Un certain nombre de représentants de chaque chambre se réunissent en un comité mixte, et leur vote est décisif, à moins qu'il n'y ait égalité des voix. C'est de ce principe qu'est inspiré l'article 45 de la constitution de la Ve République en France.

f) La question est référée au peuple lui-même qui décide si oui ou non telle mesure présentée et discutée par les législateurs doit être acceptée ou rejetée. Le référendum existe actuellement en Suisse.

g) Augmentation du nombre de sénateurs. C'est ce principe qui est appliqué dans l'article 26 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Aucune de ces méthodes suggérées convient à tout pays sans distinction. Mais la constitution de plusieurs nations ne prévoit aucune solution en cas de désaccord, c'est presque une invitation à ceux qui votent en second lieu à sanctionner le bill présenté par la chambre populaire. Certaines suggestions énumérées plus haut pourraient être considérées et adoptées par plusieurs pays, compte tenu de leur population, du nombre de représentants qui siègent dans les deux chambres et d'autres conditions particulières au pays. Autrement l'une des deux chambres doit se soumettre au jugement de l'autre pour éviter une impasse.

Utilité actuelle de la chambre haute ?

Pouvons-nous encore considérer les chambres hautes comme utiles ou nécessaires de nos jours ? La vie politique des nations a bien évolué depuis l'Empire romain ou même depuis la Révolution française et pourtant les constitutions

les plus récentes n'ont pas renié le bicaméralisme. Le système bicaméral des nations libres est présentement des plus varié, au dire d'un humoriste anglais, le seul élément qui soit encore commun à tous est le chiffre "deux".

Donc il est impossible de répondre à la question posée sans s'arrêter à un pays en particulier pour étudier la seconde chambre depuis sa formation.

Nous aborderons donc l'analyse du sénat fédéral canadien en nous arrêtant sur ses antécédents, son origine et l'idée qu'en avaient les pères de la Confédération. Ce n'est qu'après cette étude que nous pourrons voir si la seconde chambre canadienne a rempli son rôle et si elle a encore sa raison d'être en 1961.

D E U X I E M E P A R T I E

LE SENAT CANADIEN

Chapitre III - Avant la confédération.

Chapitre IV - L'intention des Pères de la Confédération.

Chapitre V - Le sénat a-t-il rempli son rôle ?

CHAPITRE TROISIEME

AVANT LA CONFEDERATION

Aux environs de 1840, après une expérience de deux siècles de gouvernement colonial, le Canada était enfin doté d'un gouvernement responsable.¹ Les colonies d'Amérique septentrionale possèdent déjà cependant toutes les institutions politiques britanniques du gouvernement responsable: une chambre basse élue par le peuple, un conseil exécutif nommé, encore à cette époque, par Londres et un conseil législatif choisi par la Couronne. Celui-ci, conseillant le gouverneur, servait aussi de chambre haute ayant le droit d'accepter ou de rejeter les projets de loi proposés par la chambre basse.

Il est intéressant de noter que les hommes d'Etat du temps, tant ceux de la colonie que ceux de la mère patrie, avaient le souci de donner au nouveau pays des institutions qui s'inspiraient de celles de la Grande-Bretagne, pour

1- Lord Durham fut envoyé au Canada en 1838 pour faire une enquête. Il présenta un rapport dans lequel il recommandait l'adoption d'un gouvernement responsable pour la colonie. Effectivement le gouvernement responsable commença à fonctionner en 1849.

autant qu'elles pouvaient être compatibles avec l'état de dépendance à l'endroit d'un gouvernement supérieur.

Il y a deux origines à la chambre haute canadienne ainsi d'ailleurs qu'à celle des Etats-Unis: 1) l'implantation des institutions britanniques 2) la nécessité du contrôle impérial sur les colonies.

I-Tradition coloniale britannique au début - Ces institutions coloniales, vieilles de deux siècles, remontaient à l'immigration britannique en Amérique. En 1607, un petit groupe d'aventuriers anglais vint s'établir en Virginie dans l'intention de faire fortune. Il ne tarda pas à se donner un gouvernement copié sur celui de Westminster; ainsi naquirent les institutions politiques anglaises dans le nouveau monde. Dès lors, c'est la Compagnie de Londres (London Company), qui, ayant financé l'établissement de la petite colonie, en organisa le gouvernement dirigé par un conseil. Ce conseil, bien qu'il n'eût de compte à rendre qu'à la Compagnie, était dirigé par un président élu par les membres. Le groupe de dirigeants se révéla fort insuffisant devant les difficultés sans nombre auxquelles les colons eurent à faire face. C'est pourquoi au bout de trois ans, il fut remplacé par un gouverneur nommé directement par Londres. Sur la recommandation de la Compagnie, il choisit quelques conseillers pour l'assister dans sa tâche et pour le guider dans son administration. Ce nouveau conseil

était comptable au gouverneur qui, lui-même, l'était à la Compagnie. Ce gouvernement promulgait des lois répondant aux besoins des colons et souvent même les interprétait à la manière d'une Cour de justice. Etant donné le succès de cet organisme, il fut adopté comme la meilleure forme de gouvernement pour les colonies.

Le gouverneur et son conseil ne gardèrent cependant pas longtemps le monopole du pouvoir en Virginie: on ne tarda pas à le remplacer par un gouvernement représentatif suivant les idées libérales des actionnaires de la Compagnie.

En 1619, la proclamation du gouverneur Yearly arrivant d'Angleterre en annonçait l'avènement en ces termes:

"That they might have a hand in the governing of themselves, it was granted that a General Assembly should be held yearly once, whereat were to be present the Governor and Counsell, with two Burgesses from each plantation freely to be electre by the inhabitants thereof; this Assembly to have poser to make and ordaine whatsoever lawes and orders should by them be thought good and profitable for our subsistence."¹

Le 19 août 1619, la première Assemblée se réunissait à Jamestown. Un extrait du procès-verbal de cette première assemblée nous révèle l'ancienneté de la tradition procédurale encore en vigueur de nos jours.

1- Wertenbaker, Virginia under the Stuarts, p. 36

"The most convenient place we could find to sitt in was the Quire of the Church Where Sir George Yeardley, the Governor, being sett down in his accustomed place those of the Counsel of Estate sate nexte him on both hands excepte onely the Secretary then appointed Speaker, who sate right before him, John Twine, the clerk of the General Assembly, being placed nexte the Speaker, and Thomas Pierse, the Sergeant, standing at the barre, to be ready for any service the Assembly shoulde command him. But forasmuch as men's affaires doe little prosper where God's service es neglected, all the Burgesses tooke their places in the Quire till a prayer was said by Mr. Bucke, the Minister... Prayer being ended, ... all the Burgesse were intreated to retyre themselves into the body of the Church, which being done, before they were fully admitted, they were called in order and by name, and so every man tooke the oathe of Supremacy and entered the Assembly."¹

Comme nous pouvons le constater par les faits mentionnés plus haut, c'étaient bien à la volonté de la Compagnie que les représentants du peuple devaient se réunir une fois par an avec le gouverneur et son Conseil pour étudier la législation nécessaire au bien de la colonie. Il est bien évident que cette réunion annuelle se tenait alors dans une seule enceinte. Cependant, entre les sessions annuelles de cette assemblée, l'administration relevait toute entièrement du gouvernement et de son Conseil.

Ce mode de réunions conjointes des délégués du gouverneur et son Conseil ne devait continuer que quelques années.

1- Wertenbaker, Virginia under the Stuarts p. 37

D'une part, les représentants des colons se sentaient gênés, intimidés, dans leurs délibérations par la présence du Gouverneur; d'autre part, le gouverneur et ses conseillers devaient mal priser les questions "indiscrettes" sur l'administration et les suggestions "intempestives" auxquelles pouvaient se livrer les colons.¹ Environ trois siècles plus tôt, des motifs identiques n'avaient-ils pas provoqué en Angleterre la constitution d'une Chambre des communes distincte?² Les colons, eux, avaient l'habitude d'une Assemblée élue choisissant son président parmi les leurs. Elle était soustraite à l'influence du pouvoir dans ses délibérations sur les matières financières et l'élection de ses propres membres. Elle réclamait le droit de discuter tous les projets de loi et refusait ainsi au Conseil le pouvoir de légiférer indépendamment d'elle. Les causes immédiates de la séparation ont pu varier d'une colonie à l'autre. Cependant, peu à peu, toutes les colonies britanniques d'Amérique constituèrent des Assemblées choisies parmi le peuple et, à l'instar de la Chambre des communes anglaise, indépendantes du gouverneur dans leurs délibérations.

1- It is not improbable that the Governor sometimes found inconvenient the close contact with elected members which a single chamber entailed. Inevitably it led to an undue praying into executive business and interest of the Crown. Mackay: The Unreformed Senate of Canada p. 6-7

2- cf. Pollard A.F. The Evolution of Parliament, London 1920 p. 120 ss.

Cependant, les intérêts de la Couronne devant être sau-
vegardés le gouverneur appuyé de son conseil se réservait
le droit de soumettre des projets aux délibérations de
l'Assemblée et de rejeter toutes propositions venant de
celle-ci même en matière de finances. Le conseil exécutif
assumait en quelque sorte les fonctions de la Chambre des
Lords britanniques.

Etant donné que, parmi les colons, il y avait peu de
nobles, pas de classe riche et peu d'hommes instruits ou
habiles dans l'administration, on conçoit que dans ces con-
ditions, il ne pouvait être question d'établir une véritable
chambre haute non plus que d'élire une deuxième chambre popu-
laire. La victoire du Parlement anglais sur le roi et son
parti poussait la Couronne au maintien d'un contrôle encore
plus étroit sur l'Assemblée. Cette intention ne prévalut
pas sur les idées croissantes de liberté, d'autant moins que
le système en vigueur opposait constamment les représentants
des colons aux représentants du roi. Les conseillers de
celui-ci, choisis dans la colonie, avaient tendance à appuyer
les revendications de la chambre populaire plutôt qu'à défen-
dre les intérêts de la Couronne. On sait que ce long conflit
provoqua la guerre d'indépendance américaine qui coûta ses
colonies à la Grande Bretagne. Toutefois, les dissidents,

figurant dans l'histoire sous le nom de "United Empire Loyalists", trouvèrent un refuge plus au Nord dans les territoires naguère conquis à la France, apportant avec eux des idées très nettes de gouvernement représentatif.

II- AU CANADA

Les colonies sur la côte de l'Atlantique possédaient déjà chacune une assemblée populaire: la Nouvelle-Ecosse depuis 1749, l'Ile du Prince Edouard depuis 1773 et le Nouveau-Brunswick depuis 1784, mais le Canada - ancienne Nouvelle-France - présentait un problème particulier: l'écrasante majorité des nouveaux sujets de Sa Majesté britannique, peu habitués à se gouverner eux-mêmes. Mais en 1791, on entreprit de remédier aux lacunes du vieux système colonial et on divisa le Canada en deux provinces, accordant à chacune des institutions semblables. Les auteurs de l'Acte Constitutionnel de 1791, influencés par la doctrine aristocratique anglaise: "The balance weel of Government", "The Sober Thought"¹ s'appliquèrent à donner à la colonie, des institutions aussi semblables que possible à celles déjà existantes en Grande-Bretagne. En plus d'une assemblée législative élue par le peuple, il y avait un conseil législatif, qui fut la première véritable chambre haute dans toute l'histoire des colonies anglaises.

1- Kennedy, Constitution of Canada p. 80

Les membres de cette chambre haute allaient être choisis par la Couronne et occuper leur siège à vie. Dans le but d'assurer un meilleur contrôle sur la Chambre, le nombre des membres en restait indéterminé et le président allait être choisi par la Couronne, comme l'était d'ailleurs déjà le Lord Chancelier à Londres. Le droit de succession héréditaire fut examiné mais ne reçut pas de confirmation: "The object of these regulations, écrit Grenville à Dorchester, discutant de l'opportunité de conférer des titres, is both to give the Upper-Chamber of the Legislature a greater degree of weight and consequence than was possessed in the old Colonial Governments and to establish in the Provinces a Body of Men having their motive of attachment to the existing form of Government, which arises from the personal or hereditary distinction"¹. En Europe, les facteurs qui concouraient à former la noblesse étaient les titres et la propriété. La création d'une aristocratie de titre aurait été assez peu prisée du peuple au moment où précisément les titres commençaient à perdre leur éclat même dans les îles Britanniques. Abandonnant cette idée, on créa une chambre haute formée de grands propriétaires.

1- Cité par Kennedy, Documents p. 199

La nouvelle chambre n'empêcha pas l'ancien conseil d'agir. En effet, celui-ci continua son action politique et devint en quelque sorte, un conseil exécutif. Ce conseil, bien que non comptable à la chambre, fut, pour ainsi dire, l'ancêtre de notre cabinet actuel.

Les nouvelles législatures suivirent le protocole des cérémonies déjà existantes à Westminster. A la première ouverture des chambres dans le Haut-Canada, bien que la cérémonie se soit déroulée dans une pauvre maison de bois, le lieutenant-gouverneur fit la lecture du discours du trône en présence de seulement huit des membres de l'assemblée. Tous les officiels étaient revêtus de tuniques semblables à celles utilisées au parlement britannique. Il manquait cependant l'esprit pour alimenter tous ces gestes.¹ L'histoire politique du siècle suivant l'a démontré.

Nous allons maintenant voir la position que devait occuper le nouveau conseil législatif.

III - Le Conseil législatif du Bas-Canada. - L'histoire politique du Bas-Canada, après l'Acte Constitutionnel de 1791, est remplie de conflits entre Canadiens de différentes origines. A ce moment, l'Angleterre et la France étaient en querelles quasi continuelles. Dans le nouveau monde, les immigrants de

1- Mac Kay, The Unreformed Senate of Canada p. 15

langue anglaise avouaient leur intention d'angliciser la population de langue française, qu'ils considéraient un peu comme un groupe de colons sans culture. Les Canadiens de langue française, de leur côté, voyaient les nouveaux arrivants comme des hérétiques et des usurpateurs. Ainsi la différence de langue, de religion, de coutumes sociales contribua à créer un antagonisme qui devait nécessairement affecter la vie politique de la colonie.

La nouvelle forme de gouvernement, accordée par l'Acte Constitutionnel de 1791, favorisa la lutte entre les deux éléments nationaux de la colonie. S'il faut en croire Kennedy, le résultat ne fut pas très fructueux: "... the popular Assembly in Lower Canada never in reality took on a political or Constitutional aspect. It was an arena for French Canadianism an organized expression of race conscientiousness, a guardian of the people within the gates of an alien system."¹ Voilà pourquoi les nouveaux habitants de langue anglaise ont beaucoup compté sur le conseil législatif pour les préserver des injustices éventuelles de la législation. En 1808, un homme politique déclara: "There is a reason to apprehend that... the Assembly of Lower Canada will become the center of sedition, and

1- Kennedy, Constitution of Canada p. 157

the receptacle of the most dangerous demagogues in the Province". Puis il suggéra que le conseil législatif soit composé de dix hommes au lieu de huit, les deux nouveaux membres devant être de langue anglaise ou des Canadiens de langue française bien disposés à l'égard des nouveaux colons; ceci afin de faire contrepoids aux tendances que manifestaient l'Assemblée.¹

En Angleterre, on était un peu suspect au sujet du loyalisme des Canadiens français, à cause de l'attitude de plusieurs d'entre eux durant la révolution américaine. En conséquence, les gouverneurs furent fortement tentés de placer au Conseil législatif des partisans du gouvernement en qui ils pouvaient avoir confiance. La distinction entre le Conseil exécutif et le Conseil législatif existait encore légalement mais politiquement elle n'allait pas tarder à disparaître. Au début, les membres de l'exécutif occupaient des sièges à l'Assemblée législative, mais bientôt surgirent des controverses; il devint très difficile aux ministres de cette époque de se faire élire. Ceux-ci avaient d'autre part de la difficulté à défendre certaines de leurs politiques en Chambre. C'est précisément la raison pour laquelle le gouverneur fut réduit à former son conseil de membres de la seconde chambre.

1- Ryland: Observations on the Political State of Lower-Canada
Kennedy, Documents p. 248

Après 1830, le Conseil législatif devint l'objet des plus grandes controverses constitutionnelles. L'Assemblée ne pouvant contrôler ni le gouverneur ni l'exécutif, bien qu'elle ait été tentée de le faire en réduisant ou refusant les subsides, demanda que le Conseil législatif devienne électif.¹ La population anglaise prit la défense du système existant, qu'elle considérait comme une grande protection de ses droits. Le Conseil lui-même soutenait que ce mode de nomination était absolument nécessaire dans une colonie ainsi organisée, d'abord pour sauvegarder le pouvoir royal, puis pour alimenter les relations avec l'Angleterre et enfin, pour préserver les droits de la minorité. On peut constater l'importance que l'on attachait au Conseil dans ce temps-là, du fait que parmi les "Quatre-vingt-douze résolutions", trente-cinq concernaient le Conseil législatif. Evidemment, le gouvernement britannique était opposé à un changement, et voyait dans un tel système de grands avantages pour la stabilité du régime et pour la sécurité de la Couronne britannique.

Il faut bien considérer que les frictions au sujet du Conseil étaient causées plus par une question de nationalité, que par un véritable problème constitutionnel. Les Canadiens

1- Kennedy: Documents The Ninety-two Resolutions p. 366

français voyaient dans ce Conseil, une forme de domination de la population anglaise, qui était en minorité. A ce sujet, Lord Durham déclarait:¹

"The collision with the Executive government necessarily brought on one with the Legislative Council. The composition of that body... must certainly be admitted to have been such as would give to no weight with the people or with the representative body on which it was meant to be a check. The majority was always composed of members of the party which conducted the executive government; the clerks of each Council were members of the other; and in fact, the Legislative Council was practically anything but a veto in the hands of public functionaries on all the acts of legislature in which they were always in a minority."

IV-Le Conseil législatif dans le Haut-Canada - Si dans le Bas-Canada, le Conseil législatif était en quelque sorte un rempart protégeant une minorité raciale, dans le Haut-Canada, c'était le refuge d'une classe privilégiée. Au début, les seules personnes sur qui le gouverneur pouvait compter pour devenir membres du Conseil législatif, devaient appartenir à quelque famille de riches loyalistes; ceci donna naissance plus tard à ce qui fut appelé: "The Family Compact". A la fin de la guerre de 1812 avec les Etats-Unis, les membres du Family Compact avaient monopolisé toutes les charges importantes dans la province, y compris les postes aux conseils législatif et exécutif et les fonctions judiciaires.

1- MacKay: The Unreformed Senate of Canada p. 18

Donc, tant dans le Haut-Canada que dans le Bas-Canada la majorité était dominée par une minorité. De plus, le Conseil législatif devint aussi l'instrument du Conseil exécutif: situation identique à celle du Bas-Canada.¹ On voyait habituellement les mêmes personnes siéger dans les deux conseils. Sir John Colborne rapportait en 1828 que le Conseil législatif était composé de dix-sept membres dont deux seulement n'avaient jamais siégé; six étaient membres du Conseil exécutif et quatre occupaient de hauts postes qui leur avaient été confiés par le gouvernement.²

Comme on peut le constater, c'est à bon droit que les gouvernés pouvaient se plaindre de la trop grande importance que prenait le Conseil exécutif. C'est Colborne lui-même qui disait: "Composed as the legislative Council is at present, the province has a right to complain of the great influence of the executive council in it".³ Le plus grand reproche que l'on pourrait formuler ici est que l'exécutif était absolument indépendant du peuple et de la chambre basse de telle sorte qu'il n'avait aucun souci de l'opinion publique et ne craignait nullement les menaces de l'Assemblée législative. C'est surtout cela qui servit de cheval de bataille; on ne pouvait accepter que

1- MacKay op. cit. p. 20

2- ibidem

3- Lindsey: Life and Times of William Lyon Mackenzie vol 1, p.336

le Conseil exécutif ne représente pas l'opinion des gouvernés; ce n'était donc pas comme dans le Bas-Canada une question de nationalisme mais plutôt une question de "Self Government".

Donc, l'existence du bicamérisme dans ces deux provinces, le Haut et le Bas-Canada, se justifie par la crainte d'une émancipation trop rapide des colonies, par le désir de bonnes relations entre le gouvernement britannique et celui de la colonie, enfin, par la volonté de sauvegarder les intérêts de la Couronne britannique. Bien que formée à l'exemple de la Chambre des Lords, le Conseil législatif n'avait rien de commun avec elle, si ce n'est qu'il était: "a non elective check on the elective branch of the Legislature".¹ Dans les deux provinces, on critique fortement le Conseil législatif pour des raisons différentes. Dans l'un et l'autre cas, il fut la cause de plusieurs petites révoltes.²

V-Les Conseils dans les provinces maritimes - Dans les trois colonies situées près de l'Atlantique, on avait conservé l'ancienne forme de conseil. Le gouvernement était centré sur ce conseil. Pendant les sessions de la législature, il siégeait un peu à titre de chambre haute; en tant que Conseil

1- Lucas Charles P. Lord Durham's Report on the Affairs of British North America vol. II p. 325

2- Mackay op. cit. p. 21 "in both provinces, they were utterly out of sympathy with the popular movements of the day and were a contributing cause to the rebellion."

exécutif proprement dit, il veillait à l'administration des affaires de la province et à l'application des lois adoptées par la législature; à l'occasion même, il interprétait ces lois à la manière d'une Cour de justice.

Le contrôle exercé par le Conseil exécutif des provinces Maritimes était plus important et plus authentique que dans le Haut et le Bas-Canada. Il n'existait pas cette apparence de chambre haute pour laisser soupçonner un caractère d'indépendance à la législature. Là aussi, on allait retrouver les lacunes signalées au Canada.

En pratique, bien que les sièges au Conseil dussent être occupés pour un temps limité, laissé à la discrétion du conseiller lui-même, on pouvait l'occuper pour la vie durant, et l'opinion publique exprimée aux jours de scrutin populaire n'avait aucune influence sur la composition du Conseil.

Les sièges aux conseils, dans chacune des provinces, étaient distribués en considération des liens du sang, de l'amitié et de la religion. Le "patronage" était d'abord réservé aux amis.

Les méthodes autocratiques étaient plus accentuées que dans les provinces canadiennes. Au Nouveau-Brunswick, le Conseil siégea à huis-clos durant plus de cinquante ans, même lorsqu'il faisait fonction de chambre haute, sans jamais

montrer de rapports détaillés.¹ Les trois conseils se méfiaient de toute proposition de réforme susceptible de nuire aux traditions et privilèges dont ils se croyaient les gardiens.²

"The constitution of the legislative council was complained of, and it was described as an obstructive body which disregarded the wishes of the people. Bills of the utmost importance, which had been passed by large majorities in the House of Assembly, and which were demanded by the people, were frequently rejected by the council without being even discussed".

En 1832, en réponse à la demande de l'Assemblée, le Conseil du Nouveau-Brunswick fut divisé en deux corps distincts, un conseil législatif et un conseil exécutif, comme on avait fait pour le Canada en 1791. La Nouvelle-Ecosse et l'île du Prince Edouard subirent les mêmes changements en 1837, en dépit de l'opinion de Lord Glenely, le secrétaire d'Etat aux colonies, qui prétendait que l'expérience des Canadas et du Nouveau-Brunswick était assez coûteuse.²

Le changement ne s'avéra pas tout à fait suffisant puisque l'Assemblée du Nouveau-Brunswick se plaignit en 1843 de l'influence des officiels du gouvernement au Conseil

1- cf. Hannay, History of New-Brunswick, IIe vol. p. 19-20
2- Lucas, Durham's Report I p. 80-84

législatif parce qu'ils y occupaient plusieurs sièges. La même plainte fut formulée par la Nouvelle-Ecosse. On voulut remédier à la chose en accordant les sièges au Conseil pour une période de bonne conduite plutôt que pour une période de temps laissée au choix du conseiller.

Les requêtes ne furent que partiellement exaucées. Le nombre de conseillers dans chacune des provinces fut porté à 21, alors que seulement 7 pouvaient siéger pour un temps illimité.

En 1840, au cours d'une dispute entre le Conseil législatif et l'Assemblée, à l'Ile-du-Prince-Edouard, au sujet du gouvernement responsable, on s'aperçut que les membres des deux conseils étaient étroitement liés soit par le sang ou par une communauté d'intérêts financiers.¹ Une fois de plus, la législation était sous la domination d'une classe privilégiée.

VI- Le Conseil législatif sous l'Union - Le Parlement canadien a été édifié sur le modèle de celui de la Grande-Bretagne, ayant comme principale caractéristique la responsabilité ministérielle. L'Acte d'Union de 1840 a simplement réuni les deux provinces en leur donnant des institutions très semblables à celles existant déjà sous l'Acte

1- Harvey, op. cit. p. 25-26

Constitutionnel de 1791, i.e. une chambre populaire élue par le peuple, une chambre haute choisie par la Couronne ainsi qu'un conseil exécutif comptable au gouverneur.

A ce moment, des changements considérables allaient s'opérer, non pas du fait que les deux provinces étaient maintenant unies, mais surtout à cause de l'avènement du gouvernement responsable. En effet comment concevoir un cabinet comptable de ses actes au peuple avec un conseil législatif et un gouverneur qui ne le sont pas. C'était la fin du système oligarchique qui existait depuis le début de la colonie. Le gouverneur et le conseil qu'il choisissait dirigeaient les destinées du pays sans trop d'égard pour l'opinion publique. Après l'Acte d'Union, le Canada devint une véritable démocratie où le peuple, par ses représentants, commença à se gouverner lui-même. Le leader du parti qui avait la majorité des sièges était automatiquement appelé à former un cabinet tel qu'on le faisait en Grande-Bretagne. Depuis 1791, le Conseil législatif n'avait jamais été indépendant de l'exécutif: même après 1840, la situation demeurait sensiblement la même. Les conseillers, depuis ce dernier changement constitutionnel, étaient choisis par le gouvernement. Cette nouvelle méthode allait encore donner lieu à des abus: favoritisme et "patronage".

Ainsi, le gouvernement pouvait contrôler le Conseil de deux façons: 1) en donnant des sièges aux adeptes de la politique du parti au pouvoir 2) en nommant des personnes qui occupaient déjà des postes.¹ En 1843, afin de prévenir un vote de "non-confiance" dans le gouvernement, Sir Charles Bagot, qui était alors gouverneur général, fit appel au chef de l'opposition pour former un cabinet, créant ainsi le précédent de la responsabilité ministérielle à la chambre basse canadienne.²

Après l'installation du gouvernement responsable, le Conseil législatif devint en quelque sorte impuissant. L'exécutif se plaisait à ajouter des membres à volonté pour s'assurer ainsi la majorité du vote. Le meilleur exemple de l'impuissance du Conseil législatif se présenta sous Lord Elgin en 1849, lorsque le gouvernement de la Réforme présenta le bill sur les "Pertes de la Rébellion", projet de loi visant à dédommager ceux qui avaient perdu leur propriété durant la Rébellion du Bas-Canada.³ Ce projet de loi, une fois accepté par la chambre populaire, fut cependant rejeté par la chambre haute. Le gouvernement, se fondant sur les précédents, demanda

1- "Formely the executive had controlled the council in two ways: first, through usually appointing only those who were supporters of the governor and his party, and secondly through the fact that a majority of the council were office-holders".

In: MacKay op. cit. p. 24-25

2- Kennedy: Constitution of Canada Ch. XV

3- Kennedy: ibidem p. 257 sq.

au gouverneur, Lord Elgin, de nommer 12 nouveaux conseillers législatifs. Ce dernier accepta et le bill fut adopté. Le conseil tomba bientôt en désuétude car les membres, privés de salaire et manquant de pouvoir, ne prenaient plus leur tâche au sérieux. On rapporte par exemple, qu'en 1846, seulement quinze membres sur trente-quatre participèrent aux délibérations.¹ Après la ratification de la loi sur "les pertes de la Rébellion dans le Bas-Canada", il fut difficile de trouver suffisamment de conseillers pour siéger. Quelques années plus tard, un membre éminent du Conseil décrivait la situation comme suit:

"D'une session à l'autre, nous avons vu l'orateur venir en grande pompe au conseil... et après avoir fait son salut respectueux au trône, il prenait son siège, sur lequel il restait tranquillement assis pendant une heure. Cette heure écoulée, il regardait sa montre, et voyant qu'il n'y avait pas quorum - c'est à dire un très petit quorum: dix membres - il déclarait la chambre ajournée au lendemain. ... Le gouvernement dut recourir à toute sorte de moyens pour engager les honn. messieurs à remplir leurs fonctions. Le conseil législatif avait perdu son prestige, et malgré l'offre faite à ses membres de payer leurs dépenses, etc. ils persistèrent à ne pas se déranger, de sorte que les affaires du pays souffrirent beaucoup. Vers la fin de la session, on parvenait à en réunir quelques-uns, mais ils ne prenaient guère d'intérêt aux affaires, - en un mot, ils étaient dégoutés et expédiaient les mesures avec une rapidité qui pourrait être comparée à la vitesse d'un chemin de fer".²

1- Kylie: Canada and its Provinces, vol. V p. 137

2- Taché: Débats Parlementaires sur la Confédération p. 242

La plupart des Canadiens étaient mécontents du Conseil législatif. Les radicaux commencèrent une campagne de propagande en faveur d'une réforme en prétendant qu'une institution telle que celle de la chambre haute ne pouvait subsister dans une démocratie. Alors les conservateurs ainsi que Lord Elgin en arrivèrent aux mêmes conclusions. Ici encore on peut constater que le développement des institutions canadiennes fut grandement influencé par les traditions britanniques et l'histoire américaine. N'ayant pas songé sérieusement à la suppression du Conseil législatif, on voulut expérimenter autre chose. Après avoir presque copié le système de la Chambre des Lords, sans d'ailleurs avoir obtenu de résultats intéressants, les chefs politiques se tournèrent vers la méthode américaine d'élection. En conséquence, en 1853, l'Assemblée votait en faveur d'un changement dans le Conseil de 30 membres représentant chaque partie de la province. Elus pour six ans, les membres s'engageaient à prendre leur retraite à raison d'un tiers bi-annuellement. Advienne une impasse entre les deux chambres au cours de deux sessions consécutives à six mois d'intervalle, le Conseil pourrait être dissous par le gouverneur avec l'appui de la majorité absolue de tous les membres de l'Assemblée. Seuls étaient

éligibles, les sujets de Sa Majesté ayant plus de trente ans et possédant au moins mille livres en biens immobiliers.

Cependant le cabinet britannique était devenu tellement convaincu des principes d'autonomie du gouvernement colonial qu'il refusa d'amender l'Acte de 1840 pour constituer un nouveau conseil. Il préféra laisser le Canada régler ses propres problèmes constitutionnels et lui accorda les pouvoirs nécessaires par une loi spéciale du Parlement.¹

En 1855 un bill assez semblable fut présenté à l'Assemblée législative canadienne; on y demandait 48 membres pour le Conseil, soit 24 pour chacune des parties de la province, éligibles pour 8 ans; un quart prenant leur retraite tous les 2 ans. On tint compte des conseillers déjà élus et on décida que l'élection n'aurait lieu qu'à la suite d'une vacance. Les mêmes exigences concernant l'âge et la propriété étaient aussi incluses. Toutefois on a mis la clause de dissolution, croyant que le Conseil serait désormais plus indépendant. L'Assemblée vota le bill à huit contre quatre. Au Conseil, on apporta plusieurs modifications; les exigences d'éligibilité en matière de qualité foncière furent notamment portées à

1- Voir: MacKay op. cit. p. 27-28

deux milles livres. Finalement en 1856, les deux chambres acceptèrent le bill.¹

Le processus de renouvellement du Conseil se révéla très lent, puisqu'en 1864, il restait encore vingt et un des vingt-quatre membres élus à vie. En 1859, le Conseil reçut le droit d'élire lui-même son propre président; les nouveaux membres élus par le peuple réclamaient le droit de présenter des projets de loi concernant les finances: élus par le peuple, ils se sentaient responsables de l'administration des deniers publics.

Ce système avait pour principal inconvénient de former une chambre haute composée d'hommes ambitieux possédant à peu près les mêmes caractéristiques que ceux qui voulaient se faire élire à l'Assemblée. Le résultat fut qu'au bout d'un certain temps, le Conseil devint un véritable dédoublement de l'Assemblée. Bien plus, le Conseil, comme c'était le cas pour le Sénat américain, en venait à rejeter l'Assemblée dans l'ombre, puisqu'il était composé d'hommes plus expérimentés et plus fortunés, possédant déjà le prestige d'une carrière réussie. Ce système électif laissait peu de chance à l'homme réservé, ne possédant pas les qualités oratoires et l'audace nécessaire pour monter à la tribune. C'est ainsi que

1- Voir Kylie dans Canada and its Provinces vol. V p. 139 et 144

peut s'expliquer la position de John A. Macdonald durant la Conférence de Québec, lorsqu'il s'est agi de proposer un mode de nomination ou d'élection pour le sénat de la fédération. En 1856,¹ il s'était montré favorable à l'élection par le peuple, mais devant le résultat obtenu après huit ans, il se prononça catégoriquement à la Conférence de Québec de 1864, en faveur de la nomination des sénateurs par la Couronne.

Nous pourrions juger de l'échec de l'élection populaire pour les conseillers législatifs en lisant les témoignages des hommes politiques les plus éminents de l'époque; John A. Macdonald déclarait dans les débats sur la fédération: "The elective system did not so fully succeed in Canada as we had expected."² De son côté, Langevin déclarait: "Dans le Bas-Canada on était fatigué de ce système."³ George Brown,⁴ qui fut presque un des seuls de son parti à voter contre la motion en 1856, conservait la même opinion et déclara: "I have lived to see a vast majority of those who did the deed wish it had not been done."

On voit donc que l'opinion des hommes politiques canadiens a bien changé entre 1856 et 1864 en ce qui concerne la chambre haute. En 1851, le Nouveau-Brunswick demanda au

1- Pope: Confederation Documents p. 11
2- Confederation Debates p.35-36
3- Ibid 373
4- Confederation Debates p.88

Parlement britannique de rendre son conseil électif, mais la motion fut rejetée par le conseil lui-même. L'Ile-du-Prince-Édouard adopta peu après le système électif et s'en déclara enchantée. Elle voulut donc continuer avec le même système en tentant de faire pression à la Conférence de Québec pour que la nouvelle fédération conservât une chambre haute élective.

D'autre part, on avait établi que, dans toutes les provinces, le conseil des ministres serait responsable uniquement à l'Assemblée et non pas au Conseil législatif: la chambre haute passait ainsi dans l'ombre. Elle n'était plus seulement une "seconde" chambre mais elle allait devenir une chambre "secondaire".

Le problème de la chambre haute au moment des conférences préliminaires à la Confédération était donc bien loin d'être résolu. La grande question était de trouver les moyens de donner à cette chambre assez de pouvoir pour lui assurer un contrôle efficace sur la chambre populaire. Le Conseil législatif, jamais indépendant depuis le début de la colonie, et toujours influencé par l'exécutif, ne devait pas subir de grands changements lors du remaniement constitutionnel de 1840. En effet, les conseillers allaient désormais être choisis par le gouvernement au pouvoir. Ici encore, le favoritisme et le "patronage" allaient être plus que jamais florissants.

Le gouvernement contrôlait le conseil de deux façons: 1) En donnant des sièges à des adeptes de la politique du parti au pouvoir, 2) en y nommant des fonctionnaires du gouvernement.

Qu'allait-on donc décider pour la nouvelle fédération ?

CHAPITRE QUATRIEME

L'INTENTION DES PERES DE LA CONFEDERATION

Il y a sûrement plusieurs causes à la Confédération canadienne.¹ Déjà au moment de l'Union américaine, l'idée d'une union semblable des colonies britanniques du Nord agitait certains esprits; cependant, ce n'est que vers 1860 qu'une foule de circonstances favorables au projet amenèrent les hommes politiques à en discuter ouvertement.

Sans entreprendre une analyse détaillée de tous les facteurs, nous nous arrêterons aux deux causes qui semblent avoir exercé le plus d'influence sur les chefs politiques du temps à savoir: l'impasse dans laquelle se trouvait le gouvernement du Canada-Uni et la guerre civile américaine.

I-Impasse du gouvernement du Canada-Uni

Le calme n'était pas rétabli sur la scène politique canadienne après l'Acte d'Union: les frictions entre les représentants élus et les autres, nommés par la Couronne,

1- Kennedy: The Constitution, Ch. XVII & XVIII

avaient cessées, mais sous la nouvelle Constitution de l'Acte d'Union, beaucoup d'autres difficultés surgirent. Comme nous le montre bien le rapport Durham, la question raciale, qui avait toujours occupé les esprits, allait prendre de plus en plus d'importance.

L'Acte d'Union donnait aux habitants des deux provinces une représentation égale, alors que le Bas-Canada était plus peuplé que le Haut-Canada. Mais quand le flot de l'immigration eut donné la supériorité numérique à la province anglo-saxonne, on ne tarda pas à lancer le cri: "Representation by population". Au temps de sa supériorité numérique le Bas-Canada avait vu d'un mauvais oeil l'égalité de représentation, mais maintenant qu'il était dépassé en nombre cette clause d'égalité devenait une sauvegarde contre les empiétements de sa rivale.

L'Acte d'Union avait une mission très difficile: celle d'unir deux provinces différentes par la langue, la religion, la mentalité et les intérêts économiques. Lorsque les Canadiens du Haut-Canada commencèrent à demander une représentation en proportion de la population, les gens de langue française de la colonie, à l'instar de toutes les minorités formèrent un bloc, qui d'ailleurs existe encore de nos jours.

Pour envenimer davantage la situation, le journal "The Globe" dirigé par George Brown s'était fait le principal

propagandiste de la représentation proportionnelle à la population. Or "The Globe" était considéré à l'époque comme un journal très fanatique, anticatholique et antifrançais. Tout compte fait, les deux provinces étaient aussi loin de l'unité qu'elles ne l'étaient avant 1840. L'union entre les réformateurs des deux provinces ne fut que temporaire; dès que leur désir commun, l'avènement d'un gouvernement responsable, fut réalisé, ils se divisèrent à nouveau et recommencèrent la lutte.

Le manque de collaboration des deux côtés et la peur du compromis placèrent le gouvernement dans une situation fort dangereuse. Le Parlement de l'époque était la scène de tellement de luttes et de controverses que le gouvernement du pays avait perdu beaucoup d'efficacité.

On croyait pouvoir sortir de l'impasse en créant une union aux cadres plus larges. Cependant la question raciale allait placer les chefs politiques dans un dilemme.

Le Bas-Canada, qui était français, devait-il être complètement intégré ou plutôt être laissé libre et indépendant du Haut-Canada ? La formation d'un gouvernement unitaire à ce moment paraissait impossible. Par contre, la création d'un Etat fédéral, dans lequel le Bas-Canada verrait tous ses droits respectés dans leur intégrité, avait quelque chance de succès. Il n'était pas question non plus de laisser le Bas-Canada en dehors de l'Union, précisément à cause de sa situation

géographique; si l'on voulait intégrer les colonies de l'Atlantique, il fallait nécessairement intéresser la province française qui était le trait d'union entre le Haut-Canada et les colonies maritimes.

Le Bas-Canada était intéressé à l'union à la seule condition que sa langue, sa religion et ses lois soient sauvegardées, sans quoi, cette province était prête à sacrifier de nombreux avantages économiques et financiers pour conserver ses traditions les plus chères.

Nationalité, langue et religion avaient créé au Canada deux parties bien distinctes l'une de l'autre, et on allait maintenant en ajouter une troisième géographiquement éloignée des deux autres et comprenant: le Nouveau-Brunswick (260,000 h.) la Nouvelle-Ecosse (350,000 h.), l'Ile du Prince-Edouard (85,000 h.) ainsi que Terre-Neuve (125,000 h.). La totalité de la population des colonies de l'Atlantique ne formait cependant qu'un tiers de la population du Canada-Uni.¹

Bien que culturellement éloignées les unes des autres, la communauté d'intérêts économiques favorisa le grand rapprochement. Chacune de ces colonies avaient des institutions propres et des traditions particulières qui avaient fortement marqué le peuple.

1- Macdonald à la Conférence de Québec donna les chiffres suivants: Haut-Canada: 1,600,00; Bas-Canada: 1,200,000

Voilà pourquoi le projet d'union se devait d'assurer aux colonies la conservation de leurs institutions et de leurs traditions propres. Trop souvent on est porté à croire que seul le Bas-Canada, pour les motifs énumérés plus haut, revendiquait une union capable de sauvegarder ses coutumes et ses droits. Il est pourtant prouvé que les Maritimes étaient très inquiètes de leur sort, au sein d'un Etat fédéral.

II-La guerre civile américaine

La seconde cause mentionnée est la guerre civile américaine. Elle a sans doute exercé une grande influence sur l'évolution de l'important projet canadien. Notons d'abord que cette guerre civile intensifia l'antagonisme des Etats du Nord envers le Royaume-Uni. En cas de guerre entre les colonies de l'Amérique du Nord et les Etats-Unis, un grand problème de défense se poserait, d'autant plus critique qu'on ne savait pas à ce moment quel secours l'Angleterre pourrait offrir, le cas échéant. Ainsi la question de défense mutuelle a, en quelque sorte, forcé la main des chefs politiques.

La guerre civile américaine a eu d'autres conséquences. En effet, elle était une manifestation évidente des faiblesses de la constitution américaine. L'erreur à éviter était: la tendance centrifuge. La force centrifuge est une

puissance sociale qu'on ne peut éviter mais qu'il faut prévoir, diriger ou corriger en lui opposant une force centripète.

Les Canadiens ont eu à faire face à des obstacles encore plus considérables que ceux qui ont menacé la fédération américaine.

Les facteurs linguistique, culturel et religieux ne seraient-ils pas des causes de séparation plus considérables que ceux qui opposaient, aux Etats-Unis, les intérêts des colons du Nord à ceux du Sud. Quant aux Maritimes, elles étaient séparées du reste de la population du continent par des forêts et des lacs avec un filet très mince de population qui s'étendait sur une longue distance où les communications étaient très difficiles et parfois impossibles. L'absence complète de chemin de fer constituait une autre grave difficulté du projet d'un Etat fédéral aussi vaste.

Naturellement, il fallait s'attendre à trouver parmi les colonies candidates à la nouvelle fédération de fortes tendances centrifuges qui rendraient difficile l'équilibre dans la division des pouvoirs. Il fallait être prêt à envisager les effets d'un régionalisme profondément ancré dans les moeurs des colons de l'époque. C'est pourquoi John A. Macdonald affirma au cours de l'une des discussions à la Conférence de Québec: "We must have a strong Central Government with all authority except what is given to the local

government in each Province, and avoid the errors of the American Constitution".¹

L'année 1864 fut très importante pour la politique canadienne. C'est au cours de cette année-là que les projets d'une fédération devinrent la préoccupation principale de nos hommes d'Etat.

Les Maritimes, poussées principalement par un sentiment d'insécurité en cas d'agression, décidèrent de convoquer une conférence à Charlottetown pour discuter de leur propre union. Le Canada de son côté, malgré l'impasse dans laquelle se trouvait son gouvernement, décida d'y envoyer des délégués. Après une brève discussion qui amorçait à peine le sujet, on décida d'ajourner les délibérations au mois suivant, à Québec cette fois.

Tout ceci se passait soixante-dix-sept années après la conférence de Philadelphie. Aussi il semble que les hommes d'Etat avaient toujours présents à l'esprit les résultats de cette conférence qui aboutit à l'union américaine. On s'appliqua surtout à éviter ce qui s'était révélé une erreur. Précisément à cause de l'expérience américaine, on décida, dès la conférence préliminaire à Charlottetown, de donner à la nouvelle fédération un gouvernement central qui aurait tous les pouvoirs sauf ceux accordés aux gouvernements locaux. C'était donc dire

1- G. E. Cartier and John A. Macdonald's Notes p. 32

qu'on ne répéterait pas l'erreur commise par les constituants américains de donner le pouvoir résiduel aux gouvernements locaux. Dans l'Etat fédéral canadien, le pouvoir résiduel allait appartenir à un gouvernement central très puissant; il fallait assurer une certaine sécurité aux intérêts régionaux et locaux, ainsi qu'une certaine autonomie aux gouvernements particuliers; c'était là une condition de réussite du projet. Le problème principal de la nouvelle constitution était celui de l'équilibre entre les pouvoirs du Parlement canadien et ceux des législatures provinciales. Près d'un siècle après, cet équilibre de forces demeure un problème politique très important.

III-Problème de la représentation

En apparence, la fédération présentait un certain nombre de dangers pour les droits des diverses régions: le pouvoir résiduel ainsi que la nomination des juges des tribunaux supérieurs appartiendraient au gouvernement central. Les pouvoirs des législatures provinciales seraient bien délimités: aussi fallait-il prévoir un contrepoids qui permettrait aux plus petites provinces la libre expression de leurs vues et une certaine influence sur la politique de la fédération. Autrement certaines régions seraient réduites à endosser continuellement la politique des provinces plus puissantes.

La difficulté d'ordre pratique était précisément d'organiser la représentation; ce fut aussi d'ailleurs un des principaux problèmes de la Conférence de Philadelphie. Dans une démocratie libérale c'est la représentation qui détermine l'influence d'une section ou d'une province du pays. Les idées égalitaires avaient fait leur chemin. Du côté du Haut-Canada, les réclamations d'une représentation proportionnelle à la population, s'accrochèrent. Cette idée créa une vive inquiétude dans les régions moins peuplées. Comment allaient-elles faire respecter leurs droits et opinions ? C'est alors qu'un homme d'Etat du Nouveau-Brunswick proposa la création d'une autre chambre, suivant des considérations d'ordre territorial seulement. C'est précisément grâce à ce grand compromis d'une seconde chambre égalitaire que l'Etat fédéral canadien a pu naître.

IV-Proposition d'une chambre haute

On comprend ainsi un peu mieux l'importance qu'avait dans l'esprit des Pères de la Confédération le débat sur la chambre haute. L'on sait que sur les quatorze jours passés à discuter de la constitution, on s'attarda pendant six jours entiers à discuter de cette question. Le même problème qu'à Philadelphie se posait: les petites provinces craignaient

beaucoup de se faire happer par une machine sur laquelle elles ne pourraient jamais exercer aucun pouvoir.

Au deuxième jour de la Conférence de Québec, John A. Macdonald lui-même brossa un rapide tableau de ce qui, à son avis, était la meilleure formule pour la législature canadienne.

"En ce qui concerne la Constitution de la Législature nous devrions avoir deux chambres, une chambre haute et une chambre basse. La chambre haute devrait être constituée sur le principe d'égalité alors que la chambre basse devrait l'être sur la base de la population... Quant au mode de choix pour la chambre haute plusieurs sont en faveur d'élection et plusieurs aussi en faveur de la nomination par la Couronne... Personnellement, après expérience faite dans les deux systèmes, je suis en faveur du retour au vieux système de nomination par la Couronne... On devrait exiger des candidats à la chambre haute une bonne qualité foncière puisque c'est elle qui alors représentera la propriété."¹

Deux jours après, c'est lui-même qui présentera la première résolution sur la constitution de la chambre haute. Il voulait que les trois divisions, le Haut-Canada, le Bas-Canada et les Maritimes aient une part égale des sièges de cette chambre.² On se mit d'accord pour un nombre de 72 sièges soit 24 par région.³

Les Maritimes cependant commencèrent par s'opposer à cette nouvelle répartition. En particulier l'Ile-du-Prince-

1- A. A. Macdonald's Notes, Doughty ed. Can. Hist. Rev. vol. 1 p. 31 (Trad. de l'auteur)

2- Pope's Documents 11, (Oct. 13)

3- Pope's Documents 14, (Oct. 17)

Edouard protesta vivement en prétendant que la seule sauvegarde que pourrait avoir les petites provinces était le Conseil puisqu'on avait déjà accordé à la Chambre des Communes la représentation d'après la population.¹ C'est alors que les délégués de l'Ile-du-Prince-Edouard demandèrent une représentation égale pour chaque province à la chambre haute mais la proposition fut rejetée.²

La résolution précédente fut acceptée ne comptant pas Terre-Neuve parmi les dites "provinces maritimes". On prévoyait en cas d'entrée de cette colonie dans la fédération canadienne qu'elle pourrait obtenir quatre sièges à la chambre haute.³ La représentation de vingt-quatre membres accordée aux Maritimes fut donc divisée comme suit: dix pour le Nouveau-Brunswick, dix pour la Nouvelle-Ecosse, et quatre pour l'Ile-du-Prince-Edouard. Selon un délégué de l'Ile-du-Prince-Edouard, sa province fut la seule à rejeter la proposition.⁴

1- A.A. Macdonald, Notes 34

2- Ibid. 35

3- La position de Terre-Neuve ne semble pas très claire dans la conférence. A.A. Macdonald rapporte des discours de délégués Terre-Neuviens durant la journée d'ouverture de la Conférence. Par ailleurs, "Documents" par Pope, rapporte une motion de John A. Macdonald le 17 pour que les délégués de Terre-Neuve soient admis et que la colonie de Terre-Neuve soit invitée à faire part du pacte Confédératif, alors elle aurait droit à quatre sièges à la chambre haute.

4- A.A. Macdonald prétend que l'Ile-du-Prince-Edouard vota contre la proposition alors que Bernard prétend qu'elle fut acceptée à l'unanimité. A.A. Macdonald Notes, 35

La chambre haute, comme on peut le constater, fut donc la cheville ouvrière de la nouvelle union. Un peu comme à Philadelphie où on accepta une chambre basse proportionnelle à la population à condition qu'une chambre haute donne chance égale à tous les Etats en tant qu'entités politiques différentes. Cette chambre haute fut vraiment la clef du succès de la fédération, comme le disait George Brown: "The very essence of the Compact". "Our lower Canadian Friends have agreed to give representation by population in the Lower House, on the express condition that they could have equality in the Upper House. On no other condition could we have advanced a step".¹

Au fur et à mesure que les colonies de l'Ouest voudraient se joindre aux autres provinces de la nouvelle fédération, un nombre égal de sièges seraient ajoutés à la chambre haute. Dès 1915, les provinces occidentales furent reconnues comme formant une section spéciale aussi vingt-quatre sièges répartis également entre les quatre provinces leur furent accordés soit dix sénateurs pour chacune des provinces.²

Un point important se dégagait de cette discussion: la limitation des sièges au Conseil législatif. Il fallait

1- Conf. Deb. 88

2- Kennedy, Documents, 706

éviter à tout prix que l'on puisse à un moment critique nommer de nouveaux sénateurs susceptibles de favoriser un projet de loi donné, au détriment ou contre l'opposition d'une section particulière. C'est alors que les délégués de l'Ile-du-Prince-Edouard protestèrent vivement contre la proposition voulant que la Couronne puisse ajouter à volonté des sièges à la chambre haute; selon eux cela ruinerait l'entente dans ses racines mêmes. C'est George Brown qui disait à ce sujet: "The limitation of number on the Upper House, lies at the base of the whole compact on which this scheme rests. It is perfectly clear, as was contended by those who represented Lower Canada in the Conference, that if the number of Legislative Councillors was made capable of increase you would thereby sweep away the whole protection they had from the Upper Chamber".¹

V-Attaques contre la chambre haute

Un peu plus tard, la rigidité de la chambre haute fut attaquée au Parlement canadien par l'opposition officielle. Christopher Dunkin entre autres se déclara ennemi de la seconde chambre: "It was a cleverly divised piece of deadlock machinery, and the best excuse made for it is that it will not be strong enough to do near all the harm it seems meant to do."²

1- Conf. Deb. 89

2- Ibid 496

Le gouvernement de l'époque rétorqua que la formation d'une chambre haute, où chaque section du pays aurait une représentation égale, était la seule solution pouvant conduire au succès de la nouvelle fédération. Sans ce compromis la fédération canadienne aurait été vouée à un échec total.¹ On ajouta aussi que la crainte de voir une chambre haute s'opposer aux vues et intérêts du peuple était purement imaginaire car, les membres du Conseil allaient être choisis parmi les citoyens dont l'intérêt ne serait pas dissocié de l'intérêt général du peuple. Même si les conseillers s'opposaient à une mesure vivement désirée par le peuple, on prétendit que ce veto ne serait que provisoire étant donné que pour diverses raisons, les conseillers nommés à vie changeraient tout de même assez rapidement. On apporta comme exemple que dans les huit années qui s'étaient écoulées depuis que le Conseil législatif était devenu électif, la moitié des conseillers nommés auparavant par la Couronne était maintenant décédés.² S'il devait y avoir impasse entre les deux chambres, ce ne serait donc que temporairement.

Plusieurs arguments jouaient en faveur de la nomination à vie. On croyait particulièrement que des personnes nommées

1- Conf. Deb. 496

2- Campbell et Macdonald Conf. Deb. 22-37

à vie par la Couronne agiraient avec une certaine indépendance qui, semble-t-il, avait manqué aux conseillers législatifs du Canada-Uni. Le fait, aussi, que le gouvernement ne pourrait ajouter ou diminuer le nombre de sièges à la chambre haute, ajoutait un autre élément d'indépendance et en ferait vraiment une chambre bien distincte de la Chambre des communes, possédant une légitime et bienfaisante influence sur la législation du pays.¹ C'est George Brown qui, voulant justifier la nomination à vie des conseillers législatifs, ajouta: "The desire was to render the Upper House a thoroughly independent Body one that would be in the best position to canvass dispassionately the measures of this House".²

VI-Solutions en cas de conflit

Le projet de bicamérisme pour la nouvelle fédération ne prévoyait pas de solution en cas d'impasse entre les deux chambres. Alors, on souligna la chose à la Conférence de Westminster. On proposa donc de présenter au Parlement britannique la solution suivante: 1) les premiers conseillers occuperaient leur siège pour une période de dix ans, mais après cette période, trois membres de chaque section devraient prendre leur retraite à chaque année.³ 2) Cette proposition n'eut pas de succès et fut

1- Conf. Deb. 118

2- Ibid 90

3- Pope, Documents 143

remplacée par une autre, attribuant un veto suspensif à la chambre haute. 3) On considérait que la chambre haute pourrait rejeter un projet "de loi de finance" une seule fois, par contre un bill public d'une autre nature pourrait l'être trois fois. Si après de tels refus, la chambre basse acceptait avec un vote majoritaire venant de deux des trois sections du pays, alors la chambre haute pourrait être modifiée par l'addition de nouveaux membres. Cette augmentation temporaire devrait cependant être égale pour chacune des sections du Dominion. Ce projet fut aussi rejeté. La quatrième proposition, qui allait devenir une partie de la Constitution,¹ prévoyait qu'avec le consentement du Parlement impérial trois ou six membres supplémentaires pourraient être ajoutés à condition que l'égalité régionale soit aussi respectée dans l'augmentation des sièges.²

Ce fut donc la seule soupape de sûreté prévue par la Constitution pour résoudre les impasses qui pourraient survenir entre les deux chambres. En principe, cette augmentation fut reconfirmée par l'Acte de 1915 qui accorde à l'Ouest du Canada un droit de représentation égale aux autres sections du pays, soit 24 membres à la chambre haute. On pouvait alors ajouter de quatre à huit membres toujours avec l'approbation du Parlement

1- B. N. A. Act, art. 26
2- Pope, Documents, 162

impérial et à condition que l'augmentation soit identique pour toutes les sections représentées; ainsi le caractère égalitaire de la représentation dans la chambre haute était sauvegardée. Comme on le verra plus tard, ces mesures auxquelles on attachait tellement d'importance, ne furent jamais utilisées.

VII- Mode de nomination

A la Conférence de Québec, on accorda aucun appui ou presque à la motion voulant que les conseillers législatifs soient choisis par élection populaire. On craignait beaucoup que cette façon de faire ne crée deux chambres parallèles et absolument identiques. Seuls les délégués de l'Ile-du-Prince-Edouard soutinrent cette résolution, qui fut vite oubliée. On comprend facilement l'attitude du Bas-Canada sur ce point. Si on acceptait une chambre haute élue par le peuple, on aurait toujours tendance par la suite à vouloir obtenir la représentation sur une base numérique, comme dans la chambre basse et à ce moment la sauvegarde des droits minoritaires serait fortement compromise.

On n'attachait pas beaucoup plus d'importance à la nomination ou élection par la législature provinciale, seule encore l'Ile-du-Prince-Edouard soutenait cette proposition. Tout lui apparaissait mieux que le système de nomination par la Couronne, i. e. par le chef du parti au pouvoir. Seulement on devait

envisager le problème des premières nominations au Conseil législatif, il fallait que tous les partis soient représentés dans de telles circonstances, on a songé à accepter les nominations faites par les provinces. Néanmoins aucune restriction allait être faite pour l'avenir, si ce n'est que les sénateurs nommés devaient avoir leur domicile dans la section qu'ils seraient appelés à représenter. En ce qui concerne la province de Québec, les sénateurs devaient être domiciliés dans le district particulier qui leur serait assigné.¹

Certains députés de l'opposition s'en prirent au fait que les sénateurs allaient être nommés par la Couronne. Les Canadiens français étant en minorité à la Chambre des communes ne pourraient pas contrôler les nominations de ceux qui avaient charge de défendre leurs droits en chambre haute. C'est Cartier lui-même qui répond à cette objection: "Est-ce-que je ne suis pas dans la minorité, aujourd'hui pour la nomination des juges ? Et cependant, quand je propose la nomination d'un juge pour le Bas-Canada, est-ce qu'il n'est pas nommé ? (...) Oui, nous avons l'égalité, mais pas comme race ni comme religion. Quand le chef du Bas-Canada aura 60 membres de sa section pour l'appuyer... ne pourra-t-il pas défaire le gouvernement si ses collègues interviennent dans leurs recommandations ? C'est là notre garantie."²

1- Pope, Documents Resolution 16

2- Débats Parlementaires sur la Conf. 576

Une opinion semblable de Sir Narcisse Belleau vient confirmer la position du leader du Bas-Canada à la Chambre des communes:

"L'influence du Bas-Canada fera et défera les gouvernements à sa guise quand ses intérêts seront en jeu ou froissés. Et si l'on comprenait bien l'importance de la responsabilité du gouvernement fédéral, on ne manifesterait pas de craintes pour nos institutions... Le principe électif appliqué au Conseil législatif devient inutile en présence de la force numérique du Bas-Canada dans le parlement fédéral, car ce sera la Chambre des communes qui fera et défera les ministères... La protection du Bas-Canada n'est pas dans le principe électif, mais dans la responsabilité des membres du gouvernement fédéral à la Chambre des communes."¹

John A. Macdonald s'exprime dans le même sens lorsqu'il parle de l'égalité des sections dans la chambre haute:

"It will therefore, become the interest of each section to be represented by its very best men, and the members of the Administration who belong to each section will see that such men are chosen in case of a vacancy in the section."²

Nous pouvons constater que les pères de la Confédération ne voyaient pas dans le sénat un organisme créé d'abord pour sauvegarder les droits des provinces: car selon eux, la plus grande puissance apte à contrôler la politique et à préserver l'intérêt des diverses régions était le cabinet. En effet, il était entendu que le cabinet serait un organisme vraiment fédéral i.e. que le premier ministre se choisirait des collaborateurs à peu près dans chacune des sections du pays. La

1- Débats Parlementaires sur la Conf. p. 137

2- Conf. Deb. 185

chambre haute était plutôt considérée comme moyen ultime de défense des droits particuliers.

Mais ce ne fut pas la seule objection; en effet on ne tarda pas à soulever la question de l'esprit partisan dans les nominations. Les sénateurs sont nommés par la Couronne, euphémisme pour dire le chef du parti au pouvoir. "Qu'est-ce que la Couronne ?" demande Tilley. "Le gouvernement au pouvoir". Puis Reesor, prenant la parole dans le débat, ajoute: "Nous connaissons la tendance en Angleterre, celle qu'il y avait au pays lorsque le gouvernement était chargé de nommer les conseillers législatifs: le résultat sera tel que l'on cherchera à placer à la chambre haute un homme qui s'est distingué par l'aide qu'il a apportée pour l'élection d'un candidat ou du parti en général et non pas comme une récompense vraiment méritée ou à cause de compétence dans les affaires publiques."¹ N'est-ce pas là une façon assurée de ruiner l'indépendance de la chambre haute ? Le premier ministre en faisant la revue des nominations de l'ancien conseil législatif déplora l'esprit de parti mal compris, ou mieux encore l'esprit de partisanerie qui influença les nominations à la chambre haute.²

1- Pope, Documents 118, voir note p. 40

2- Ibid p. 238

Alors trouverait-on une solution au problème ? Comment éviter cette erreur ? Macpherson proposa d'adopter une sorte d'élection indirecte par la chambre basse.¹ Mais n'était-ce pas là manquer un peu de réalisme et oublier que le gouvernement est dirigé par un parti politique particulier. Comment imaginer que les ministres ne soient pas portés à manifester leur reconnaissance envers un ami à qui peut-être ils doivent leur siège ?² George Brown approuva cette solution en prétendant que les ministres pouvaient être responsables de ces nominations comme des autres actes exécutifs. Mais on alla jusqu'à admettre que l'on devait tenir compte du parti et des services rendus au parti pour la nomination des sénateurs. Voici justement une partie du débat sur la question:

Reesor:... "But under the system of appointment there is another evil - the government of the day is particular in appointing those who are political friends of their own and have aided them at elections or in ways which may not be very creditable..."

Campbell (Commissioner of Crown Lands): "Does the Hon. gentleman suppose that members of this House will owe their nominations to the political services they can render in this House ?"

Reesor: "Not solely, but rather to their political services at elections and otherwise before their nomination. The Hon. gentleman remembers a certain little domestic arrangement, he made on the other side of the House, while in opposition, in which he had many warm friends. Does he expect to forget these ?"

1- Pope Documents 149
2- Ibid 89

Campbell: "I hope not". (Hear, Hear)

Reesor: "Well there it is. The Hon. gentleman acknowledges his determination to reward his political supporters. Is this the way to secure an independent branch of Legislature, one that will operate as a wholesome check on hasty legislation?"¹

On peut voir par les différentes discussions au Parlement canadien, comme aux Conférences de Québec et de Westminster, qu'aucun homme d'Etat, nourrissait l'espoir de voir l'opposition contribuer aux nominations de la chambre haute. Bien qu'un délégué à la Conférence de Québec déclarât dans un journal de Toronto: "That there was a clear understanding by the framers that appointments should be made equally from both parties",² il semble cependant que rien du genre ne fut formulé à l'une ou l'autre des conférences, car le gouvernement l'aurait sûrement utilisé comme argument en faveur du plan présenté. Mais à ce moment-là de l'histoire canadienne, on ne pouvait réaliser tous les inconvénients de la partisanerie en ce qui concerne les nominations à la chambre haute. Les ministres étaient au service de la Chambre des communes et ils étaient chargés d'exécuter les décisions que celle-ci avait prises.

VIII - Evolution imprévue

Toutefois avec la situation nouvelle créée par la Confédération, le cabinet devint maître de la Chambre des communes lequel est très fortement influencé par un seul homme: le

1- Conf. Deb. 166

2- The Week, Toronto, le 18 oct. 1888 William Macdougall

premier ministre. C'est en fait lui qui en vint à prendre les rennes du pouvoir et à diriger la politique canadienne.

Autre fait imprévu: personne, à l'époque de la Confédération, ne semblait imaginer la possibilité qu'un parti pourrait garder le pouvoir pendant une période aussi longue que quinze ou vingt ans, sans interruption ou presque, comme cela s'est produit depuis 1900.

La première conséquence de cette évolution est que le premier ministre, en devenant aussi puissant, possédait en fait presque exclusivement le privilège de nommer les sénateurs; les ministres étant subordonnés en tout aux directives du premier ministre. La deuxième conséquence est que, dans l'hypothèse où un parti se maintient longtemps au pouvoir, les sénateurs nommés seraient tous de mêmes tendances politiques et que, après un certain temps, il n'y aurait qu'une très faible opposition en chambre haute. On ne pouvait rien prévoir de cela en 1865.

IX-ROLE DU SENAT FEDERAL

Il ne faut jamais oublier notre héritage britannique: la chambre haute étant une vieille institution de la mère patrie, on pouvait difficilement concevoir un Parlement sans elle.

Il semble en effet, que seul Alexander Mackenzie était en faveur d'une chambre unique. Il avait une confiance presque sans limite dans la démocratie. Il prétendait que la chambre haute était une institution féodale et à mesure que l'esprit démocratique se répandait dans le monde ces secondes chambres perdaient de leur importance. Il lui semblait qu'à notre époque, leur seul rôle est de protéger les intérêts d'une classe particulière telle la chambre des Lords en Grande-Bretagne, mais au Canada, où il n'est pas question de classe, il ne voyait pas du tout la nécessité d'une chambre haute. Il s'empressa cependant d'ajouter une phrase remplie de sagesse: "La question, dit-il, n'est pas de connaître ce que chacun de nous pense être la meilleure forme de gouvernement, mais comment doit être composé un gouvernement fait pour des gens qui ne sont pas sous du même avis sur la question".¹

Les trois grandes raisons évoquées pour la formation de la chambre haute furent:

- 1) La protection des droits des provinces et des diverses régions du pays;
- 2) Certains hommes politiques voyaient dans le sénat une "cour de révision"
- 3) La nécessité d'un corps chargé de vérifier l'opportunité et la justice des lois.

1- Conf. Deb. 426 The question was not: what is the best possible form of government according to our particular opinions, but what is the best that can be framed for a community holding different views on the subject.

Voici quelques témoignages à l'appui:

"Nous ne devons considérer la question qu'en elle-même et dans son mérite propre; c'est à dire, nous devons placer dans la constitution un contrepoids qui empêche toute législation trop hâtive et arrête, dans sa marche, tout gouvernement qui voudrait aller trop vite et trop loin; c'est à dire un corps législatif qui puisse protéger le peuple contre lui-même et le protéger contre le pouvoir".¹

Cartier d'ajouter:

"... car le faible des institutions démocratiques pures est de laisser tout le pouvoir à l'élément populaire. L'histoire du passé prouve que c'est un mal. Pour que les institutions soient stables et fonctionnent harmonieusement, il faut avoir une force de résistance à opposer à l'élément démocratique."²

Macdonald à son tour:

"There would be no use for an Upper House if it did not exercise, when it thought proper, the right of opposing or postponing the legislation of the Lower House. It must be an independant House having a free action of its own, for it is only valuable as being a regulating body, calmly considering the legislation initiated by the popular branch and preventing any hasty or ill-considered legislation which may come from that body."³

Mais en plus de vérifier le travail législatif élaboré par la chambre basse, on considèrerait ordinairement que le sénat devrait aussi représenter et défendre les droits des grands propriétaires qui sont nécessairement en minorité dans un pays. C'est pourquoi on aurait voulu exiger des candidats

1- Conf. Deb. 577 (Cauchon)

2- Ibid 576

3- Ibid 36

à un siège du sénat qu'ils aient une propriété de valeur assez élevée, mais, pour être d'accord avec les délégués de l'Ile-du-Prince-Edouard et de Terre-Neuve, on en conclut que \$4,000 serait le montant de valeur immobilière exigé.¹ Il ne semble pas, d'après les débats des diverses conférences, qu'il ait été question de donner au sénat un rôle positif. En effet nous avons vu jusqu'ici que l'on attend seulement de la chambre haute qu'elle revise les lois adoptées par la chambre basse; rien n'indique que les sénateurs doivent prendre l'initiative de projets de lois quelconques, ou faire des efforts pour diriger l'opinion publique.

Toutefois ce qui caractérise peut-être le mieux la pensée des pères de la Confédération sur le sujet, c'est une phrase de John A. Macdonald concernant le sénat: "A House which has the sober second-thought in legislation."² Ainsi selon l'esprit de nos constituants, le sénat était appelé à jouer un rôle secondaire dans la législation au pays.

CONCLUSION

L'intention des Pères de la Confédération canadienne concernant le sénat se ramène à trois points principaux:

1) Il fallait d'abord satisfaire les sentiments d'autonomie des diverses régions et provinces sans compromettre l'unité du nouveau dominion.

1- Pope, Documents 58

2- Conf. Deb. 35

2) Former un corps législatif apte à remplir les fonctions de révision des lois et empêcher ainsi une législation hâtive et malsaine.

3) Le sénat doit représenter les grands propriétaires et défendre leurs droits. Les gens plus riches étant toujours en minorité dans un pays, le sénat serait chargé de défendre leurs droits comme ceux de toutes les minorités, c'est pourquoi on exige des qualités foncières plus élevées pour un sénateur que pour un député.

Donc on peut constater que les Pères de la Confédération n'ont pas institué un sénat d'abord pour la protection des droits des provinces, conscients que la formation d'un cabinet national serait une meilleure sauvegarde; mais la fonction qu'ils attribuaient au sénat était de voir en dernier ressort à la défense de ces droits provinciaux et minoritaires. Ainsi les constituants canadiens attribuèrent au sénat un rôle secondaire mais par ailleurs bien déterminé.

CHAPITRE CINQUIEME

LE SENAT A-T-IL REMPLI SON ROLE ?

S'il fallait en croire l'opinion publique de nos jours, la réponse serait assurément: non. Comment expliquer cette espèce d'insatisfaction du peuple qui s'exprime dans l'opinion publique et qui existe déjà depuis très longtemps. Il semble que trois causes surtout peuvent expliquer cette situation: d'abord une certaine ignorance concernant le rôle précis que les pères de la Confédération ont assigné au sénat et ce qu'ils attendaient de lui. Deuxièmement: l'importance que prend le sénat américain particulièrement dans le domaine des relations internationales, jette un peu d'ombre sur notre sénat. Enfin, une conception vague du système parlementaire canadien rend les jugements trop sévères.

Pourquoi en est-il ainsi ? On a toujours eu beaucoup de difficultés à pénétrer l'esprit des pères de la Confédération canadienne principalement à cause du manque de documents authentiques. En effet, les discussions préliminaires

tant à Charlottetown qu'à Québec eurent lieu à huis-clos; les secrétaires, élus sur place, ne rapportent que les motions officielles et rien des débats qui s'en suivirent.

Comme nous avons pu le constater dans le chapitre précédent, les Pères de la Confédération n'avaient pas l'intention de donner à la chambre haute, un rôle aussi important dans la vie publique du Canada que celui attribué à la Chambre des communes. Ils ont accordé aux deux chambres des pouvoirs égaux concernant la législation. Cependant la force politique varie considérablement d'une chambre à l'autre.

Il faut toujours garder en mémoire que l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867 ne se proposait pas de réformer les institutions gouvernementales déjà existantes, mais simplement de fédérer les différentes colonies britanniques en divisant les pouvoirs entre un gouvernement central chargé de s'occuper des intérêts communs des colonies, et des gouvernements locaux qui continueraient de légiférer sur les questions propres à chacune des provinces.

En conséquence, on adopta la forme de gouvernement qui existait déjà dans toutes les colonies britanniques d'Amérique du Nord.

Notre chambre haute est donc dûe principalement à un développement historique que l'on a tenté de justifier subséquemment par les principes du bicamérisme.

On est porté à minimiser le Sénat canadien en prenant trop souvent comme critère de comparaison d'autres chambres hautes. Tantôt c'est le Sénat américain dont le rôle prédominant aux yeux de son peuple comme aux yeux de tous les peuples du monde, puis l'intérêt historique et social de la Chambre des lords du Royaume-Uni.

I-Le Sénat américain - Pourquoi la chambre haute américaine est-elle tellement plus réputée que le Sénat canadien ?

Le Sénat américain possède des droits qui lui sont propres alors que le Sénat canadien en est totalement dépourvu. Le Sénat américain est un organisme qui doit collaborer très étroitement avec le pouvoir exécutif dans la direction des affaires étrangères et le "patronage"¹. Bien qu'en réalité le sénat ne soit pas le premier organisme gouvernemental à pouvoir décider des deniers publics, on remarque qu'en pratique, il a autant d'influence que la Chambre des représentants dans l'orientation du budget.

Les sénateurs américains étant beaucoup moins nombreux que les représentants, ils sont plus actifs et souvent plus efficaces. La durée prolongée de leur mandat au Congrès pallie le grand handicap de tout législateur: le manque d'expérience.

1- Depuis 1769, le dictionnaire anglais reconnaît à ce mot un sens spécial: le contrôle des nominations, la distribution des privilèges etc. dans les services publics. Le français emprunte souvent ce mot.

Il ne faut pas oublier de considérer non plus, que sous une forme présidentielle de gouvernement, chaque partie de la législature doit jouer son rôle propre, exécuter le travail que lui confie la constitution et surveiller ses droits et privilèges, de façon que les autres membres de l'organisme n'empiètent pas sur son terrain. Dans l'organisation d'un parlement, au contraire, le travail est concentré entre les mains du Cabinet qui prend de plus en plus d'importance aux dépens peut-être des deux chambres. Il existe donc entre les deux systèmes une grande différence qu'il faut toujours garder en mémoire lorsqu'on veut faire une critique juste sur une institution politique de l'un ou l'autre système de gouvernement.

II-La Chambre des Lords - On ne peut pas se baser non plus sur la Chambre des lords britannique pour juger notre Sénat canadien, ce serait là aussi une grave erreur. Ils ont en commun que le cadre. En effet, les Pères de la Confédération se sont basés un peu sur la Chambre des lords comme sur les chambres hautes déjà existantes dans les colonies d'Amérique du Nord pour former la seconde chambre fédérale. Mais ils diffèrent par leur composition sociale. Les lords du Royaume-Uni appartiennent en général à une classe spéciale. Ceux qui, dans l'histoire, ont gouverné le pays, sont invités encore de nos jours par le Souverain à participer au gouvernement du pays, à faire

profiter la nation de leur expérience. Un pays aussi vieux que la Grande-Bretagne où la tradition a tellement de force ne peut être imité par aucun autre, à plus forte raison par un jeune pays comme le Canada. Il ne faut donc pas considérer la chambre haute canadienne comme les Anglais jugent la Chambre des lords. La comparaison ne peut vraiment pas être faite, et ne pourrait que nous induire en erreur. Les Lords à cause de leur prestige personnel occupent une place dans la nation et joue un rôle que personne d'autre ne pourrait jouer à leur place. De plus, le système britannique de sous-secrétaire fournit l'occasion au premier ministre de se servir des hommes les plus habiles dans l'une ou l'autre chambre pour collaborer plus étroitement à la législation. Le Royaume-Uni alors qu'il était une puissance coloniale a souvent envoyé des Lords servir à l'étranger comme gouverneur général, comme haut commissaire ou haut fonctionnaire dans une colonie éloignée. C'est pourquoi aujourd'hui la Chambre des lords renferme des hommes qui ont acquis une grande expérience dans la vie politique et qui lui donnent une valeur exceptionnelle.

Voilà quelque chose qu'il est impossible de rencontrer au Canada où il n'y a pas de classe traditionnelle de gouvernants.

Un des grands principes de démocratie conçue par les peuples de langue et de culture anglaise est que l'exécutif est

responsable devant les représentants élus par le peuple et par conséquent, responsable devant le peuple lui-même. En Grande-Bretagne depuis 1832, la Chambre des lords n'a jamais tenté de s'approprier quelque responsabilité du Cabinet. Les Lords se sont toujours guidés depuis ce temps selon les principes que le Duc de Wellington exprime comme suit:

" For many years, indeed from the year 1830 when I retired from office, I have endeavoured to manage the House of Lords, upon the principle on which I conceive that the institution exist in the Constitution of the Country - that of Conservatism. I have invariably objected to all violent and extreme measures... I have invariably supported the Government in Parliament upon important occasions, and have always exercised my personal influence to prevent the mischief of anything like a difference or division between the two Houses".¹

Dans une démocratie, au sens libéral du mot, on conçoit bien que la chambre élue par le peuple doit gouverner² et qu'une chambre nommée par la Couronne ne peut pas jouer de rôle égal dans la législation.

Elle ne peut et ne doit que jouer un rôle secondaire, puisqu'elle n'est responsable qu'au Souverain qui l'a choisie. Comme la monarchie, bien qu'elle existe encore, prend de moins en moins de part à la législation, il faut s'attendre à ce que

1- Marriott, English Political Institutions, p. 158

2- Excepté dans certaines républiques où la chambre haute est élective.

les pouvoirs d'une chambre qui en fait sert de conseil au Souverain, aient de moins en moins d'importance dans le gouvernement d'une nation.

III-Le sénat canadien: ses pouvoirs actuels - Au Canada, le sénat occupe dans la Constitution une place similaire à la Chambre des lords en Grande-Bretagne. Dans une démocratie, telle qu'il se doit, une chambre non électorale joue un rôle secondaire, puisqu'à aucun titre elle ne représente le peuple: elle ne peut donc réclamer aucun droit exclusif à légiférer, mais doit simplement se contenter de suggérer au gouverneur général d'accepter les projets de lois qui, après étude, se sont révélés justes et utiles au plus grand bien de la nation.

La chambre haute ne peut exiger que le Cabinet lui rende compte de ses actes et soit responsable devant elle. En effet c'est un principe bien établi dans les rouages parlementaires canadiens que le Cabinet n'est responsable que devant la Chambre des communes et par elle, au peuple lui-même.

Au Canada il est même établi qu'un vote de censure du sénat envers le Cabinet ou l'un ou l'autre de ses membres n'entraîne pas nécessairement la démission.¹ De même que le rejet d'un bill gouvernemental par le sénat ne menace pas la stabilité

1- Voir les débats du sénat, 1874, p. 192 et 1873, le session 187 sq.

du Cabinet.¹ Il en est ne même pour les motions contre la politique du gouvernement: elles n'obligent en rien, et le gouvernement n'est pas tenu de changer sa politique.² En fait, les conseils que le sénat donne à la Chambre des communes concernant la législation peuvent être acceptés ou rejetés.

Une des conséquences du principe de la responsabilité ministérielle est que la grande majorité des membres du Cabinet sont choisis parmi les députés. Cependant au début de la Confédération, il y avait presque toujours l'un ou l'autre des ministres qui, n'ayant pas réussi à se faire élire dans une élection générale, était appelé à occuper un siège au sénat et exerçait quand même ses fonctions de ministre.³

Mais en 1921, l'Hon. M. King fit une déclaration peu après avoir été assermenté comme premier ministre: "The allotting of portfolios to members of the Senate will not be continued as a

-
- 1- Voir: Canadian Annual Review, 1913, p. 168 sq. sur les controverses au sujet du "Naval Bill" de 1913.
 2- Voir: les débats du sénat de 1874, p. 248 sq. la politique du gouvernement concernant la construction du Georgian Bay Railway.
 3- Justice: Sir A. Campbell 1881-5; Sir O. Mowat 1896-7
 Mills 1897-1902.
 Secrétariat d'Etat: Scott, 1874-8, 1896-1908.
 Commerce: Bowell, 1892-4; Cartwright, 1908-11.
 Défence: Campbell, 1880.
 Postes; Campbell, 1867-73, 1885-87; Blondin 1917-21.
 Intérieur: Campbell, 1873; Macpherson, 1883-85.
 Agriculture: Cahpais, 1869-73; Carling, 1891-92;
 Angers 1892-6; Pelletier 1877
 Pêcheries: Mitchell, 1867-73.
 Travail: Robertson, 1919-21.

practice, and, except for very special reasons, Ministers of the Crown holding portfolios will hereafter be selected from Members of Parliament occupying seats in the House of Commons."¹ Nul autre changement dans la vie politique canadienne n'a peut-être contribué autant à diminuer le rendement du sénat. Actuellement il n'y a qu'un seul ministre qui siège dans la seconde chambre et c'est le chef du parti gouvernemental au sénat: il est habituellement ministre sans portefeuille ou parfois procureur général.²

A deux reprises, on tenta d'établir au Canada le système des sous-secrétaires comme il existe à la Chambre des lords. Le gouvernement des H.H. Thompson et Bowell (1892-96) ainsi que celui de l'Hon. Arthur Meighen (1920-21) ne réussirent pas à organiser ce point de liaison entre les deux chambres.³ L'on sait par ailleurs que deux premiers ministres du Canada étaient membres de la chambre haute: Sir John Abbott⁴ et l'Hon. Mackenzie Bowell,⁵ Le développement des idées démocratiques inspirées d'un libéralisme égalitaire exigea, qu'à mesure que le cabinet prenait de l'importance dans le gouvernement de la nation, que les membres soient choisis parmi les représentants du peuple.⁶ Le travail du

1- Canadian Annual Review, 1921, p. 522

2- William Ross Macdonald fut nommé sénateur en 1953, il occupa alors le poste de leader du gouvernement au sénat et était ministre sans portefeuille. En 1954, il fut nommé procureur général du Canada.

3- Voir les Débats du Sénat, 1908 (sous-secrétaires) aussi 1893 S.D. p. 41 et C.D. 1919 p. 974.

4- En remplacement de John A. Macdonald décédé en 1891, après l'élection du septième parlement.

5- Succéda à Sir John Thompson décédé en 1894, durant le 7e parlement.

6- Critiques de M. Meighen. Débats de la Chambre de communes 1919, p. 406 1002-11. 1921, p. 1169.

sénat depuis ce temps a été considérablement réduit. Il est facile de comprendre que les sénateurs qui veulent poser des questions détaillées sur un projet de loi particulier du gouvernement, ne reçoivent pas toujours des réponses adéquates depuis qu'il n'y a plus qu'un seul ministre dans cette chambre.¹ Comme le disait si bien un sénateur du début du siècle: "The usefulness of the Senate must be in the ratio of the Government representation on the floor of this Chamber".²

D'autres facteurs imprévisibles vinrent aussi contribuer à l'affaiblissement de ce corps législatif. Entre autres, on ne pouvait prévoir la grande stabilité gouvernementale qui allait résulter de la Confédération. La sécurité dont jouissait chacune des régions formant la nouvelle fédération contribua à un sentiment de satisfaction propice à la longue durée des gouvernements.

Au cours d'une période de 90 années (1867-1957) cinq premiers ministres se sont partagés 75 ans de gouvernement.³ Durant cette même période le gouvernement fut défait en chambre une seule fois⁴ et huit fois à l'élection générale. En effet durant de nombreuses années, jusqu'à 1920 peut-être, le premier ministre et son cabinet disposaient d'un grand potentiel de protection.

1- Sur la difficulté d'avoir des informations, voir: S.D. 1908 p. 324-5.

2- Loughheed S.D. 1908 p. 206

3- Macdonald 1867-73, 1878-91 (le parti garda le pouvoir jusqu'en 1896). Laurier, 1896-1911; Borden, 1911-20; King 1921-30 (avec interruption de quelques mois) St-Laurent 1948-57.

4- Le gouvernement de Macdonald ayant démissionné en 1873 plutôt que de se voir défait en Chambre.

Le chef du cabinet pouvait contrôler dans une grande mesure les emplois du Service Civil qui aujourd'hui sont presque entièrement fermés à l'influence ministérielle. Il lui reste les sénateurs, les juges des cours fédérales, les lieutenants-gouverneurs des provinces, le gouverneur général ainsi que les membres de commissions d'enquêtes qui occupent aujourd'hui une place importante dans le gouvernement du pays; sans compter une foule de contrats pour les besoins du gouvernement et même de la nation en général. Ainsi le cabinet a en quelque sorte usurpé au sénat et même à la Chambre des communes certains pouvoirs politiques, ce qui a diminué leur force et leur prestige. Le premier ministre canadien possède non seulement les pouvoirs des autres chefs de gouvernement des Dominions du Commonwealth mais il a aussi quelque chose du "Party Boss" des Etats-Unis.

La suprématie du cabinet a réellement révolutionné les rouages parlementaires canadiens.¹ Le simple fait que la proposition de toute "money bills legislation" est devenue le privilège des membres du cabinet explique son influence croissante et il assume maintenant, d'une façon exclusive, la responsabilité des dépenses publiques. Il en résulte que le pouvoir qu'ont les députés de présenter des projets de loi est considérablement diminué dans la pratique.

1- Voir: The News (Toronto) 28 novembre 1905, un article intitulé: "The Power of the Premier" appendice 2 p.

Un bref tableau peut donner une idée des projets de lois présentés par des députés ou des sénateurs non membres du cabinet.

A la Chambre des communes.

	1880	1890	1900	1910
Bills présentés	36	27	39	50
Adoptés par les communes	6	2	1	4
Adoptés par le sénat	4	1	0	2

Au sénat.

	1885	1895	1905	1915
Bills présentés	3	2	4	2
Adoptés par le sénat	2	2	0	1
Adoptés par les communes	0	2	0	0 (1)

De 1911 à 1919, sur 20 bills présentés par des sénateurs, seulement l'un d'eux devint loi. Les projets de loi venant d'un député ont même plus de chance que ceux venant d'un sénateur, surtout dans le cas où un député se fait le porte-parole d'une association quelconque qui a de l'influence sur un grand nombre de citoyens ayant droit de vote. Alors par crainte de perdre des votes, le gouvernement accède parfois à sa demande. Il arriva qu'une mesure présentée par un député indépendant ou de l'opposition

1- MacKay op. cit. p. 72

après avoir été rejetée par la Chambre, soit présentée plus tard par le gouvernement et devienne loi. On voit maintenant qu'un sénateur a bien peu de chances de doter son pays d'une nouvelle loi et c'est précisément pourquoi très peu de sénateurs, aujourd'hui, prennent cette initiative.

Ainsi à cause de certains développements extra-constitutionnels, que les Pères de la Confédération ne pouvaient pas prévoir, le sénat est devenu une institution politique très effacée et très peu efficace.

L'on peut même se demander s'il est encore le protecteur des droits provinciaux. Là encore, le sénat est passé au second plan. En effet, les rouages de notre fédération sont organisés de telle façon que les droits des provinces sont protégés de plusieurs manières notamment par l'aspect national du cabinet et par les cours de justice chargées des problèmes constitutionnels. Le comité judiciaire du Conseil privé de Londres qui, jusqu'en 1950, était le tribunal suprême quant à la constitutionnalité des lois canadiennes s'est avéré très efficace pour sauvegarder les droits des provinces. Cette attitude favorisant l'autonomie des provinces s'opposait à toute invasion de la part du gouvernement fédéral dans les affaires provinciales.

Une autre sauvegarde se trouve dans les partis politiques d'envergure nationale. En effet un parti, pour prendre le pouvoir,

doit posséder l'appui d'au moins deux régions du pays. Un parti local ou provincial est nécessairement voué à l'échec. Or pour se faire élire, un parti doit pouvoir dire qu'il respecte les droits des provinces et que dans sa législation éventuelle, il entend bien respecter ces droits. D'ailleurs, la violation des droits entraînerait un vote de non confiance en Chambre et par conséquent la démission du cabinet.¹

Le sénat, peut être utile dans le domaine de la protection des droits, mais il est une puissance de troisième ou de quatrième ordre, subordonné au cabinet, à la Chambre des communes et dans certains cas, aux Cours de justice. Il reste que le sénat accomplit un bon travail qu'on aurait tort de négliger.

L'influence de certains sénateurs peut être vraiment considérable tout en étant inconnue. En effet les sénateurs des deux grands partis sont invités à prendre part aux "caucus" de leur parti, et c'est là que, dans le secret ils peuvent influencer considérablement l'orientation de la législation surtout s'ils sont du parti qui gouverne.

Au sénat comme à la Chambre des communes, il y a des chefs reconnus. Le chef du parti gouvernemental est membre du cabinet et est choisi par le premier ministre, alors que le chef de l'opposition est choisi par les sénateurs de l'opposition en caucus, conformément à une vieille tradition britannique.

1- Voir: l'affaire des Ecoles séparées du Manitoba (1892-6)

IV- LES COMITES

Mais jusqu'ici, nous n'avons considéré que l'organisation extérieure du Sénat; pourtant l'organisation intérieure n'est pas moins importante si on veut avoir une vision réaliste du travail qu'il accomplit. D'abord, il y a les comités permanents puis les comités spéciaux.

Les comités permanents sont exigés par les règlements et sont déterminés dès le début de la session. Les comités spéciaux sont sélectionnés au fur et à mesure que surgissent les problèmes qui demandent enquête.

Comité de sélection

Il existe d'abord un comité de sélection qui est choisi par une motion du chef du gouvernement au Sénat. Il est composé de neuf membres parmi lesquels se trouvent les chefs des deux partis et des représentants des quatre divisions du pays. Les nominations aux comités permanents sont organisées de façon à donner une représentation proportionnée à chacune des provinces ou du moins à chacune des régions. On se base aussi sur les intérêts et la compétence des membres pour leur assigner l'un ou l'autre des comités. Les membres d'un comité sont ordinairement nommés pour un temps indéfini.

Voici donc une liste des comités permanents:

A) Comités sur les affaires intérieures du sénat ou du Parlement

	membres
La Bibliothèque (en collaboration avec les communes)	17
Impressions du Parlement (avec les communes)	21
Le Restaurant (Le président et six sénateurs)	7
Régie interne et dépenses imprévues	25
Débats et comptes rendus	9

B) Comités sur les Bills privés.

Transport et communications	50
Banques et Commerce	50
Divers bills privés	35
Règlements	9
Divorce	13

C) Comités sur les affaires publiques

Finance	50
Ressources naturelles	40
Immigration et travail	35
Relations extérieures	35
Relations commerciales du Canada	35
Administration du Service Civil	25
Santé nationale et bien-être social	35
Edifices et terrains publiques	15
Tourisme	25

Ainsi à ces différents comités siègent des hommes de grande expérience. Ils occupent leur siège depuis de nombreuses années peut-être et ont assisté à l'évolution de la vie politique du pays à travers plusieurs Parlements. Ils apportent à leur travail en comité une expérience et une stabilité qui manquent parfois à la Chambre des communes où nécessairement les changements sont plus nombreux. Du fait de leur nombre plus restreint, les sénateurs se connaissent davantage et peuvent travailler avec plus d'efficacité. Ainsi on peut découvrir plus facilement les aptitudes réelles de chacun et lui assigner un comité¹ où il pourra donner son meilleur rendement et rendre les plus grands services à la nation, sans trop tenir compte des affiliations de parti.²

Pour ce travail d'étude, le sénat est bien organisé et peut rendre d'immenses services au Parlement;³ cependant rien de ce travail n'est signalé dans les campagnes électorales et bien peu dans la presse quotidienne.

-
- 1- Au début de la présente session (1960-61) le sénateur Walker Aseltine, leader du gouvernement au sénat a déclaré que les comités sénatoriaux avaient accompli un travail efficace au cours de l'année et qu'il ne voyait aucune raison d'apporter des changements à leur composition. C'est pourquoi, au cours d'une réunion (de 5 minutes) commune de ces comités(...) les présidents des comités permanents du sénat durant la session précédente ont été réélus à l'unanimité.
 - 2- Il est intéressant de noter que sous un gouvernement conservateur et bien que ce parti soit minoritaire au sénat, 12 présidents de comités sont libéraux et 3 seulement sont conservateurs.
 - 3- Voir: Appendice 3.

V- Avantages et lacunes

A la lumière des grands principes du bicaméralisme énoncés dans la première partie et des facteurs politiques et historiques qui ont contribué à nous donner le Sénat que nous avons aujourd'hui, nous allons tenter d'établir un bilan. Voyons d'abord ce que la Chambre haute canadienne peut avoir à son actif:

1) Les secondes chambres peuvent être très utiles en ce qui concerne la revision de la législation.¹ En effet, on constate que le sénat canadien a plus de temps pour discuter et analyser les détails que la Chambre des communes: il n'a pas à faire le travail préliminaire d'évaluation et il est délivré des longues procédures du discours du trône. Enfin, il est intéressant de noter que les sénateurs ne perdent pas de temps à exécuter des manoeuvres d'attaques et de défences pour impressionner l'électorat par le truchement de la galerie de la presse, qui est d'ailleurs très peu fréquentée.

Certains, cependant, iront jusqu'à dire que le sénat s'est mal acquitté de ses fonctions de revision. Il semble que cette

1- Le sénateur Ferguson, ancien premier ministre de l'Ile-du-Prince-Edouard a déclaré que les statuts du Québec étaient mieux rédigés que ceux de l'Ontario et il attribue la différence au travail accompli par la seconde chambre dans Québec. S. D. 1906, 481, voir aussi Mc Mullen 1906, p. 771, et Daniel C.D. 1908 p. 1562. Sir Robert Borden a déclaré que la chambre haute de la Nouvelle-Ecosse était supérieure à la chambre basse. C.D. 1906 p. 2309.

accusation soit mal fondée et imbue de préjugés. La lecture des débats et des journaux du sénat nous conduit à la conclusion contraire. Les lois canadiennes semblent avoir été révisées avec autant de soin et de compétence que dans les autres pays qui possèdent une chambre haute du même genre. Les sénateurs ont apporté à ce travail une grande maturité de jugement, une analyse attentive des détails, une sagesse et une vaste expérience pratique dans le domaine de la législation. En ce sens ils ont rendu de grands services. Le simple fait de pouvoir s'en remettre au sénat pour les détails qui pourraient contredire certaines lois déjà existantes ou des droits fondamentaux des individus et des minorités, procure une grande assurance au Parlement canadien. Au fur et à mesure que le travail d'administration et de législation augmente avec la population du pays, la Chambre des communes est pressée de tous côtés et particulièrement par le temps. Souvent on doit imposer un règlement de clôture pour les débats. Cette mesure, parfois nécessaire est, cependant, une menace pour la législation. C'est alors que le sénat peut jouer un rôle supplétif.

2) Le sénat a vraiment surveillé de très près la législation, en particulier, il s'est opposé à des bills privés, à certaines lois désavantageant les minorités de même que certaines mesures sociales prématurées. Le sénat a dû s'opposer à un

certain nombre de lois mais jamais, semble-t-il, par étroitesse d'esprit et il s'est toujours efforcé d'accorder au peuple les lois qu'il jugeait justes et opportunes. Parfois même la Chambre des communes s'en est remise au sénat pour rejeter une loi demandée par le peuple mais qui ne semblait pas opportun au Parlement de passer. La crainte de l'électorat a déjà provoqué de semblables transmissions de responsabilité.

3) Le sénat ne s'est jamais opposé à la volonté du peuple lorsque celle-ci était exprimée clairement. Il a exercé tout au plus un veto suspensif, jamais un refus total.

4) A cause du travail accompli dans les comités, on trouve dans les débats du sénat une foule d'informations et beaucoup de considérations ignorées par la Chambre des communes. Evidemment à cause du manque de publicité, ce travail ne porte pas tous les fruits qu'il pourrait.

5) Le sénat fournit l'occasion de donner au pays des législateurs d'origine étrangère comme il en existe actuellement au sénat canadien. Ceux-ci éprouveraient probablement plus de difficulté à se faire élire à la Chambre des communes, et alors, la voix des minorités nationales ne se ferait jamais entendre au Parlement, si ce n'était de la chambre haute.

6) Le sénat fut longtemps le seul moyen de donner au pays des législateurs de sexe féminin. En effet, dès 1930, il y eut une femme¹ au sénat, alors qu'à cette époque, il n'y^{en} avait aucune à la Chambre des communes ni dans les législatures provinciales.

7) Enfin le sénat offre au premier ministre un excellent moyen de renforcer son parti et d'assurer ainsi la présence au Parlement de personnes très utiles au bon gouvernement de la nation. Si l'on regarde le Guide parlementaire, qui malheureusement n'est pas toujours des plus exacts, l'on se rend compte que plusieurs sénateurs possèdent toutes les qualités exigées des membres du cabinet. Bien que depuis 1921, les portes du cabinet leurs soient fermées, il n'en reste pas moins qu'ils sont à la disposition du Parlement.

Passons maintenant au débit. Il y a certainement beaucoup de lacunes à combler dans l'organisation et le fonctionnement du sénat actuel. On pourrait classer sous quatre chefs la plupart des plaintes prononcées contre cette institution.

1) Le premier grief est d'ordre théorique. En effet, il est permis de se demander ce que vient faire une institution telle

1- La Cour suprême du Canada en réponse à une pétition de cinq femmes de l'Alberta, avait déclaré que le "personne" à l'article 24 de l'A.A.N.B. n'incluait pas les femmes. Mais en 1929, le Conseil Privé en Angleterre décrétait le contraire. C'est à la suite de cette décision que Madame Cairine Wilson fut nommée sénateur, en février.

que le sénat, composé de membres nommés à vie par le premier ministre, dans un système de gouvernement représentatif. On accepte facilement que le premier ministre choisisse lui-même les membres du cabinet qui seront chargés de voir à l'exécution de la législation votée par la Chambre des communes. On ne reproche pas au premier ministre de nommer les juges des Cours supérieures à sa guise, car l'on sait que ces hommes de loi ne sont chargés que de l'application concrète de la loi aux divers cas particuliers. Mais comment accepter de bon gré dans notre système démocratique que des législateurs soient nommés pour la vie, par un premier ministre qui n'est élu que pour cinq ans, et qui même, depuis l'avènement du gouvernement responsable, est exposé à perdre le pouvoir s'il ne donne pas satisfaction?

C'est un peu comme l'antithèse du gouvernement représentatif. En effet lorsqu'un sénateur se lève en Chambre, soit pour présenter un projet de loi, soit pour en faire la critique, il ne représente personne et ne peut donner que son opinion personnelle. Une telle institution composée de membres non mandatés est nécessairement vouée à la faiblesse, dans un monde où les principes du gouvernement représentatif sont ancrés si profondément.

2) Dans l'ordre pratique, on reproche au sénat une certaine inertie. Ce grief est dû, en grande partie, à l'âge

avancé de ses membres. A l'heure actuelle, la moyenne d'âge des sénateurs est de 75 ans.¹ Etant donné que pour le choix des sénateurs, le premier ministre se guide davantage sur les services rendus que sur les services à rendre, les sénateurs sont nommés à un âge assez avancé.

Une fois nommés, s'ils continuent d'être de bons citoyens et s'ils sont assez diligents pour se tenir loin de la faillite, seule la Providence pourra les déloger de leur siège. Il en résulte un climat de sécurité qui dispose un bon nombre de sénateurs à s'endormir sur leurs lauriers. En effet, si l'on s'arrête à considérer le travail exécuté par le sénat, l'on se rend vite compte que la tâche est accomplie par la moitié ou même moins parfois, de ceux qui occupent un siège.

L'on devrait pouvoir exiger plus de civisme de la part des sénateurs et s'attendre à ce que ceux qui n'ont plus la force et la santé voulues pour exécuter les travaux qui leurs sont demandés, donnent leur démission.

3) Depuis la confédération, comme nous l'avons déjà noté, la stabilité ministérielle a amené les premiers ministres à conserver les rennes du pouvoir durant de longues années. Il

1- Au mois de janvier 1961, 9 sénateurs avaient entre 50 et 59 ans; 29 entre 60 et 69 ans; 33 entre 70 et 79 ans et 21 avaient plus de 80 ans. Guide Parlementaire.

n'est donc pas étonnant de trouver périodiquement un sénat où les membres sont presque tous du même parti. Il est alors prouvé que le rendement est moins efficace. Ce déséquilibre dans une chambre où les membres sont nommés à vie est susceptible de durer longtemps.

4) Enfin, il arrive souvent que l'on nomme des hommes d'affaires assez éminents dans leur région mais qui ne sont pas formés à la discipline de la législation. Ils ont tôt fait de se désintéresser de la chose publique pour concentrer leur effort sur leurs affaires personnelles. Il faut même remarquer que certains d'entre eux assistent à tout juste assez de séances pour conserver leur siège et toucher l'indemnité.

VI- CONCLUSION

Voilà donc le bilan. Peut-on conclure qu'il faut abolir le sénat? Certains le font. Cependant, il semble que ce serait une mesure bien imprudente que de retrancher cette branche du Parlement sans une refonte complète de notre constitution et même de nos institutions politiques. Il faut toujours garder en mémoire le grand compromis qui a rendu possible la fédération. L'abolition du sénat signifierait la perte d'un rempart possible pour la sauvegarde des droits des individus et des provinces.

Il n'est ^{pas} prouvé que le Québec et les Maritimes seraient prêts à accepter, même après un siècle de parlementarisme canadien ou presque, des législateurs répartis simplement sur la base de la population.

Dans les cadres actuels cependant, il est peu de sujet où les Canadiens soient aussi unis. Tous veulent une réforme. Les projets de refonte abondent. De grands hommes politiques comme Lord Bryce, la presse en général, même les journaux les moins importants, presque tous ont commenté des projets de réforme. Bien peu de ces projets cependant pourraient conserver au sénat son caractère de seconde chambre sans en compliquer le fonctionnement. Le mal semble bien être dans le mode de sélection.

Pour démocratiser davantage cette institution il nous apparaît préférable de confier la nomination des sénateurs aux députés de la Chambre des communes de chaque région sénatoriale. Sur vingt-quatre sénateurs dans chaque région, douze pourraient être choisis dans le monde politique et douze pourraient être présentés par des associations ou institutions à caractère indépendant comme les universités, les Barreaux des provinces, les Chambres de commerce etc. Ce système permettrait à tous les partis politiques d'être représentés, tout en assurant la présence d'hommes habitués au travail législatif.

A l'instar des juges de la Cour suprême et des autres tribunaux importants du pays, les sénateurs seraient forcés de prendre leur retraite dès qu'ils auraient atteint l'âge de soixante-quinze ans.

Pour donner une chance à tous, il semble que l'on devrait supprimer les qualités foncières exigées par la présente constitution.

Le choix d'un sénateur devrait se faire en fonction des services qu'il peut rendre à la nation plutôt que des services rendus dans le passé. Il ne faudrait pas l'oublier.

A P P E N D I C E S

Appendice I - L'Acte de l'Amérique du Nord britannique

Appendice II- The Power of the Premier

Appendice III-Tableau des comités sénatoriaux

APPENDICE I

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique 1867

Le Sénat

21. Sous réserve des dispositions du présent acte le Sénat se composera de cent deux membres, qui seront appelés sénateurs. Nombre de sénateurs
22. En ce qui concerne la composition du Sénat, le Canada sera censé comprendre quatre divisions: Représentation des provinces au Sénat.
- (1) Ontario;
 - (2) Québec;
 - (3) Les Provinces Maritimes, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, ainsi que l'Ile du Prince-Edouard;
 - (4) Les provinces occidentales du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Alberta lesquelles quatre divisions doivent (sous réserve des dispositions de la présente loi) être également représentées au Sénat, ainsi qu'il suit: Ontario par vingt-quatre sénateurs; Québec par vingt-quatre sénateurs; les Provinces Maritimes et l'Ile du Prince-Edouard par vingt-quatre sénateurs, dont dix représentent la Nouvelle-Ecosse, dix le Nouveau-Brunswick, et quatre l'Ile du Prince-Edouard; les provinces de l'Ouest par vingt-quatre sénateurs, dont six représentent le Manitoba, six la Colombie-Britannique, six la Saskatchewan, et six l'Alberta; la

province de Terre-Neuve aura droit d'être représentée au Sénat par six membres.

En ce qui concerne la province de Québec, chacun des vingt-quatre sénateurs la représentant, sera nommé pour l'un des vingt-quatre collèges électoraux du Bas-Canada énumérés dans l'annexe A du chapitre premier des Statuts codifiés du Canada.

23. Les qualités requises d'un sénateur seront les suivantes: Qualités exigées des sénateurs

- (1) Il devra être âgé de trente ans révolus;
- (2) Il devra être sujet de la Reine par le fait de la naissance, ou sujet de la Reine naturalisé par acte du Parlement de la Grande-Bretagne, du Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la Législature de l'une des provinces du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Canada, de la Nouvelle-Ecosse, ou du Nouveau-Brunswick, avant l'Union, ou du Parlement du Canada, après l'Union;
- (3) Il devra posséder, pour son propre usage et bénéfice, comme propriétaire en droit ou en équité, des terres ou tènements détenus en franc et commun socage, ou être en bonne saisine ou possession, pour son propre usage et bénéfice, de terres ou tènements détenus en franc-alleu ou en roture dans la province pour laquelle il est nommé, de la valeur de quatre mille dollars en sus de toutes rentes, dettes, charges, hypothèques et redevances, qui peuvent

être imputées, dues et payables sur ces immeubles ou auxquelles ils peuvent être affectés;

(4) Ses biens mobiliers et immobiliers devront valoir, somme toute, quatre mille dollars, en sus de toutes ses dettes et obligations;

(5) Il devra être domicilié dans la province pour laquelle il est nommé;

(6) En ce qui concerne la province de Québec, il devra être domicilié, ou posséder les biens-fonds requis, dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée.

24. Au nom de la Reine et par instrument sous le grand sceau du Canada, le gouverneur général man-
Nomination
des sénateurs
dera au Sénat, de temps à autre, des personnes ayant les qualités requises; et, sous réserve des dispositions du présent acte, les personnes ainsi mandées deviendront et seront membres du Sénat et sénateurs.

25. Abrogé.

26. Si, à quelque époque, sur la recommandation du gouverneur général, la Reine juge à propos d'ordonner que quatre ou huit membres soient ajoutés au Sénat, le gouverneur général pourra, par mandat adressé à quatre ou huit personnes (selon le cas) ayant les qualités requises et représentant également les quatre divisions du Canada, les ajouter au Sénat.

27. Dans le cas où le nombre des sénateurs serait ainsi augmenté, à quelque époque, le gouverneur général ne mandera aucune personne au Sénat, sauf sur pareil ordre de la Reine donne à la suite de la même recommandation, pour représenter une des quatre divisions jusqu'à ce que cette division soit représentée par vingt-quatre sénateurs et non davantage.
28. Le nombre des sénateurs ne devra, en aucun temps, excéder cent dix.
29. Sous réserve des dispositions du présent acte, un sénateur occupera, à vie, sa charge au Sénat.
30. Un sénateur pourra, par écrit revêtu de son seing et adressé au gouverneur général, se démettre de ses fonctions au Sénat, après quoi son siège deviendra vacant.
31. Le siège d'un sénateur deviendra vacant dans chacun des cas suivants: Cas où le siège d'un sénateur deviendra vacant.
- (1) Si, durant deux sessions consécutives du Parlement, il manque d'assister aux séances du Sénat;
- (2) S'il prête un serment, ou souscrit une déclaration ou reconnaissance d'allégeance, obéissance ou attachement à une puissance étrangère, ou s'il accomplit un acte qui le rend sujet ou citoyen, ou lui confère les droits ou privilèges d'un sujet ou citoyen, d'une puissance étrangère;

(3) S'il est déclaré en état de faillite ou d'insolvabilité, ou s'il a recours au bénéfice de quelque loi concernant les débiteurs insolvables, ou s'il se rend coupable de concussion;

(4) S'il est atteint de trahison, ou convaincu de félonie ou d'un crime infamant;

(5) S'il cesse de posséder les qualités requises en ce qui concerne la propriété ou le domicile; mais un sénateur ne sera pas réputé avoir perdu les qualités requises quant au domicile par le seul fait de sa résidence au siège du gouvernement du Canada pendant qu'il occupe une charge relevant de ce gouvernement et exigeant sa présence audit siège.

32. Quand un siège deviendra vacant au Sénat par démission ou décès ou pour toute autre cause, le gouverneur général remplira la vacance en adressant un mandat à quelque personne capable et possédant les qualités requises.

Nomination
en cas de
vacance.

33. S'il s'élève une question concernant les qualités requises d'un sénateur ou une vacance au Sénat, cette question sera entendue et décidée par le Sénat.

Question
quant aux
qualités
requises et
vacances.

34. Le gouverneur général pourra, de temps à autre, par instrument sous le grand sceau du Canada, nommer un sénateur à la présidence du Sénat, et le révoquer et en nommer un autre à sa place.

Président
du Sénat.

35. Jusqu'à ce que le Parlement du Canada en ordonne autrement, la présence d'au moins quinze sénateurs, y compris le Président, sera nécessaire pour constituer une réunion du Sénat dans l'exercice de ses fonctions. Quorum du Sénat.

36. Les questions soulevées au Sénat seront décidées à la majorité des voix, et, dans tous les cas, le Président aura voix délibérative; quand les voix seront également partagées, la décision sera considérée comme rendue dans la négative. Votation au Sénat.

APPENDICE II

The Power of the Premier. ¹

"Canada is governed by two legislatures, one real, the other sham. The sham legislature is composed of the Governor-General, the Senate and the House of Commons. The real legislature consists of a despotic ruler - the Premier; an Upper House - the Cabinet; and a Lower House - the caucus of the Government members of Parliament.

The Premier is almost the absolute ruler of the country. Our politics have developed in such a way that his office combines the peculiar advantages of the Premiership as it exists in Great Britain with many of the powers of the American boss.

. . . The Cabinet is our real legislature. In it all the real debates take place and all decisions are arrived at. The Despot - that is, the Premier - nominates the members of this Legislature. . . . The caucus of Government members forms the Lower House of our real Constitution. It is emphatically the Lower Branch, and as long as patronage remains the power it now is, will exert less rather than more influence. . . .

That venerable relic, the House of Commons, checks the real Legislature to some extent by affording a means of extorting some publicity. It is a place where the Opposition may question the despot, and the actual Upper House. If the questions are too

1- The News, (Toronto) 28 novembre, 1905.

searching answers may be refused, but it is a part of the whole convention of mystification to treat the House of Commons with great respect. Moreover, it is also the custom to communicate to the House all information on public subjects, and as a channel for information to the public, a species of sublimated newspaper, it possesses considerable usefulness".

Les présidents actuels des comités sénatoriaux:

Comité	Nom Les Hon.	Parti	Age	Années au Sénat	Degrés	Divers
1. Commerce & Banques	Hayden Slater A.	Lib.	64	20	M.A. Ph.M. LL.D. Q.C.	Directeur de 1 banque et de 8 cies.
2. Transport & Communi- cations.	Hugessen A.	Lib.	69	23	B.A. B.C.L.	Directeur de 2 cies Délégué canadien à la Commission prépa- ratoire des Nations- Unies à Londres. Gouv. de l'Université Mc Gill etc.
3. Bills Privés	Bouffard P. H.	Lib.	65	14	B.A. LL.L. LL.D. C.R.	Gouv. de l'Université Laval; Président de banque et d'autres entreprises commer- ciales; Prof. d'Uni- versité etc.
4. Régie in- terne et dépenses imprévues	Brunt W.	Cons.	58	3	B.A. C.R.	Avocat et directeur de 2 compagnies.
5. Finances	Emerson C.	Cons.	59	3	D.C.L.	Président et direc- teur de 5 cies.
6. Trafic & Tourisme	Horner Ralph	Cons.	66	27		Directeur de 1 cie de Chemin de fer & d'une corporation agricole.
7. Débats & Comptes Rendus	Davies W. Rupert	Lib.	66?	18	LL.D. F.R.S.A.	Président de 1 cie et de 4 postes de radio.
8. Ressour- ces natu- relles	Vaillan- court Cyrille	Lib.	68	16	C.B.E. D.S.A.	Cérant général de caisses populaires et de 1 cie.; Prés. de 2 cies.; Directeur de 2 commerces.
9. Immigra- tion & Travail	Wilson Cairine	R.Lib.	75	30	D.C.L. LL.D.	Hon. Prés. de plu- sieurs associations sociales.
10. Relations commercia- les	McLean A. Neil	Lib.	60?	15		Directeur de 5 cies.

Comité	Nom	Parti	Age	Années au Sénat	Degrés	Divers
11. Santé nationale & Bien être social	Veniot C.J.	Lib.	74	15	B.A. M.A. M.D. Ph.D.	Prés. de 2 sociétés mé- dicales et de 1 cie.
12. Adminis- tration du service civil	Cameron Donald	Lib. Ind.	57	5	B.Sc. M.Sc.	Directeur de 3 écoles profes- sionnelles, & de 1 société de film.
13. Edifices & Terrains publics	Dessu- reault Jean- Marie	Lib.	72	15		Manufacturier; Prés. de 3 cies; Directeur de 1 banque & de 1 cie
14. Règlements	Bishop Charles	Lib.	84	15		Correspondant parlementaire pour les journaux canadiens pendant 40 années.
15. Relations extérieures	Thorvald- son G.	Cons.	48	3	B.A. Q.C. LL.B.	Prés-de 4 cies Directeur de 2 cies Ancien membre de l'Assemblée légis- lative.

OUVRAGES GENERAUX

- BENTHAM, JEREMY, Tactiques des Assemblées Législatives. Extrait du manuscrit par Et. Dumont. Bibliothèque du Parlement.
- BRYCE, JAMES, Modern Democracies.
- DODD, Modern Constitutions (New York) 1909.
- FORD, H. J., Representative Government (Holt, New York, 1924).
- KRECH, DAVID et CRUTCHFIELD, RICHARD, Théories et Problèmes de Psychologie Sociale. (2 vols. P.U.F. 1952)
- LEES-SMITH, H. B., Second Chambers in Theory and Practice (Allen & Unwin, 1923).
- MARRIOTT, J.A.R., Second Chambers (Oxford, 1910)
- MILL, J. S., Representative Government.
- MONTESQUIEU, CHARLES de, De l'esprit des Lois, (1748)
- MORGAN, J. H., Second Chambers, dans Contemporary Review, May 1, 1910.
- OGG, F.A., The Governments of Europe (Macmillan, 1921).
- POLLARD, A.F., The Evolution of Parliament, (London 1920).
- ROCKOW, LEWIS, Bentham on the Theory of Second Chambers, dans American Political Science Review, 1928, vol XXII, p. 577.
- SABINE, GEO., History of Political Theory, (Henry Holt and Co., New York. 1953).
- TEMPERLEY, H.W.V., Senates and Upper Chambers (London, 1910).
- TOCQUEVILLE, ALEXIS de, La démocratie en Amérique. (2 vols.).

DOCUMENTS

- DOUGHTY, A.G., Notes on the Quebec Conference, 1864. (Canadian Historical Review, March, 1920)
- DOUGHTY, A.G., and McARTHUR, D.A., Documents relating to the Constitutional History of Canada, 1791-1818 (Ottawa, 1914)

- KENNEDY, W.P.M., Documents of the Canadian Constitution, 1759-1915 (Oxford, 1918).
- LUCAS, CHARLES P. (ed.), Lord Durham's Report on the Affairs of British North America (3 vols., Oxford, 1912)
- POPE, JOSEPH, Confederation Documents (Toronto, 1895).
- SHORTT, A., AND DOUGHTY, A.G., Documents relating to the Constitutional History of Canada, 1759-1791 (Ottawa, 1918).
- Débats parlementaires au sujet de la Confédération des provinces britanniques de l'Amérique du Nord (Québec, 1865)
- Le guide parlementaire canadien, (Pierre G. Normandin) Ottawa, 1958.

PERIODE COLONIALE CANADIENNE

- HANNAY, J., History of New Brunswick (2 vols., St. John, 1909).
- KENNEDY, W.P.M., The Constitution of Canada (Oxford, 1922).
- KYLIE, E.J., Constitutional Development in Canada and Its Provinces 1840-1867 (Toronto, 1914)
- McARTHUR, D., Constitutional Development in Canada and Its Provinces 1840-1867 vol. IV.
- TROTTER, R.G., Canadian Federation, Its Origin and Achievement (Dent, London, 1924).

LE SENAT DU CANADA

- BOURINOT, J.G., Parliamentary Procedure and Practice, (Flint ed., 1916); How Canada is Governed (Toronto, 1895); Canadian Studies in Comparative Politics (Montreal, 1890).
- BRYCE, JAMES, Modern Democracies. Report of the Second Chamber Conference, 1918 Cmd. 9038
- DAWSON, R.M., The Principle of Official Independence; With Particular Reference to the Political History of Canada (King & Son, London, 1922). The Government of Canada, (1948).

- FORSEY, E.A., 'Appointment of Extra Senators under section 26 of the B.N.A. Act', dans Canadian Journal of Economics and Political Science, vol. XII (1946) p. 159-167.
- KEITH, A.B., Responsible Government in the Dominions (3 vols., Oxford, 1909). The Constitution, Administration and Laws of the Empire (London, 1924).
- LEFROY, A.H.F., Canada's Federal System; A Treatise on Canadian Constitutional Law under the B.N.A. Act (Toronto, 1913).
- MACKAY, ROBERT A., The Unreformed Senate of Canada (Oxford University Press, London, 1926).
- OLLIVIER, MAURICE, Problems of Canadian Sovereignty (Toronto 1945).
- PERRITT, E., Evolution of the Dominion of Canada; Its Government and Politics (Yonkers, 1918).
- ROSS, G.W., Getting into Parliament and After (Toronto, 1913); The Senate of Canada, Its Constitution, Powers and Duties Historically Considered (Toronto, 1914).
- SMITH, H.A., Federalism in North America (Chapman, Boston, 1923).
- TODD, A., Parliamentary Government in the British Colonies (1880).
- TRUDEL, F.X., Nos Chambres-Hautes (Montreal, 1880).

TABLE DES MATIERES

	pages
INTRODUCTION	
<u>PREMIERE PARTIE: Le bicaméralisme</u>	
I. DESCRIPTION HISTORIQUE DU SENAT	1
I- Epoque préchrétienne	2
II- Epoque barbare	7
III- Epoque médiévale	7
II. LA THEORIE POLITIQUE AUX XVIIIe ET XIXe SIECLES	12
I- Théorie	12
1. Le courant libéral	13
2. Le courant égalitaire	22
II- Applications pratiques	28
1. Pouvoirs et fonctions	28
2. Choix des sénateurs	30
3. Conflit des deux chambres	34
DEUXIEME PARTIE: Le sénat canadien	
III. AVANT LA CONFEDERATION	37
I- Tradition coloniale britannique au début	38
II- Au Canada	43
III- Le Conseil législatif du Bas-Canada	45
IV- Le Conseil législatif dans le Haut-Canada	49
V- Le Conseil législatif dans les provinces maritimes	51
VI- Le Conseil législatif sous l'Union	54
IV. L'INTENTION DES PERES DE LA CONFEDERATION	64
I- Impasse du gouvernement du Canada-Uni	64
II- La guerre civile américaine	68
III- Problème de la représentation	71
IV- Proposition d'une chambre haute	72
V- Attaques contre la chambre haute	76
VI- Solutions en cas de conflit	78
VII- Modes de nomination	80
VIII- Evolution imprévue	85
IX- Le rôle du sénat fédéral	86
V. LE SENAT A-T-IL REMPLI SON ROLE ?	91
I- Le Sénat américain	93
II- La Chambre des Lords	94
III- Le Sénat canadien: ses pouvoirs actuels	97
IV- Les comités	105
V- Avantages et lacunes	108
VI- Conclusion	114
I APPENDICE: L'Acte de l'Amérique du Nord britannique	117
II APPENDICE: The Power of the Premier	123
III APPENDICE: Tableau des comités sénatoriaux	124
BIBLIOGRAPHIE	