

Si la légitimité démocratique est synonyme d'élection, les institutions représentatives non élues directement font face à un double problème : leur autorité est contestable et leur rôle mal défini. Et c'est précisément ce qu'on reproche au Sénat canadien. Quel que soit le bien-fondé de ses activités, son défaut de légitimité institutionnelle en a toujours affaibli la valeur.

Mais il serait abusif de prétendre que les élections sont l'unique source de légitimité politique. Les tribunaux canadiens, surtout depuis la Charte des droits et libertés, offrent l'exemple frappant d'une institution dont l'autorité largement reconnue n'émane pas de la représentation populaire. Les élections ne sont en effet qu'un élément des démocraties libérales : le constitutionnalisme, la règle de droit et la structure institutionnelle jouent un rôle tout aussi important dans le fonctionnement et la surveillance des gouvernements représentatifs. Il s'agit donc de déterminer si une chambre du Parlement peut fonder sa légitimité sur un concept institutionnel prévoyant la nomination de ses membres.

Une récente initiative du Royaume-Uni tendrait à le confirmer : l'instauration à la Chambre des lords de nominations partisans équilibrées a renforcé l'adhésion de la population au mandat de l'institution. Mais beaucoup de questions subsistent quant aux modifications susceptibles d'accroître la légitimité d'un Sénat canadien non élu et à leur incidence sur le rôle de la Chambre haute comme sur l'ensemble du régime parlementaire.

Cette étude examine les différentes hypothèses sur le rôle du Sénat, les objectifs d'une réforme et les méthodes qui permettraient de les atteindre. Elle fait valoir le lien critique entre le pouvoir et la légitimité des institutions parlementaires, de même que la nécessité d'équilibrer ces deux éléments pour affermir le rôle d'un Sénat non élu dans la procédure parlementaire. En contrepoint, l'auteur examine comment l'évolution de la Chambre des lords et du Sénat australien a consolidé leur rôle au sein de leur régime parlementaire respectif.

Suit une analyse du rôle du premier ministre dans les nominations au Sénat canadien, mais aussi de l'incidence du nombre fixe de ses membres et des contraintes régionales sur la dynamique partisane de ces nominations. Pour illustrer cet aspect, l'auteur examine les récentes mesures législatives du gouvernement Harper visant à modifier la composition du Sénat et décrit dans quelle mesure cette réforme pourrait tactiquement servir à des fins partisans.

Enfin, six propositions font valoir le rôle décisif que peut jouer le Sénat dans l'examen critique des projets de loi et des mesures proposées par l'exécutif, sans pour autant être perçu comme une menace à l'existence du gouvernement. Ces propositions englobent les éléments clés d'une réforme fructueuse du Sénat, en ce qui a trait notamment aux intérêts cruciaux découlant des liens de parti et du pouvoir du premier ministre. Négliger ces questions condamnerait à l'échec tout projet le moins ambitieux de modification constitutionnelle. Si une réforme du Sénat parvient à cibler l'enjeu central, qui est la bonne marche et la réceptivité du gouvernement par le biais d'un examen efficace de l'exécutif national, la question consistera alors à établir un concept institutionnel susceptible d'harmoniser des intérêts divergents. L'élection directe du Sénat constituerait par conséquent un objectif trop ambitieux. Mais on peut supposer qu'une modification de la procédure de sélection permette d'aménager l'éventail des intérêts touchés par une réforme parlementaire et fasse profiter le Canada des avantages d'un système bicaméral véritablement efficace.