



DÉBATS DU SÉNAT

1^{re} SESSION • 42^e LÉGISLATURE • VOLUME 150 • NUMÉRO 10

RÈGLEMENT, PROCÉDURE ET DROITS DU PARLEMENT

Motion tendant à autoriser le comité à examiner, afin d'en faire
rapport, la composition des comités—
Suite du débat

Discours de

l'honorable Diane Bellemare

Le mardi 2 février 2016

LE SÉNAT

Le mardi 2 février 2016

[Traduction]

RÈGLEMENT, PROCÉDURE ET DROITS DU PARLEMENT

MOTION TENDANT À AUTORISER LE COMITÉ
À EXAMINER, AFIN D'EN FAIRE RAPPORT,
LA COMPOSITION DES COMITÉS—
SUITE DU DÉBAT

L'ordre du jour appelle :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Wallace, appuyé par l'honorable sénatrice McCoy :

Que le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, dès que le comité sera formé, le cas échéant, soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, les pratiques du Sénat et les dispositions du *Règlement du Sénat* relatives aux comités, notamment les pratiques et dispositions concernant les sénateurs qui sont membres des comités, afin d'évaluer si tous les sénateurs :

- a) sont, dans les faits, traités également et de façon juste et équitable, peu importe qu'ils siègent à titre de membres du gouvernement, à titre de membres de l'opposition, à titre de membres de partis reconnus ou à titre de sénateurs indépendants;
- b) ont les mêmes possibilités raisonnables de contribuer pleinement, par leur travail en comité et le fait d'être membres des comités, au rôle de cette Chambre en tant qu'assemblée législative complémentaire chargée de porter un second regard objectif et de participer à ce rôle, tous les sénateurs pouvant ainsi remplir adéquatement les rôles et responsabilités qui leur sont conférés par la Constitution;

Que, ce faisant, le Comité du Règlement porte une attention particulière aux éléments suivants :

- a) le processus de sélection des membres du comité de sélection, afin que tous les sénateurs puissent être pris en considération aux fins de la composition de ce comité et afin que les intérêts de tous les sénateurs, peu importe qu'ils siègent à titre de membres du gouvernement, à titre de membres de l'opposition, à titre de membres de partis reconnus ou à titre de sénateurs indépendants, soient représentés au sein de ce comité;
- b) le processus suivi par le Comité de sélection pour recommander les membres devant composer les autres comités;

Que le Comité du Règlement tienne aussi compte de l'augmentation prévue du nombre de sénateurs qui ne seront membres d'aucun parti reconnu et des répercussions de cette nouvelle réalité, y compris pendant la session en cours;

Que le Comité du Règlement, sur la base de son examen, recommande les modifications à apporter au Règlement et les rajustements à apporter aux pratiques du Sénat;

Que le Comité du Règlement présente son rapport final au Sénat au plus tard le 31 mars 2016.

L'honorable Diane Bellemare : J'interviens aujourd'hui au sujet de la motion du sénateur Wallace. Tout d'abord, je tiens à remercier le sénateur Wallace d'avoir présenté cette motion et d'avoir soulevé des questions sur lesquelles nous aurions dû nous pencher depuis longtemps. Elles revêtent une très grande importance pour les nouveaux sénateurs qui seront nommés ici, car elles les aideront à remplir leurs fonctions constitutionnelles. Cette motion pourrait entraîner des changements à nos pratiques et régler certains problèmes que, en tant que sénateurs, nous connaissons à l'heure actuelle ou avons déjà connus dans cette enceinte.

[Français]

Deuxièmement, je tiens à souligner que cette motion s'inscrit dans nos travaux concernant la modernisation de notre institution. Son adoption peut contribuer à redorer le blason du Sénat du Canada en en faisant une institution moins partisane et plus indépendante que par le passé.

C'est dans ce contexte plus large de la modernisation du Sénat et de l'arrivée imminente de nouveaux sénateurs non affiliés à un parti politique que s'inscrivent mes commentaires. Je soutiens que si les changements que cette motion appelle m'apparaissent nécessaires, ils ne sont toutefois pas suffisants pour que le Sénat devienne cette institution réfléchie tant souhaitée par la population.

Dans ce qui suit, je propose un amendement à la motion du sénateur Wallace visant à ce que le Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement fasse rapport au Sénat des modifications à apporter au *Règlement du Sénat* afin qu'un groupe de sénateurs non affiliés à un parti politique puissent former un groupe reconnu de sénateurs indépendants qui bénéficieraient d'un statut équivalent à celui d'un groupe affilié à un parti reconnu.

Pourquoi la création d'un groupe de sénateurs indépendants apparaît-elle nécessaire?

Qu'on le veuille ou non, ces dernières années, la réputation du Sénat a été profondément entachée et le doute quant à son utilité s'est répandu dans la population, mais aussi chez les députés de certaines formations politiques à la Chambre des communes. Le Sénat du Canada doit ainsi travailler en eaux troubles. Il doit se prendre en main et modifier ses règles et pratiques pour favoriser ce que les Canadiens et Canadiennes souhaitent que l'on fasse, soit un examen impartial de la législation provenant de la Chambre des communes.

À cet effet, redonner au Sénat ses lettres de noblesse ne relève pas uniquement d'une stratégie de communication. Aujourd'hui, un trop grand nombre de Canadiens et Canadiennes considèrent que la loyauté des sénateurs à leur parti d'allégeance est plus importante que leur loyauté à défendre les intérêts de la population et le bien commun du pays. C'est pourquoi de nombreuses personnes croient que le Sénat représente une dépense publique inutile.

À l'heure actuelle, nos règles et pratiques favorisent la partisanerie. On peut même démontrer que la partisanerie est institutionnalisée dans notre Règlement; à preuve, la difficulté qu'éprouvent les sénateurs indépendants à exercer leur devoir constitutionnel. Si nos règlements empêchent les sénateurs indépendants de faire leur travail convenablement, c'est qu'il y a un problème institutionnel à régler.

La motion du sénateur Wallace s'attaque à cette problématique en demandant au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de recommander des modifications aux règles après avoir évalué si, dans les faits, tous les sénateurs sont traités de façon juste et équitable. La motion du sénateur Wallace demande également au comité de tenir compte de l'augmentation prévue du nombre de sénateurs non affiliés à un parti et des répercussions de cette réalité.

L'approche du sénateur Wallace vise à accorder à tous les sénateurs considérés individuellement le même statut, qu'ils soient affiliés ou non à un parti politique.

• (1610)

Cette approche individualiste est intéressante mais, à mon avis, elle ne va pas assez loin. Il n'est pas suffisant de nommer des sénateurs considérés indépendants, il faut aussi créer les conditions pour que les sénateurs indépendants puissent le demeurer. Il faut effectuer les changements institutionnels qui le permettront.

Avant d'aller plus loin, il me semble important de répondre à la question suivante : peut-on imaginer que le Sénat canadien soit composé uniquement de sénateurs non affiliés? Est-ce réaliste? Est-ce souhaitable? Quand on regarde le fonctionnement des sénats dans le monde, les sénateurs dans les grands pays démocratiques sont généralement affiliés à un parti politique. Comme l'affirment les politologues Meg Russell et Maria Sciara dans un article paru dans un journal scientifique intitulé *Parliamentary Affairs*, portant sur le rôle des *crossbenchers* à la Chambre des lords, et je cite :

[Traduction]

Il est généralement accepté que, dans les démocraties modernes, les parlements sont dominés par les partis.

Selon une analyse des renseignements contenus dans la base de données de l'Union interparlementaire réalisée en 2006, peu de Parlements comptaient un nombre important de sénateurs indépendants. Comme l'ont laissé entendre Russell et Sciara, cette situation peut s'expliquer par le fait que, dans bien des pays, les sénateurs sont élus.

[Français]

Le Royaume-Uni est cependant l'un de ces pays où le nombre d'indépendants est important. Au Royaume-Uni, les lords sont nommés, comme c'est le cas au Canada. Les lords indépendants représentent plus de 20 p. 100 de la Chambre haute, et, depuis l'an 2000, ils constituent environ 20 p. 100 des nouvelles nominations. Les autres 80 p. 100 sont des nominations où les lords sont affiliés à des partis politiques. Comme vous le savez, la commission indépendante qui propose la liste des personnalités pouvant être qualifiées pour devenir lord est composée de lords dits indépendants, mais aussi de candidats provenant de partis politiques. La commission, au Royaume-Uni, a pour rôle d'étudier l'ensemble des candidatures, celles qui viennent de la population et celles qui proviennent des partis politiques.

À la lumière des expériences des pays étrangers, il me semble irréaliste de penser que le Sénat canadien puisse être composé uniquement de sénateurs non affiliés. D'ailleurs, ce ne serait peut-être pas souhaitable pour la qualité des débats. Même dans les fédérations où les sénateurs ont le mandat de représenter leur région, les sénateurs sont aussi affiliés à un parti politique. Toutefois, et c'est ce qu'il faut retenir, un sénateur affilié à un parti politique peut ne pas être partisan pour autant. En d'autres mots, il faut distinguer partisanerie et affiliation politique, et plusieurs d'entre vous ont déjà fait cette distinction, mais je le

répète, selon le sens commun, on dit de quelqu'un qu'il ou elle est partisan ou partisans quand son jugement et son action sont teintés par les intérêts immédiats du parti politique auquel il ou elle appartient.

Bref, est partisan quelqu'un qui n'est pas capable de poser un regard objectif et rationnel sur une réalité, sans tenir compte des conséquences de son analyse sur le parti politique auquel il est affilié. Cette personne manifeste un parti pris. Sa loyauté au parti auquel elle appartient passe avant sa loyauté à la recherche du bien commun.

Il est clair qu'une personne peut être affiliée à un parti politique sans être partisans. En d'autres mots, l'affiliation politique n'est pas synonyme de partisanerie.

Chers collègues, je suis convaincue que les Pères de la Confédération ont souhaité que les sénateurs canadiens puissent être affiliés à un parti politique sans être partisans. Ils n'ont pas voulu que les sénateurs soient élus et que, en conséquence, ils agissent comme les députés de la Chambre des communes, qui ont nécessairement la cause ou les intérêts de leur parti à l'esprit.

Les Pères de la Confédération considéraient que, lorsque les sénateurs sont élus, comme c'était le cas avant 1867, leurs agissements ne se distinguaient peut-être pas suffisamment de ceux des députés de la Chambre des communes. Ils désiraient que les sénateurs agissent avec plus de sagesse et indépendamment des stratégies électoralistes de leur parti d'affiliation. C'est pour cette raison qu'ils ont décidé de nommer les sénateurs à vie.

La question qui se pose maintenant est la suivante : quelles sont les pratiques qui encouragent les sénateurs, qui sont généralement affiliés à un parti, ainsi que la Chambre haute prise dans son ensemble, à être moins partisans ou non partisans? Encore une fois, l'examen des modes de fonctionnement des sénats dans le monde est instructif à cet égard. Il ressort au moins deux caractéristiques évidentes d'un survol des modes de fonctionnement de plusieurs sénats dans le monde.

Comme je l'ai déjà souligné, les sénateurs sont généralement affiliés à un parti politique. Toutefois, dans la plupart des sénats du monde, il y a plus de trois partis politiques représentés. En Australie, par exemple, il y a 76 sénateurs qui sont répartis entre 8 formations politiques et un groupe de 4 sénateurs indépendants. En Belgique, les sénateurs sont réunis en 9 groupes politiques; au Royaume-Uni, les quelque 820 lords sont affiliés soit au groupe des travaillistes, des conservateurs, des libéraux ou des indépendants qui sont les *crossbenchers*, sans compter les représentants de l'Église, qui forment aussi un groupe au Royaume-Uni.

En France, les 348 sénateurs sont regroupés à l'intérieur de 6 formations politiques et d'un groupe d'indépendants. Pour chaque formation politique, les sénateurs peuvent être membres officiels de la formation politique et peuvent y être apparentés ou encore y être rattachés administrativement. Il existe donc en France plusieurs statuts pour les sénateurs.

Cette caractéristique quant au nombre de caucus m'apparaît d'une importance capitale. En effet, retournons pour l'instant à l'origine même du bicaméralisme. Le Sénat existe notamment pour empêcher qu'un parti politique élu par une majorité simple d'électeurs gère le pays uniquement en fonction de sa base électorale. Le Sénat doit pouvoir s'opposer à de telles décisions prises unilatéralement par le parti au pouvoir. Cependant, si le parti au pouvoir a aussi la majorité absolue au Sénat, le parti au pouvoir et le gouvernement, conséquemment, pourront toujours trouver les moyens d'imposer leurs vues à la Chambre haute.

C'est pourquoi l'exercice de la démocratie peut être compromis lorsqu'il existe seulement deux formations politiques représentées au Sénat, comme c'est le cas actuellement. Il faut au moins trois caucus pour pouvoir poser un second regard législatif et pour tenir compte de l'ensemble des intérêts de la population. Quand il y a seulement deux caucus, l'un domine nécessairement l'autre, et quand il y a au moins trois caucus, les chances sont plus grandes qu'aucun ne puisse gouverner seul dans la Chambre haute. C'est une question de mathématique simple.

De plus, chers collègues, n'est-il pas archaïque que le Sénat soit composé seulement de 2 caucus, soit un caucus libéral et un caucus conservateur quand, dans la vraie vie, il y a 5 partis politiques fédéraux représentés à la Chambre des communes et plus de 20 partis politiques enregistrés auprès d'Élections Canada?

Honorables sénateurs, je reviens maintenant à la question fondamentale : que peut-on faire pour réduire la partisanerie au Sénat, comme nous le demande la population? À cet effet, le Sénat, à mon avis, devra changer ses règles et procédures internes pour faire en sorte que l'indépendance d'esprit ne soit pas pénalisée. Les leaders ont plusieurs pouvoirs pour imposer une discipline de parti. Si on veut que les sénateurs jouent leur rôle constitutionnel et deviennent plus indépendants d'esprit malgré leur affiliation politique, les pratiques doivent changer afin de permettre une gestion démocratique et collégiale des tâches, des responsabilités et des privilèges qui y sont associés. Cela permettra d'affranchir les sénateurs du petit calcul politique. C'est justement l'objet de la motion présentée par l'honorable sénateur Wallace, qui vise à assurer que chaque sénateur pris individuellement soit traité également.

Ces dispositions ne m'apparaissent toutefois pas suffisantes. Nos règles doivent changer pour permettre à un groupe de sénateurs indépendants non affiliés à un parti de former un groupe reconnu. Il faut permettre et encourager un regroupement des sénateurs indépendants, en particulier ceux qui seront nouvellement nommés. Il faut faire un troisième caucus. Le Sénat, comme institution, a intérêt à ce que les sénateurs indépendants se regroupent au sein d'un caucus d'indépendants à l'instar des *crossbenchers* du Royaume-Uni. Cela facilitera non seulement leur intégration et organisation matérielle, mais aussi l'organisation cohérente des débats en Chambre.

Cela permettra également de veiller à ce que tous les sénateurs, peu importe leur allégeance, soient traités sur un pied d'égalité. C'est une autre façon de faire.

• (1620)

[Traduction]

Chers collègues, comme vous le savez sans doute, au Royaume-Uni, les indépendants sont organisés en un véritable groupe, sous l'égide d'un responsable élu qui permet l'organisation du caucus des indépendants. Ils se réunissent chaque semaine et ont un site web. Comme je l'ai déjà dit, depuis le début de l'année 2000, 20 p. 100 des personnes nommées par la reine à la demande du premier ministre sont des indépendants, tandis que 80 p. 100 sont des lords affiliés à un parti politique ou des représentants de l'Église.

Certaines ressources servent à soutenir l'organisation des indépendants, qui n'ont ni whip ni ligne de parti à respecter. Les indépendants peuvent avoir — et ont — des points de vue divergents sur les mesures législatives. Leur participation aux comités est proportionnelle à leur importance. Il existe une certaine mobilité entre les membres des caucus affiliés à des partis politiques et les membres indépendants, mais qui veut se joindre à un caucus n'est pas automatiquement accepté.

Les indépendants soulèvent souvent des questions pertinentes. Selon l'étude réalisée par Meg Russell et Maria Sciara, les indépendants ne forment pas un groupe homogène d'un point de vue philosophique. Ils proviennent d'horizons différents et peuvent détenir la balance du pouvoir.

[Français]

Son Honneur le Président : Sénatrice Bellemare, désirez-vous cinq minutes de plus?

La sénatrice Bellemare : Oui, s'il vous plaît, j'ai presque terminé.

Son Honneur le Président : Honorables sénateurs, le consentement est-il accordé?

Des voix : D'accord.

[Traduction]

La sénatrice Bellemare : Je cite les auteurs : « Les indépendants incarnent à de nombreux égards les qualités attribuées aux lords : l'expertise, l'indépendance par rapport à un parti et le débat réfléchi. »

[Français]

MOTION D'AMENDEMENT

L'honorable Diane Bellemare : Chers collègues, pour toutes ces raisons, je propose que l'on prépare l'arrivée et l'intégration de nos futurs collègues indépendants à cette Chambre haute et que l'on agisse en amont à leur égard. Je propose donc d'adopter la motion du sénateur Wallace, d'entreprendre rapidement les travaux et de modifier cette motion de la manière suivante :

Que la motion ne soit pas maintenant adoptée, mais qu'elle soit modifiée par remplacement du paragraphe :

« Que le Comité du Règlement tienne aussi compte de l'augmentation prévue du nombre de sénateurs qui ne seront membres d'aucun parti reconnu et des répercussions de cette nouvelle réalité, y compris pendant la session en cours; »

par ce qui suit :

« Que le Comité du Règlement tienne aussi compte de l'augmentation prévue du nombre de sénateurs qui ne seront membres d'aucun parti reconnu afin qu'ils puissent former un groupe de sénateurs indépendants bénéficiant des ressources et des droits prévus pour un parti reconnu en vertu du *Règlement du Sénat*; ».

En conclusion, chers collègues, si nous adoptons la motion du sénateur Wallace telle qu'elle est modifiée et que nous modernisons notre Règlement afin que tous les sénateurs, individuellement, peu importe leur affiliation ou non à un parti, puissent bénéficier du même statut et des mêmes privilèges et que, collectivement, un groupe de sénateurs non affiliés à un parti reconnu puissent former un caucus, nous aurons réussi à institutionnaliser des changements réels qui nous permettront progressivement de jouer le rôle que la population du Canada attend de nous. Ces changements, qui s'inspirent du modèle de Westminster, sont possibles et dépendent de notre pouvoir exclusif et, conséquemment, de notre volonté réelle de favoriser le changement.

Je vous remercie de m'avoir écoutée.

[Traduction]

L'honorable John D. Wallace : La sénatrice Bellemare accepterait-elle de répondre à une question?

La sénatrice Bellemare : Absolument.

Le sénateur Wallace : Merci pour votre intervention, sénatrice. Je vous en suis reconnaissant. Elle était très réfléchie et intéressante.

L'amendement que vous proposez nous demande de considérer l'arrivée d'un certain nombre de nouveaux sénateurs, éventuellement cinq, d'ici la fin février.

L'honorable Joan Fraser (leader adjointe des libéraux au Sénat) : J'invoque le Règlement, Votre Honneur. Je ne cherche pas à faire de l'obstruction. Il me semblait simplement que le temps de parole de la sénatrice Bellemare était écoulé. Elle a eu cinq minutes et je pensais qu'elle les avait toutes prises. Il lui reste encore un peu de temps?

Son Honneur le Président : Il lui reste encore précisément deux minutes et 42 secondes.

Vous pouvez poursuivre, sénateur Wallace.

Le sénateur Wallace : Merci, Votre Honneur.

Sénatrice, vous proposez que le Comité du Règlement tienne compte des sénateurs dont l'arrivée est imminente. Cinq nouveaux sénateurs arriveront d'ici la fin du mois, suivis d'au moins dix-sept autres au printemps, ce qui n'est pas sans conséquence. J'en ai moi-

même parlé, peut-être pas de façon aussi détaillée que vous le faites dans votre motion. J'estime donc que c'est d'une grande importance. D'après ce que nous a dit le premier ministre, ce seront des sénateurs indépendants et non partisans.

Vous dites que le Comité du Règlement devrait envisager l'adoption d'une règle qui permettrait à certains groupes de sénateurs non affiliés de se constituer en caucus collectifs distincts. Sénatrice, je me demandais si vous saviez que, au chapitre 5:04 du *Règlement administratif du Sénat*, il existe une disposition permettant au Sénat de reconnaître comme caucus un groupe de sénateurs non affiliés. Ailleurs au chapitre 5, il est question des droits qu'aurait un tel caucus.

Je me demande si vous êtes au courant de ces dispositions et si vous avez un mot à dire là-dessus au regard de l'amendement que vous proposez.

La sénatrice Bellemare : Je suis au courant du *Règlement administratif du Sénat*. Cependant, d'après ce que j'en ai compris, il faut obtenir, me semble-t-il, la reconnaissance du chef d'un groupe qui est affilié à un parti politique. Ce n'est pas une reconnaissance automatique, mais je suis consciente que cette disposition nous donne un moyen, sans changer notre Règlement. Cela dit, je crois qu'il serait préférable d'assurer une certaine uniformité et de faire en sorte que le Règlement précise qu'un groupe d'indépendants peut avoir les mêmes droits et ressources que les caucuses affiliés à un parti politique.

(Sur la motion de la sénatrice McCoy, le débat est ajourné.)
