



# DÉBATS DU SÉNAT

---

2<sup>e</sup> SESSION • 41<sup>e</sup> LÉGISLATURE • VOLUME 149 • NUMÉRO 81

---

## LA RÉFORME DU SÉNAT

Interpellation—Suite du débat

Discours de

l'honorable Diane Bellemare

Le mardi 30 septembre 2014

## LE SÉNAT

Le mardi 30 septembre 2014

### LA RÉFORME DU SÉNAT

#### INTERPELLATION—SUITE DU DÉBAT

L'ordre du jour appelle :

Reprise du débat sur l'interpellation de l'honorable sénateur Mercer, attirant l'attention du Sénat sur la réforme du Sénat et la façon dont le Sénat et ses sénateurs peuvent réaliser des réformes et améliorer la raison d'être du Sénat par l'examen du rôle des sénateurs dans leurs régions.

**L'honorable Diane Bellemare :** Honorables sénateurs, je tiens à remercier la sénatrice Fraser de me permettre de prendre la parole au sujet de la réforme du Sénat. Je dois préciser qu'elle reprendra l'ajournement du débat pour le reste de son temps de parole.

[Traduction]

Je tiens également à remercier le sénateur Mercer d'avoir lancé cette interpellation.

[Français]

Honorables sénateurs, comme je l'ai prétendu lors de mon discours précédent, l'abolition du Sénat n'est pas une option. D'une part, il est très difficile de réunir les conditions constitutionnelles qui y sont nécessaires. D'autre part, le Sénat joue un rôle complémentaire important à celui de la Chambre des communes dans le contexte d'une démocratie représentative.

Moderniser le Sénat devient alors impératif afin de renforcer sa légitimité et celle des institutions parlementaires. Deux grandes avenues sont possibles pour moderniser le Sénat. La première, plus exigeante, permet de changer la nature du Sénat, d'introduire l'élection des sénateurs et de raccourcir la durée de leur mandat.

[Traduction]

C'est la voie constitutionnelle.

[Français]

La deuxième voie vise à transformer les pratiques du Sénat et l'exercice de son rôle. Cette voie n'exige pas de faire des amendements à la Constitution. Toutefois, dans le but d'en arriver à des amendements constitutionnels, notre Président, l'honorable sénateur Kinsella, a proposé l'établissement de discussions entre les sénateurs et des représentants des assemblées législatives de leurs provinces respectives.

Cette démarche originale, qui n'a jamais été tentée, est prometteuse. Fondée sur le dialogue, elle a des chances de rendre possible une modernisation fondamentale du Sénat fondée sur des amendements constitutionnels qui font l'unanimité. Il est important de souligner que cette démarche a aussi le mérite de prévoir des discussions avec les provinces sur les questions liées au Sénat plutôt que de déborder sur des négociations périphériques entre les provinces et le gouvernement fédéral qui, par le passé, ont fait échouer tout processus de changement constitutionnel.

Cette démarche ne nous empêche pas de réfléchir à des actions réalisables à court terme visant à modifier nos pratiques. Comme je le disais, et dans la foulée de ce que vient de dire le sénateur Rivest, c'est de cette démarche dont je vous parlerai.

Je parlerai plus spécifiquement du processus de sélection des sénateurs et de l'exercice du pouvoir de veto. Ce sont des mesures à prendre pour s'éloigner de l'esprit partisan, comme le souhaite le sénateur Mercer et comme nous le souhaitons tous. Les propositions

que j'avance s'inspirent notamment des pratiques d'autres sénats dans le monde. Elles s'inspirent aussi des témoignages d'experts résumés dans l'ouvrage intitulé *Protéger la démocratie canadienne*, publié sous la direction de l'honorable sénateur Joyal, notamment ceux de Ronald Watts, Paul Thomas et David Smith.

[Traduction]

À mon avis, la première question à traiter dans le dossier de la réforme du Sénat, c'est la procédure de sélection des sénateurs.

[Français]

Dans le contexte canadien actuel, l'instauration d'un Sénat élu est bloquée à court terme. Elle pourrait toutefois voir le jour à la suite de discussions tenues avec les provinces, comme le propose le sénateur Kinsella.

Entre-temps, on peut se demander comment il serait possible d'améliorer le processus de nomination afin d'accroître la légitimité du Sénat au sein de la population. En effet, comme le soutient John Stewart Mill, dont je vous ai parlé la dernière fois, le choix des sénateurs doit avoir la faveur populaire, car l'efficacité du Sénat dans l'exercice de son rôle législatif dépend du soutien social qu'il peut obtenir dans la population. Je cite Mill, qui s'est exprimé ainsi :

Une assemblée qui ne repose pas sur quelques grands pouvoirs dans le pays est impuissante face à celle qui peut s'en prévaloir.

La Constitution ne précise pas les modalités pour établir une liste des personnes parmi lesquelles le premier ministre choisira celles qu'il jugera les plus convenables. La Cour suprême, toutefois, a affirmé que les sénateurs ne devraient pas être élus sans changements constitutionnels.

C'est d'ailleurs ce processus d'établissement de la liste des personnes qualifiées et relativement reconnues dans leur province respective qui, à mon avis, doit faire l'objet d'une modernisation, être davantage formalisé et être plus transparent, ce qui baserait la légitimité du Sénat sur une plus grande faveur du public.

Cette liste de candidats potentiels pourrait être établie par une commission indépendante qui aurait pour mandat d'étudier les qualifications des candidats. Les candidatures pourraient être soumises par les assemblées législatives provinciales et fédérales ou par la commission elle-même.

À cet égard, deux exemples me viennent à l'esprit : le processus d'établissement de la courte liste pour la nomination des juges à la Cour suprême et la commission britannique indépendante de nomination des lords, créée en 2000. Cette dernière a été mise en place à titre de mesure transitoire afin d'améliorer la légitimité de la Chambre des lords avant d'en arriver à une entente sur une réforme plus complète de celle-ci qui vise l'élection des lords.

[Traduction]

Sans entrer dans les détails, voici un peu à quoi pourrait ressembler une commission indépendante de nomination des sénateurs au Canada. Ces points devront être approfondis, bien entendu.

[Français]

Commençons par définir le mandat de cette commission transitoire, qui serait d'abord d'étudier les qualifications des candidats proposés afin d'établir une liste des candidats admissibles. Elle pourrait également proposer des candidatures

comme le fait la commission britannique, dont le site web est très accessible et très intéressant.

Quelle devrait être la composition de cette commission? Au Royaume-Uni, cette commission est composée de sept personnes. Le président est un professeur d'université.

• (1550)

Trois autres membres sont des personnalités non partisans, et les trois autres sont des lords nommés par chacun des trois partis politiques officiels.

Comme au Royaume-Uni, une commission canadienne pourrait être présidée par une personne indépendante et composée principalement de personnalités qui n'ont pas d'allégeance courante à un parti politique. Sans être une copie conforme de la commission britannique, la commission pourrait également faire une place importante aux commissaires indépendants.

Qui devrait nommer les commissaires? Bonne question. Ces personnes, à court terme, pourraient être nommées par décret du premier ministre à la suite d'une consultation auprès de la Chambre des communes et de la Chambre haute.

D'où proviendraient les candidatures soumises à la commission? Les candidatures pourraient être proposées par les assemblées législatives fédérale et provinciales, ainsi que par le public — comme cela se fait au Royaume-Uni. En d'autres mots, outre les candidats suggérés par des assemblées d'élus, un individu pourrait soumettre sa candidature ou proposer le nom de quelqu'un d'autre.

Dans le cas de l'Alberta, on sait qu'une liste des candidats est actuellement produite.

Quels sont les critères que la commission devrait utiliser pour étudier les candidatures? Elle devrait, en premier lieu, s'assurer que tous les candidats respectent les qualifications, telles qu'elles sont énoncées dans la Constitution. Elle pourrait également évaluer les candidatures à l'aune d'autres critères, comme cela se fait au Royaume-Uni pour les lords indépendants.

[Traduction]

La commission britannique s'est fixée sept critères sur lesquels elle s'appuie au moment de prendre une décision sur la nomination de candidats indépendants : premièrement, un dossier d'importantes réalisations; deuxièmement, la capacité de faire une contribution efficace; troisièmement, le temps dont dispose le candidat pour s'assurer qu'il peut faire une contribution; quatrièmement, une certaine connaissance du cadre constitutionnel; cinquièmement, l'intégrité; sixièmement, un engagement correspondant aux normes les plus élevées de la fonction publique; et septièmement, l'indépendance à l'égard de tout parti politique.

[Français]

Comment la commission établirait-elle la liste soumise au premier ministre? Elle pourrait établir une liste en fonction d'une convention préétablie avec le premier ministre.

Quels pourraient être les termes d'une telle convention qui moderniserait le Sénat?

À mon avis, par exemple, cette convention pourrait viser une composition idéale du Sénat qui soit représentative de la réalité politique et démographique canadienne sans changer, évidemment, le nombre de sièges par région ou par province. Elle pourrait prévoir un pourcentage de sièges attribués à des sénateurs indépendants provenant du public, comme c'est le cas dans plusieurs sénats du monde. Au Royaume-Uni, en pratique, on vise à ce que 20 p. 100 des sièges soient occupés par des indépendants. La convention pourrait également prévoir que les autres sièges soient répartis entre les partis officiels selon la proportion des votes obtenus au dernier

scrutin. Ce serait une façon de rendre la représentation proportionnelle.

Elle pourrait également prévoir qu'un pourcentage de sièges donné soit attribué à des candidatures soumises par les provinces. Cette façon de procéder créerait des liens plus formels entre les sénateurs et leur région, ce qui est souhaitable pour mieux assumer notre rôle régional.

Si, à première vue, cette convention semble compliquée, elle ne l'est pas vraiment, puisque, dans plusieurs sénats du monde, on vise justement une composition représentative de la population en général et des régions dans la Chambre haute.

Une telle réforme m'apparaît nécessaire pour le bien de la démocratie au Canada. Elle pourrait être entreprise rapidement comme expérience pilote dans le cadre des prochaines nominations.

Sans vouloir faire preuve de présomption, si nous en avons la permission, un comité spécial mixte, composé de membres du Sénat et de la Chambre des communes, pourrait rapidement être mis à l'œuvre pour travailler sur la conception d'une telle commission.

Le deuxième enjeu sur lequel nous devons nous pencher concerne le pouvoir de veto de la Chambre haute. En effet, de nombreuses critiques pleuvent sur le Sénat quand une majorité de sénateurs décident de s'opposer à un projet de loi émanant du gouvernement ou d'un membre de l'autre Chambre — ce qui n'arrive pas très souvent.

Chers collègues, examinons de plus près cette question.

[Traduction]

Il est vrai que le Sénat a un droit de veto absolu sur les projets de loi émanant de la Chambre basse, tout comme celle-ci peut opposer son veto aux projets de loi émanant du Sénat. Par ailleurs, au Canada, il n'existe pas de procédure de résolution de conflits. Ce n'est pas le cas pour la plupart des sénats dans le monde.

[Français]

Au Canada comme aux États-Unis, un projet de loi peut se promener indéfiniment entre les deux Chambres. Cela peut constituer un problème difficile à trancher, comme on a l'a vu aux États-Unis dans le contexte de débats sur le budget, et au Canada, au tournant des années 1990, dans le cadre du traité de libre-échange et de l'adoption de la TPS.

Au Canada, le pouvoir du Sénat est inscrit dans la Constitution et est délibérément voulu par les Pères de la Confédération. Il est donc impossible de le modifier.

Par ailleurs, au Canada, il n'existe pas de procédure de résolution de conflits — ce qui n'est pas le cas dans la plupart des sénats du monde, où les sénats exercent plutôt un veto suspensif et où ce sont les Chambres basses qui ont le plus souvent le dernier mot.

Chers collègues, saviez-vous que les pouvoirs de la Chambre des lords, qui étaient, jusqu'en 1911, semblables à ceux du Sénat canadien, ont été amputés à deux occasions? C'est en effet en 1911 que la Chambre des lords a vu son pouvoir de veto réduit à celui d'un veto suspensif. Ceci a été accompli par voie législative. En 1945, le veto suspensif a été porté à un an et la Chambre des lords ne peut plus rejeter les propositions fondées sur des promesses électorales — ce qui est aussi le cas dans d'autres sénats du monde.

Au Canada, les pouvoirs fort importants du Sénat sont inscrits dans la Constitution. Ils ne peuvent donc être modifiés sans l'accord des provinces. Par contre, nous pouvons, chers collègues, par convention, entreprendre une procédure qui enclencherait nos pouvoirs dans une démarche claire et non partisane, car avec de grands pouvoirs viennent de lourdes responsabilités.

Une convention établie par le Sénat pourrait prévoir les questions que les comités du Sénat doivent absolument étudier et sur lesquelles les comités doivent rendre compte dans leur rapport aux membres du Sénat en cette Chambre. Voici une liste de questions non exhaustive auxquelles les comités pourraient être tenus de répondre dans le cadre de l'analyse des projets de loi.

Premièrement, le projet de loi passe-t-il le test de la Constitution?

Est-il conforme à la répartition des pouvoirs constitutionnels entre les provinces et le fédéral?

Respecte-t-il les dispositions de la Charte des droits et des libertés?

Le projet de loi va-t-il à l'encontre des traités et des conventions signées au niveau international?

Va-t-il à l'encontre des intérêts d'une province ou d'un territoire en particulier?

Porte-t-il atteinte aux droits d'une minorité?

Brime-t-il indûment un groupe économique donné, comme les gens d'affaires, les travailleurs, les agriculteurs, les artistes, les professionnels? Peut-on tenir compte de leurs objections dans le projet de loi?

La procédure suivie à la Chambre basse a-t-elle été démocratique et a-t-elle permis de faire les consultations nécessaires?

Le projet de loi soulève-t-il un tollé particulier auprès de la population en général? Celui-ci est-il justifié? Des accommodements sont-ils possibles?

Le projet de loi est-il bien écrit? Y a-t-il des fautes au chapitre de la langue?

Après avoir scruté les pièces législatives sous ces angles, il serait difficile de voter pour ou contre un projet de loi pour la simple raison qu'il ne nous plaît pas ou parce que notre parti d'allégeance tente de nous y obliger.

**Son Honneur le Président intérimaire :** Sénatrice Bellemare, je dois vous interrompre. Demandez-vous plus de temps pour terminer vos remarques?

**La sénatrice Bellemare :** Il me reste encore quelques propos à faire entendre.

[Traduction]

**Son Honneur le Président intérimaire :** Est-on disposé à accorder cinq minutes de plus?

**Des voix :** D'accord.

[Français]

**La sénatrice Bellemare :** Et si un projet de loi présente d'importantes carences à l'un ou l'autre test, nous aurions les justifications nécessaires pour proposer des amendements ou nous y opposer.

En réalité, notre convention devrait être telle qu'elle rende très difficile le vote partisan, comme c'est le cas actuellement. En effet, il est difficile de comprendre la logique selon laquelle la totalité ou presque des projets de loi dont nous sommes saisis sont adoptés avec dissidence et selon la ligne du parti.

Ce n'est pas le cas à la Cour suprême où, très souvent, les décisions sont prises à l'unanimité.

• (1600)

Cette façon de procéder répondrait, à mon avis, à la critique formulée en 2007 par l'ex-ministre de la Réforme des institutions démocratiques selon laquelle les membres du Sénat devraient, et je cite : « rendre compte des décisions qu'ils prennent ». Cette façon de faire nous permettrait de rendre compte de nos décisions par le truchement des rapports de comité qui nous sont soumis et, au Sénat tout entier, par nos discussions.

En terminant, honorables sénateurs, je suis persuadée que, si nous faisons la promotion de la création d'une commission chargée des nominations des sénateurs et si nous adoptions une convention établissant des critères pour l'étude des projets de loi en comité, le Sénat deviendrait ce que la population attend de lui : une institution parlementaire complémentaire à la Chambre des communes et indépendante du gouvernement qui exerce son rôle de premier bouclier à la défense de la démocratie et des régions. Le Sénat serait ainsi composé de sénateurs authentiquement indépendants, même s'ils ont une allégeance politique. Les sénateurs seraient protégés de la petite politique partisane qui mine actuellement notre crédibilité en tant qu'institution redevable aux Canadiens et aux populations provinciales dont nous devons défendre les intérêts plutôt que ceux du parti qui nous a nommés.

[Traduction]

Je vous remercie, honorables sénateurs, et je vous invite à formuler des observations sur ces questions.

**L'honorable Wilfred P. Moore :** La sénatrice Bellemare accepterait-elle de répondre à une question?

**La sénatrice Bellemare :** Absolument.

**Le sénateur Moore :** Je vous remercie de vos commentaires, madame la sénatrice. J'ai trouvé intéressants vos commentaires sur ce que vous avez désigné comme le critère à appliquer, lorsque nous étudions un projet de loi, pour savoir s'il respecte les normes et les autres lois. Vous n'avez pas mentionné les traités ni les autres accords conclus avec les Premières Nations et les peuples autochtones. Y avez-vous pensé? Quel serait l'un des critères que vous aimeriez voir appliqués pour vérifier la validité d'un projet de loi?

[Français]

**La sénatrice Bellemare :** Cher sénateur, je ne voudrais pas m'avancer. J'ai pensé aux traités internationaux, aux traités de convention internationale. Il est possible que cela puisse être inclus, mais comme je le dis, ce sont là des suggestions qui mériteraient d'être débattues par nous tous afin que nous décidions des critères qui devraient être inclus. Il est évident qu'il y en a plusieurs. Peut-être que, lors du débat, nous nous rendrons compte que nous avons oublié certains critères qui auraient dû être inclus, alors que, dans d'autres cas, il nous serait plus difficile de nous prononcer. En effet, cela ferait partie d'une liste de critères dont il faut débattre. C'est un oubli de ma part.

**L'honorable Serge Joyal :** Vos propos soulèvent une question qui, à mon avis, est fondamentale dans la réflexion que nous devons faire, et qui est la suivante : notre système parlementaire, le modèle de Westminster, comme nous l'appelons, fonctionne sur la base du principe des *adversarial debates*. Dans cette Chambre-ci, il y a les bleus, les rouges, les pour et les contre, ou les autres couleurs qu'on veut bien identifier.

Comme le principe fonctionne traditionnellement dans un débat où les opinions s'affrontent, on l'a fait sous le principe du parti au pouvoir — j'allais dire contre le parti de l'opposition, ou vice versa, le parti de l'opposition contre le parti au pouvoir.

Dans votre réflexion, avez-vous pu considérer comment on pourrait maintenir le *adversarial principle*, c'est-à-dire le fait qu'on

a des pour et des contre, mais qui ne s'exprimeraient pas dans le cadre obligatoire des partis politiques, c'est-à-dire la ligne de parti qui s'impose toujours d'un côté ou de l'autre ou qui s'est traditionnellement imposée de cette façon depuis l'existence du modèle de Westminster?

Est-ce que ma question est suffisamment claire pour souligner la difficulté qu'on éprouve à l'heure actuelle, à laquelle on fait face, qui est de déterminer tout de même la nature du type de Chambre à laquelle on aspire?

**La sénatrice Bellemare :** Merci pour votre question, sénateur Joyal. Évidemment, c'est une question à laquelle je ne pourrais pas répondre aussi clairement que je le souhaiterais. Cependant, ce que je peux dire, c'est que les pratiques, même au Royaume-Uni, ont évolué; il y a trois partis et il y a aussi des indépendants. Je crois qu'il est possible d'avoir des débats avec des pour et des contre, mais de tenir des débats dans un contexte plus moderne qu'il ne l'a été par le passé, étant donné la diversité et le nombre de partis politiques qui existent maintenant au Canada et ailleurs dans le monde.

Je pense qu'une convention pourrait permettre d'établir des critères sur la représentation qu'on veut avoir au Sénat sans changer les lois. Si le premier ministre décide d'en débattre, c'est son choix.

En Australie, par exemple, une multitude de partis politiques sont représentés et il y a des sénateurs indépendants. Les débats sont

intéressants, parce que les sénateurs ont une allégeance politique; ils ne sont pas automatiquement en majorité ou en minorité. La diversité des vues qui en découle est, à mon avis, intéressante, parce qu'elle est permise, elle est présente dans la Chambre.

Bref, ce sont là des questions dont il faut débattre. Jusqu'où peut-on aller dans ce changement? Je ne vois pas pourquoi il y aurait des obstacles à surmonter si on le fait à l'aide d'une convention et si les gens sont d'accord pour le faire.

**L'honorable Jean-Claude Rivest :** Pour répondre à la question du sénateur Joyal, au Conseil de l'Europe, la délégation canadienne choisit son groupe parlementaire pour qu'il y ait confrontation. Selon le mode évoqué par la sénatrice, les sénateurs pourraient s'inscrire comme conservateur, comme libéral, comme centriste, comme socialiste. On le fait au Conseil de l'Europe, on s'inscrit à gauche, à droite, au centre; cela permet la confrontation.

**L'honorable Joan Fraser (leader adjointe de l'opposition) :** Honorables sénateurs, je pense que la sénatrice Bellemare a dit, au début de son discours, qu'il était entendu que cet article restait à mon nom, mais, étant donné qu'elle a fourni des points très intéressants, je voudrais profiter de cette offre.

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

---