

Le nouveau Sénat : toujours en transition

Le Sénat du Canada a été profondément modifié par une convergence d'événements survenus au cours des deux dernières années. La réponse de la Chambre haute au rapport du vérificateur général sur les dépenses des sénateurs, l'absence d'un caucus du gouvernement au Sénat au début de la 42^e législature et un nouveau processus de nomination qui a donné lieu à la venue de nombreux sénateurs indépendants sont tous des événements qui ont contribué à changer l'institution. Dans cet article, fondé sur l'allocution qu'il a prononcée à la 34^e Conférence des présidents d'assemblée du Canada, le sénateur George J. Furey fait part de quelques observations sur les répercussions qu'ont eues ces événements selon son point de vue privilégié à titre de Président du Sénat. Il reconnaît que ces changements ont donné lieu à certaines tensions, mais conclut que cette transition demeure néanmoins marquée par l'ouverture, la flexibilité, l'adaptabilité et la volonté générale d'aller prudemment de l'avant sans imposer des modifications permanentes du Règlement avant que les tenants et les aboutissants ne soient mieux définis.

L'hon. George J. Furey

Après des décennies de propositions de réforme, un changement récent a eu d'importantes répercussions sur le Sénat. Ce changement a consisté à réduire le caractère partisan du Sénat et à en faire une assemblée délibérante plus indépendante et sans allégeances. Ce qui est curieux, c'est que ce changement a été accompli en recourant à des moyens non constitutionnels.

Depuis des années, des propositions de réforme du Sénat visant à en faire une chambre élue, à limiter les mandats des sénateurs ou à modifier la représentation de chaque province n'ont abouti à rien, et comme nous le savons désormais, pour de bonnes raisons. Dans l'arrêt que la Cour suprême du Canada a rendu sur le renvoi du Sénat, en avril 2014, elle indique que toute réforme en profondeur du Sénat allant dans ce sens requerrait le consentement d'au moins sept provinces dont la population confondue représente 50 % de la population canadienne. L'abolition du Sénat requerrait l'unanimité. Aucune de ces éventualités ne semble devoir se réaliser dans un avenir proche. Mais un important changement, qui a déjà permis d'améliorer l'image du Sénat a été rendu possible par l'approche qu'a adoptée le gouvernement actuel en instaurant un processus de nomination au Sénat non partisan fondé sur le mérite. Ce changement n'a pas requis d'aval législatif et a pu être accompli dans le cadre des attributions du Cabinet du premier ministre.



L'hon. George J. Furey

L'honorable George J. Furey est un sénateur non affilié représentant la province de Terre-Neuve-et-Labrador. Nommé à la Chambre haute sur recommandation du premier ministre Jean Chrétien en 1999, il est devenu Président du Sénat en 2015.

Le nouveau processus de nomination a été utilisé pour combler un grand nombre de sièges laissés vacants par le précédent gouvernement. On pourrait affirmer que le moment et les circonstances étaient propices à ce « véritable changement » qu’attendait le Sénat. Après tout, 22 sièges étaient vacants au Sénat lorsque le gouvernement du premier ministre Trudeau est arrivé au pouvoir en octobre 2015.

Un autre facteur important renforçant l’effet de ces nombreuses nominations est que le Sénat, lui-même, s’attachait à donner suite aux recommandations du *Rapport du vérificateur général du Canada au Sénat du Canada* sur les dépenses des sénateurs. Dans les mois qui ont précédé l’automne 2015, un travail précieux avait déjà été accompli par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l’administration afin de rendre le Sénat plus responsable et plus transparent.

Le Sénat est désormais doté d’un registre des présences en ligne, ainsi que de nouvelles modalités de divulgation des dépenses qui fournissent plus de détails sur les frais de déplacement, les contrats de service et les frais d’accueil. On prévoit d’établir, en cours d’année, un organe de surveillance indépendant. La Direction des communications a été entièrement restructurée afin d’assurer une meilleure couverture du travail accompli par le Sénat et les sénateurs.

Parallèlement à la mise en œuvre de ces changements, un Comité spécial sur la modernisation du Sénat examine les moyens de mettre à jour nos pratiques et d’améliorer la capacité du Sénat à fonctionner comme une assemblée complémentaire dans le cadre de notre parlement bicaméral. Le travail intensif de ce comité ne fait que confirmer que les sénateurs eux-mêmes participent pleinement à la transformation qui, selon eux, doit se produire.

Cette convergence d’éléments a eu des répercussions considérables que les sénateurs eux-mêmes ont ressenties et dont les médias se sont fait écho.

Phase 1 – Transition préliminaire (d’octobre 2015 à juin 2016)

Durant les quatre premiers mois de la 42^e législature, le gouvernement a été absent du Sénat, les libéraux indépendants du Sénat traitant généralement les affaires émanant du gouvernement de façon officieuse. C’était la première fois, dans l’histoire du Sénat, qu’un groupe politique assumait un tel rôle sans participer au caucus du parti au gouvernement à la Chambre des communes. Cet état de fait a donné lieu à une question de privilège sur laquelle je me suis prononcé par la négative. Cette décision a, d’une certaine manière, permis de rappeler

aux sénateurs qu’ils avaient déjà fait la preuve de leur capacité à faire montre de flexibilité et à s’adapter afin de fonctionner et de travailler efficacement.

Ainsi, durant la période des questions, aucun leader, ni aucun ministre, n’était plus présent pour répondre aux questions. Nous avons donc décidé d’inviter chaque semaine un ministre à répondre à nos questions durant 30 minutes. Cette pratique a été largement acceptée et sa durée a été portée à 40 minutes. Elle a permis d’établir un dialogue ciblé entre les sénateurs et le ministre invité sur les dossiers relevant de son portefeuille.

Comité consultatif indépendant sur les nominations au Sénat

En janvier 2016 le Comité consultatif indépendant sur les nominations au Sénat, dont le mandat est de formuler des recommandations sur les nominations au Sénat fondées sur le mérite, a été établi. Durant ce qu’on a appelé la « phase de transition », sept premiers sièges vacants ont fait l’objet d’une nomination en mars 2016 après une vaste consultation entre le Comité et les trois provinces qui comptaient le plus de sièges vacants au Sénat (deux pour le Manitoba, trois pour l’Ontario et deux pour le Québec). Tous les nouveaux sénateurs ont accepté de siéger en tant qu’indépendants et de ne pas faire allégeance au caucus d’un parti.

La nomination de ces sept premiers sénateurs a, d’une certaine façon, permis de se faire une idée de ce que pourrait donner une telle transformation. Cela en soi n’a pas remis en cause le modèle gouvernement/opposition, mais a donné lieu à des tensions à la Chambre haute.

Présence du gouvernement au Sénat

Respectant son engagement de favoriser un Sénat indépendant et non partisan, le gouvernement a décidé de nommer l’un des nouveaux sénateurs en tant que représentant du gouvernement plutôt que leader du gouvernement. Le sénateur Peter Harder s’est vu confier ce poste peu après sa nomination. Comme le sénateur Harder l’a expliqué, il est la voix du gouvernement au Sénat, mais aussi la voix du Sénat auprès du gouvernement.

Peu après que le sénateur eut pris ses fonctions de représentant du gouvernement, deux autres sénateurs ont été désignés par lui comme coordonnatrice législative du représentant du gouvernement au Sénat et agent de liaison du gouvernement. La coordonnatrice législative est la sénatrice Diane Bellemare, qui était conservatrice avant de devenir indépendante. L’agent de liaison du gouvernement est le sénateur Grant Mitchell, qui était libéral avant de devenir indépendant.

Ces deux nominations ont donné lieu à un rappel au *Règlement* sur lequel j'ai dû me prononcer au sujet d'une certaine flexibilité en matière de titre. Dans ma décision, j'ai également fait référence aux décisions rendues à la Chambre des communes. Dans cette décision, contrairement à l'usage habituel, j'ai choisi de m'appuyer sur des exemples établissant l'histoire d'une telle flexibilité. L'avantage d'une telle approche est qu'elle a permis de désamorcer le débat et aidé à apaiser la Chambre.

Projet de loi C-14

La capacité du Sénat à faire preuve de flexibilité ne s'est pas limitée à cette adaptation des titres des représentants du gouvernement. Elle s'est également manifestée dans le cadre du débat en troisième lecture du projet de loi C-14 sur l'aide médicale à mourir. Une rencontre exceptionnelle, réunissant tous les sénateurs intéressés, a été organisée afin de discuter de la façon dont le débat en troisième lecture devait être structuré. Il en a résulté un ordre spécial qui a permis de mener, en troisième lecture, un débat ouvert. Les sénateurs ont été autorisés à intervenir plus d'une fois et ont donc pu proposer des amendements ciblés. Cette démarche était très différente du processus normal de troisième lecture, mais nous a permis un débat cohérent et ciblé, qui s'est rapproché, d'une certaine façon, de l'examen article par article qui se fait en comité.

Cette expérience s'est révélée très enrichissante pour l'ensemble du Sénat. Nous sommes fiers de la qualité du débat pour plusieurs raisons. C'étaient de très sains et très francs échanges entre les sénateurs qui, plutôt que d'afficher une attitude partisane, exprimaient véritablement le fond de leur pensée. Le débat sur ce projet de loi a été remarquable par son caractère raisonné, mesuré et, pour bon nombre de sénateurs, extrêmement personnel. Ce pourrait, peut-être, constituer un modèle ou un exemple de la façon dont un Sénat indépendant pourrait fonctionner lors de l'examen des projets de loi et des politiques publiques.

Composition des comités

Si le Sénat s'est démontré capable de traiter le projet de loi C-14 de façon collaborative et efficace, certaines tensions à la Chambre demeuraient perceptibles. Les nominations ou substitutions aux comités, par exemple, continuaient de constituer un enjeu pour les sénateurs n'appartenant pas à un parti reconnu et ne relevant pas du whip d'un parti ou du gouvernement. En vertu du *Règlement* actuel, les sénateurs indépendants, sans caucus, sont de fait exclus de toute nomination à un comité. Cela constituait une source de tensions.

Après de longues discussions et négociations, le Comité de sélection du Sénat a présenté, en juin 2016, un rapport allouant aux indépendants deux sièges à chacun des comités permanents. Le rapport a été adopté avec dissidence. La présence de sept nouveaux sénateurs indépendants avait commencé à suffisamment modifier la dynamique de la Chambre pour qu'une différence se fasse sentir.

Sénateurs indépendants ou non affiliés

Bien que nous eussions déjà trouvé un certain nombre de solutions, d'autres problèmes demeuraient sources de tensions. Alors que le Comité de la régie interne travaillait sur la question de la divulgation proactive, il a décidé que les indépendants y seraient appelés non affiliés dans tout document s'y rapportant. Cette décision ayant été prise sans consultation, les sénateurs indépendants s'en sont offusqués. Une sénatrice a soulevé une question de privilège, ce qui a donné lieu à une nouvelle décision par laquelle j'ai essayé d'établir une médiation entre les sénateurs des caucus et les indépendants.

Phase 2 – Nouvelles adaptations et deuxième vague (de septembre à décembre 2016)

Le Groupe des sénateurs indépendants

Lorsque le Sénat a repris ses travaux après l'ajournement estival, le processus de transition a repris. Fin septembre, 15 sénateurs indépendants ont choisi de s'affilier au Groupe des sénateurs indépendants (GSI), qui avait été constitué en mars. Comme l'a expliqué la « facilitatrice » du Groupe, la sénatrice Elaine McCoy, ancienne ministre du gouvernement conservateur de l'Alberta, les membres du GSI disposent d'une autonomie individuelle dans l'exercice de leurs responsabilités. Mais ils sont conscients que garantir le bon fonctionnement du Sénat constitue une responsabilité collective et partagée. Le Groupe dispose désormais d'un budget et d'un secrétariat pour lui permettre de s'acquitter de ses tâches. En décembre 2016, le nombre de sénateurs affiliés au GSI avait atteint le chiffre de 33.

Innovation dans le cadre de la réunion de préparation des séances

D'un point de vue logistique, la représentation accrue des différents groupes à la Chambre a entraîné des changements importants dans les réunions de préparation de chaque séance. Durant ces réunions, les représentants de la direction des groupes se réunissent pour examiner le *Feuilleton* et le *Feuilleton des avis* et discuter des points qui vont être abordés et, le cas échéant, faire l'objet d'un vote.

En raison des changements qu'a connus le Sénat, le nombre des personnes participant à ces réunions a considérablement augmenté. Y assistent la coordonnatrice législative du représentant du gouvernement, la leader adjointe de l'Opposition, la leader adjointe des libéraux et un représentant du Groupe des sénateurs indépendants, ainsi que leurs personnels. Si les sénateurs continuent de discuter de la façon dont ils envisagent le déroulement de la séance, la part d'incertitude et d'imprédictibilité est bien plus élevée qu'auparavant, car la discipline imposée dans le cadre des caucus politiques a diminué. Cela ajoute aux aléas que doit gérer le Président, et je suis souvent confronté à des situations imprévues en Chambre.

La deuxième vague

La composition du Sénat a connu une transformation radicale en novembre et décembre 2016 avec la nomination de 20 nouveaux sénateurs dans le cadre de la phase actuelle du processus de nomination, qui était ouvert à tous les Canadiens. Le nombre des sénateurs indépendants est monté à 42, ce qui a accru les pressions visant à procéder à de nouveaux ajustements en vue de refléter plus pleinement et plus fidèlement l'émergence des indépendants comme un groupe important – désormais le plus gros – au Sénat. Ceci s'applique notamment pour la représentation dans les comités.

Pleine représentation aux comités

Le 7 décembre 2016, un ordre sessionnel relatif à la composition des comités a été présenté par le leader de l'Opposition et, avec le consentement du Sénat, appuyé par le représentant du gouvernement, le leader des libéraux au Sénat et la facilitatrice du GSI. Ce fait est sans précédent. Il a démontré la volonté commune, et l'engagement clair, de la part de tous les groupes, de répondre aux besoins et aux interrogations des indépendants.

La motion a renouvelé la composition du Comité de sélection. Elle a accru la taille des comités et le nombre de sièges qui y sont accordés aux indépendants afin de mieux refléter leur nombre, et établi un système précis pour les changements de composition des comités. La motion a été adoptée à l'unanimité et, conformément à l'ordre, le Comité de sélection s'est réuni et a procédé à la nomination des sénateurs siégeant aux différents comités. Le Comité a rapidement présenté son rapport au Sénat et ce dernier a été adopté le lendemain, permettant ainsi une nouvelle composition des comités qui reflètent fidèlement l'actuelle répartition des sièges au Sénat.

L'ordre sessionnel est en vigueur jusqu'à la fin de la session en cours ou jusqu'au 31 octobre 2017, selon la première de ces éventualités. Bien sûr, et parce que le

Sénat continue d'évoluer, la composition des comités pourrait être sujette à réévaluation, mais il semble y avoir une ouverture en ce sens.

Projet de loi C-29

Il est intéressant d'examiner, au regard de cette période d'adaptation, ce qu'était le programme législatif au moment de ces 20 nominations. Le projet de loi C-29, *Loi n° 2 d'exécution du budget*, fut l'occasion de faire montre d'ouverture, de mûre réflexion et de collégialité. Le Sénat a amendé le projet de loi pour y supprimer des dispositions controversées relatives aux droits des consommateurs et des provinces au regard des banques. Les sénateurs ont su faire preuve d'esprit de collaboration dans le but de défendre les principes qui régissent notre pays et de protéger les consommateurs. Le Sénat a su assumer son rôle constitutionnel de forum de réflexion et d'examen approfondis. Il n'a pas permis à des considérations partisans de prendre le pas sur sa capacité à s'acquitter de cet examen législatif. Les recommandations du Sénat ont ultimement été acceptées par la Chambre. Il est difficile d'imaginer que des amendements aussi importants à une loi d'exécution du budget eussent été possibles par le passé.

Conclusion

La structure que vont adopter les indépendants à terme reste à établir. Vont-ils constituer un groupe plus ou moins homogène organisé comme un caucus, ou bien agir de façon autonome et/ou se regrouper d'une façon ou d'une autre lorsque les circonstances s'y prêtent ou l'exigent? Choisiront-ils de demeurer non partisans, de rejoindre l'un ou l'autre des caucus de parti existants, ou bien de se regrouper sur une base régionale, professionnelle, linguistique ou autre?

Avec l'apparition d'un nombre croissant de sénateurs indépendants dans la structure du Sénat, les changements qu'a connu le fonctionnement du Sénat ont nécessité, et continueront probablement de nécessiter, des modifications à nos règles de procédure afin de garantir que l'institution puisse continuer de s'acquitter efficacement de son mandat. De tels changements ne sont jamais faciles et des tensions se sont assurément manifestées tout au long de cette période de transformation. Cette transition demeure néanmoins marquée par l'ouverture, la flexibilité, l'adaptabilité et la volonté générale d'aller prudemment de l'avant sans imposer des modifications permanentes du *Règlement* du Sénat avant que les tenants et les aboutissants ne soient mieux établis. C'est une période de réflexion, et parfois de tensions, qui est une occasion fascinante d'observer, et d'assister ses collègues à titre de Président.