

Senate **GRO** | Sénat **BRG**

VERS UN SÉNAT INDÉPENDANT

*Un rapport de progrès à l'intention des
Canadiens*

Le bureau du représentant du gouvernement au Sénat

Le 22 août 2019

SOMMAIRE EXÉCUTIF

On prendra note dans l'histoire du rôle remarquable que le Sénat a joué pendant la 42^e législature du Parlement du Canada. Parallèlement à des changements importants au processus de nomination au Sénat, les débats et les examens législatifs de la Chambre haute ont mené à des améliorations considérables dont profiteront tous les Canadiens. Somme toute, le Sénat a apporté des modifications au tiers des projets de loi d'initiative ministérielle et a également adopté plusieurs de ses propres projets de loi.

Pendant cette période, le Sénat s'est transformé en Chambre ayant une majorité de sénateurs indépendants. La plupart des sénateurs ne siègent plus à un caucus partisan avec leurs collègues à la Chambre des communes. Beaucoup des contributions législatives du Sénat au cours de la présente session parlementaire ont découlé de cette transition vers l'indépendance.

Sous le modèle plus indépendant, le premier ministre Justin Trudeau a nommé jusqu'à maintenant 50 sénateurs après avoir suivi un processus de sélection ouvert et fondé sur le mérite qui permet aux Canadiens de présenter leur candidature ou d'être nommés aux fins d'étude. Ce processus a donné lieu à une institution qui est plus représentative de la société canadienne sur le plan des sexes, des communautés culturelles et des peuples autochtones.

Les plus importantes contributions du Sénat au cours de la présente législature étaient de nature législative, lui permettant ainsi de remplir son rôle à titre d'institution publique de second examen objectif. Le Sénat a agi à titre d'assemblée complémentaire efficace en étudiant et, au besoin, en proposant des amendements aux lois qui ont une incidence sur la vie quotidienne des Canadiens. Cette assurance était équilibrée par le respect de la primauté de la Chambre élue – la Chambre des communes – dans le processus décisionnel parlementaire concernant les projets de loi d'initiative ministérielle.

Le Sénat, de plus en plus indépendant, a contribué de façon plus significative aux projets de loi d'initiative ministérielle pendant ces quatre années de changements institutionnels profonds que dans les versions antérieures. Parmi ces changements, on trouve :

- l'établissement des mesures équitables de protection juridique contre la révocation de la citoyenneté canadienne;
- l'obtention d'importants engagements stratégiques pour les communautés autochtones en lien avec la légalisation du cannabis;
- la contribution à des réformes en profondeur du système de justice pénale, dont le renforcement de la réponse du Canada à la violence contre un partenaire intime;
- la garantie de mettre fin à toute la discrimination fondée sur le sexe qui figure dans les dispositions sur l'inscription de la *Loi sur les Indiens*;
- la promotion du fédéralisme coopératif dans l'exercice des compétences en matière de protection des consommateurs;

- la prévision dans la loi d'une plus grande accessibilité à des services ferroviaires concurrentiels afin de moderniser des politiques fédérales de transport, y compris en offrant un traitement égal aux producteurs de soja dans l'Ouest canadien, comme offert aux producteurs de blé, de canola et de lentilles;
- la contribution de 99 amendements au projet de loi C-69 portant sur les évaluations d'impact pour les projets d'exploitation des ressources, y compris des limites sur le pouvoir discrétionnaire exécutif.

Une des clés du succès de ces contributions était l'approche de collaboration ouverte que le gouvernement a adoptée à l'égard des idées stratégiques provenant de tous les groupes du Sénat. Cependant, lorsque le gouvernement rejetait les modifications proposées par le Sénat, ce dernier faisait preuve de retenue et s'en remettait à la Chambre élue.

L'une des différences fondamentales entre le nouveau et l'ancien système est soulignée par l'absence de discipline de parti envers les sénateurs indépendants sur les votes et autres questions législatives. Auparavant, les sénateurs acceptaient dans une large mesure de voter comme le voulait la direction de leur parti. C'est toujours le cas pour les sénateurs conservateurs. En revanche, les sénateurs indépendants (qu'ils soient non-affiliés, membres du Groupe des sénateurs indépendants ou des libéraux indépendants au Sénat) ne se font pas dire comment voter et ils ne coordonnent pas de stratégies partisanes avec les députés. Ils apportent leurs propres amendements, analyses et observations aux projets de loi.

L'influence accrue de sénateurs indépendants a entraîné un nouveau niveau d'interaction sur les politiques publiques entre la Chambre des communes et le Sénat. Des ministres ont comparu régulièrement devant le Sénat durant sa période de questions, ce qui a établi un dialogue plus direct et ouvert, conformément à un Parlement bicaméral complémentaire.

Bien qu'il soit plus laborieux de faire adopter des projets de loi, les lois qui finissent par être mises en œuvre sont le fruit d'un processus plus inclusif et consultatif. Les Canadiens peuvent être assurés que le gouvernement et les parlementaires travaillent fort pour élaborer de bonnes politiques publiques.

En l'absence d'un caucus du gouvernement au Sénat, l'institution avait besoin d'un nouveau mécanisme pour piloter l'adoption des projets de loi d'initiative ministérielle.

Cette responsabilité a incombé au bureau du représentant du gouvernement (BRG), qui est composé de Peter Harder (le représentant du gouvernement au Sénat qui a été nommé par le premier ministre Justin Trudeau), Diane Bellemare (la coordonnatrice législative qui a été nommée sénatrice par le premier ministre Stephen Harper) et Grant Mitchell (l'agent de liaison du gouvernement qui a été nommé sénateur par le premier ministre Paul Martin). Le BRG représente le Sénat au gouvernement et le gouvernement au Sénat. Voici l'énoncé de mission qui le guide :

Promouvoir un Sénat moins partisan, plus indépendant, responsable et transparent, qui agit de manière complémentaire et efficace à la Chambre des communes élue.

Selon nous, le Sénat est sur le bon chemin pour accomplir cet énoncé de mission. Les Canadiens sont mieux servis par le Sénat renouvelé et il y aura des occasions à l'avenir pour améliorer davantage l'institution.

Le présent rapport évalue l'efficacité du Sénat au cours de la transition. Il décrit aussi certains des défis qu'il reste à relever et fournit quelques observations et recommandations sur la voie à suivre.

LA VOIE DU RENOUVELLEMENT

Le 29 janvier 2014, une nouvelle ère d'indépendance a vu le jour au Sénat lorsque Justin Trudeau, alors chef du troisième parti à la Chambre des communes, a annoncé que les sénateurs libéraux ne siègeraient plus au caucus national avec les députés élus. À l'époque, M. Trudeau a déclaré que la structure des partis au Sénat nuisait à la capacité de l'institution d'agir à titre de contrepoids indépendant à la Chambre élue qui est motivée par des intérêts politiques. Les sénateurs libéraux devenus indépendants ont ensuite adopté une politique interdisant l'imposition de la ligne de parti – ou la coercition – pour les votes.

L'abandon de la partisanerie dans la Chambre haute s'est davantage solidifié lorsque M. Trudeau a été élu premier ministre en octobre 2015. Avec 22 postes vacants dans un Sénat de 105 sièges, le gouvernement a créé un nouveau processus de nomination des sénateurs qui est transparent, indépendant, et fondé sur le mérite. Jusqu'à maintenant, le premier ministre Trudeau a nommé 50 sénateurs indépendants provenant de différents milieux. Plusieurs autres sénateurs ont décidé de quitter les caucus partisans en faveur de l'indépendance.

La raison majeure pour laquelle les changements ont été entrepris était un écart de crédibilité croissant entre l'institution et le public, exacerbé par les controverses liées aux dépenses et les efforts de la part du gouvernement précédent d'exercer un contrôle direct et inapproprié sur le Sénat, une culture politique décrite dans la décision de 2016 de la Cour supérieure de justice de l'Ontario dans l'affaire *R. c. Duffy*. L'indépendance institutionnelle du Sénat, et donc sa

Conseils de la Cour suprême pour un Sénat indépendant et complémentaire

« Le contraste entre le processus d'élection des députés à la Chambre des communes et de nomination des sénateurs n'existe pas par accident historique.

Les rédacteurs de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) ont délibérément choisi le processus de nomination des sénateurs par l'exécutif pour que l'institution puisse jouer le rôle précis d'organisme législatif complémentaire chargé de porter un « second examen objectif » aux projets de loi.

Comme l'a écrit la Cour dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*, « [e]n créant le Sénat de la manière prévue à l'Acte, il est évident qu'on voulait en faire un organisme tout à fait indépendant qui pourrait [revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes](#) » : p. 77 (nous soulignons).

Les rédacteurs ont cherché à soustraire le Sénat au processus électoral auquel participaient les députés de la Chambre des communes, afin d'écarter les sénateurs d'une arène politique partisane toujours soumise aux impératifs des objectifs politiques à court terme.

Parallèlement, la décision de confier à l'exécutif la tâche de nommer les sénateurs visait aussi à garantir que le Sénat deviendrait un organisme législatif *complémentaire*, plutôt qu'un éternel rival de la Chambre des communes dans le processus législatif.

Les sénateurs nommés n'auraient pas le mandat de représenter la population : ils ne devraient pas répondre aux attentes découlant d'une élection populaire et ne jouiraient pas de la légitimité qu'elle confère. Ainsi, ils s'en tiendraient à leur rôle de membres d'un organisme dont la fonction principale est de revoir les lois, et non d'être l'égal de la Chambre des communes. »

[\(Renvoi relatif à la réforme du Sénat, 2014\)](#)

capacité à remplir son rôle complémentaire, a été compromise. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que, entre 2013 et 2015, un seul des 61 projets de loi adoptés par le gouvernement précédent ait été modifié par le Sénat.

De nombreux commentateurs ont aussi longtemps considéré l'institution comme un établissement excessivement partisan et axé sur le favoritisme, ce qui limite, dans l'esprit de nombreux Canadiens, la capacité du Sénat d'agir à titre de Chambre de second examen objectif.

La perte de la confiance a poussé le Sénat à agir sur plusieurs fronts pour remédier aux lacunes. Il a commencé dans la foulée des scandales et de la controverse de la session parlementaire de 2011 à 2015. Par exemple, les sénateurs divulguent maintenant leurs dépenses en ligne, de manière proactive et sur une base trimestrielle; leurs registres de présence et de vote sont facilement accessibles en ligne; et un nouveau [Code d'éthique et de conflits d'intérêts des sénateurs](#) plus rigoureux est en vigueur, ce qui donne lieu à des recommandations de mesures disciplinaires sérieuses, telles que l'expulsion ou la suspension, pour les sénateurs qui l'enfreignent. L'ancien sénateur Don Meredith et la sénatrice Lynn Beyak, qui est actuellement suspendue, ont tous les deux été nommés, et leurs cas d'inconduite ont montré que les règles ont du mordant.

À part le nouveau processus de nomination du gouvernement, l'autonomie du Sénat par rapport au gouvernement lui a permis de demeurer à l'abri d'une influence exécutive inappropriée tandis qu'il crée de nouveaux processus dans le cadre de son rôle de Chambre de second examen objectif. Au cours de la 42^e législature, ces changements ont permis au Sénat du Canada d'élaborer une série impressionnante de politiques, ce qui lui a permis de renforcer le travail de la Chambre des communes et de mieux remplir son rôle constitutionnel sans avoir à modifier la Constitution.

RENFORCER LE SECOND EXAMEN OBJECTIF

Une institution moins partisane et plus indépendante

Avant les dernières élections, on reprochait depuis des générations au Sénat de simplement reproduire la dynamique partisane de la Chambre des communes. Comme l'a fait remarquer la Cour suprême du Canada dans sa [décision historique de 2014](#), le Sénat a été conçu à titre d'assemblée nommée pour éviter qu'il agisse comme une Chambre d'écho partisane : « Les rédacteurs ont cherché à soustraire le Sénat au processus électoral auquel participaient les députés de la Chambre des communes, afin d'écarter les sénateurs d'une arène politique partisane toujours soumise aux impératifs des objectifs politiques à court terme. »

Auparavant, la grande majorité des sénateurs faisaient partie du caucus libéral ou conservateur et ils s'efforçaient d'appuyer les objectifs stratégiques et électoraux de leurs collègues élus. Depuis la Confédération, les sénateurs ont toujours été nommés par le gouverneur général sur la recommandation du premier ministre, un processus qui est toujours en vigueur. Un changement est toutefois survenu au cours de la 42^e législature; le premier ministre Trudeau a présenté ses recommandations à la suite d'un processus de nomination ouvert et indépendant.

Un conseil consultatif indépendant a été mis sur pied afin d'examiner les demandes, en tenant compte des critères fondés sur le mérite, ainsi que des exigences constitutionnelles. Les Canadiens peuvent maintenant présenter leur candidature eux-mêmes ou proposer la candidature d'une personne à un poste de sénateur à travers ce processus.

Par conséquent, le Sénat est devenu plus diversifié et représentatif de la société canadienne. Le Sénat s'approche de la parité hommes-femmes, car presque la moitié des sénateurs sont des femmes. Il y a également maintenant 12 sénateurs qui ont des origines autochtones de partout au pays, soit plus de 10 pour cent de la Chambre. Les nouveaux sénateurs indépendants viennent de différents milieux, ce qui inclut d'anciens juges et des commissaires de police, des éducateurs et des auteurs, des fonctionnaires et des défenseurs des droits de la personne, ainsi que des banquiers, un conservateur de musée, et une athlète paralympique.

En mars 2016, un groupe d'anciens sénateurs conservateurs, libéraux et non-affiliés ont annoncé la création d'un groupe de travail indépendant et non partisan, qui finirait par s'appeler le Groupe des sénateurs indépendants (GSI). Au fur et à mesure que de nouveaux sénateurs indépendants ont été nommés et que des sénateurs libéraux et conservateurs ont quitté leur caucus, le GSI a pris de l'ampleur et compte maintenant plus de la moitié des sénateurs actuels.

Critères fondés sur le mérite dans le cadre du nouveau processus de nomination

Les sénateurs potentiels sont considérés dans le contexte de la réalisation de l'équilibre entre les sexes au Sénat, en donnant la priorité à ceux qui représentent les communautés autochtones, minoritaires et ethniques.

Bien que les activités politiques passées ne disqualifient pas un individu, les candidats doivent démontrer leur capacité à apporter des perspectives indépendantes et non partisans au Sénat.

Les sénateurs potentiels devraient connaître le processus législatif et la Constitution canadienne, y compris le rôle du Sénat en tant que chambre complémentaire du second examen objectif, de la représentation régionale et de la représentation des minorités.

L'éthique et l'intégrité font également partie de la capacité de service d'un sénateur potentiel.

Les candidats doivent posséder l'une des qualifications suivantes : expérience importante dans le processus législatif et dans la fonction publique, expérience reconnue au service de la communauté, ou leadership et réalisations dans une profession ou un domaine de compétence.

En réponse, le Sénat a changé ses règles afin de pouvoir reconnaître des groupes parlementaires qui ne sont pas affiliés à un parti politique, ainsi que pour autoriser le financement de ces groupes, y compris d'autres groupes qui pourraient être formés. Les sénateurs indépendants ne sont pas tenus de se conformer à la direction ou à la discipline d'un parti. Par définition, ils ne font pas parti du processus de financement électoral et politique.

Parmi les trois groupes de sénateurs – le GSI, les libéraux indépendants et les conservateurs – seuls les 30 sénateurs conservateurs font toujours partie d'un caucus politique national, et ils se consacrent à l'élection de leurs collègues à la Chambre des communes. Les efforts pour réaliser cet objectif politique donnent souvent lieu à des tactiques procédurales visant à faire obstruction à des projets de loi, en retardant et, dans certains cas, en empêchant des votes.

En l'absence d'un caucus du gouvernement au Sénat, un rôle principal législatif du BRG est de trouver des parrains et des marraines pour les projets de loi du gouvernement fondés sur l'expertise et l'appui à la politique législative. Le BRG défend également l'examen des politiques et des pratiques du Sénat pour refléter la nouvelle réalité de l'indépendance. Le bureau a un double rôle : représenter les points de vue du gouvernement au Sénat et représenter les points de vue du Sénat au gouvernement.

Les changements apportés jusqu'à présent renouvellent la crédibilité de l'institution auprès du public, comme le démontrent des sondages d'opinion et une augmentation de la participation du public.

L'intérêt du public pour le Sénat indépendant s'est également accru, comme en témoigne l'augmentation importante de la communication avec les intervenants. Au cours des cinq années précédant la nomination des sénateurs indépendants, le nombre de communications enregistrées par des lobbyistes auprès du Sénat n'a pas dépassé 500 en un an, selon les statistiques fournies par la bibliothèque du Parlement. Ce nombre a augmenté de manière significative à 824 au cours de l'année financière 2016/2017, et a continué à augmenter – 1 240 pour l'année financière 2017/2018 et 1 503 pour l'année financière 2018/2019. Les idées mises de l'avant par ces intervenants étaient prises en considération dans les débats au Sénat et dans les amendements proposés aux projets de loi.

Selon un récent [sondage Nanos](#), les impressions négatives à l'égard du Sénat ont diminué au cours des trois dernières années. Même si 66 pour cent des Canadiens interrogés ont affirmé qu'ils avaient une perception négative du Sénat en 2016, 46 pour cent ont affirmé la même chose en avril 2019. Dans le même ordre d'idées, les impressions positives ont grimpé de 26 à 37 pour cent au cours de la même période. De plus, presque trois Canadiens sur cinq pensent que les changements vont améliorer le Sénat.

En ce qui concerne le nouveau processus de nomination des sénateurs, le sondage montre que plus des trois quarts des Canadiens appuient le nouveau processus de nomination, tandis que sept sur dix estiment que pouvoir présenter sa demande de

candidature au Sénat est un changement positif. Selon le sondage, seulement trois pour cent des Canadiens souhaitent revenir à l'ancien système.

Néanmoins, la [Loi sur le Parlement du Canada](#) est toujours conçue sur le modèle du gouvernement et de l'opposition au Sénat et ne reflète donc pas le nombre croissant de sénateurs indépendants. En tant que tel, le BRG recommande que la Loi soit mise à jour pour conférer tous les droits aux sénateurs indépendants et aux groupes non partisans du Sénat. De plus, le BRG recommande que le processus de nomination ouvert et indépendant soit concrétisé dans la législation.

[L'annexe I](#) contient de courtes notes biographiques sur les sénateurs nommés au moyen du nouveau processus au cours de la 42^e législature.

MIEUX SERVIR LES CANADIENS

Les contributions stratégiques du Sénat

Comme la Cour suprême du Canada l'a clairement indiqué dans son [renvoi de 2014](#), le Sénat a été conçu à titre d'assemblée non élue afin de compléter la Chambre des communes, dont les représentants sont élus, en effectuant une étude approfondie des projets de loi. L'indépendance croissante des sénateurs et le fait qu'ils n'ont pas à se soumettre aux directives d'un parti politique sont en train de transformer la Chambre haute en une institution qui remplit son rôle avec de plus en plus de détermination.

Avant la mise en œuvre du nouveau système de nomination, le Sénat a souvent été dédaigné – à tort ou à raison – pour avoir approuvé sans discussion les décisions de la Chambre des communes. Dans d'autres cas, on lui reprochait d'outrepasser son rôle complémentaire, notamment pendant les débats sur la TPS qui ont eu lieu sous le gouvernement de l'ancien premier ministre Brian Mulroney. Dans les deux cas, ce sont des intérêts partisans qui ont poussé le Sénat à donner son approbation sans discussion ou à excéder son rôle.

Toutefois, nous avons assisté au cours des quatre dernières années à l'émergence d'une Chambre haute très différente – dont le rôle d'organisme d'examen complémentaire de la Chambre des communes est accompagné d'une volonté accrue de débattre vigoureusement des lois, d'y joindre des observations fermes, d'exiger des examens réguliers de leur efficacité et, au besoin, de faire des amendements. En effet, la Chambre des communes a accepté quelques-uns des changements du Sénat, sinon tous, pour 29 des 88 projets de loi d'initiative ministérielle qui ont été adoptés au cours de cette session.

Un examen plus minutieux des projets de loi a donné lieu à une interaction solide entre la Chambre des communes, le Sénat et la bureaucratie. Par exemple, la fonction publique a reçu comme instruction d'inclure les considérations du Sénat lors de la rédaction d'avis au Cabinet sur l'élaboration de nouvelles lois. Les ministres ont également donné aux sénateurs davantage d'occasions de les questionner sur les

politiques et sur le rendement des ministères. Depuis février 2016, les ministres se présentent de façon régulière à la période de questions du Sénat, pour discuter de leur portefeuille.

Comme en témoignent les faits, le Sénat n'a rejeté aucun projet de loi d'initiative ministérielle pendant la 42^e législature et s'est incliné devant les décisions de la Chambre des communes concernant les amendements du Sénat. Bien que le Sénat proposait des modifications législatives plus souvent qu'auparavant, il se fondait sur le renvoi de la Cour suprême et s'en remettait à la Chambre élue. Dans le cadre d'une étude de projet de loi, les sénateurs travaillent pour déterminer si les projets de loi :

- sont conformes à la *Constitution du Canada*, y compris à la *Charte canadienne des droits et libertés*, et au partage des pouvoirs législatifs entre le Parlement et les assemblées législatives provinciales;
- respectent les accords et les traités internationaux;
- contreviennent aux droits et intérêts de minorités vulnérables ou de groupes défavorisés sur le plan économique;
- ont d'importantes conséquences sur une région en particulier;
- renferment des erreurs de rédaction.

La défense traditionnelle des valeurs de la *Charte* et des groupes minoritaires par le Sénat a orienté le travail des sénateurs au cours de la présente législature en relation aux droits et aux intérêts des peuples autochtones. Par exemple, le débat et l'étude du Sénat ont donné lieu à un amendement au projet de loi d'initiative ministérielle qui visait à éliminer toute discrimination historique fondée sur le sexe de la *Loi sur les Indiens*. Le Sénat a également obtenu d'importants engagements stratégiques et des précisions pour les communautés autochtones relativement à la légalisation du cannabis, notamment les pouvoirs décisionnels constitutionnels, les cadres financiers et l'élaboration de matériel éducatif approprié sur le plan culturel et linguistique.

La présence accrue de dirigeants autochtones dans le Sénat permettra à tous les futurs projets de loi d'être examinés et de recevoir des contributions du point de vue autochtone. Ce changement renforcera les politiques publiques du Canada et contribuera à la réconciliation entre les Autochtones et les non-Autochtones.

Un exemple de l'application d'une optique régionale par le Sénat était évident dans les amendements qu'il a proposés au projet de loi C-49, visant à moderniser les politiques de transport fédérales. Un de ces amendements élargissait l'accès aux options plus concurrentielles pour le service ferroviaire aux expéditeurs. Un autre amendement a permis que le soja produit dans l'Ouest canadien reçoive maintenant le même traitement que le blé, le canola, les lentilles et plusieurs autres produits agricoles de la région.

Dans le cas du projet de loi C-29, le projet de loi d'exécution du budget, les sénateurs, notamment ceux du Québec, ont exprimé des préoccupations concernant une mesure visant à assurer des protections uniformes aux consommateurs dans le secteur bancaire partout au Canada. Les sénateurs ont soulevé le fait que les lois au Québec étaient plus rigoureuses que la nouvelle loi fédérale proposée. En réponse, le sénateur Harder a

proposé avec succès un amendement pour retirer les mesures de protection des consommateurs, en soulignant le fait que le gouvernement reverrait la question ultérieurement. Deux ans plus tard, à l'automne 2018, le gouvernement a donné suite à sa promesse de créer une nouvelle loi qui incarne le principe du fédéralisme coopératif à travers le projet de loi C-86, également une loi d'exécution du budget.

Comme il a été indiqué précédemment, il ne s'agit que de quelques-unes des améliorations apportées par le Sénat aux projets de loi d'initiative ministérielle au cours de la présente législature. On compte les améliorations suivantes parmi celles-ci :

- le renforcement des mesures équitables de protection juridique contre la révocation de la citoyenneté canadienne;
- la contribution à des réformes en profondeur du système de justice pénale, dont le renforcement de la réponse du Canada à la violence contre un partenaire intime, surtout dans les cas concernant des femmes autochtones;
- l'interdiction de vente de cigarettes mentholées au Canada;
- le renforcement de la liberté d'association et du droit de négociation collective des membres de la GRC;
- la protection des cours d'eau d'origine humaine des agriculteurs contre des restrictions indues prévues dans de nouvelles lois sur les pêches;
- l'élimination de l'enlèvement et de l'importation des nageoires de requin;
- l'établissement d'échéanciers définitifs pour l'examen du projet de loi C-14, un projet de loi sur l'aide médicale à mourir;
- la contribution de 99 amendements au projet de loi C-69 portant sur les évaluations d'impact pour les projets d'exploitation des ressources, y compris des limites sur le pouvoir discrétionnaire exécutif;
- l'adoption de modifications d'envergure importantes à un projet de loi afin d'améliorer les lois canadiennes sur l'accès à l'information.

Au cours de la présente législature, le gouvernement a refusé les changements du Sénat dans trois cas, et le Sénat s'en est finalement remis à la volonté de la Chambre élue.

Pourtant, il faut reconnaître que la transition vers un Sénat plus indépendant est loin d'être libre de difficultés. Les sénateurs conservateurs, qui travaillent au sein d'une culture partisane à titre de membre du caucus conservateur national, ont recommandé régulièrement et publiquement que le Sénat rejette des projets de loi visant à remplir des promesses électorales, y compris la baisse d'impôt pour la classe moyenne (projet de loi C-2), les projets de loi budgétaires, la légalisation du cannabis (projet de loi C-45) et l'officialisation d'un moratoire de longue date sur la circulation des pétroliers de brut le long de la côte du Pacifique Nord du Canada (projet de loi C-48). Ils ont toutefois été incapables d'obtenir suffisamment de voix de la part des sénateurs indépendants et des sénateurs indépendants libéraux pour atteindre leurs objectifs.

Malheureusement, les manœuvres dilatoires et d'obstruction des projets de loi d'initiative parlementaire (notamment les projets de loi émanant de députés élus et approuvés par la Chambre des communes) sont demeurées un problème durant cette session parlementaire. Connue sous le nom de « veto de poche », la stratégie consiste à bloquer des votes sur des projets de loi d'initiative parlementaire jusqu'à ce qu'il

manque de temps au Sénat à la fin d'une session. Deux projets de loi d'initiative parlementaire notables – le projet de loi C-337, qui obligerait les juges à suivre une formation sur les agressions sexuelles, le projet de loi C-262, qui harmoniserait les lois canadiennes à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, et le projet de loi S-228, qui limite les publicités d'aliments et de boissons s'adressant aux enfants – n'ont pas fait l'objet d'un vote final à la suite d'une obstruction à la fin de la session¹.

Les projets de loi d'initiative parlementaire qui ne font pas l'objet d'un vote (tels que les projets de loi C-337, C-262 et S-228) sont souvent ceux qui auraient un soutien suffisant pour être adoptés, mais auxquels des factions petites, mais déterminées s'opposent. Le BRG croit que si les sénateurs souhaitent renoncer aux projets de loi d'initiative parlementaire adoptés par la Chambre des communes élue, ils devraient avoir le courage de le faire de manière transparente en procédant à un vote démocratique. L'élimination du « veto de poche » non démocratique fournit une nouvelle bonne raison de continuer à poursuivre un Sénat moins partisan et plus indépendant qui tiendrait dûment compte de tous les projets de loi adoptés par une majorité de députés élus.

Cependant, quelques projets de loi innovateurs présentés par des sénateurs, que l'on appelle des projets de loi d'intérêt public du Sénat, sont devenus lois cette session avec l'appui de la Chambre des communes. Dans bien des cas, le gouvernement a travaillé en collaboration avec des sénateurs sur l'élaboration de projets de loi sous leur forme finale. Cela comprend des projets de loi visant à mettre fin à la captivité des baleines, des dauphins et des marsouins à des fins de divertissement, à tenir responsables les coupables de violations des droits de la personne à l'étranger (connu sous le nom de loi Magnitski); et à reconnaître Charlottetown comme le berceau de la Confédération. De plus, un projet de loi d'intérêt public du Sénat interdisant les précurseurs chimiques au fentanyl a suscité des modifications réglementaires.

Cette liberté accrue a, d'un côté, créé un environnement qui permet un Sénat plus activiste. Cependant, elle a aussi déclenché une conversation sur les limites du Sénat, dont les membres sont nommés, dans son dialogue avec la Chambre des communes, dont les membres sont élus. Durant cette législature, le Sénat a réussi son objectif qui est d'examiner et de réviser les projets de loi qui proviennent de la Chambre des communes, sans aller trop loin en rejetant ou en modifiant le principe d'un projet de loi dûment adopté par la Chambre élue.

En résumé, comparativement à il y a quatre ans, le Sénat sert les Canadiens en contribuant davantage à l'amélioration des lois et des politiques publiques fédérales,

¹ <https://nationalpost.com/news/politics/dozens-of-bills-including-on-sexual-assault-and-undrip-die-in-senate-amid-conservative-filibuster>
<https://www.cbc.ca/news/politics/rona-ambrose-sex-assault-undrip-1.5182877>
https://www.vice.com/en_ca/article/43jwej/bill-to-improve-how-judges-handle-sexual-assault-cases-is-being-held-up-by-the-senate
<https://www.theglobeandmail.com/politics/article-senators-working-to-block-bill-that-restricts-food-and-drink-ads-aimed/>

tout en respectant son rôle constitutionnel original et renouvelant ainsi la confiance du public.

[L'annexe II](#) contient une liste complète des projets de loi du gouvernement qui sont entrés en vigueur au cours de la présente session, y compris ceux qui ont été adoptés avec des amendements du Sénat.

RENDRE COMPTES AUX CANADIENS

Une institution plus responsable et plus transparente

En juin 2012, les dépenses individuelles des sénateurs ont fait l'objet d'un examen minutieux, à la suite de la publication de la [vérification](#) détaillée du vérificateur général Michael Ferguson. Le rapport recommandait que l'Administration du Sénat améliore la surveillance des dépenses. La confiance du public s'est érodée lorsque la GRC a lancé une enquête criminelle, pour finalement porter des accusations contre trois sénateurs, dont un a été acquitté, alors que les accusations ont été abandonnées pour les deux autres.

Dans le sillage de cet examen minutieux, le Sénat a apporté d'importants changements à ses règlements. Il a commencé lors de la dernière session parlementaire et a continué d'apporter des changements au cours de la présente. Le Sénat a renforcé sa divulgation proactive des dépenses pour s'assurer que les détails des frais de voyages, des contrats de service et des frais d'accueil spécifiques étaient affichés trimestriellement sur le site web du Sénat. De plus, les sénateurs doivent maintenant signer une déclaration de résidence et fournir une preuve de leur adresse en détenant une carte d'assurance-maladie provinciale ou un permis de conduire. Le Sénat a également adopté un nouveau [Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts](#) plus rigoureux à l'intention des sénateurs, afin d'accroître la confiance du public envers l'institution, de mieux orienter les sénateurs quant aux conflits potentiels et d'établir un système d'examen transparent mené par le conseiller sénatorial en éthique, un mandataire du Parlement indépendant et non partisan.

La lumière du soleil est le meilleur désinfectant

Dans son rapport sur les dépenses du Sénat de juin 2015, le vérificateur général, Michael Ferguson, a présenté de nombreuses recommandations au Sénat, dont sur les dépenses du Sénat : « La surveillance des dépenses des sénateurs devrait être assurée par un organe... dont la majorité des membres, y compris le président, seraient indépendants du Sénat. »

Le BRG a publiquement plaidé en faveur de la création d'un tel organisme de surveillance indépendant afin de remédier au déficit de crédibilité de l'institution en démontrant qu'il se félicitait de l'attention du public et du contrôle d'experts externes. À cette fin, des progrès ont été accomplis vers la création d'un nouveau comité sénatorial d'audit et de la surveillance.

Les recommandations du vérificateur général sont essentielles aux efforts déployés pour gagner la confiance des Canadiens. Nous recommandons donc la création d'un comité d'audit et de la surveillance dès que possible.

Le Code a été mis à l'essai lorsque le conseiller sénatorial en éthique a entrepris une enquête sur l'ancien sénateur Don Meredith, qui a eu une liaison de nature sexuelle avec une adolescente. À la suite d'un rapport exhaustif détaillant la manière dont le sénateur Meredith avait enfreint le Code, le comité sénatorial permanent de l'éthique et des conflits d'intérêts a recommandé qu'il soit expulsé en mai 2017. Avant même que l'ensemble du Sénat puisse voter en faveur de son expulsion, le sénateur Meredith a démissionné. Ce cas a démontré que l'expulsion est maintenant incluse parmi les conséquences potentielles pour les sénateurs qui enfreignent les normes du Code et les valeurs publiques qu'ils incarnent.

Le Code a été de nouveau mis à l'essai lorsque la sénatrice Lynn Beyak a refusé de retirer de son site internet des lettres racistes qui visaient des personnes autochtones – ce qui a ultimement mené à sa suspension du Sénat en mai 2019 jusqu'à la fin du 42^e Parlement. Le conseiller sénatorial en éthique a constaté dans son rapport que cinq lettres publiées sur son site internet avaient un contenu raciste, et il a ajouté par la suite que la sénatrice avait refusé trois mesures correctives proposées : retirer les lettres, offrir ses excuses, et suivre un cours de sensibilisation culturelle mettant l'accent sur les questions autochtones. À la suite de la publication de ce rapport, le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs a fait de nombreuses recommandations, incluant celle de suspendre la sénatrice Beyak, laquelle a été appuyée au Sénat. Lorsque le Parlement reprendra ses travaux, le Sénat pourrait considérer d'autres mesures disciplinaires.

Un sous-comité sénatorial sur les ressources humaines a également entrepris un examen de la politique de l'institution sur le harcèlement au travail. Les sénateurs, le personnel et les membres de l'Administration du Sénat doivent maintenant suivre une formation obligatoire sur la prévention du harcèlement.

Le Sénat a également commencé à mettre à l'essai une structure de débat plus organisée et accessible pour l'étude des projets de loi. Cette pratique a été mise de l'avant lors du débat concernant le projet de loi C-45, pour la légalisation et la réglementation du cannabis au Canada. Le débat final a été divisé en thèmes quotidiens, avec un programme de votes sur les amendements pertinents. De plus, les leaders de tous les groupes du Sénat ont convenu d'un vote final à une date précise, permettant ainsi aux Canadiens de mieux suivre le processus de ce changement majeur de politique. En faisant fond sur ce succès et dans le but d'accroître la transparence et de réduire l'obstructionnisme procédural, le sénateur Harder a proposé de mettre sur pied un comité des travaux du Sénat, afin de créer des calendriers de débats sur les projets de loi spécifiques. Il existe de tels comités dans des pays étrangers comparables, comme l'Écosse et la Nouvelle-Zélande, et le BRG considère que leur établissement est une priorité pour la prochaine législature.

En ce qui concerne la communication avec le public, la télévision a finalement fait son chemin jusqu'au Sénat, permettant ainsi aux Canadiens d'expérimenter plus intimement la manière dont la Chambre haute joue son rôle en tant qu'institution canadienne de second examen objectif.

Malheureusement, bien qu'on ait réalisé des progrès en vue d'établir un comité de l'audit et de la surveillance qui comptera des membres externes, le projet n'est pas encore terminé. Conformément à ces efforts, nous recommandons qu'un comité de l'audit et de la surveillance composé de sénateurs et de membres externes soit formé dans les trois premiers mois de la prochaine législature pour assurer au public qu'il n'y a pas de conflits d'intérêts pour les sénateurs relativement à la surveillance de leurs propres dépenses.

Malgré le travail qu'il reste à faire, après quatre ans sous le nouveau modèle, le Sénat rend plus de comptes aux Canadiens et fait preuve de plus de transparence.

RECOMMANDATIONS

Une voie à suivre pour le Sénat

Le renouvellement d'un organe législatif aussi gros et complexe que le Sénat comporte de nombreux défis et la tâche n'est pas encore terminée. Dans cette optique, le BRG tire les conclusions suivantes :

DÉFÉRENCE DÉMOCRATIQUE

- 1) **Les sénateurs ont respecté l'intention de la Convention de Salisbury, développée au Royaume-Uni, selon laquelle la Chambre haute nommée doit respecter les promesses faites pendant la campagne électorale par le parti politique qui forme le gouvernement. De plus, les sénateurs ont respecté le principe qu'ils ne devraient envisager le rejet d'un projet de loi qu'en cas de circonstances extrêmes se limitant généralement à des violations flagrantes des droits individuels. Nous encourageons le Sénat à continuer à suivre cette approche à la prochaine législature, peu importe le prochain parti à prendre le pouvoir.**

COMITÉ DES TRAVAUX

- 2) **En pleine période de transformation, le gouvernement a résisté à l'obstructionnisme procédural et a piloté son projet de loi au Sénat. Cependant, nous reconnaissons aussi qu'il faudrait que le processus de planification et d'organisation de la charge de travail du Sénat devienne plus transparent et inclusif et moins partisan. Par conséquent, nous recommandons que le Sénat établisse un comité de gestion des affaires pour gérer et simplifier le processus parlementaire et limiter l'obstructionnisme de nature purement dilatoire.**

SURVEILLANCE INDÉPENDANTE DES DÉPENSES

- 3) Bien que les sénateurs aient réalisé des progrès en vue de former un jour un comité de surveillance des dépenses qui comptera des membres externes, le projet ne s'est pas concrétisé avant la fin de la session. Conformément à ces efforts, nous recommandons qu'un comité de surveillance des dépenses composé de sénateurs et de membres externes soit formé dans les trois premiers mois de la prochaine législature afin d'assurer au public que les sénateurs ne sont pas en situation de conflit d'intérêts en surveillant leurs propres dépenses.**

MISE À JOUR DES LOIS SUR LA GOUVERNANCE

- 4) La *Loi sur le Parlement du Canada* ne reflète pas la nouvelle réalité du Sénat, où les sénateurs indépendants sont majoritaires. Elle s'inspire toujours du strict modèle axé sur les partis qui est présent à la Chambre des communes avec un caucus ministériel. Nous recommandons qu'elle soit mise à jour, notamment en accordant les pleins droits aux sénateurs indépendants et aux groupes parlementaires non partisans au Sénat. Le prochain gouvernement devrait aussi assurer la longévité du processus de nomination actuel en l'intégrant aux dispositions d'une loi. Nous encourageons également les efforts du Sénat pour modifier ses règles afin de refléter le passage à une indépendance accrue.**

RÉFORME DE L'EXAMEN DES PROJETS DE LOI PARLEMENTAIRES

- 5) Le Sénat continue d'exercer son « veto de poche » sur les projets de loi d'initiative parlementaire, comme il l'a toujours fait au cours de son histoire. Dans la première année de la prochaine législature, nous recommandons que le Sénat apporte des modifications aux règles visant à limiter la possibilité de recourir à cette tactique.**

CONCLUSION

L'histoire nous a montré que la partisanerie excessive et le contrôle descendant de la part de l'exécutif ont trop souvent nui à l'exercice approprié du réel devoir constitutionnel du Sénat à titre de Chambre de révision indépendante, ce qui mine sa crédibilité. Sur le plan constitutionnel, on s'attend à ce que les sénateurs servent d'abord et avant tout les intérêts des Canadiens et non ceux des partis politiques ou du cabinet du premier ministre.

Le bilan des quatre années du nouveau modèle du Sénat justifie un optimisme authentique quant à l'avenir de l'institution en tant qu'organe plus indépendant, qui fournit une voix complémentaire au sein d'un Parlement bicaméral. Le nouveau processus de nomination indépendant a créé une nouvelle culture au Sénat et une institution plus représentative. De concert avec l'ouverture du gouvernement aux idées du Sénat, ce changement a donné lieu à de meilleures politiques pour les Canadiens.

Le Sénat a fait preuve d'une solide complémentarité en améliorant les projets de loi et en modifiant des politiques gouvernementales dans un vaste éventail de domaines qui correspondent souvent aux domaines d'expertise des sénateurs, tout en maintenant comme il se doit la pratique usuelle de l'institution qui consiste à approuver ultimement les projets de loi ayant été adoptés par la Chambre élue. En ce qui concerne les mesures législatives du gouvernement, le Sénat renouvelé n'a pas agi comme un mécanisme d'approbation automatique pour le gouvernement ou comme un rival aux représentants élus par les Canadiens.

Les réalisations, les observations et les recommandations figurant dans le présent rapport ne sont nullement exhaustives. Dans l'ensemble, nous croyons que plusieurs des changements apportés jusqu'à présent demeureront en place, alors que d'autres réformes doivent être faites. Si le prochain gouvernement continue à nommer des sénateurs indépendants, la réduction prévue du nombre de membres partisans au cours du prochain mandat et l'expérience accrue acquise par les sénateurs indépendants rendront de plus en plus difficile l'annulation du projet. De plus, les résultats législatifs de la réforme continueront probablement de s'améliorer, ce qui renforce le succès obtenu à ce jour.

Les lois canadiennes sont maintenant améliorées régulièrement grâce au nouveau Sénat.