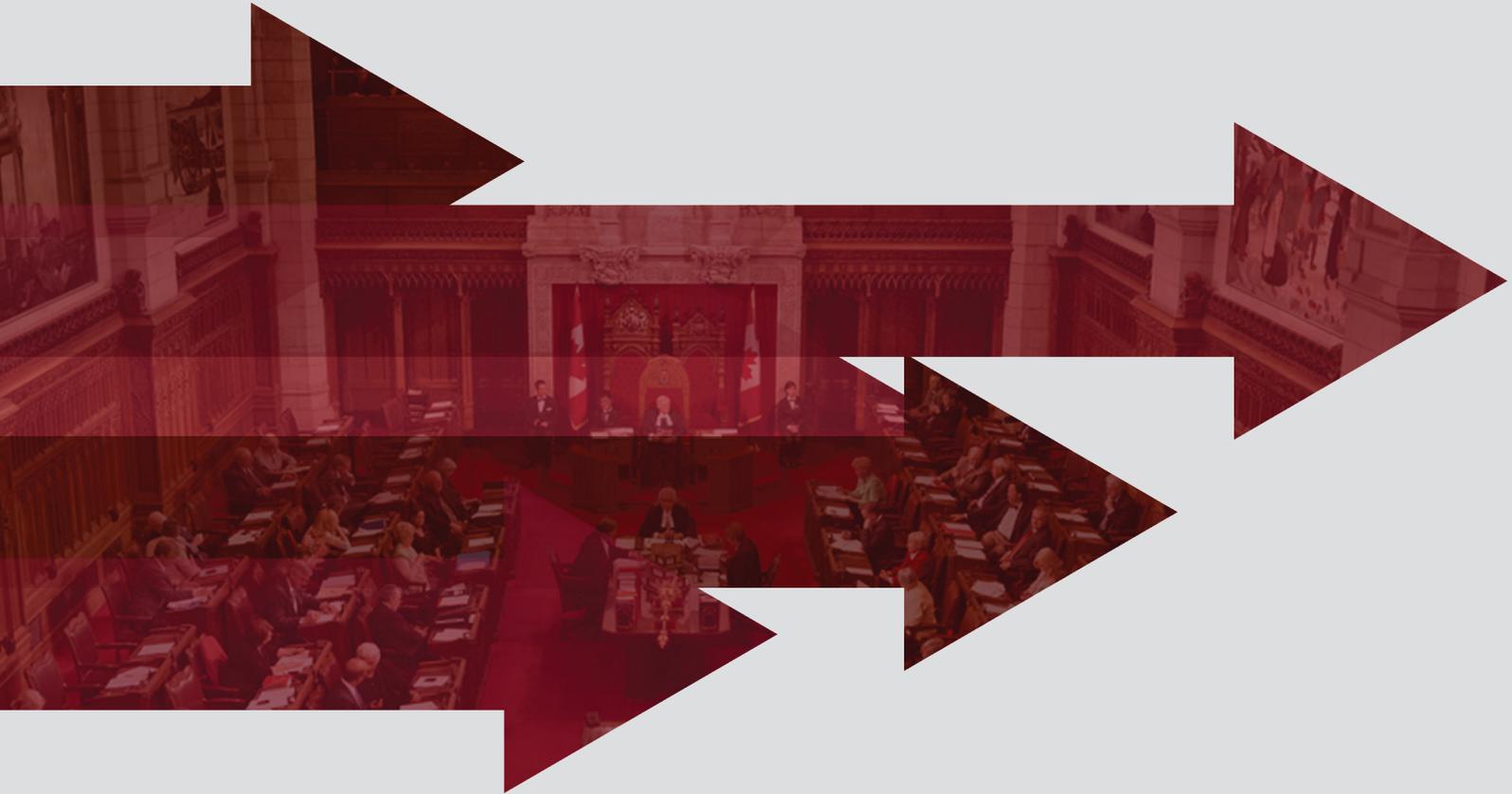


# LA MODERNISATION DU SÉNAT: ALLER DE L'AVANT

OCTOBRE 2016



## Rapport du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat – Partie 1

L'honorable Thomas Johnson McInnis, président  
L'honorable Serge Joyal, C.P., vice-président  
L'honorable Elaine McCoy

---

L'honorable Anne Cools  
L'honorable Art Eggleton, C.P.  
L'honorable Linda Frum  
L'honorable Stephen Greene  
L'honorable Janis Johnson  
L'honorable Paul J. Massicotte

L'honorable Paul E. McIntyre  
L'honorable Carolyn Stewart Olsen  
L'honorable Scott Tannas  
L'honorable Claudette Tardif  
L'honorable David Tkachuk  
L'honorable David M. Wells

Les honorables sénateurs Peter Harder C.P. (ou Diane Bellemare) - Membre d'office  
Les honorables sénateurs Claude Carignan C.P. (ou Yonah Martin) - Membre d'office



SÉNAT | SENATE  
CANADA

*Pour plus de renseignements :*

Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat  
Le Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
Canada K1A 0A4  
[MDRN@sen.parl.gc.ca](mailto:MDRN@sen.parl.gc.ca)

*The report is also available in English*

## TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE EXÉCUTIF .....	III
DÉDICACE .....	V
LETTRE DU PRÉSIDENT ET VICE-PRÉSIDENT .....	VII
MEMBRES DU COMITÉ : .....	IX
ORDRE DE RENVOI .....	XI
LISTE DE RECOMMANDATIONS .....	XIII
INTRODUCTION.....	1
I. APERÇU ET MANDAT DU COMITÉ .....	3
II. LA PLACE DU SÉNAT DANS LA DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE DU CANADA.....	5
L'ANALYSE DE LA NATURE ET DES VOCATIONS DU SÉNAT PAR LA COUR SUPRÊME DU CANADA .....	5
PRINCIPES DIRECTEURS ADOPTÉS PAR LE COMITÉ POUR SON ÉTUDE .....	7
III. CE QUE FONT LES SÉNATEURS – LA NATURE DU RÔLE CONSTITUTIONNEL DES SÉNATEURS .....	11
LE SÉNAT COMME INCARNATION DU PRINCIPE FÉDÉRAL.....	11
DÉFINITION LARGE DES FONCTIONS PARLEMENTAIRES .....	11
LES FONCTIONS PARLEMENTAIRES MODERNES DES SÉNATEURS.....	12
IV. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT .....	17
CONTEXTE .....	17
MODERNISER LE PROCESSUS DE SÉLECTION DU PRÉSIDENT .....	17
Le Président intérimaire .....	20
V. SÉNATEURS INDÉPENDANTS .....	23
CONTEXTE .....	23
LES RÈGLES, LES PROCÉDURES ET LES PRATIQUES DU SÉNAT.....	23
Les partis reconnus et les caucus.....	23
Les leaders et les whips des partis reconnus et des caucus .....	24
LA NATURE D'UN GROUPE D'INDÉPENDANTS.....	26
COMMENT RÉPONDRE AUX BESOINS DU NOMBRE CROISSANT DE SÉNATEURS INDÉPENDANTS.....	27
VI. RESPONSABILITÉ DE DIVISER LES PROJETS DE LOI OMNIBUS .....	31
VII...REPRÉSENTATION DES RÉGIONS.....	33
VIII..TÉLÉDIFFUSION .....	35
IX. PROCÉDURES ENTOURANT LE FEUILLETON ET ORGANISATION DES TRAVAUX DU SÉNAT .....	37

PLUMITIF QUOTIDIEN .....	37
AFFAIRES REPORTÉES .....	38
STRUCTURE DU FEUILLETON .....	40
X. PÉRIODE DE QUESTIONS.....	43
XI. COMITÉS .....	45
LA COMPOSITION DES COMITÉS – RÈGLES ET PRATIQUES EN VIGUEUR .....	45
PROPOSITION SUR L'ATTRIBUTION DES SIÈGES AUX COMITÉS.....	46
AUTRES OPTIONS.....	48
ANNEXE A – LETTRE DU SÉNATEUR JOYAL AU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL .....	49
ANNEXE B – SOMMAIRE DU SONDAGE .....	57
ANNEXE C – LISTE DE TÉMOINS ET MÉMOIRES .....	65

## SOMMAIRE EXÉCUTIF

### La modernisation du Sénat : Aller de l'avant Partie I

Le Sénat évolue mais ses responsabilités fondamentales demeurent les mêmes.

Le contrôle législatif, la réflexion indépendante, la protection des droits et libertés individuels et donner une voix aux Canadiens au pays et à l'étranger – ainsi qu'à ceux qui sont sous-représentés au Parlement – demeurent des caractéristiques essentielles du Sénat. Alors que des questions complexes de politiques publiques divisent les dirigeants élus du pays, les Canadiens ont besoin plus que jamais de la capacité des sénateurs d'effectuer un second examen attentif et d'analyser les politiques en fonction des faits.

Afin d'aider le Sénat à s'acquitter de ces rôles définis par la Constitution et à s'adapter aux nouvelles réalités, les membres du Comité sénatorial spécial sur la modernisation ont étudié pendant des mois le fonctionnement du Sénat afin de déterminer des façons de l'améliorer.

Dans le présent rapport, le premier d'une série à venir, le comité a identifié des mesures que le Sénat pourrait adopter et mettre en œuvre rapidement afin de devenir plus transparent, plus inclusif et plus efficace.

Ces mesures comprennent les suivantes :

- Télédiffuser les débats du Sénat pour que les Canadiens puissent apprécier à sa juste valeur la contribution des sénateurs au Parlement;
- Mettre à jour les règles sur la composition des comités pour que les sénateurs qui ne font pas partie d'un parti politique puissent participer pleinement;
- Établir une règle pour diviser les projets de loi omnibus afin qu'ils puissent être adéquatement étudiés par les comités.

Le présent rapport montre comment le Sénat peut agir en tant qu'assemblée législative exemplaire au XXI<sup>e</sup> siècle.

### PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le Sénat ne devrait pas travailler dans l'ombre : les sénateurs doivent être visibles auprès des Canadiens, de sorte que ces derniers puissent mieux apprécier la valeur du Sénat.

Pour permettre la rénovation de l'édifice du Centre, le Sénat déménagera au Centre de conférences du gouvernement en 2018. **Le comité recommande que la nouvelle Chambre du Sénat soit équipée afin de permettre la télédiffusion et la diffusion Web des délibérations du Sénat.**

Le nombre de sénateurs indépendants qui ne sont pas affiliés à un parti politique est à la hausse, mais le pouvoir de déterminer quels sénateurs sont nommés aux comités repose en grande partie entre les mains de ceux qui appartiennent aux partis politiques reconnus.

Dans le but de promouvoir l'égalité entre les sénateurs, **le comité recommande que l'on ajoute une définition de « caucus » au Règlement du Sénat. Un caucus serait considéré comme étant un groupe d'au moins neuf sénateurs formé dans un but politique ou parlementaire ou encore de membres d'un parti politique.**

Les caucus optimiseraient la participation de leurs membres aux travaux du Sénat, surtout à la lumière de **la recommandation du comité voulant que chaque caucus ait au moins un représentant au sein du Comité de sélection, l'entité qui détermine la composition des comités du Sénat.**

Le Président du Sénat a une influence déterminante à l'égard des travaux du Sénat. Les membres du comité estiment que les sénateurs sont les mieux placés pour proposer le nom de collègues particulièrement diligents et respectés.

Même si des facteurs constitutionnels restreignent la possibilité du Sénat de modifier le processus actuel selon lequel le gouverneur général nomme un Président sur la recommandation du Premier ministre, **le comité recommande que le Sénat soumette au premier ministre jusqu'à cinq noms de sénateurs dont il pourra recommander la nomination au gouverneur général au moment opportun.**

La surveillance législative et le second examen attentif comptent parmi les plus précieuses contributions des sénateurs à la gouvernance canadienne.

Les projets de loi omnibus nuisent à ce travail. En effet, les projets de loi remplis de dispositions disparates ne peuvent pas être facilement soumis aux comités spécialisés pour être examinés de manière rigoureuse par des sénateurs expérimentés.

Les projets de loi omnibus sont opaques et non démocratiques; ils empêchent que le gouvernement soit tenu de rendre des comptes.

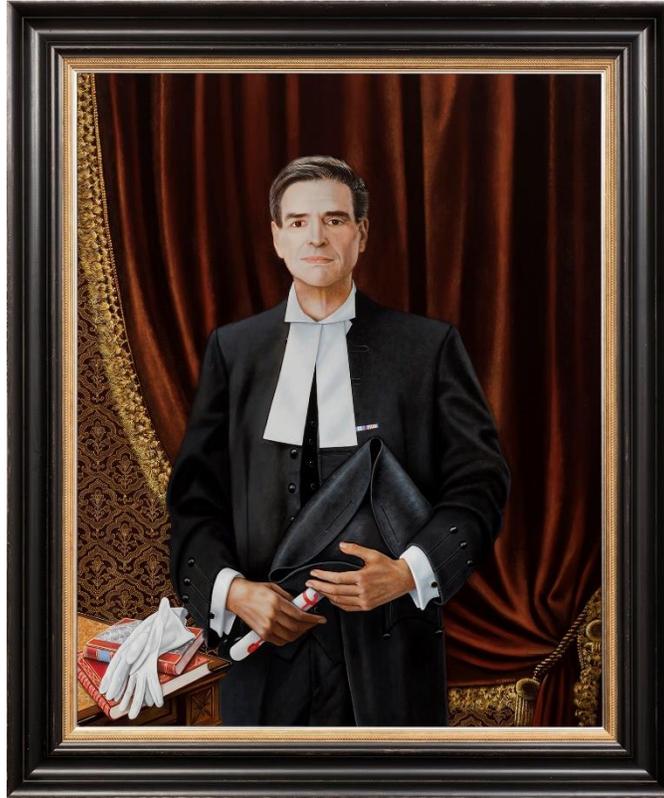
Pour défendre les valeurs de transparence et de responsabilité, **le comité recommande que le Sénat élabore un processus afin de déterminer comment les projets de loi omnibus devront être divisés en projets de loi distincts.**

## **PROCHAINES ÉTAPES**

Le comité continuera de chercher des moyens pour moderniser le Sénat de sorte qu'il puisse mieux exécuter son rôle de contrôle et d'analyse, deux de ses fonctions essentielles.

Un Sénat moderne, dynamique et qui démontre une réflexion indépendante est nécessaire au bon fonctionnement du Parlement. Les recommandations contenues dans ce rapport guideront le Sénat vers l'atteinte de son plein potentiel au XXI<sup>e</sup> siècle.

## DÉDICACE



À la mémoire de

### **l'honorable Pierre Claude Nolin**

1950 – 2015

Président (2014 – 2015)

Sénateur (1993 – 2015)

En 2014, deux semaines seulement après que la Cour suprême du Canada eut rendu son avis dans l'affaire du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, l'honorable sénateur Pierre Claude Nolin répondit avec les mots suivants : « Nous sommes peut-être en présence d'un statu quo du point de vue de la Constitution, mais la transformation du Sénat en tant qu'institution doit aller de l'avant. » Il proposa immédiatement la création d'un comité spécial sur la modernisation du Sénat et invita ses collègues à se joindre à lui. Tel était le sénateur Nolin. Il consacra les dernières années de sa vie à ce travail avec d'autres sénateurs. Tant il pouvait se montrer critique envers ses collègues, tant il pouvait être généreux de ses encouragements. Mais il nous amenait toujours à aller plus loin. Hélas, le sénateur Nolin s'est éteint avant de voir la concrétisation de sa vision. Sa passion pour l'excellence parlementaire et sa conviction qu'il est possible de faire du Sénat une institution du XXI<sup>e</sup> siècle continuent néanmoins de nous inspirer. Notre rapport est ainsi respectueusement dédié à la mémoire de l'honorable Pierre Claude Nolin et à sa vision d'avenir.



## LETTRE DU PRÉSIDENT ET DU VICE-PRÉSIDENT

« Un voyage de mille lieues commence toujours par un premier pas. »  
Lao Tseu (philosophe chinois)

Chères collègues,  
Chers collègues,

Le Sénat du Canada se transforme.

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat s'est vu confier la tâche de fournir des orientations sur la façon de transformer une institution parlementaire du XIX<sup>e</sup> siècle en une institution apte à répondre aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. En constituant votre comité, le Sénat indiquait sa volonté de lancer le processus de changement de l'intérieur. Les honorables collègues qui font partie du comité ont répondu à l'appel avec enthousiasme. Afin d'amorcer la modernisation du Sénat, ils ont produit conjointement un ensemble préliminaire de modifications touchant les règles et les pratiques de l'institution. Le rapport qui suit contient une première série de propositions, que nous soumettons à nos collègues pour qu'ils puissent en prendre connaissance et en débattre. Au cours des prochains mois, les membres du comité continueront leur travail et examineront en profondeur quelques-unes des questions fondamentales qui concernent la manière dont le Sénat devrait améliorer son fonctionnement pour mieux servir les Canadiens.

Aux yeux des membres du comité, les recommandations du rapport constituent un appel à l'action de tous les sénateurs, qui sont ainsi invités à se lancer sur le chemin de la transition, ce à quoi s'attendent d'ailleurs les Canadiens. Nous serons heureux de débattre, avec nos collègues, des premières étapes de ce long processus.

Au nom des membres du comité, nous tenons à remercier le personnel du comité de son travail. Nous remercions tout particulièrement Sebastian Spano, notre analyste de la Bibliothèque du Parlement, et Daniel Charbonneau, greffier du comité. Nous saluons également les membres du personnel du Sous-comité du programme et de la procédure, soit Sandy Melo, Sébastien Payet, Gwendolyn Jarabek et Jeff Jarabek. Enfin, nous exprimons notre gratitude à Lyne Héroux, à Diane McMartin, Brigitte Martineau et à tous les employés de l'Administration du Sénat pour leur appui indéfectible au comité.

L'honorable Thomas Johnson McInnis  
Président

L'honorable Serge Joyal, C.P.  
Vice-président



**MEMBRES DU COMITÉ :**



L'honorable Thomas Johnson McInnis,  
président\*



L'honorable Serge Joyal, C.P.,  
vice-président\*

**Les honorables sénateurs**



Anne Cools



Art Eggleton, C.P



Linda Frum



Stephen Greene



Janis Johnson



Paul J. Massicotte



Elaine McCoy\*



Paul E. McIntyre



Carolyn Stewart Olsen



Scott Tannas



Claudette Tardif



David Tkachuk



David M. Wells

\*membres du Sous-comité du programme et de la procédure

**Membres d'office du comité**

**Les honorables sénateurs**



Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare)



Claude Carignan, C.P. (ou Yonah Martin)



**Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :**

Les honorables sénateurs Beyak, Cowen, Fraser, Gagné, Lankin, Oh, Omidvar, Pratte, Seidman et Sinclair

**Membres du personnel :**

Sebastian Spano, analyste du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement

Daniel Charbonneau, greffier du Comité



## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du vendredi 11 décembre 2015 :

« Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Cowan appuyée par l'honorable sénatrice Fraser :

Qu'un Comité spécial sur la modernisation du Sénat soit nommé pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel;

Que le comité soit composé de quinze membres, désignés par le Comité de sélection, et que le quorum soit constitué de cinq membres;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes, à obtenir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'experts externes;

Que, nonobstant l'article 12-18(2)b(i) du *Règlement*, le comité soit habilité à se réunir du lundi au vendredi, même si le Sénat est alors ajourné pour une période de plus d'une semaine;

Que le comité soit habilité à faire rapport de temps à autre et à présenter son rapport final au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2016.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

ATTESTÉ

*Le greffier du Sénat,*  
Charles Robert

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 17 mai 2016 :

« L'honorable sénateur McInnis propose, appuyé par l'honorable sénatrice Andreychuk,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le vendredi 11 décembre 2015, la date du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat relativement à son étude sur les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel soit reportée du 1er juin 2016 au 15 décembre 2016.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

ATTESTÉ:

*Le greffier du Sénat,*  
Charles Robert

## LISTE DE RECOMMANDATIONS

### MANDAT

Le comité recommande :

#### Recommandation 1

que le Sénat se donne un énoncé de mission et de vocation inspiré du modèle suivant :

**Le Sénat est la Chambre haute du Parlement bicaméral du Canada; ses membres sont nommés. Il joue un rôle complémentaire important à celui de la Chambre des communes élue en s'acquittant des tâches suivantes :**

- i. **poser un « second regard attentif » indépendant sur les projets de loi, en tenant tout particulièrement compte des intérêts nationaux du Canada, des peuples autochtones, des régions, des minorités et des segments sous-représentés de la population canadienne;**
- ii. **étudier les politiques, rédiger des rapports et mener des enquêtes sur des enjeux publics qui touchent les Canadiens;**
- iii. **comprendre, communiquer et représenter les opinions et les inquiétudes de divers groupes, d'un point de vue propre aux sénateurs.**

#### Recommandation 2

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement et au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de revoir la totalité des règles administratives énoncées dans le *Règlement administratif du Sénat* et des règles procédurales exposées dans le *Règlement du Sénat*, ainsi que les processus administratifs du Sénat, et de les réviser de façon à ce qu'ils intègrent les multiples fonctions d'un Sénat moderne.

#### Recommandation 3

que le Sénat donne instruction à l'Administration du Sénat de produire des guides et des manuels auxquels les sénateurs pourront se référer dans l'exécution de leurs rôles multiples.

### PRÉSIDENT

Le comité recommande :

#### Recommandation 4

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'élaborer un processus, dans le cadre du *Règlement du Sénat*, qui

permettrait aux sénateurs d'exprimer leur préférence quant au choix du Président en désignant jusqu'à cinq sénateurs dont la candidature sera soumise au premier ministre, qui fera sa recommandation au Gouverneur général;

que ce processus se déroule au début de chaque législature.

#### **Recommandation 5**

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de recommander des changements au *Règlement du Sénat* afin que le Président intérimaire puisse être élu au scrutin secret par les sénateurs.

#### **Recommandation 6**

que le Président intérimaire soit choisi parmi les membres d'un caucus ou d'un groupe différent de celui du Président.

### **RÈGLES, PROCÉDURES ET PRATIQUES**

Le comité recommande :

#### **Recommandation 7**

que le Sénat charge le Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement et le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de rédiger, d'ici le 30 novembre 2016, des modifications au *Règlement du Sénat* et au *Règlement administratif du Sénat* concernant les points suivants :

- Ajout de la définition suivante du terme « caucus » :

Groupe formé d'au moins neuf (9) sénateurs, constitué à des fins parlementaires ou politiques, et dont chacun des membres fait partie d'un seul caucus du genre financé à la fois; ou

Groupe formé d'au moins neuf (9) sénateurs qui sont membres d'un parti politique enregistré sous le régime de la *Loi électorale du Canada*.

- Remplacement du terme « leader d'un parti reconnu » par le terme « leader ou coordonnateur d'un caucus ou d'un parti reconnu » partout où il apparaît dans le *Règlement du Sénat* et le *Règlement administratif du Sénat*.
- chaque groupe de sénateurs qui demande la reconnaissance du Sénat ait un leader, un coordonnateur ou une autre personne ayant la responsabilité de coordonner, de diriger ou de faciliter, selon le cas, le fonctionnement du groupe.

### **Recommandation 8**

que le Sénat donne instruction au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de proposer des modifications au *Règlement administratif du Sénat* afin que tous les groupes (caucus) de sénateurs reçoivent du financement pour le maintien d'un secrétariat et la réalisation d'activités de recherche, peu importe si le caucus est fondé sur une affiliation politique ou non.

## **LOIS OMNIBUS**

Le comité recommande :

### **Recommandation 9**

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'élaborer un processus au sein du *Règlement du Sénat* de manière à ce que les projets de loi omnibus soient renvoyés à un comité compétent, qui déterminera s'il y a lieu de les scinder.

### **Recommandation 10**

que lorsque le Sénat applique cette pratique, le gouvernement et la Chambre des communes reçoivent un avis les informant du renvoi et de la décision du comité de scinder le projet de loi omnibus, le cas échéant.

## **REPRÉSENTATION DES RÉGIONS**

Le comité recommande :

### **Recommandation 11**

que le Sénat demande au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'envisager et de recommander des modifications au *Règlement du Sénat* afin d'exiger des comités permanents qu'ils étudient les répercussions régionales dans leurs rapports sur les projets de loi au moyen d'observations ou dans leurs rapports sur des études thématiques, lorsque ces répercussions sont importantes ou négatives pour les régions.

### **Recommandation 12**

que le Sénat donne instruction au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration d'accorder suffisamment de fonds aux comités pour qu'ils puissent se rendre dans toutes les régions du pays dans le cadre d'études sur des projets de loi ayant des répercussions potentielles sur des régions, ou lors de l'examen d'enjeux

pouvant avoir des répercussions sur des régions, lorsque ces enjeux revêtent une grande importance.

## TÉLÉDIFFUSION

Le comité recommande :

### Recommandation 13

que le Sénat donne instruction au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de veiller à ce que le Centre de conférences du gouvernement soit équipé de caméras, du matériel et des ressources nécessaires à la télédiffusion ou à la webdiffusion des délibérations du Sénat.

### Recommandation 14

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'examiner et de proposer au Sénat toutes modifications au *Règlement du Sénat* nécessaires pour permettre et faciliter la diffusion de ses délibérations.

### Recommandation 15

que le Sénat donne instruction à l'Administration du Sénat de négocier avec la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC) une plus grande couverture des délibérations du Sénat, en comité ou en chambre.

## FEUILLETON

Le comité recommande :

### Recommandation 16

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'élaborer et de proposer des modifications au *Règlement du Sénat* afin de changer l'utilisation du *Feuilleton*, et plus particulièrement le processus applicable aux affaires dites « reportées », conformément aux six points exposés à la page 39 du présent rapport.

### Recommandation 17

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de recommander des modifications au *Règlement du Sénat* afin de donner au *Feuilleton* une structure cohérente et prévisible, de manière à ce que :

- les projets de loi soient indiqués dans l'ordre numérique, les projets de loi du Sénat apparaissant avant ceux de la Chambre des communes;
- les motions et les interpellations soient inscrites dans l'ordre numérique;
- les autres affaires apparaissent dans l'ordre où elles ont été ajoutées au *Feuilleton*.

## PÉRIODE DES QUESTIONS

Le comité recommande :

### Recommandation 18

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de modifier le *Règlement du Sénat* afin de rendre officielle la pratique selon laquelle les ministres sont invités à la Chambre pour répondre aux questions des sénateurs au cours de la période de questions, et qu'il invite régulièrement les ministres à comparaître.

### Recommandation 19

que le Sénat invite périodiquement des hauts fonctionnaires du Parlement à répondre à des questions posées pendant la période des questions, comme le font les ministres.

### Recommandation 20

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de modifier le *Règlement du Sénat* afin que la période de questions n'ait lieu que deux jours par semaine, une période étant consacrée aux questions pour un ministre, et l'autre, aux questions pour le représentant du gouvernement au Sénat ou les présidents des comités.

## COMITÉS

Le comité recommande :

### Recommandation 21

que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de modifier le *Règlement du Sénat* afin de changer le processus suivi pour déterminer la composition du Comité de sélection et de chacun des comités permanents en utilisant le processus ci-dessous en tant que base pour de tels changements. Les membres du comité laissent aux spécialistes de la procédure le soin d'élaborer un langage approprié pour donner effet aux objectifs du comité et aux principes qui sous-tendent les objectifs.

## ÉTAPE 1

1. Le Comité de sélection est composé de 8 à 12 membres.
2. Les leaders, coordonnateurs ou porte-parole, selon le cas, de tous les partis politiques, caucus ou groupes reconnus se réunissent et s'entendent sur la taille et la composition proportionnelle du Comité de sélection.
3. La taille et la composition proportionnelle du Comité de sélection sont établies dans les cinq jours de séance suivant le début d'une législature ou d'une session du Parlement.
4. La composition du Comité de sélection doit respecter les exigences ou principes suivants :
  - tous les caucus ou groupes doivent compter au moins un représentant;
  - la composition du Comité de sélection doit correspondre le plus possible, proportionnellement parlant, à la taille de chacun des caucus ou groupes au Sénat;
  - le leader, le porte-parole ou le coordonnateur de chaque parti politique, caucus ou groupe représenté au Sénat, selon le cas, est membre d'office, mais sans droit de vote, du Comité de sélection.

## ÉTAPE 2

Chaque caucus ou groupe sélectionne parmi ses rangs, selon le processus de son choix, le sénateur ou les sénateurs, suivant le cas, qui feront partie du Comité de sélection.

## ÉTAPE 3

En s'appuyant sur les sélections faites par chaque caucus ou groupe, les leaders, coordonnateurs ou porte-parole des deux caucus ou groupes les plus nombreux au Sénat présentent au Sénat une motion qui indique la taille et la composition du Comité de sélection.

## ÉTAPE 4

1. Le Comité de sélection détermine le nombre de sièges de chaque comité sénatorial permanent qui sera attribué aux membres de chaque caucus ou groupe. Ce nombre correspond proportionnellement à la taille de chacun des caucus ou groupes au Sénat.
2. En utilisant le processus de son choix, chaque caucus ou groupe sélectionne, parmi ses rangs, le candidat ou les candidats à un siège ou à des sièges dans l'un des comités.

## ÉTAPE 5

Le Comité de sélection attribue les postes de président, de vice-président et de troisième membre du comité directeur de chaque comité permanent aux membres de chaque caucus ou groupe en tenant compte de la taille de chacun des caucus ou

groupes au Sénat (il ne choisit toutefois pas des membres précis de ces caucus ou groupes). Quoiqu'il en soit, la présidence et la vice-présidence ne pourront être occupées par des sénateurs membres du même caucus ou groupe.

Il convient de noter que la pratique historique a été que certains présidents de comité, comme le Comité des finances nationales, ont été choisis parmi des sénateurs qui ne sont pas membres du parti du gouvernement.

#### **ÉTAPE 6**

Le Comité de sélection, après avoir décidé de la composition de chaque comité et attribué les postes de président, de vice-président et de troisième membre du comité directeur à chacun des caucus ou groupes (sans toutefois choisir de membres précis de ces caucus ou groupes), conformément aux choix faits par chaque caucus ou groupe, présente un rapport sur la composition de chaque comité au Sénat.

#### **ÉTAPE 7**

Chaque comité permanent se réunit pour élire son président, son vice-président et le troisième membre de son comité directeur conformément au rapport du Comité de sélection sur l'attribution de ces postes. L'élection se tient par scrutin secret, si plus d'un candidat se manifeste pour un poste.

#### **ÉTAPE 8**

Si, à la suite du processus de sélection ou d'élection indiqué ci-dessus, un caucus de l'opposition ou du gouvernement n'est pas représenté dans un sous-comité du programme et de la procédure, le leader du caucus non représenté ou la personne déléguée devient membre d'office du sous-comité lorsque celui-ci est appelé à étudier un projet de loi émanant du gouvernement.

#### **TÂCHE RÉGULIÈRE**

Le Comité de sélection continuera de se réunir, au besoin, pendant la session afin de recommander au Sénat des changements au cadre de travail ou à la composition des comités après avoir consulté chaque caucus ou groupe.



## INTRODUCTION

Le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat est heureux de présenter la partie I d'une étude qu'il a entreprise sur les règles, les procédures et les pratiques qui indiquent au Sénat comment faire son travail et aux sénateurs comment s'acquitter de leurs fonctions parlementaires. Dans ce premier document, le comité examine en détail la manière dont s'appliquent les règles, procédures et pratiques actuelles, puis réfléchit à comment les améliorer, pour consolider ce que le Sénat et les sénateurs font le mieux, à savoir : poser un second regard attentif, à titre d'assemblée législative complémentaire; offrir une tribune efficace pour exprimer les préoccupations des régions; refléter la diversité du Canada et des Canadiens dans les études, débats et enquêtes du Sénat; et protéger les droits et libertés de la personne.

Les prochains rapports porteront sur d'autres aspects du projet de modernisation, dont certains découlent de questions et de propositions énoncées dans le présent document. Exposer les enjeux et les suggestions de modernisation en plusieurs étapes permettra au comité de mieux cibler ses travaux. De manière générale, les sénateurs tenaient fortement à entreprendre un processus de modernisation qui, tout naturellement, suscite de nombreuses propositions qui méritent d'être étudiées. Les sénateurs souhaitaient également faire avancer les choses dans des délais raisonnables. Étant donné le grand nombre de réformes possibles et le court délai pour faire rapport, le comité a choisi de présenter la première série de mesures de modernisation dans cette première phase.

Il convient de souligner que le type de réforme envisagé dans l'ordre de renvoi à l'origine de la constitution de ce comité doit être axé sur la « modernisation ». Le choix des mots a été mûrement réfléchi et il est important à plusieurs égards. D'abord, en optant pour ce terme, on admet que, dans les faits, on pourra difficilement mettre en œuvre des réformes constitutionnelles fondamentales sans une certaine participation des provinces. Ensuite, ce mot exprime la volonté ferme, tant de la part de la population canadienne que des sénateurs eux-mêmes, de procéder rapidement pour instaurer des changements que le Sénat aura le pouvoir de mettre en œuvre. Enfin, il laisse entendre que l'on reconnaît que les façons dont le Sénat fonctionne et exerce ses fonctions parlementaires sont remises en question et ne permettent peut-être plus de répondre aux nécessités d'un Sénat moderne.

Pour entreprendre cette étude et faire les recommandations qui en découlent, le comité a commencé par adopter ce qu'il considère comme étant les principes essentiels devant guider tout projet de modernisation. Ces principes permettent de s'assurer que les recommandations concernant la modernisation du Sénat ne sont pas faites en vase clos et qu'elles proposent au Sénat une approche cohérente pour moderniser l'institution. Ils reposent sur les fondements constitutionnels du Sénat, sur la place du Sénat dans la structure de la Constitution canadienne et sur sa raison d'être. Ils s'inscrivent aussi dans la vocation moderne du Sénat, car l'institution a dû s'adapter aux réalités et défis d'aujourd'hui. Voici les principes que le comité a adoptés :

- fonction de second regard attentif;
- bicaméralisme;
- indépendance;
- démocratie;
- préservation des droits et des privilèges du Parlement et des parlementaires;
- égalité;
- représentation des régions;
- représentation des minorités.

Avant de se lancer dans l'examen des grands volets de la modernisation, le comité revoit et précise les divers rôles qu'exercent le Sénat et les sénateurs dans la démocratie constitutionnelle canadienne. Le comité se penche ensuite sur plusieurs domaines importants qui, selon lui, devraient être modernisés. Le présent rapport est organisé comme suit :

- partie I – mandat et approche générale du comité concernant cette étude;
- partie II – place et fonction du Sénat dans la démocratie parlementaire canadienne;
- partie III – exposition des rôles des sénateurs dans l'exercice de leurs responsabilités constitutionnelles;
- partie IV – nécessité de mesures de modernisation et recommandations visant le bureau du Président du Sénat et celui du Président intérimaire;
- partie V – nombre croissant de sénateurs affiliés à aucun caucus de parti politique représenté au Sénat, et recommandations sur la façon de s'adapter à cette réalité, notamment sur la manière d'aider les sénateurs indépendants à se constituer en groupes n'ayant pas de liens avec les partis;
- partie VI – approches que le Sénat pourrait envisager à l'égard des projets de loi omnibus;
- partie VII – recommandations concernant la manière dont le Sénat pourrait mieux s'acquitter de son rôle constitutionnel de représentation des régions;
- partie VIII – divers moyens d'étendre la télédiffusion ou la Webdiffusion des délibérations du Sénat;
- partie IX – examen de quelques-unes des préoccupations exprimées par les sénateurs sur la façon dont les travaux sont organisés et menés dans la salle du Sénat, et recommandations visant la modernisation du processus relatif au *Feuilleton* quotidien;
- partie X – changements concernant la période des questions;
- partie XI – résumé des règles entourant la composition des comités – la participation à ces comités étant l'une des principales responsabilités des sénateurs – et comment ces règles ont pour effet d'exclure les sénateurs indépendants des comités sénatoriaux ou de limiter leur participation; recommandations au sujet de la révision des règles de procédure et d'administration, de manière à assurer au sein des comités une représentation proportionnelle entre les sénateurs indépendants et ceux affiliés au caucus d'un parti politique.

## I. APERÇU ET MANDAT DU COMITÉ

Son ordre de renvoi énonce clairement que le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat a le mandat très large d'examiner toutes les mesures possibles pouvant moderniser le Sénat, sauf les changements qui impliqueraient des modifications en vertu du mode de révision prévu par la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>1</sup>. En effet, l'ordre de renvoi veut :

Qu'un Comité spécial sur la modernisation du Sénat soit nommé pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel.

Le comité s'est donné la tâche de proposer des mesures réalisables dans le cadre du règlement, des usages, de la procédure et des procédés administratifs du Sénat. Ce mandat est suffisamment vaste pour porter sur un nombre considérable d'éléments à moderniser. Cependant, le comité s'est bien gardé de se pencher sur des questions traitées ailleurs au Sénat et dans d'autres comités, afin d'éviter les doubles emplois et de permettre à d'autres comités, mieux outillés que lui pour s'occuper d'autres aspects du projet de modernisation en cours au Sénat, d'accomplir leurs fonctions. Par exemple, c'est le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration qui dirige la modernisation des pratiques financières du Sénat. Ce comité a été constitué et s'est vu confier un mandat en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada* pour superviser l'administration financière du Sénat. Le vérificateur général du Canada a formulé une série de recommandations destinées à renforcer les pratiques d'administration financière de l'institution<sup>2</sup>. Ce comité, quoique conscient de la nécessité pour le Sénat de revoir et de renforcer ses contrôles financiers, estime que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration est le mieux placé pour traiter des questions d'administration financière, compte tenu de son mandat et de sa connaissance approfondie de ces questions.

Nous soulignons également que le Comité sur les conflits d'intérêts des sénateurs, qui administre le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, doit faire des recommandations en la matière. Ce comité a un mandat très spécifique et il travaille en étroite collaboration avec le conseiller sénatorial en éthique. Le Comité spécial sur la modernisation du Sénat considère que le mieux préparé pour s'occuper des problèmes de fond concernant l'éthique ou les conflits d'intérêts est le Comité sur les conflits d'intérêts des sénateurs; le but, une fois de plus, est d'éviter les doubles emplois et de permettre au comité le mieux placé d'examiner ces questions conformément au mandat qui lui a été conféré.

Par ailleurs, l'Administration du Sénat continue de chercher des pratiques et des procédures susceptibles d'être améliorées ou renforcées<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Conformément à l'art. 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, il faut l'assentiment du Parlement et d'au moins sept provinces représentant au moins la moitié de la population pour que la Constitution du Canada puisse être modifiée.

<sup>2</sup> Vérificateur général du Canada, [Rapport du vérificateur général du Canada au Sénat du Canada : Les dépenses des sénateurs](#), juin 2015.

<sup>3</sup> Sénat du Canada, communiqué de presse, [Rapport de l'ex-juge Binnie : Les dépenses des sénateurs](#), 21 mars 2016.

Au cours de son étude, le comité a pu s'inspirer de plusieurs sources importantes pour formuler les propositions de modernisation ci-dessous.

La première de ces sources est l'opinion de la Cour suprême du Canada dans l'affaire du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, qui nous fournit une interprétation moderne des fonctions et des vocations du Sénat au sein de l'« architecture » constitutionnelle du Canada, comme la désigne la Cour<sup>4</sup>.

Le comité a eu la chance de connaître les propositions de modernisation formulées par les sénateurs eux-mêmes lors de différentes conférences. La première a été organisée par notre collègue, l'honorable sénateur Serge Joyal, C.P., en janvier 2015 (symposium Joyal<sup>5</sup>). Les autres ont pris la forme d'une série de « séances de travail » tenues par les honorables sénateurs Stephen Greene et Paul Massicotte (séances de travail Greene et Massicotte) en octobre 2015<sup>6</sup>.

Le comité a aussi reçu le témoignage d'experts éminents de différents domaines, dont la réforme démocratique et le droit constitutionnel, la réforme de chambres hautes et les usages parlementaires. Nous avons aussi accueilli un représentant de la Chambre des lords du Royaume-Uni, qui nous a entretenus des pairs non inscrits, ces indépendants qui forment un groupe bien particulier.

Depuis la Confédération, le Sénat du Canada est fidèle au modèle britannique, qui confère au gouvernement et à l'opposition des rôles de représentants. Rien, dans le présent rapport, ne suppose ou ne préconise l'élimination de cette dynamique. Le Comité de modernisation favorise plutôt des solutions qui permettent à tous les sénateurs – tant les non-affiliés que ceux qui adhèrent à un caucus de parti ou à un groupe de travail – de s'acquitter de leurs fonctions parlementaires avec toute l'indépendance requise.

Le désir de changement et de modernisation du Sénat est fort dans les rangs des sénateurs, comme l'ont montré les travaux de nos collègues qui ont organisé le symposium Joyal et les séances de travail Greene et Massicotte. Mais l'appui à des changements est également très présent dans la population en général. Selon un sondage mené par Nik Nanos, près de sept Canadiens sur dix sont d'avis que la réforme du Sénat est une priorité urgente ou assez urgente. Les électeurs qui ne sont pas affiliés à un parti politique sont plus susceptibles de dire que c'est une priorité urgente ou assez urgente (77 %) que les électeurs partisans (66 %). Les électeurs flottants, quant à eux, sont entre les deux (69 %)<sup>7</sup>. Les résultats du sondage se trouvent dans l'Annexe B.

---

<sup>4</sup> *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32 (*Renvoi relatif à la réforme du Sénat*).

<sup>5</sup> *D'un commun effort : Améliorer le Sénat canadien*, décembre 2015.

<sup>6</sup> *Rapport sur les séances de travail sur la modernisation du Sénat*, décembre 2015.

<sup>7</sup> Nik Nanos, *Strong Majority Want Independent Senators – Appetite for Free Votes on the Rise: Survey Summary*, avril 2016.

## II. LA PLACE DU SÉNAT DANS LA DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE DU CANADA

### L'ANALYSE DE LA NATURE ET DES VOCATIONS DU SÉNAT PAR LA COUR SUPRÊME DU CANADA

La Cour suprême du Canada a eu deux occasions de se pencher sur la nature, les vocations et l'origine du Sénat ainsi que sur sa place dans la démocratie constitutionnelle du Canada. La première remonte à 1980, année où la Cour a fait connaître son opinion concernant le *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*. Dans cet arrêt, la Cour s'est dite d'avis que le Parlement ne peut pas apporter unilatéralement des modifications qui « porteraient atteinte aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral », ou nuiraient à sa capacité de remplir la fonction de second regard attentif<sup>8</sup>. La section qui suit porte sur l'importance du rôle du Sénat dans la représentation des régions et des provinces au sein d'un État fédéral, telle qu'elle a été soulignée dans la décision la plus récente de la Cour suprême concernant la réforme du Sénat.

Dans l'affaire du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, la Cour s'est prononcée sur les questions suivantes, soumises par le gouvernement du Canada :

- la réduction de la durée du mandat des sénateurs;
- l'établissement d'un processus électoral de consultation de chaque province sur ses préférences quant à la nomination de candidats sénatoriaux;
- l'abrogation de la qualification des sénateurs en matière de propriété;
- l'abolition du Sénat<sup>9</sup>.

La question globale soumise à la Cour était : dans quelle mesure faudrait-il obtenir le consentement des provinces pour apporter les modifications constitutionnelles nécessaires aux réformes ci-dessus?

Le degré de consentement requis dépend habituellement de la nature et de l'importance de la révision proposée. Selon le cas, la révision peut nécessiter l'accord unanime des provinces, ou celui des deux tiers, de quelques-unes ou d'une seule des provinces, ou encore uniquement celui du Parlement (décision unilatérale).

La Cour a déterminé que, sauf pour ce qui est de l'abrogation de la qualification des sénateurs en matière de propriété (et encore, pas pour les sénateurs qui représentent le Québec), la

---

<sup>8</sup> *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute* [1980] 1 R.C.S. 54.

<sup>9</sup> *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32 (*Renvoi relatif à la réforme du Sénat*).

modification de la Constitution nécessitait le consentement d'une partie des provinces, et l'abolition du Sénat, leur appui unanime<sup>10</sup>.

Certains éléments importants de ce jugement – parmi ceux qui n'ont pas trait à la procédure de modification constitutionnelle – méritent qu'on s'y arrête ici, vu leur pertinence pour notre comité. En effet, la Cour a affirmé des principes clés dont nous nous sommes inspirés pour formuler les recommandations du présent rapport.

Notamment, elle a énoncé le principe de base de l'« architecture » de la Constitution. Celle-ci repose sur le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit, et le respect des minorités<sup>11</sup>. Dans le cadre de cette architecture, la Cour a relevé un certain nombre de rôles importants – ou vocations – que le Sénat doit absolument remplir, dont celui d'organisme législatif complémentaire responsable de porter un second regard attentif (par. 54); et d'organisme tout à fait indépendant qui pourrait « revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes » (par. 57). D'autres rôles se sont développés avec le temps, comme celui de représenter les régions du Canada à mesure que des provinces se joignaient à la Confédération et cédaient des pouvoirs législatifs au Parlement fédéral (par. 15). De plus, la Cour a fait observer que, avec le temps, le Sénat en est venu à représenter divers groupes – femmes, groupes ethniques, religieux, linguistiques et autochtones – sous-représentés à la Chambre des communes (par. 16).

Clairement, dans le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, la Cour se base sur le jugement de 1980 concernant le *Renvoi relatif à la Chambre haute* pour énoncer le dénommé principe fédéral ou le rôle du Sénat au sein de la structure fédérale de la démocratie canadienne. Dans ses conclusions sur la constitutionnalité d'une loi pour changer le mode de sélection des sénateurs au moyen de soi-disant « élections consultatives » et le mandat des sénateurs, la Cour suprême a insisté sur le fait que la modification de la nature fondamentale du Sénat mettrait en cause les intérêts des provinces et requerrait donc un degré appréciable de consentement provincial conformément à la procédure générale de modification prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>12</sup>. La Cour décrit plus en détail le principe fédéral dans le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, en l'étendant de manière plus large au processus de modification constitutionnelle. La Cour a précisé que tout changement à la structure fédérale de la Constitution du Canada exigerait un consentement appréciable des provinces :

---

<sup>10</sup> J. Hunter fait un bon résumé de l'opinion de la Cour dans *Renovating Canada's Constitutional Architecture: An Examination of the Government's Democratic Reform Initiatives*, document présenté au symposium « The State of Canada's Constitutional Democracy », organisé par le David Asper Centre for Constitutional Rights, 26-27 février 2016.

<sup>11</sup> Pour lire une description plus détaillée de ces principes, voir D. Smith, « Pour bien s'entendre : Une analyse de l'arrêt de la Cour suprême de 2014 sur le Sénat » (décembre 2015), document présenté au comité en marge de la comparution de M. Smith, le 9 mars 2016. Compte rendu des témoignages : Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, fascicule n° 1, [Témoignages](#), 9 mars 2016.

<sup>12</sup> Pour voir des exemples du souci de la Cour à l'égard des intérêts des provinces, consulter les paragraphes 47, 63, 75 et 78 du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*.

Les changements qui mettent en cause les intérêts des provinces relatifs au *Sénat en tant qu'institution faisant partie intégrante du système fédéral* ne peuvent être apportés qu'en application de la procédure normale de modifications. L'article 44 [procédure de modification unilatérale], qui constitue une exception à la procédure normale, envisage des mesures prises en vue du maintien et du changement du Sénat, sans pour autant modifier ses nature et rôle fondamentaux<sup>13</sup>. [Italiques ajoutés]

## PRINCIPES DIRECTEURS ADOPTÉS PAR LE COMITÉ POUR SON ÉTUDE

L'un des principaux enseignements que tire le comité de l'affaire du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat* est que toute tentative de modernisation par la voie de négociations constitutionnelles posera des défis de taille à l'heure actuelle. Cependant, comme le signalent d'ailleurs les sénateurs, beaucoup peut être accompli à l'initiative du Sénat lui-même, qui peut moderniser ses usages, règlements et procédures, et renforcer ses caractéristiques essentielles et les rôles et vocations que lui reconnaît la Constitution.

Le comité s'est donc basé sur les conclusions de la Cour suprême au moment de rédiger ses recommandations. Celles-ci visent à renforcer ou à favoriser tant les objectifs à l'origine de la création du Sénat que la place occupée par le Sénat dans l'architecture constitutionnelle – place exprimée par la Cour suprême du Canada. Les principes qui ont ainsi présidé aux travaux du comité sont les suivants :

### *Fonction de second regard attentif*

La fonction de second regard attentif est l'une des vocations que la Cour suprême du Canada reconnaît au Sénat; c'est aussi l'une des caractéristiques essentielles du Sénat. Les sénateurs et le Sénat apportent une contribution largement reconnue à l'examen des projets de loi et au vaste éventail d'études que le Sénat est régulièrement appelé à entreprendre. Comme la Cour suprême l'a reconnu, on s'attend à ce que les sénateurs puissent « revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes », sans qu'ils soient soumis aux pressions populaires et électorales<sup>14</sup>. Leur capacité de faire leur travail dépend aussi de leur indépendance, c'est-à-dire du fait d'être libre des contraintes imposées par le besoin d'être réélu.

### *Bicaméralisme*

Le Sénat est une chambre complémentaire, et non un rival de la Chambre des communes dans le processus législatif. Son rôle ne consiste pas non plus à être l'égal de la Chambre des communes<sup>15</sup>. Il est entendu que le Sénat, en sa qualité d'organisme complémentaire, doit respecter la volonté des membres élus de la Chambre des communes, qui ont reçu un mandat populaire, et contribuer dans un esprit de collaboration à la défense de l'intérêt national. Cela

---

<sup>13</sup> *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, par. 75.

<sup>14</sup> *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, par. 57.

<sup>15</sup> Voir l'analyse de la Cour dans *Renvoi relatif à la réforme du Sénat* dans laquelle elle explique le principe du bicaméralisme, particulièrement au par. 58.

ne veut pas dire que le Sénat doit toujours s'effacer devant la Chambre des communes, mais tout simplement que les sénateurs s'acquittent de leurs fonctions parlementaires dans l'objectif d'améliorer – plutôt que de bloquer – les projets de loi adoptés par la Chambre des communes.

### *Indépendance*

Le principe de l'indépendance du Sénat est lié à celui du bicaméralisme et de la complémentarité. L'indépendance est double : indépendance individuelle des sénateurs et indépendance du Sénat en tant qu'institution. C'est grâce à l'indépendance du Sénat et des sénateurs, qui est protégée par la Constitution, que le Sénat peut remplir ses fonctions en tant que chambre législative complémentaire.

### *Démocratie*

La démocratie est l'un des principes fondamentaux de la Constitution du Canada, ce qu'a d'ailleurs reconnu la Cour suprême. Le Sénat a un rôle essentiel à jouer dans le maintien d'une démocratie dynamique, où les droits et les libertés individuels sont protégés; ce rôle, c'est celui d'une chambre haute forte et efficace.

### *Préservation des droits et des privilèges du Parlement et des parlementaires*

Même si l'affaire du *Renvoi relatif à la réforme du Sénat* n'en fait pas mention, le privilège parlementaire est un autre principe fondamental et inscrit dans la Constitution qui est essentiel à la démocratie parlementaire. Comme l'a exprimé le Sous-comité du privilège parlementaire du Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement dans son étude approfondie sur cette question, le privilège parlementaire « permet au Parlement de fonctionner avec efficacité et efficience, sans entraves indues<sup>16</sup> ». La Cour suprême du Canada, pour sa part, voit le privilège comme un moyen de préserver le « principe fondamental de la séparation constitutionnelle des pouvoirs » entre l'exécutif, les tribunaux et le Parlement<sup>17</sup>. Le privilège parlementaire est donc un élément central du maintien d'un Parlement indépendant.

### *Égalité*

Ce que nous entendons, par « égalité », c'est le principe selon lequel les sénateurs sont égaux sur le plan des droits et des privilèges conférés aux parlementaires. Les règles et les pratiques du Sénat devraient toujours tenir compte de ce principe.

### *Primauté du droit*

Comme la Cour suprême du Canada l'a exprimé dans le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat* et d'autres jugements, la primauté du droit est l'un des principes non écrits qui sous-tendent

---

<sup>16</sup> Sénat du Canada, Comité permanent du Règlement, de la procédure, et des droits du Parlement, [Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au XXI<sup>e</sup> siècle](#), juin 2015.

<sup>17</sup> Voir *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, par. 21.

la Constitution du Canada. Elle s'exprime de différentes façons, mais ce que le comité entend principalement de ce principe, c'est que le droit est au-dessus du gouvernement : il sert à empêcher l'exercice de pouvoirs arbitraires par les autorités gouvernementales. La primauté du droit protège également les citoyens et les droits individuels lorsque l'État exerce ses pouvoirs.

#### *Représentation des régions*

La représentation des régions est l'une des raisons d'être du Sénat. En effet, celui-ci a été conçu de manière à faire contrepoids à la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes. Puisque la représentation proportionnelle favorise les provinces les plus peuplées, le Sénat joue un rôle important en permettant aux provinces plus petites de faire valoir leurs intérêts et leurs préoccupations. La représentation régionale est une composante essentielle du principe fédéral dont il est question précédemment dans le présent rapport.

#### *Représentation des minorités*

L'un des rôles que le Sénat a assumés à l'époque moderne est celui qui consiste à protéger les intérêts des minorités, et tout particulièrement des minorités autochtones, sexuelles, linguistiques et ethniques, qui sont traditionnellement sous-représentées à la Chambre des communes.



### III. CE QUE FONT LES SÉNATEURS – LA NATURE DU RÔLE CONSTITUTIONNEL DES SÉNATEURS

#### LE SÉNAT COMME INCARNATION DU PRINCIPE FÉDÉRAL

Nous devons garder à l'esprit que la nature du rôle d'un sénateur se fonde sur la raison justifiant la création du Sénat. Le Sénat devait incarner le principe fédéral auquel nous faisons référence ailleurs dans le présent rapport (voir page 6). Ce principe fédéral traduit un élément clé des négociations qui ont mené à une entente à l'égard du projet de confédération. C'est cette entente conclue entre les anciennes provinces du Haut et du Bas Canada qui a rendu l'avènement de la Confédération possible et tangible. Le Sénat a été constitué pour donner une représentation égale des régions, sans égard à la taille ou à leur population. Le Sénat servait de contrepoids à la Chambre des communes élue, constituée selon la représentation en fonction de la population. Le rôle du Sénat était d'assurer « une forme distincte de représentation des régions qui se sont jointes à la Confédération », et de protéger les minorités culturelles et religieuses du Québec, grâce aux dispositions spéciales de la *Loi constitutionnelle*<sup>18</sup>. De par sa forme distincte de représentation, qui lui donne son caractère unique comme Chambre du Parlement tenant compte des points de vue des sénateurs de régions distinctes du Canada, le Sénat est une tribune pour ces régions et pour exprimer les préoccupations des minorités, en contrepoids à la majorité des membres élus de la Chambre des communes.

Dans sa décision concernant le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, la Cour suprême souligne l'élargissement de ce rôle au fil du temps, que ce soit à l'égard de la composition du Sénat, qui reflète maintenant mieux la diversité et le pluralisme du Canada et qui se préoccupe plus largement des droits des minorités. Cette évolution témoigne de la considération, du souci et du respect qu'ont les Canadiens pour leurs droits et libertés.

Le Sénat a donc été constitué en tant que Chambre haute d'un État fédéral pour représenter les intérêts des régions et des minorités. Au moment de l'avènement de la Confédération, il s'agissait d'une institution unique, puisqu'il n'existait pas de modèle dont s'inspirer. La Chambre des lords, qui était le modèle de chambre haute le plus ressemblant à l'époque, n'a pas été créée pour représenter les intérêts des régions, et la Chambre des communes britannique avait pour vocation de servir un État unitaire.

#### DÉFINITION LARGE DES FONCTIONS PARLEMENTAIRES

Le travail qu'accomplissent les sénateurs dans l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles s'inscrit généralement dans la rubrique « fonctions parlementaires ». Le *Rapport de l'arbitre spécial* qu'a produit pour le Sénat Ian Binnie, ancien juge de la Cour Suprême, est instructif pour la définition qu'il donne des fonctions parlementaires<sup>19</sup>. Le juge Binnie présente une vue d'ensemble de la question, à la lumière de l'analyse de la Cour suprême du Canada et de son

<sup>18</sup> *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, par. 15.

<sup>19</sup> Juge Ian Binnie, [Rapport de l'arbitre spécial relativement aux demandes de remboursement mentionnées par le vérificateur général dans son rapport du 4 juin 2015](#) (non daté, publié le 21 mars 2016) (Rapport de l'arbitre spécial). Ce rapport est disponible sur le portail du Sénat.

excellente compréhension des règles procédurales, administratives et éthiques du Sénat. L'analyse du juge Binnie à l'appui d'une définition large des fonctions parlementaires des sénateurs est confirmée par un examen de la qualité, de la profondeur et de la diversité des travaux du Sénat, et plus particulièrement des « excellents rapports » des comités sénatoriaux. Mention spéciale est faite, par exemple, des rapports du Comité des affaires sociales (comme le rapport Kirby sur les soins de santé et d'autres rapports sur les produits pharmaceutiques et la santé mentale), ainsi que du Comité des banques et du Comité des droits de la personne<sup>20</sup>.

Le juge Binnie a aussi eu l'avantage de s'entretenir directement avec des sénateurs et de consulter des mémoires, comme ceux que le sénateur Serge Joyal, C.P., a rédigés à l'attention du vérificateur général du Canada<sup>20</sup>. Les mémoires du sénateur Joyal sont annexés au présent rapport. Cette vue d'ensemble, qui reflète « la richesse et la diversité » du travail du Sénat est exprimée dans le passage suivant :

Restreindre les activités de bonne foi de ce que les parlementaires considèrent comme d'intérêt public ne ferait que desservir la démocratie, même si lesdites activités étaient jugées futiles par d'autres personnes (même au sein du Sénat). Les sénateurs doivent être indépendants et c'est de cette indépendance même que le travail du Sénat tire toute sa richesse et sa diversité, favorables à la « fonction parlementaire »<sup>21</sup>.

## LES FONCTIONS PARLEMENTAIRES MODERNES DES SÉNATEURS

Passons maintenant aux fonctions parlementaires modernes des sénateurs. Le sénateur Pierre-Claude Nolin, qui a été Président du Sénat jusqu'à son décès prématuré en 2015, a abordé ce qu'il appelait les rôles multiples du Sénat moderne dans une série d'interpellations en Chambre. Ces rôles sont :

- le rôle législatif;
- le rôle d'enquêteur;
- la représentation des régions;
- la protection des minorités;
- la diplomatie parlementaire;
- la promotion et la défense de causes publiques.

Au sujet du rôle législatif, le sénateur a dit ce qui suit lors de son interpellation du 4 février 2014 :

[L]e Sénat procède calmement et de façon autonome à l'examen des propositions législatives en utilisant son processus, efficace et crédible, permettant l'adoption de lois qui soient respectueuses, d'une part, des « souhaits délibérés et compris du peuple » et, d'autre part, du droit constitutionnel et de la règle de droit qui le soutient.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, partie 4, par. 47. .

<sup>21</sup> *Ibid.*, partie 1, par. 15.

Abordant le rôle d'enquêteur, le sénateur Nolin, avec d'autres sénateurs, a souligné que le Sénat complète la Chambre des communes. Dans son interpellation du 1<sup>er</sup> avril 2014, il a dit ce qui suit :

Loin de concurrencer la Chambre basse, la Chambre haute en complète l'action à maints égards importants, entre autres en réalisant des études spéciales.

Aussi bien lorsqu'il étudie des mesures législatives que lorsqu'il mène des enquêtes, le Sénat délibère, édifie son argumentaire législatif par le truchement du débat, entend des témoignages et recueille un vaste éventail d'avis des Canadiens de toutes les sphères d'activité et de toutes les régions du pays.

Grâce à l'indépendance conférée aux sénateurs, le Sénat peut remplir sa fonction législative librement et impartialement.

Pour ce qui est de la représentation des régions, la Cour suprême du Canada a fait remarquer que l'union des provinces dont est née la nation du Canada n'aurait jamais eu lieu sans la création d'une chambre haute assurant « une forme distincte de représentation des régions qui [...] avaient cédé une partie importante de leurs pouvoirs législatifs au nouveau Parlement fédéral ». Dans le contexte moderne, le Sénat réunit des personnes exceptionnelles qui, représentant toutes les régions du pays, amènent des perspectives variées.

Au Sénat, la protection des minorités passe notamment par l'application vigoureuse de la *Charte canadienne des droits et libertés* aux projets de loi et autres mesures du gouvernement. Le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles, le Comité des droits de la personne et le Comité des langues officielles, par exemple, sont grandement réputés pour la rigueur de leurs analyses et la profondeur de leurs examens à l'égard des libertés civiles et des droits de la personne, que l'on retrouve invariablement dans leurs rapports et études.

Dans le domaine de la diplomatie parlementaire, les sénateurs font un apport important sur la scène internationale, où ils prolongent les efforts de relations internationales du gouvernement. Les sénateurs encouragent dans le monde entier les valeurs canadiennes, particulièrement la démocratie, les droits de la personne et la primauté du droit, autant de domaines où les traditions canadiennes sont réputées et respectées. Leurs rôles à cet égard les amènent à acquérir une connaissance approfondie du contexte mondial où le Canada et les Canadiens évoluent, et à appliquer cette expertise à leurs fonctions législatives et analytiques.

Enfin, parce que le Sénat est indépendant – à l'égard tant du pouvoir exécutif que de la Chambre des communes –, les sénateurs sont plus libres de soulever des enjeux sensibles d'importance nationale et de nobles causes qui peuvent être quelque peu controversées ou pour lesquels les sénateurs sont susceptibles de devancer l'opinion publique. Le Sénat a coutume de privilégier la profondeur et le long terme, et cette approche lui permet de contribuer positivement à la société civile canadienne.

Le juge Binnie est arrivé à une conclusion semblable dans son rapport de l'Arbitre spécial. À la page 23, il dit :

En bref, les fonctions parlementaires des sénateurs sont les suivantes :

- d'assister aux séances du Sénat;
- de siéger aux comités et aux sous-comités;
- de représenter la population des provinces, des régions ou des territoires pour lesquels ils ont été nommés;
- de faire de la politique partisane;
- de se renseigner sur des questions d'intérêt public, de les faire connaître ou de s'en faire le champion en tant que « grand enquêteur de la nation »;
- d'adhérer à des associations parlementaires et des groupes interparlementaires pertinents;
- de s'intéresser à d'autres questions d'intérêt public liées à leur rôle<sup>22</sup>.

L'efficacité de l'institution à remplir ses diverses fonctions se manifeste dans sa tradition bien vivante du débat libre, que le privilège parlementaire de la liberté d'expression confère aux sénateurs. La capacité de débattre ouvertement est aussi une incarnation du principe d'indépendance. La qualité des débats au Sénat est largement reconnue; c'est d'ailleurs une des grandes raisons pour lesquelles le Sénat s'acquitte si bien de son rôle comme organe législatif.

### **Recommandation 1**

**Que le Sénat se donne un énoncé de mission et de vocation inspiré du modèle suivant :**

**Le Sénat est la Chambre haute du Parlement bicaméral du Canada; ses membres sont nommés. Il joue un rôle complémentaire important à celui de la Chambre des communes élue, en s'acquittant des tâches suivantes :**

- poser un « second regard attentif » indépendant sur les projets de loi, en tenant tout particulièrement compte des intérêts nationaux du Canada, des peuples autochtones, des régions, des minorités et des segments sous-représentés de la population canadienne;**
- étudier les politiques, rédiger des rapports et mener des enquêtes sur des enjeux publics qui touchent les Canadiens;**
- comprendre, communiquer et représenter les opinions et les inquiétudes de divers groupes, d'un point de vue propre aux sénateurs.**

### **Recommandation 2**

**Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement et au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de revoir la totalité des règles administratives énoncées dans le *Règlement administratif du Sénat* et des règles procédurales exposées dans le *Règlement du Sénat*, ainsi que**

---

<sup>22</sup> Rapport de l'arbitre spécial, p. 23.

**les processus administratifs du Sénat, et de les réviser de façon à ce qu'ils intègrent les multiples fonctions d'un Sénat moderne.**

**Recommandation 3**

**Que le Sénat donne instruction à l'Administration du Sénat de produire des guides et des manuels auxquels les sénateurs pourront se référer dans l'exécution de leurs rôles multiples.**



## IV. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

### CONTEXTE

Le Président du Sénat est chargé de présider les séances du Sénat, de rendre des décisions sur les rappels au *Règlement* et questions de privilège fondées à première vue, et de maintenir l'ordre et le décorum<sup>23</sup>. Il occupe le quatrième rang dans l'ordre de préséance du Canada, après le gouverneur général, le premier ministre et le juge en chef de la Cour suprême<sup>24</sup>.

Le Président exécute diverses fonctions cérémonielles et protocolaires, mais son rôle dans l'administration du Sénat est minime. Exception faite d'une brève période à la 41<sup>e</sup> législature, le Président du Sénat ne préside pas, de nos jours, le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, l'organisme responsable de la gestion et de l'administration du Sénat. Cette situation tranche avec celle du Président de la Chambre des communes, qui préside le Bureau de régie interne, et qui est réellement responsable de la gestion de la Chambre<sup>25</sup>.

C'est le gouverneur général qui nomme et révoque le Président du Sénat, en application de l'article 34 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

**34.** Le gouverneur général pourra, de temps à autre, par instrument sous le grand sceau du Canada, nommer un sénateur comme orateur du Sénat, et le révoquer et en nommer un autre à sa place.

Il faut rappeler que le Président est nommé par décret royal. L'importance de cette procédure n'est pas seulement symbolique. Comme le précise le document officiel qui l'établit, la commission témoigne de la confiance particulière qui est mise dans la fidélité, l'intégrité et la compétence de la personne nommée à la présidence du Sénat<sup>26</sup>.

Par convention constitutionnelle, le gouverneur général agit sur la recommandation du premier ministre, dont l'avis est rarement, voire jamais, rejeté. Dans les faits, le Président est donc nommé par le premier ministre.

### MODERNISER LE PROCESSUS DE SÉLECTION DU PRÉSIDENT

Afin de faire comprendre comment la fonction de Président du Sénat a évolué au fil des ans et combien il est difficile de moderniser le processus de sélection du titulaire, il est utile de faire un survol historique sur le sujet.

Le rôle du Président a beaucoup changé au fil des ans. Il est inspiré de celui que jouait le lord chancelier de la Chambre des lords avant les réformes de 2005. Le lord chancelier remplissait

<sup>23</sup> Le Sénat du Canada, *La procédure du Sénat en pratique*, décembre 2015, p. 25.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>25</sup> A. Barnes et coll., *La réforme du Sénat du Canada : Foire aux questions*, Bibliothèque du Parlement, Étude générale n° 2011-83 (révisée le 12 septembre 2011), p. 33 (*La réforme du Sénat au Canada*).

<sup>26</sup> *La procédure du Sénat en pratique*, ch. 2, annexe D, p. 37.

plusieurs fonctions pour la Couronne, dont celles de membre du Cabinet. En fait, au cours de la période qui a suivi la Confédération, le Président était ministre sans portefeuille. Il n'avait pas le pouvoir d'appliquer le *Règlement du Sénat*, sauf en cas de manquement à l'ordre soulevé par un sénateur<sup>27</sup>.

La révision du *Règlement*, en 1906, a conféré au Président des pouvoirs supplémentaires semblables à ceux du Président de la Chambre des communes. En 1991, le Sénat a attribué au Président le pouvoir d'agir de son propre chef afin de maintenir l'ordre et le décorum et d'appliquer le *Règlement*<sup>28</sup>.

Les pouvoirs actuels du Président sont exposés dans le *Règlement*, et plus particulièrement à l'article 2-1 :

**2-1 (1) Le Président est chargé :**

- a) de présider les séances du Sénat;
- b) de statuer sur les rappels au *Règlement*, le bien-fondé à première vue des questions de privilège et les demandes de débats d'urgence;
- c) de maintenir l'ordre et de faire observer le décorum.

En raison du rôle qu'il remplit aujourd'hui, le Président exerce une influence considérable sur la tenue des délibérations au Sénat. Outre les modifications aux règles procédurales mentionnées ci-dessus, le Président a une voix délibérative, ce qui lui permet de voter au même moment que les autres sénateurs. Le Sénat peut toutefois annuler des décisions du Président portant sur des questions de procédure<sup>29</sup>. C'est là une différence marquée avec le Président de la Chambre des communes, qui vote seulement en cas d'égalité des voix, mais dont les décisions relatives aux questions de procédure ne peuvent être annulées.

La tendance actuelle favorise une présidence de plus en plus impartiale et proactive. Les sénateurs comptent sur le Président pour qu'il agisse de façon équitable et judicieuse sur les questions de procédure.

L'évolution graduelle du rôle du Président, qui, du simple instrument du pouvoir exécutif, est devenu un rouage essentiel d'une chambre législative moderne, où il exerce une autorité considérable sur le déroulement des affaires, a suscité chez plusieurs une réflexion sur le rôle que les sénateurs eux-mêmes jouent, ou devraient jouer, dans la sélection du Président.

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, dans son premier rapport d'octobre 2006 sur la teneur du projet de loi S-4, a mentionné l'éventuelle élection du Président du Sénat au nombre des questions qu'il se proposait d'examiner dans un proche avenir<sup>30</sup>.

Plusieurs projets de loi d'intérêt public du Sénat ont proposé un nouveau mode de sélection. Le projet de loi S-213, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur le Parlement

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 25. L'autorité est maintenant au *Règlement* 2-6(1)

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>30</sup> Sénat, *Rapport sur la teneur du projet de loi S-4* (octobre 2006).

du Canada (présidence du Sénat), a été déposé au Sénat par le sénateur Mercer le 9 décembre 2015, soit pendant la législature actuelle.

Plus récemment, les sénateurs qui ont pris part aux séances de travail Greene et Massicotte ont été, dans une très grande mesure, favorables à l'idée de faire participer les sénateurs à la sélection du Président.

Des changements observés dans d'autres parlements fondés sur le modèle britannique font pencher davantage la balance en faveur de l'idée de moderniser le processus de sélection du Président. À la Chambre des lords, le Président est élu par les pairs depuis 2006. Avant 2006, cette fonction était confiée au lord chancelier, une personne nommée par le premier ministre et qui occupait, outre la présidence de la Chambre des lords, plusieurs autres postes : juge principal, chef du pouvoir judiciaire en Angleterre, au pays de Galles et en Irlande du Nord, et membre du Cabinet. La loi de la réforme constitutionnelle de 2005 a séparé ces rôles — les fonctions relevant de la justice étant attribuées au lord juge en chef — et créé le poste de Président de la Chambre des lords<sup>31</sup>.

Les arguments ci-dessous peuvent être avancés à l'appui de la modernisation du mode de sélection du Président :

- Le Président a pour rôle d'appuyer le Sénat et de l'aider à remplir ses fonctions constitutionnelles. Il n'est pas un agent de l'organe exécutif du gouvernement, même s'il est nommé par ce dernier.
- Le Sénat exprimerait son indépendance en proposant lui-même des candidats à la présidence.
- Il est possible d'élaborer un mécanisme permettant au Sénat de désigner des candidats à une éventuelle nomination à la présidence sans devoir passer par des modifications constitutionnelles. Le Sénat pourrait informer le premier ministre du candidat ou des candidats qu'il préfère<sup>32</sup>.

La réforme de la méthode de sélection du Président, s'il s'agit de retirer au gouverneur général le pouvoir de nommer le titulaire, et au premier ministre, la prérogative de le recommander, nécessiterait une modification de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Or, la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui énonce la procédure de modification de la Constitution du Canada, ne précise pas quelle formule doit s'appliquer à la réforme du mode de nomination du Président. Les experts sont donc divisés sur la question. Certains doutent que le Parlement ait le pouvoir de modifier unilatéralement l'article 34 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; ils croient que le consentement de sept provinces représentant au moins 50 % de la population serait nécessaire. D'autres spécialistes croient même qu'il faudrait le consentement unanime de toutes les provinces.

---

<sup>31</sup> Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, 2013, p. 35.

<sup>32</sup> *La réforme du Sénat au Canada*, p. 33-34.

Aux fins du présent rapport, il n'est toutefois pas nécessaire de s'attarder à ces considérations constitutionnelles et au débat qu'elles suscitent, puisque la méthode que propose le comité n'implique pas la révision de la Constitution.

Le comité recommande que le Sénat lance le processus en adoptant des règles afin qu'il puisse soumettre le nom d'un ou de plusieurs titulaires potentiels à la décision du premier ministre. À cette étape préliminaire de l'étude, le comité ne recommande pas de mécanisme précis de sélection. Les avantages de deux options ont été discutés : selon le premier processus, les sénateurs choisiraient collectivement un ou plusieurs candidats pour la liste de recommandations du Sénat au premier ministre, tandis que selon le second, ce sont les divers groupes du Sénat (caucus, groupes d'indépendants – concepts dont il est question à la partie V du présent rapport) qui mettraient de l'avant une ou plusieurs candidatures. Quel que soit le processus retenu, le Sénat plénier choisirait au scrutin secret les noms à recommander au premier ministre.

En fin de compte, le comité a décidé de traiter dans un prochain rapport de la question du mécanisme précis à adopter, d'autant plus que le processus que choisira éventuellement le Sénat ne sera probablement pas utilisé sur-le-champ, mais plutôt à la prochaine législature.

L'approche proposée par le comité a l'avantage de permettre au Sénat de s'exprimer sur le ou les sénateurs qui, par leur compétence et le respect qu'ils suscitent parmi leurs collègues, méritent la confiance du Sénat. Cette approche permet aussi au Sénat, collectivement et individuellement, d'exercer son indépendance – ce qui est une de ses caractéristiques essentielles selon la Cour suprême du Canada.

Comme l'approche proposée n'implique pas de révision constitutionnelle, elle fait l'économie des débats potentiellement longs et complexes qui ne manqueraient pas de surgir sinon sur la formule à utiliser.

Enfin, cette méthode ressemble de près à celle qu'a adoptée le gouvernement pour la recommandation, par le premier ministre, des candidats sénatoriaux au gouverneur général.

### **Le Président intérimaire**

La charge de Président intérimaire n'est pas établie dans la Constitution du Canada ni créée par voie législative. C'est plutôt le Sénat qui en choisit le titulaire en application du *Règlement*<sup>33</sup>. Ce dernier énonce que, dans les cinq premiers jours de séance de chaque session, le Comité de sélection présente un rapport au Sénat pour proposer un candidat à la charge de Président intérimaire<sup>34</sup>. Un consensus s'est dégagé en faveur de la démocratisation du processus de sélection du Président intérimaire. L'option du scrutin secret proposée lors des séances de travail Greene et Massicotte a été discutée par le comité, qui y souscrit.

---

<sup>33</sup> Le poste est toutefois mentionné à l'alinéa 62.1(1)b) de la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, qui en établit le traitement.

<sup>34</sup> *Règlement du Sénat*, alinéa 12-2(1)a).

#### **Recommandation 4**

**Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'élaborer un processus, dans le cadre du *Règlement du Sénat*, qui permettrait aux sénateurs d'exprimer leur préférence quant au choix du Président en désignant jusqu'à cinq sénateurs dont la candidature sera soumise au premier ministre, qui fera sa recommandation au gouverneur général;**

**Que ce processus se déroule au début de chaque législature.**

#### **Recommandation 5**

**Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de recommander des changements au *Règlement du Sénat* afin que le Président intérimaire puisse être élu au scrutin secret par les sénateurs.**

#### **Recommandation 6**

**Que le Président intérimaire soit choisi parmi les membres d'un caucus ou d'un groupe différent de celui du Président.**



## V. SÉNATEURS INDÉPENDANTS

### CONTEXTE

Selon un sondage de la firme Nanos effectué en avril 2016, une forte majorité de Canadiens (trois sur quatre) croit que les sénateurs devraient être moins partisans, être indépendants et voter indépendamment du parti<sup>35</sup>.

Le Sénat est placé devant une nouvelle réalité : un nombre croissant de sénateurs refusent de s'affilier ou de se joindre au caucus d'un parti politique. Cette tendance coïncide avec la mise en place, par le gouvernement, d'un nouveau processus de sélection des candidats à recommander au gouverneur général en vue d'une possible nomination au Sénat. On s'attend à ce que le nouveau processus permette aux nouveaux sénateurs de remplir leurs rôles constitutionnels de façon moins partisane.

Le gouverneur général a déjà nommé sept nouveaux sénateurs recommandés par le premier ministre dans le cadre du nouveau processus. Au moment de la rédaction du présent rapport, 23 sénateurs s'identifiaient comme indépendants. Par ailleurs, 21 postes étaient encore vacants, et plusieurs autres devraient s'ajouter dans la prochaine année, lorsque des sénateurs auront 75 ans, âge de la retraite obligatoire. Il est donc réaliste de penser que, à la fin de 2016, une quarantaine de sénateurs n'appartiendront pas au caucus d'un parti politique. Ce nombre pourrait même dépasser les 50 deux ans plus tard.

Cette réalité présente un défi. Les procédures et les pratiques du Sénat, telles qu'elles sont exposées dans le *Règlement du Sénat* et le *Règlement administratif du Sénat*, sont en fait fondées sur l'existence de deux caucus de partis politiques principaux. Un bon nombre des responsabilités procédurales des sénateurs sont donc décidées par les leaders des caucus des partis politiques.

Pour que le Sénat puisse véritablement se moderniser, c'est-à-dire qu'il tienne compte des réalités d'aujourd'hui, il doit absolument réformer ses règles. C'est ainsi que les sénateurs non affiliés à un parti ou à un caucus politique pourront jouir d'une considération équitable en vertu des règles et des pratiques procédurales et administratives du Sénat.

## LES RÈGLES, LES PROCÉDURES ET LES PRATIQUES DU SÉNAT

### Les partis reconnus et les caucus

Dans leur formule actuelle, le *Règlement du Sénat* et le *Règlement administratif du Sénat* sont axés principalement sur le concept des partis politiques reconnus. Le *Règlement*, par exemple, ne donne pas de définition de « caucus », mais il définit « parti reconnu » comme suit :

---

<sup>35</sup> Nik Nanos, *Strong Majority Want Independent Senators – Appetite for Free Votes on the Rise: Survey Summary*, avril 2016.

Caucus formé d'au moins cinq sénateurs membres du même parti politique. Pour être reconnu, ce dernier doit avoir été enregistré à l'origine conformément à la *Loi électorale du Canada* et ne jamais compter moins de cinq sénateurs. Au Sénat, il y a un leader pour chaque parti reconnu<sup>36</sup>

Le *Règlement administratif du Sénat*, pour sa part, définit le terme « caucus » en faisant référence en partie au chef d'un parti reconnu, et en partie aux fins politiques :

Groupe de parlementaires constitué à des fins politiques, composé en totalité ou en partie de sénateurs et reconnu comme caucus par le chef d'un parti reconnu au Sénat<sup>37</sup>.

Le chapitre 5:04 du *Règlement administratif du Sénat* porte exclusivement sur les caucus, lesquels sont, ici aussi, étroitement liés au concept de parti reconnu. L'article 1 stipule :

(1) Le chef d'un parti reconnu au Sénat peut reconnaître comme caucus tout groupe de parlementaires – composé en totalité ou en partie de sénateurs – constitué à des fins politiques.

(2) Seuls les groupes reconnus comme caucus en vertu du paragraphe (1) ont qualité de caucus pour l'application du présent règlement administratif.

### **Les leaders et les whips des partis reconnus et des caucus**

La direction des partis reconnus au Sénat, et plus particulièrement les postes de leader du gouvernement et de leader de l'opposition, est une autre question où une modernisation est nécessaire. Ces postes sont reconnus non seulement dans le *Règlement*, mais aussi dans la loi; en effet, la *Loi sur le Parlement du Canada* établit les indemnités supplémentaires qui doivent être versées à leurs titulaires<sup>38</sup> et autorise les deux leaders à modifier la composition du Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration conformément au *Règlement*, y compris en période de prorogation ou après la dissolution du Parlement<sup>39</sup>.

Les règles procédurales du Sénat confèrent également d'importants droits à ces derniers. Par exemple, les leaders du gouvernement et de l'opposition sont tous deux membres d'office du Comité de sélection et des comités permanents et spéciaux, à l'exception du Comité de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs ainsi que des comités mixtes. Ils disposent aussi, généralement, de plus de temps de parole que les autres sénateurs, voire de temps illimité.

Le terme de « leader du gouvernement » est défini de la manière suivante à l'annexe I du *Règlement* : « Sénateur qui agit à titre de chef des sénateurs membres du parti au pouvoir ». Le parti au pouvoir est aussi un parti reconnu en vertu du *Règlement*. Quant au terme de

---

<sup>36</sup> *Règlement du Sénat*, Annexe I : Terminologie.

<sup>37</sup> *Règlement administratif du Sénat*, ch. 1:03.

<sup>38</sup> *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, art. 62.3.

<sup>39</sup> *Ibid.*, par. 19.1(3).

« leader de l'opposition », l'annexe I du *Règlement* le définit comme suit : « Sénateur reconnu comme chef du parti, autre que le parti au pouvoir, qui compte le plus de sénateurs ».

Le *Règlement* reconnaît par ailleurs les leaders des autres partis représentés au Sénat à divers égards, par exemple, pour le temps de parole accordé (jusqu'à 45 minutes dans un débat<sup>40</sup>), et la possibilité de se mettre d'accord pour attribuer du temps à une ou plusieurs étapes de l'examen d'un projet de loi du gouvernement ou d'une autre affaire du gouvernement<sup>41</sup>. Enfin, l'annexe 1 – Terminologie définit le « leader d'un autre parti reconnu au Sénat » comme le « sénateur qui dirige tout parti reconnu aux termes du *Règlement*, à l'exception du parti qui appuie le parti au pouvoir et du parti de l'opposition qui compte le plus grand nombre de sièges ».

Les whips sont également mentionnés explicitement à l'annexe I du *Règlement*, et leurs rôles y sont décrits. Ils sont définis comme les sénateurs responsables « de veiller à la présence au Sénat d'un nombre suffisant de sénateurs » du parti au pouvoir ou du parti de l'opposition, « pour assurer le quorum et la tenue des votes ». Il est intéressant de noter que, même s'il peut exister d'autres partis reconnus comptant un whip parmi eux – comme c'est le cas actuellement –, seuls les whips du parti au pouvoir et du parti de l'opposition sont définis dans le *Règlement*.

Ces définitions ont une importance cruciale dans l'organisation des affaires du Sénat et des comités. Par exemple, les leaders du gouvernement et de l'opposition disposent de tout le temps de parole voulu lors des débats, tandis que le leader (ou un porte-parole) de tout autre parti reconnu est limité à 45 minutes<sup>42</sup>. Par ailleurs, la fixation du délai pour mettre fin au débat sur un projet de loi émanant du gouvernement exige l'accord des représentants des partis reconnus<sup>43</sup>, et la modification de la composition d'un comité requiert un avis signé par le leader du gouvernement (ou son délégué), le leader de l'opposition (ou son délégué) ou le leader d'un autre parti reconnu<sup>44</sup>. Pour ce qui est de la période des questions, le *Règlement* prévoit que tout sénateur peut poser une question au leader du gouvernement au Sénat<sup>45</sup>. Enfin, l'ordre d'appel des affaires du gouvernement est déterminé par le leader ou le leader adjoint du gouvernement<sup>46</sup>.

Mais ce qui revêt une importance fondamentale, c'est que les pratiques du Sénat, telles qu'elles sont exposées dans le document de procédure intitulé *La Procédure du Sénat en pratique*, ont pris forme de façon à ce que l'organisation des affaires du Sénat et des comités sénatoriaux soit déterminée en grande partie d'un commun accord entre les leaders des partis reconnus (ou leurs délégués), c'est-à-dire, selon la formulation parfois employée, « par les

---

<sup>40</sup> *Règlement du Sénat*, al. 6-3(1)a).

<sup>41</sup> *Ibid.*, par. 7-1(1).

<sup>42</sup> *Ibid.*, al. 6-3(1)a).

<sup>43</sup> *Ibid.*, par. 7-1(1).

<sup>44</sup> *Ibid.*, al. 12-5c).

<sup>45</sup> *Ibid.*, par. 4-8(1).

<sup>46</sup> *Ibid.*, par. 4-13(3).

voies habituelles ». Au Canada, les voies habituelles ne comprennent généralement que les leaders, les leaders adjoints et les whips du gouvernement et de l'opposition.

### LA NATURE D'UN GROUPE D'INDÉPENDANTS

La Chambre des lords compte un grand nombre de membres qui ne sont affiliés à aucun parti politique. Quelques-uns (23 environ) sont considérés comme étant « non affiliés ». Beaucoup d'autres, par contre (173 à l'heure actuelle), ont formé un groupe non politique dont les membres sont appelés des pairs non inscrits (« Crossbenchers » en anglais). Ces pairs ont fini par constituer, sur une période de plus de 50 ans, une forme de groupe organisé<sup>47</sup>. Leur exemple peut servir, dans une certaine mesure, d'inspiration pour le Sénat du Canada, qui ne dispose toutefois pas de 50 ans pour s'adapter à la nouvelle réalité. En effet, il est probable que, à brève échéance, soit seulement trois ans, le Sénat devienne une chambre dont la majorité des membres ne sont affiliés à aucun caucus de parti politique.

Comme les professeurs Russell et Sciara l'ont fait remarquer, les pairs non inscrits ont une identité liée à l'indépendance, mais les limites de cette indépendance sont loin d'être claires<sup>48</sup>. On dit d'eux qu'ils forment un regroupement à la Chambre des lords. Sous certains aspects, leur groupe ressemble à un parti, mais il lui manque bon nombre des caractéristiques d'un parti, notamment un whip et la discipline de parti. Les pairs non inscrits ne défendent pas de point de vue unique ou de position commune sur les projets de loi. Ses membres agissent en leur qualité individuelle; ils n'adoptent pas officiellement de position commune sur les grandes questions d'intérêt public qui sont examinées à la Chambre des lords.

Les pairs non inscrits élisent un « porte-parole » (en anglais, « convenor »). Le porte-parole actuel, lord Hope de Craighead, a été élu en septembre 2015. Lors de son témoignage au comité, il a expliqué ses rôles et ses responsabilités. Son rôle premier consiste à faire la liaison entre les pairs non inscrits et les leaders ou whips des partis politiques. Il rencontre ces derniers pour discuter de l'organisation des affaires de la Chambre et d'autres questions qui intéressent les pairs non inscrits. Même s'il ne fait pas partie officiellement des voies habituelles, le porte-parole est consulté par les leaders des partis politiques et des autres groupes sur les dossiers à l'égard desquels l'opinion ou la représentation des pairs non inscrits est souhaitée. Le porte-parole est aussi membre d'office de certains comités importants de la Chambre des lords, dont ceux de la procédure, des privilèges et de l'éthique, ainsi que de l'administration et des travaux. Au sein de ces comités, il y a de la place pour un autre non-inscrit, parfois deux, en raison d'une pratique bien établie.

Le porte-parole joue un autre rôle important : celui de veiller à ce que la représentation des pairs non inscrits dans les comités de la Chambre des lords soit proportionnelle à leur nombre,

---

<sup>47</sup> Les origines de ce groupe remontent toutefois à bien plus loin. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, un nombre assez important de lords qui avaient choisi de ne s'affilier à aucun parti politique décidèrent de siéger comme indépendants dans la section des bancs transversaux de la Chambre des lords (en anglais, la « crossbench area », d'où le nom de « Crossbenchers »). Voir Meg Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, 2013, p. 32.

<sup>48</sup> M. Russell et M. Sciara, « Independent Parliamentarians En Masse: The Changing Nature and Role of the "Crossbenchers" in the House of Lords », *Parliamentary Affairs*, vol. 62, n° 1, 2009, p. 34 (Russell et Sciara).

et à ce qu'ils disposent d'un temps de parole proportionnel à leur nombre lors de la période des questions et des débats.

Une troisième fonction clé du porte-parole consiste à sélectionner des pairs non inscrits appelés à faire partie des comités de la Chambre des lords. Comme lord Hope l'a expliqué, il invite les pairs non inscrits à indiquer de quel comité ils préféreraient être membres. Il demande ensuite l'avis d'un petit groupe de trois pairs non inscrits, qui sont ses conseillers. Ensemble, ils déterminent l'affectation des pairs non inscrits aux divers comités en fonction des critères suivants : l'expérience pertinente de la personne, le fait que le pair a déjà été membre du comité ou non, et l'opportunité de donner à cette personne l'occasion de faire partie d'un comité afin d'acquérir de l'expérience. Le porte-parole peut aussi tenir compte de l'assiduité passée de la personne aux réunions du comité dont celle-ci voudrait faire partie<sup>49</sup>.

Même s'il n'exerce aucune autorité sur les pairs non inscrits – comme pourrait le faire le leader d'un parti à l'égard de son caucus parlementaire – le porte-parole assume un rôle de leader. Il cherche notamment à préserver les caractéristiques essentielles, c'est-à-dire l'intégrité, des pairs non inscrits, en veillant à ce qu'ils demeurent non affiliés à un parti politique. Le porte-parole s'assure plus particulièrement que les pairs non inscrits restent véritablement indépendants – autrement dit, à ce qu'ils n'adhèrent pas à un parti politique ou à un caucus et à ce qu'ils ne s'investissent pas activement dans la politique partisane. De plus, le porte-parole remplit une fonction de « contrôleur » auprès des autres pairs qui souhaitent se joindre aux non-inscrits.

### **COMMENT RÉPONDRE AUX BESOINS DU NOMBRE CROISSANT DE SÉNATEURS INDÉPENDANTS**

On estime que plus d'une cinquantaine de dispositions du *Règlement* seraient touchées si les termes « leader du gouvernement » et « leader de l'opposition » étaient redéfinis et si les règles ne reposaient plus sur l'existence de deux partis politiques seulement. Les changements proposés au *Règlement* exigeront une analyse minutieuse de la part des spécialistes de la procédure du Sénat, et plus particulièrement des sénateurs qui font partie du Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Les membres de ce comité ont jugé que cette tâche devait être confiée à des experts.

Notre travail consiste plutôt à recommander des changements de fond qui permettront d'atteindre des objectifs de grande portée et fondés sur des principes. À cet égard, le comité axe son étude sur cinq principes :

1. l'égalité des sénateurs;
2. la proportionnalité;
3. la répartition équitable de la charge de travail entre sénateurs;
4. la liberté du vote;
5. la démocratie.

---

<sup>49</sup> Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, fascicule n° 2, [Témoignages](#), 18 avril 2016

Le comité rappelle que le bon fonctionnement du Sénat exige un certain degré de prévisibilité, de certitude et de clarté; mais surtout, il dépend de la participation active de tous les sénateurs. Le comité tient principalement à s'assurer que le *Règlement* et le *Règlement administratif du Sénat* confèrent aux sénateurs non affiliés le soutien nécessaire pour qu'ils puissent exercer leurs fonctions de façon responsable et efficace. De même, le comité sait qu'une certaine coordination est nécessaire. La prolifération de petits groupes ou caucus de sénateurs suscite des inquiétudes. Le comité est conscient de ce phénomène, qui a une incidence sur le financement des groupes et l'attribution des sièges aux comités. Plus particulièrement, on s'inquiète des conséquences de cette prolifération sur la prévisibilité, la clarté et la certitude entourant les règles et pratiques en matière de procédure. Pour régler la question, le Sénat pourrait envisager d'établir un seuil plus élevé pour l'établissement d'un caucus ou groupe pouvant être reconnu ou prendre la parole au Sénat.

Autre point : un tel groupe devrait être plus qu'une vague affiliation de sénateurs. Il devrait avoir une certaine structure, orientation et coordination. Le comité n'a pas l'intention de recommander un certain type de structure pour les groupes de sénateurs qui ne sont pas affiliés à un caucus de parti politique. Il reviendrait au groupe de sénateurs concernés de décider comment ils veulent s'organiser. Le comité comprend parfaitement que nous vivons une période de transformation. Il est normal que les sénateurs indépendants ne sachent pas trop comment leur groupe fonctionnera à l'intérieur du nouveau cadre de règles et qu'ils cherchent les modèles les mieux adaptés à leur groupe particulier. C'est pourquoi nous proposons une approche dans les recommandations ci-dessous, qui donnera aux sénateurs une grande marge de manœuvre et leur permettra de déterminer la meilleure façon de s'organiser afin d'optimiser leur participation aux travaux du Sénat et de s'acquitter pleinement de leurs fonctions constitutionnelles.

Enfin, conformément à la longue tradition d'efficacité de notre Chambre du Parlement, le Sénat se compose depuis toujours de sénateurs qui proposent, et d'autres qui s'opposent; ceux qui sont affiliés à un parti qui est reconnu en vertu de la *Loi électorale du Canada* et qui compte le plus grand nombre de sénateurs n'appartenant pas au parti du gouvernement forment l'opposition.

### **Recommandation 7**

**Que le Sénat charge le Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement et le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de rédiger, d'ici le 30 novembre 2016, des modifications au *Règlement du Sénat* et au *Règlement administratif du Sénat* concernant les points suivants :**

- **Ajout de la définition suivante du terme « caucus » :**

**Groupe formé d'au moins neuf (9) sénateurs, constitué à des fins parlementaires ou politiques, et dont chacun des membres fait partie d'un seul caucus du genre financé à la fois; ou**

Groupe formé d'au moins neuf (9) sénateurs qui sont membres d'un parti politique enregistré sous le régime de la *Loi électorale du Canada*.

- Remplacement du terme « leader d'un parti reconnu » par le terme « leader ou coordonnateur d'un caucus ou d'un parti reconnu » partout où il apparaît dans le *Règlement du Sénat* et le *Règlement administratif du Sénat*.
- chaque groupe de sénateurs qui demande la reconnaissance du Sénat ait un leader, un coordonnateur ou une autre personne ayant la responsabilité de coordonner, de diriger ou de faciliter, selon le cas, le fonctionnement du groupe.

#### Recommandation 8

Que le Sénat donne instruction au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de proposer des modifications au *Règlement administratif du Sénat* afin que tous les groupes (caucus) de sénateurs reçoivent du financement pour le maintien d'un secrétariat et la réalisation d'activités de recherche, peu importe si le caucus est fondé sur une affiliation politique ou non.



## VI. RESPONSABILITÉ DE DIVISER LES PROJETS DE LOI OMNIBUS

Le comité a longuement discuté du recours, par le gouvernement, à des projets de loi omnibus. Les membres du comité estiment tous que ce type de projet de loi devrait être réservé aux mesures purement financières ou budgétaires. Les préoccupations des sénateurs portent particulièrement sur les situations où un projet de loi omnibus comprend des mesures financières ou budgétaires ainsi que des mesures qui devraient faire l'objet d'un projet de loi distinct. Les projets de loi omnibus de cette nature posent des problèmes pour plusieurs raisons : ils compromettent la capacité d'une assemblée législative de tenir le gouvernement responsable; ils minent la capacité des parlementaires d'examiner correctement les projets de loi, ce qui empêche le Parlement de déceler et de corriger les failles qui peuvent s'y trouver; il devient difficile pour les décideurs de répondre avec exactitude aux questions du public au sujet des mesures législatives<sup>50</sup>. Certains membres du comité se sont dits grandement préoccupés par le fait que les projets de loi omnibus contenant des mesures financières et des mesures non financières ne peuvent être renvoyés à des comités spécialisés, où les sénateurs peuvent mettre à profit leurs connaissances spécialisées lors de l'étude en comité.

Il est reconnu qu'il existe peu de restrictions limitant les pouvoirs du Sénat dans le processus législatif. L'une des restrictions fondamentales porte sur le fait que les projets de loi financiers peuvent uniquement être présentés à la Chambre des communes et ne peuvent émaner du Sénat<sup>51</sup>. En outre, selon l'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Sénat peut uniquement imposer un veto suspensif de six mois sur les résolutions visant la modification de la Constitution du Canada. À l'exception de ces restrictions, le Sénat dispose de vastes pouvoirs lui permettant d'étudier convenablement les projets de loi émanant de la Chambre des communes. En fait, le Sénat a, à de nombreuses occasions, modifié des projets de loi financiers<sup>52</sup>. La Chambre des communes a adopté ou rejeté ces amendements. Lorsque la Chambre des communes accepte les amendements du Sénat à des projets de loi financiers, elle renonce à sa prérogative – ou à son privilège – concernant les mesures financières, mais elle affirme que cette renonciation ne constitue pas un précédent. On a noté que la Chambre des communes a déjà adopté des amendements du Sénat à des projets de loi financiers sans faire valoir son privilège<sup>53</sup>.

Des membres du comité ont souligné que le Sénat a déjà employé des manières créatives pour étudier des projets de loi omnibus contenant des mesures financières et non financières, notamment en les scindant ou en les divisant. En 2001, le Sénat a appliqué une technique consistant à simplement adopter les éléments financiers ou budgétaires d'un projet de loi omnibus et à rejeter les éléments non financiers. Le projet de loi était ensuite renvoyé à la

<sup>50</sup> A. Dodek, Projets de loi omnibus, *Constitutional Constraints and Legislative Liberations*, mémoire présenté au Symposium on the State of Canada's Constitutional Democracy, David Asper Centre for Constitutional Rights, Université de Toronto, Faculté de droit, février 2016, p. 7 (Dodek). Voir également M. Bédard, *Projets de loi omnibus : faire aux questions*, Bibliothèque du Parlement, publication n° 2012-79, 1<sup>er</sup> octobre 2012, p. 5-6.

<sup>51</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 53.

<sup>52</sup> Dodek, p. 19.

<sup>53</sup> A. O'Brien et M. Bosc, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2<sup>e</sup> éd. Ottawa, Montréal : Chambre des communes, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 111.

Chambre des communes, qui adoptait les amendements. Par la suite, le gouvernement rassemblait les dispositions du projet de loi qui avaient été rejetées sous un nouveau projet de loi. Avant d'appliquer cette technique, le Sénat envoyait un message à la Chambre des communes indiquant son intention de rejeter certaines parties du projet de loi et d'adopter les dispositions financières qu'il contenait.

Un autre exemple de technique, plus directe cette fois, porte sur le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux et armes à feu) et la Loi sur les armes à feu, présenté au cours de la deuxième session de la 37<sup>e</sup> législature. Dans ce cas, le Sénat a présenté deux ordres de renvoi au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles : le premier renvoyait le projet de loi au comité, et le second divisait le projet de loi en deux. Le comité a scindé le projet de loi de manière à créer le projet de loi C-10A, Loi modifiant le Code criminel (armes à feu) et la Loi sur les armes à feu, et le projet de loi C-10B, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux)<sup>54</sup>. À noter que le gouvernement a appuyé cette procédure.

Le comité note par ailleurs que plusieurs parlements fondés sur le modèle britannique, notamment l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont modifié leurs règles procédurales afin de limiter le recours aux projets de loi omnibus<sup>55</sup>.

Le comité espère fortement que le Sénat affirmera plus fermement ses pouvoirs afin d'étudier plus efficacement les projets de loi omnibus. Par conséquent, il propose l'établissement d'un processus officiel selon lequel les projets de loi omnibus seraient renvoyés au comité concerné (p. ex. le Comité sénatorial permanent des finances dans le cas d'un projet de loi omnibus comprenant des mesures financières) pour qu'il détermine, le cas échéant, comment scinder le projet de loi pour en répartir les parties à différents comités.

### **Recommandation 9**

**Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'élaborer un processus au sein du *Règlement du Sénat* de manière à ce que les projets de loi omnibus soient renvoyés à un comité compétent, qui déterminera s'il y a lieu de les scinder.**

### **Recommandation 10**

**Que, lorsque le Sénat applique cette pratique, le gouvernement et la Chambre des communes reçoivent un avis les informant du renvoi et de la décision du comité de scinder le projet de loi omnibus, le cas échéant.**

---

<sup>54</sup> Sénat du Canada, Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, [Deuxième rapport](#), 28 novembre 2001.

<sup>55</sup> J. Hunter, *Renovating Canada's Constitutional Architecture: An Examination of the Government's Democratic Reform Initiatives*, document présenté au symposium « The State of Canada's Constitutional Democracy », organisé par le David Asper Centre for Constitutional Rights, 26-27 février 2016.

## VII. REPRÉSENTATION DES RÉGIONS

La représentation des régions est l'une des vocations modernes du Sénat, et celle-ci a été confirmée par la Cour suprême du Canada.

Dans l'élaboration de recommandations sur ce thème, le comité s'est appuyé sur plusieurs sources, notamment le rapport sur les séances de travail Greene et Massicotte, le rapport sur le symposium Joyal et le témoignage de certains experts.

Le comité note d'abord que, dans les séances de travail Greene et Massicotte, un large consensus s'est dégagé au sujet de la tenue de réunions régulières des « caucus régionaux ». Le symposium Joyal a souligné l'importance du Sénat à titre d'entité parlementaire représentant les régions et les minorités.

Le comité a ensuite entendu le témoignage d'un expert, le professeur Paul G. Thomas, selon qui l'une des manières d'appliquer le principe de la représentation régionale consiste à établir un comité des affaires régionales comprenant quatre sous-comités.

Le comité reconnaît l'importance du principe de la représentation régionale, un principe souvent répété dans l'abstrait, mais peu souvent appliqué concrètement. Le comité désire incorporer le principe dans l'ensemble des pratiques et des procédures du Sénat. À son avis, il est possible d'appliquer le principe de différentes manières sans avoir recours à la création d'un comité officiel des affaires régionales. Les membres du comité ont présenté plusieurs exemples permettant de représenter les intérêts régionaux et de donner aux régions plus de voix au Sénat.

La méthode qui, selon le comité, semble la plus efficace et la plus apte à une mise en œuvre rapide consiste à obliger les comités à tenir compte, dans leurs études et leurs rapports, des répercussions sur les régions des projets de loi et des mesures du gouvernement, lorsqu'il est pertinent et approprié de le faire.

Les comités devraient disposer d'un budget suffisant pour se rendre dans toutes les régions du Canada lorsqu'ils tiennent des études sur des projets de loi ayant des répercussions sur les régions ou lors d'études thématiques sur des enjeux régionaux, dans les cas où les enjeux en question revêtent une grande importance. Cette proposition remplit un deuxième objectif : elle permet au Sénat d'améliorer son rayonnement auprès des Canadiens et permet à ces derniers de mieux comprendre les travaux des sénateurs.

### Recommandation 11

**Que le Sénat demande au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'envisager et de recommander des modifications au *Règlement du Sénat* afin d'exiger des comités permanents qu'ils étudient les répercussions régionales dans leurs rapports sur les projets de loi au moyen d'observations ou dans leurs rapports sur des études thématiques, lorsque ces répercussions sont importantes ou négatives pour les régions.**

**Recommandation 12**

**Que le Sénat donne instruction au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration d'accorder suffisamment de fonds aux comités pour qu'ils puissent se rendre dans toutes les régions du pays dans le cadre d'études sur des projets de loi ayant des répercussions potentielles sur des régions, ou lors de l'examen d'enjeux pouvant avoir des répercussions sur des régions, lorsque ces enjeux revêtent une grande importance.**

## VIII. TÉLÉDIFFUSION

Les membres du comité sont tous d'avis que le Sénat devrait avoir une plus grande présence sur la scène publique s'il veut prouver le rôle important qu'il joue dans la vie des Canadiens. La modernisation, la responsabilisation et l'accessibilité s'avèreraient des principes creux si le Sénat continuait à mener ses travaux dans l'ombre. Il est crucial que les Canadiens aient l'occasion d'observer les travaux des sénateurs dans leur rôle de décideurs et de représentants des régions et des minorités. Le public canadien doit être en mesure d'observer le Sénat en action, non seulement pour qu'il puisse profiter de ses travaux de qualité et du rôle de second regard attentif qui fait la renommée des sénateurs, mais aussi pour qu'il puisse tenir le Sénat et les sénateurs responsables.

L'élargissement des capacités de communications du Sénat avec le public au moyen de la télédiffusion, de la webdiffusion et d'autres modes est une préoccupation qui habite depuis de nombreuses années les sénateurs. On a soulevé plusieurs obstacles empêchant le Sénat d'élargir la diffusion de ses délibérations. Le principal obstacle concerne le financement nécessaire pour installer des caméras dans la Chambre et la conclusion d'ententes avec des diffuseurs sur la diffusion des délibérations<sup>56</sup>.

Le comité est d'avis qu'il faut surmonter les obstacles qui empêchent le Sénat d'améliorer sa visibilité et sa reddition de comptes par le renforcement de son rayonnement auprès des Canadiens. Nous avons aujourd'hui l'occasion de le faire. L'édifice du Centre sera touché par le projet de restauration pluriannuel des édifices de la Colline du Parlement. Au cours des travaux, la Chambre du Sénat sera déménagée au Centre de conférences du gouvernement (CCG). Le comité recommande que la Chambre temporaire du Sénat dans le CCG soit munie de l'équipement nécessaire pour diffuser les délibérations de la Chambre. Les travaux auront lieu en 2017.

Avant de formuler cette recommandation, le comité a examiné les coûts et les avantages de l'installation de l'équipement dans la Chambre actuelle du Sénat pour la période de temps précédant le début des travaux. Le comité est d'avis qu'il ne s'agirait pas d'une bonne utilisation des deniers publics que d'installer l'équipement dans la Chambre pour ensuite le retirer au moment du déménagement du Sénat. Dans leur témoignage, de hauts fonctionnaires du Sénat ont expliqué que le fait de déboursier près de 1 million de dollars pour l'installation de l'équipement relèverait du gaspillage. Le comité a également tenu compte du peu de temps restant avant le déménagement au CCG, qui équivaut à 11 mois de séance.

### Recommandation 13

**Que le Sénat donne instruction au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration de veiller à ce que le Centre de conférences du gouvernement soit équipé de caméras, du matériel et des ressources nécessaires à la télédiffusion ou à la webdiffusion des délibérations du Sénat.**

---

<sup>56</sup> À l'heure actuelle, le Sénat a une entente avec la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC) pour la diffusion d'un petit nombre de travaux de comités sénatoriaux, déterminée par la CPAC elle-même.

**Recommandation 14**

**Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'examiner et de proposer au Sénat toutes modifications au *Règlement du Sénat* nécessaire pour permettre et faciliter la diffusion de ses délibérations.**

**Recommandation 15**

**Que le Sénat donne instruction à l'Administration du Sénat de négocier avec la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC) une plus grande couverture des délibérations du Sénat, en comité ou en chambre.**

## IX. PROCÉDURES ENTOURANT LE *FEUILLETON* ET ORGANISATION DES TRAVAUX DU SÉNAT

Les sénateurs expriment, depuis quelques années, des réserves sur la manière dont les affaires courantes sont traitées au Sénat. Le *Feuilleton* est notamment la cible de leurs critiques. Certains jugent que le déroulement des délibérations manque de clarté et est peu prévisible, tandis que d'autres souhaitent que la procédure de débat soit plus simple et plus efficace. Bref, les sénateurs sont indéniablement en faveur d'une réforme de la procédure de débat appliquée au Sénat.

Le comité a examiné différentes options à cet égard, avec l'aide de M<sup>me</sup> Heather Lank, greffière principale, Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre (BPTC). M<sup>me</sup> Lank et son collègue, Charles Walker, greffier à la procédure au BPTC, ont très bien expliqué au comité comment les travaux du Sénat sont organisés et pourquoi ils sont organisés de cette façon. Ils ont aussi parlé des mesures de modernisation possibles<sup>57</sup>.

La modernisation de l'organisation et de la réalisation des travaux du Sénat conformément au *Feuilleton* doit respecter les quatre objectifs ci-dessous, établis par le comité :

- accroître l'échange de renseignements au moyen de ce qu'on appelle le plumitif quotidien;
- réduire le nombre de points au *Feuilleton* qui sont reportés chaque jour de séance;
- veiller à ce que les sénateurs soient informés des débats à venir;
- réduire la confusion concernant l'organisation du *Feuilleton*.

Pour que le Sénat puisse atteindre ces objectifs, il devra concentrer son travail de modernisation dans trois champs d'action.

### PLUMITIF QUOTIDIEN

Comme l'a expliqué M<sup>me</sup> Lank, il existe deux versions du plumitif : une version modifiée du *Feuilleton* et du *Feuilleton des préavis* comprenant diverses rubriques, et une version annotée indiquant les sénateurs qui sont censés intervenir sur un point en particulier, un jour donné. Cette dernière version est compilée à partir de renseignements obtenus des leaders adjoints. L'établissement du plumitif commence la veille du jour de séance, lorsque le nom des sénateurs susceptibles de s'exprimer sur un point en particulier est communiqué. Le plumitif est mis à jour au fur et à mesure que les renseignements sont reçus. Les derniers changements peuvent y être apportés dans les minutes qui précèdent l'ouverture de la séance. Une première version du plumitif est remise aux leaders adjoints quelques heures avant la séance. Le Président en utilise la version finale durant la séance. Par ailleurs, un résumé des affaires prévues est diffusé par courriel avant la séance.

Le plumitif annoté est un outil qui peut s'avérer utile pour donner aux sénateurs une idée assez claire des points qui seront débattus et des sénateurs qui interviendront. Il permet une

---

<sup>57</sup> Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, fascicule n° 3, [Témoignages](#), 4 mai 2016.

certaine prévisibilité et une certaine clarté sur les points qui seront abordés lors d'une séance. Malheureusement, le plume-feuilleton annoté n'est pas mis à la disposition de tous les sénateurs, et notamment des sénateurs indépendants. Des sénateurs ont mentionné cet inconvénient lors d'un témoignage de M<sup>me</sup> Lank. Suite à l'examen de cette question par le comité, M<sup>me</sup> Lank a signalé que des dispositions avaient été prises pour que tous les sénateurs puissent recevoir le résumé des affaires par courriel, auquel serait ajoutée une mise en garde selon laquelle l'information était fournie sous réserve de modifications et qu'elle n'était en aucun cas contraignante.

Le comité est heureux que son intervention ait déjà permis d'apporter des changements au déroulement des délibérations au Sénat, et qu'il ait ainsi contribué à en améliorer la transparence.

### **AFFAIRES REPORTÉES**

L'ordre du jour des travaux du Sénat est structuré au moyen du *Feuilleton* et *Feuilleton des préavis*. Comme l'a expliqué M<sup>me</sup> Lank au comité, ce document fixe chaque point qu'abordera le Sénat. Selon le système en place, les affaires inscrites au *Feuilleton* sont appelées à chaque séance dans l'ordre où elles sont inscrites et peuvent faire l'objet d'un débat.

(Exceptions dignes de mention : les affaires du gouvernement sont abordées dans l'ordre déterminé par le gouvernement, comme le prévoit l'article 4-13 du *Règlement*.) La procédure applicable au *Feuilleton* est décrite de manière générale aux articles 4-12 à 4-16. Pour les besoins de notre analyse sur les affaires reportées, ce sont les articles 4-14 et 4-15 qui sont les plus pertinents.

En raison de ce processus, tout sénateur peut, au cours de n'importe quelle séance et sans préavis de son intention, débattre pratiquement de tout point figurant au *Feuilleton* une fois que le délai de préavis est expiré. Les points dont aucun sénateur ne souhaite discuter demeurent « inscrits » au *Feuilleton* jusqu'à la prochaine séance. Cela veut dire qu'une demande de report à la séance suivante a été faite et qu'aucun sénateur ne s'y est opposé.

De nombreux sénateurs se sont toutefois dits frustrés par la manière dont le Sénat mène ses affaires courantes, plus particulièrement en ce qui a trait à la pratique selon laquelle les points demeurent inscrits au *Feuilleton* jusqu'à la prochaine séance. La plupart des sénateurs reconnaissent que ce processus leur donne plus de flexibilité et plus d'occasions d'aborder les points qui figurent au *Feuilleton*, mais si un grand nombre de points sont reportés et qu'aucun sénateur ne les aborde, on se retrouve à gaspiller le temps précieux des séances. Des sénateurs ont également fait valoir que ce processus donne souvent la fausse impression que le Sénat ne mène pas ses travaux de manière efficiente.

Le comité estime nécessaire d'établir un nouveau processus qui renforcerait les principes de la reddition de comptes et de la modernisation et qui ferait en sorte que la Chambre utilise son temps de manière efficiente et efficace et donne aux Canadiens une meilleure idée des rôles modernes importants que remplit le Sénat.

Le comité trouve particulièrement intéressante une option qui exigerait d'apporter des changements à la manière d'appeler les affaires inscrites au *Feuilleton*. La procédure envisagée est la suivante :

1. Les sénateurs qui souhaiteraient intervenir sur une affaire inscrite au *Feuilleton* en donneraient avis à la direction de leur caucus ou du porte-parole ou coordonnateur de leur groupe, ou encore au Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre.
2. Une liste des affaires pour lesquelles un avis aurait été donné serait dressée et ajoutée au plumitif quotidien. Cette information serait transmise à tous les sénateurs. La possibilité qu'elle soit aussi affichée sur le site Web du Sénat, pour que la population sache ce dont il sera question à la séance du Sénat, pourrait être envisagée plus tard.
3. Plutôt que d'appeler l'ensemble des affaires figurant au *Feuilleton*, le greffier lecteur appellerait uniquement celles pour lesquelles un sénateur a donné avis de son intention d'intervenir.
4. À l'issue des débats sur les affaires appelées, le Président inviterait les sénateurs, après chaque catégorie d'affaires, à intervenir au sujet des points qui n'ont pas été appelés parce qu'aucun sénateur n'avait exprimé l'intention d'en débattre.
5. Les affaires non appelées seraient réputées reportées à la séance suivante, et le processus proposé se répéterait.
6. Le processus s'appliquerait d'abord au *Feuilleton*, puis au *Feuilleton des préavis*.

Nous estimons que le processus ci-dessus est fidèle aux principes de la reddition de comptes et de la modernisation. Il permet au Sénat d'utiliser son temps de manière efficiente et efficace et il donne aux Canadiens une meilleure idée des rôles modernes importants que remplit le Sénat. En outre, il établit une façon de faire grâce à laquelle tout sénateur désirant intervenir sur une affaire en aurait la possibilité.

Des membres du personnel du Sénat ont soulevé les questions suivantes concernant cette proposition :

- Si plus d'un sénateur exprime son intention d'intervenir sur une affaire appelée, dans quel ordre seront-ils invités à parler?
- Faudra-t-il communiquer l'identité des sénateurs qui ont annoncé leur intention d'intervenir, ou seulement le fait qu'une affaire est censée être débattue?
- Quelle information le document donnera-t-il au juste?
- Si un sénateur exprime son intention d'intervenir, mais qu'il finit par changer d'idée ou qu'il est absent à la séance, que faudrait-il faire?
- Dans le cas des affaires non appelées, que ferait le Président si plus d'un sénateur exprimait sa volonté d'intervenir? Quelle méthode faudrait-il mettre en place pour que le Président puisse faire le suivi des affaires débattues et non débattues?

Le comité remercie le personnel du BPTC d'avoir su éclairer sa réflexion. Les questions analysées ci-dessus devront, évidemment, être abordées à l'étape de la mise en œuvre, une fois que le Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement aura examiné

comment le processus peut être intégré au *Règlement*. Pour le moment, notre travail consiste plutôt à établir des façons possibles de remédier aux lacunes du processus actuel.

M<sup>me</sup> Lank a enfin suggéré une approche intérimaire qui pourrait s'appliquer aux affaires dont le débat est ajourné. Cette approche exigerait seulement un changement à la pratique; aucune modification du *Règlement* ne serait requise. Les débats sur la plupart des affaires sont ajournés jusqu'à la séance suivante. Cependant, le *Règlement* permet de reporter à la séance suivante ou à une date ultérieure, au moyen d'une motion d'ajournement, tout point inscrit aux Autres affaires. Font exception à la règle les points inscrits aux Affaires du gouvernement : selon le *Règlement*, les débats sur ces affaires ne peuvent être reportés qu'à la séance suivante.

M<sup>me</sup> Lank a ajouté qu'un sénateur pourrait choisir une date ultérieure pour la poursuite d'un débat, ce qui permettrait d'aviser les sénateurs qu'un débat est censé se tenir à la date fixée. Il serait également possible, selon elle, de regrouper différentes affaires inscrites à l'ordre des travaux pour que le débat puisse porter sur des sujets ou des thèmes en particulier. Ces affaires ne seraient pas appelées à chaque séance, mais seulement à la date annoncée. Ces changements pourraient donner aux autres sénateurs plus de temps pour s'y préparer; ils pourraient même favoriser la participation aux débats. Enfin, ils permettraient de réduire le nombre d'affaires reportées un jour de séance donné.

Le comité juge qu'il vaut la peine d'examiner attentivement cette idée. Il incite vivement le Sénat et les sénateurs, individuellement, à travailler avec le BPTC sur la manière de la mettre en application.

### **STRUCTURE DU FEUILLETON**

Le *Règlement* exige généralement que les affaires soient appelées dans l'ordre établi, en commençant par les affaires abordées le plus récemment. Il peut alors être difficile de comprendre et de suivre le *Feuilleton*. On a suggéré que le comité envisage de recommander une autre méthode, selon laquelle les affaires seraient inscrites dans un ordre intuitif dans chaque section du *Feuilleton*. Par exemple, les projets de loi pourraient être indiqués en ordre numérique, dans chaque catégorie, de manière à ce que les projets de loi du Sénat soient appelés avant ceux de la Chambre des communes. Le même mode de présentation en ordre numérique pourrait s'appliquer aux motions, aux interpellations et aux rapports. D'autres affaires pourraient apparaître dans l'ordre chronologique où elles ont été ajoutées au *Feuilleton*.

### **Recommandation 16**

**Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'élaborer et de proposer des modifications au *Règlement du Sénat* afin de changer l'utilisation du *Feuilleton*, et plus particulièrement le processus applicable aux affaires dites « reportées », conformément aux six points exposés à la page 39 du présent rapport.**

### Recommandation 17

Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de recommander des modifications au *Règlement du Sénat* afin de donner au *Feuilleton* une structure cohérente et prévisible, de manière à ce que :

- les projets de loi soient indiqués dans l'ordre numérique, les projets de loi du Sénat apparaissant avant ceux de la Chambre des communes;
- les motions et les interpellations soient inscrites dans l'ordre numérique;
- les autres affaires apparaissent dans l'ordre où elles ont été ajoutées au *Feuilleton*.



## X. PÉRIODE DE QUESTIONS

Une caractéristique essentielle du système parlementaire de Westminster est la présence dans une chambre législative d'un gouvernement et une opposition. Bien que le Sénat ne soit pas une chambre de confiance comme la Chambre des communes, il a établi sa propre pratique de responsabilité où les sénateurs peuvent interroger les sénateurs qui représentent également le gouvernement au Sénat.

La période de questions est encadrée par le *Règlement du Sénat*. Les articles 4-7 et 4-8 prévoient qu'une période d'au plus 30 minutes doit être tenue chaque jour pour les questions. Durant cette période, un sénateur peut poser, sans préavis, une question au leader du gouvernement concernant les affaires publiques, à un sénateur-ministre concernant un sujet dans le cadre de sa compétence ministérielle ou au président d'un comité concernant les activités de ce comité<sup>58</sup>.

Le comité a examiné de nombreuses mesures possibles de modernisation de la période de questions, dont certaines découlant des séances de travail Greene et Massicotte, et d'autres présentées par des sénateurs à titre individuel. Le comité formule des recommandations selon les propositions entendues.

### Recommandation 18

**Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de modifier le *Règlement du Sénat* afin de rendre officielle la pratique selon laquelle les ministres sont invités à la Chambre pour répondre aux questions des sénateurs au cours de la période de questions, et qu'il invite régulièrement les ministres à comparaître.**

### Recommandation 19

**Que le Sénat invite périodiquement des hauts fonctionnaires du Parlement à répondre à des questions posées pendant la période des questions, comme le font les ministres.**

### Recommandation 20

**Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de modifier le *Règlement du Sénat* afin que la période de questions n'ait lieu que deux jours par semaine, une période étant consacrée aux questions pour un ministre, et l'autre, aux questions pour le représentant du gouvernement au Sénat ou les présidents des comités.**

---

<sup>58</sup> *Règlement du Sénat*, art. 4-7 et par. 4-8(1).



## XI. COMITÉS

### LA COMPOSITION DES COMITÉS – RÈGLES ET PRATIQUES EN VIGUEUR

La composition des comités sénatoriaux est déterminée au départ par le Sénat dans son ensemble, qui adopte un rapport du Comité de sélection. Les leaders, les leaders adjoints et les whips des différents partis se consultent en vue de la sélection des membres de chaque comité permanent et mixte; en gros, le nombre de sièges attribués à chaque parti est proportionnel au nombre de sénateurs que compte le parti. En pratique, les sénateurs font connaître leurs préférences aux leaders de leur parti, qui décident de l'attribution des sièges de comités aux membres du parti. Dans le cas des sénateurs non affiliés, les leaders des partis reconnus au Sénat s'entendent sur l'attribution d'un nombre limité de sièges dans divers comités. Toutefois, cette pratique n'est pas officielle et dépend trop de la bonne volonté des leaders des partis reconnus au Sénat.

Le processus de sélection des membres du Comité de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs est passablement différent. À cet égard, le *Code régissant l'éthique les conflits d'intérêts des sénateurs* confère un rôle précis au leader du gouvernement au Sénat. Celui-ci, avec l'accord du leader de l'opposition, doit présenter une motion concernant la composition du Comité permanent de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs<sup>59</sup>. Le *Code* exige aussi que deux membres du comité soient élus par scrutin secret par les sénateurs du caucus du gouvernement. Le *Règlement* expose également cette procédure de nomination et prévoit en outre qu'une motion semblable doit être présentée pour toute modification à la composition du comité<sup>60</sup>.

Les membres du Comité de sélection sont nommés par le Sénat lui-même<sup>61</sup>. En pratique, la composition du comité est déterminée d'un commun accord entre les leaders des deux partis reconnus au Sénat. Par conséquent, les exigences prévues par le *Règlement* et les pratiques adoptées avec le temps ont fait en sorte que les sénateurs qui n'appartiennent pas à un parti reconnu au Sénat ne peuvent siéger au Comité de sélection.

Conformément au *Règlement*, le Comité de sélection doit proposer des sénateurs susceptibles de faire partie des comités permanents et mixtes du Sénat. Les candidatures sont dévoilées dans un rapport que le comité présente au Sénat<sup>62</sup>. Une fois que celui-ci adopte le rapport du Comité de sélection, les sénateurs proposés sont nommés membres des comités en question et restent en fonction pour la durée de la session<sup>63</sup>. Le Comité de sélection a aussi le pouvoir de proposer au Sénat des changements à la composition d'un comité<sup>64</sup>.

Manifestement, le *Règlement* et les pratiques du Sénat ne répondent pas de manière satisfaisante aux besoins des sénateurs indépendants et ne permettent pas une attribution

<sup>59</sup> *Code régissant l'éthique les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 35(5).

<sup>60</sup> *Règlement du Sénat*, par. 12-27(1).

<sup>61</sup> *Ibid.*, art. 12-1.

<sup>62</sup> *Ibid.*, par. 12-2(2).

<sup>63</sup> *Ibid.*, par. 12-2(3).

<sup>64</sup> *Ibid.*, al. 12-2(4)b).

juste et proportionnelle des sièges aux comités. C'est en gardant ce point à l'esprit que nous passons aux propositions touchant la modernisation du processus d'attribution des sièges aux comités.

### **PROPOSITION SUR L'ATTRIBUTION DES SIÈGES AUX COMITÉS**

La question de la distribution équitable de sièges aux comités parmi les sénateurs non affiliés a été soulevée régulièrement pendant l'étude du comité. Les témoins experts qui ont comparu devant le comité ont exprimé clairement l'opinion selon laquelle le traitement proportionnel est un élément essentiel d'un Sénat moderne qui considère l'indépendance et le second regard attentif comme des principes directeurs<sup>65</sup>.

Le comité a examiné attentivement un certain nombre d'idées soulevées par ses membres, dont la plupart étaient inspirées par une recommandation consensuelle issue du rapport sur les séances de travail animées par les sénateurs Greene et Massicotte. Le comité a aussi entendu les observations de différents témoins concernant des façons possibles de modifier la constitution des comités. Plusieurs d'entre eux ont dit que l'attribution des sièges aux comités devait être plus démocratique.

Le comité a consacré une bonne part de son attention à la façon dont les règles sur la composition des comités pourraient être révisées de manière à ce que l'attribution des sièges soit proportionnelle et à ce que les sénateurs indépendants puissent participer pleinement aux travaux du Sénat et s'acquitter efficacement de leurs fonctions constitutionnelles.

#### **Recommandation 21**

**Que le Sénat donne instruction au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de modifier le *Règlement du Sénat* afin de changer le processus suivi pour déterminer la composition du Comité de sélection et de chacun des comités permanents en utilisant le processus ci-dessous en tant que base pour de tels changements. Les membres du comité laissent aux spécialistes de la procédure le soin d'élaborer un langage approprié pour donner effet aux objectifs du Comité et aux principes qui sous-tendent les objectifs.**

#### **ÉTAPE 1**

- 1. Le Comité de sélection est composé de 8 à 12 membres.**
- 2. Les leaders, coordonnateurs ou porte-parole, selon le cas, de tous les partis politiques, caucus ou groupes reconnus se réunissent et s'entendent sur la taille et la composition proportionnelle du Comité de sélection.**
- 3. La taille et la composition proportionnelle du Comité de sélection sont établies dans les cinq jours de séance suivant le début d'une législature ou d'une session du Parlement.**

---

<sup>65</sup> Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, fascicule n° 2, [Témoignages](#), 13 avril 2016 (Errol Mendes); Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, fascicule n° 2, [Témoignages](#), 12 avril 2016 (Meg Russell).

4. La composition du Comité de sélection doit respecter les exigences ou principes suivants :
- tous les caucus ou groupes doivent compter au moins un représentant;
  - la composition du Comité de sélection doit correspondre le plus possible, proportionnellement parlant, à la taille de chacun des caucus ou groupes au Sénat;
  - le leader, le porte-parole ou le coordonnateur de chaque parti politique, caucus ou groupe représenté au Sénat, selon le cas, est membre d'office, mais sans droit de vote, du Comité de sélection.

#### **ÉTAPE 2**

Chaque caucus ou groupe sélectionne parmi ses rangs, selon le processus de son choix, le sénateur ou les sénateurs, suivant le cas, qui feront partie du Comité de sélection.

#### **ÉTAPE 3**

En s'appuyant sur les sélections faites par chaque caucus ou groupe, les leaders, coordonnateurs ou porte-parole des deux caucus ou groupes les plus nombreux au Sénat présentent au Sénat une motion qui indique la taille et la composition du Comité de sélection.

#### **ÉTAPE 4**

1. Le Comité de sélection détermine le nombre de sièges de chaque comité sénatorial permanent qui sera attribué aux membres de chaque caucus ou groupe. Ce nombre correspond proportionnellement à la taille de chacun des caucus ou groupes au Sénat.
2. En utilisant le processus de son choix, chaque caucus ou groupe sélectionne, parmi ses rangs, le candidat ou les candidats à un siège ou à des sièges dans l'un des comités.

#### **ÉTAPE 5**

Le Comité de sélection attribue les postes de président, de vice-président et de troisième membre du comité directeur de chaque comité permanent aux membres de chaque caucus ou groupe en tenant compte de la taille de chacun des caucus ou groupes au Sénat (il ne choisit toutefois pas des membres précis de ces caucus ou groupes). Quoiqu'il en soit, la présidence et la vice-présidence ne pourront être occupées par des sénateurs membres du même caucus ou groupe.

Il convient de noter que la pratique historique a été que certains présidents de comité, comme le Comité des finances nationales, ont été attribués aux sénateurs qui ne sont pas membres du parti du gouvernement.

#### **ÉTAPE 6**

Le Comité de sélection, après avoir décidé de la composition de chaque comité et attribué les postes de président, de vice-président et de troisième membre du comité directeur à chacun des caucus ou groupes (sans toutefois choisir de membres précis

**de ces caucus ou groupes), conformément aux choix faits par chaque caucus ou groupe, présente un rapport sur la composition de chaque comité au Sénat.**

#### **ÉTAPE 7**

**Chaque comité permanent se réunit pour élire son président, son vice-président et le troisième membre de son comité directeur conformément au rapport du Comité de sélection sur l'attribution de ces postes. L'élection se tient par scrutin secret, si plus d'un candidat se manifeste pour un poste.**

#### **ÉTAPE 8**

**Si, à la suite du processus de sélection ou d'élection indiqué ci-dessus, un caucus de l'opposition ou du gouvernement n'est pas représenté dans un sous-comité du programme et de la procédure, le leader du caucus non représenté ou la personne déléguée devient membre d'office du sous-comité lorsque celui-ci est appelé à étudier un projet de loi émanant du gouvernement.**

#### **TÂCHE RÉGULIÈRE**

**Le Comité de sélection continuera de se réunir, au besoin, pendant la session afin de recommander au Sénat des changements au cadre de travail ou à la composition des comités après avoir consulté chaque caucus ou groupe.**

#### **AUTRES OPTIONS**

Le comité encourage les comités du Sénat, en particulier lorsqu'ils produisent des rapports législatifs, à avoir recours à des observations formulées en annexe. Les observations sont utiles pour tous les sénateurs. Elles indiquent, au bénéfice de tous les sénateurs, y compris ceux ne siégeant pas au comité, les éléments importants qui ont été abordés durant les délibérations d'un comité. Les observations incluses en annexe des rapports législatifs des comités n'ont généralement pas pour effet d'alourdir le travail des comités. Ces observations servent l'ensemble des sénateurs afin qu'ils puissent débattre en chambre des enjeux soulevés par les différents projets de loi qui sont étudiés au Sénat. Elles permettent d'identifier et d'évaluer les éléments pertinents recueillis auprès des témoins durant les travaux effectués par les comités du Sénat. Ces observations peuvent porter sur les effets régionaux, sociaux, économiques ou constitutionnels des projets de loi étudiés. Elles peuvent aussi servir à identifier les individus et les groupes rencontrés par un comité. Ces observations pourraient également faire état des amendements proposés qui n'auraient pas été adoptés par le comité, dans l'optique d'informer les sénateurs des enjeux soulevés par l'étude des projets de loi en comité. Ce genre d'observations peut s'avérer particulièrement utile lorsque le Sénat étudie des projets de loi d'initiative parlementaire émanant de la Chambre des communes ou des projets de loi d'intérêt public émanant du Sénat.

Ainsi, les observations fournies en annexe des rapports législatifs des comités font en sorte de rendre compte des travaux législatifs des comités, de manière transparente et objective, à tous les sénateurs. Surtout, ces observations mettent en valeur les travaux des comités du Sénat.

ANNEXE A – LETTRE DU SÉNATEUR JOYAL AU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

SENATE



SÉNAT

L'honorable Serge Joyal

The Honourable Serge Joyal

Monsieur Michael Ferguson  
Vérificateur général du Canada  
Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks  
Ottawa (ON) K1A 0G6

Ottawa, le mercredi 18 décembre 2013

Monsieur le vérificateur général,

Le courrier nous a bien apporté votre lettre en date du 12 novembre dans laquelle vous nous informez du mandat que le Sénat du Canada vous a confié, au terme duquel vous devez procéder à une vérification du budget du Sénat et des dépenses des sénateurs.

À titre de membre du Sénat, je mettrai à votre disposition, ainsi qu'à celle des membres de votre équipe toute la documentation qui m'est accessible pour que vous puissiez mener la vérification mentionnée ci-haut dans le cadre des prérogatives que vous octroie la *Loi sur le vérificateur général* comme officier du Parlement du Canada.

De même, mes collaborateurs demeureront à votre disposition pour vous faciliter l'exercice de votre mandat et vous fournir l'information dont ils disposent. De plus, j'autoriserai les services concernés du Sénat à vous transmettre l'information qu'ils peuvent détenir se rapportant aux dépenses effectuées par mon bureau dans l'exercice de mes fonctions de sénateur, et ce dans le cadre de la confidentialité pourvue par la loi et les règlements.

Nous préserverons certainement la confidentialité des *Documents protégés* qui nous été fournis à des fins d'examen, et vous les retournerons une fois la vérification terminée, tel que demandé.

Permettez-moi d'abord de rappeler qu'un sénateur a un statut différent d'un membre de la fonction publique au sens de la loi.

Le *Règlement administratif du Sénat* le précise clairement:

SECTION 1:00 INTERPRÉTATION

Chapitre 1:02 Principes

[...]

3. Les principes suivants de la vie parlementaire s'appliquent pour l'administration du Sénat :

- a) le sénateur jouit des droits, des immunités et de l'indépendance constitutionnels propres à sa charge et à l'exercice de ses fonctions parlementaires, à l'abri de toute ingérence ou intimidation;

Le « Sommaire du Plan d'Audit » qui nous a été transmis, daté du 29 octobre 2013 (au chapitre « Sujet de l'Audit »), fait référence au « rôle » d'un sénateur de la manière suivante :

En plus de leur rôle législatif, les sénateurs ont un rôle à jouer sur le plan des politiques d'intérêt public.

Cette définition du rôle des sénateurs, telle qu'ainsi formulée m'apparaît limitative et ne tient pas compte de plusieurs autres responsabilités que les sénateurs assument de par le fait qu'ils siègent au Sénat, l'une des deux Chambres du Parlement, pour une région (ou un district sénatorial particulier comme c'est le cas au Québec) et, qu'à ce titre, ils reçoivent de multiples demandes d'intervention à plusieurs niveaux, et sur plusieurs forums, qu'ils doivent, pour la plupart, participer à des activités publiques dans le cadre de la vie des partis politiques représentés au Sénat, qu'ils sont actifs à différents degrés dans des associations parlementaires reconnues et supportées par le Sénat, et que le public s'attend également d'eux qu'ils portent appui à des causes d'intérêt public compte tenu de leur crédibilité professionnelle, de leur expérience et de leur expertise particulière dans un domaine donné.

Restreindre le rôle des sénateurs à leur seul travail législatif ou d'étude de politiques publiques demeure bien en-deçà de ce que le public est en droit d'attendre des sénateurs.

Chacun des sénateurs définit lui-même comment il assumera l'ensemble de ses responsabilités, et il lui revient de déterminer, au gré des circonstances changeantes, comment il assumera son mandat de représentation, lequel est un complément indispensable au travail législatif et d'étude de politiques publiques.

Les sénateurs ont une importante responsabilité de représentation des intérêts de leur région respective, et des différentes minorités, responsabilité qui est d'abord reconnue dans la *loi constitutionnelle de 1867*, et la *loi constitutionnelle de 1982*, mais également dans le *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*, dans le *Règlement administratif du Sénat*, responsabilité qui a été confirmée dans deux décisions de la Cour Suprême du Canada (la *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980], et la *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998], parag. 81/83) et dans une récente décision de la Cour d'appel du Québec (*Renvoi sur un projet de loi fédéral relatif au Sénat*, 24 octobre 2013).

Le paragraphe 23.(5) de la *Loi constitutionnelle de 1867* stipule qu'un sénateur « **devra être domicilié dans la province pour laquelle il est nommé** », tandis que le paragraphe 31.(5) stipule que « **[I]e siège d'un sénateur deviendra vacant [...]s'il cesse de posséder la qualification reposant sur [...] le domicile** ». Il n'existe pas de disposition équivalente pour les députés de la Chambre des communes, qui n'ont pas à résider dans la circonscription ou la province qu'ils représentent.

Exiger des sénateurs qu'ils soient domiciliés réellement dans la région qu'ils représentent souligne le lien étroit que l'on a voulu établir entre, d'une part la population et le milieu de vie, et d'autre part le sénateur. Les déclarations de John A. Macdonald, le 6 février 1865, durant les débats sur la Confédération, ne font que confirmer ce fait :

**Ils seront, comme ceux de la chambre basse, hommes du peuple et tirés du peuple, et lui appartiendront autant le lendemain de leur élévation que la veille. Sympathisant donc nécessairement avec le peuple, le conseiller législatif, à son retour des sessions du parlement, se confondra de nouveau avec lui et subira les mêmes sentiments, les mêmes idées et les mêmes besoins que son entourage.**

La professeure à la retraite de droit public et de philosophie politique de l'Université McMaster, Janet Ajzenstat, écrit, au sujet de ce passage dans son ouvrage *Débats sur la fondation du Canada* (2004, PUL, p. 92) :

**Bien que les sénateurs qu'il [John A. Macdonald] décrit ne seront pas élus directement par le peuple, ils restent néanmoins des représentants du peuple; ils ne constituent pas une classe permanente et extraordinaire de législateurs, et ils doivent « entrer chez eux » de façon périodique afin de vivre selon les règles qu'ils promulguent.**

Ce rôle de représentant – représentant des intérêts de la population où les sénateurs sont domiciliés – est directement relié au rôle, qu'a le Sénat, de protéger les intérêts des provinces et, plus précisément, les droits des personnes qui résident dans les différentes provinces, ainsi que ceux des minorités.

Sir George W. Ross (premier ministre de l'Ontario, député à la Chambre des communes et leader au Sénat) a écrit en 1914 :

**Ce rôle est tout particulièrement souligné par la façon dont les sénateurs du Québec se voient assigner des districts afin que protestants et catholiques, Canadiens francophones et anglophones, ne se sentent pas totalement dépourvus de protection dans au moins une des chambres du gouvernement fédéral. [Traduction]**

C'est ce qui est explicitement mentionné à l'article 23(5) et 23(6) de la loi constitutionnelle de 1867 :

**23. Les qualifications d'un sénateur seront comme suit :**

[...]

**5. Il devra être domicilié dans la province pour laquelle il est nommé;**

**6. En ce qui concerne la province de Québec, il devra être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée.**

Il serait difficile d'imaginer comment les sénateurs pourraient exprimer les intérêts de leur région, et défendre ceux de la population où ils doivent vivre, s'ils n'assumaient pas un véritable rôle de représentation. Ces deux rôles s'exercent en symbiose, comme l'a soutenu le professeur de droit constitutionnel John McEvoy dans son témoignage au *Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles* le 22 mars 2007 :

**Le représentant régional doit défendre les points de vue de la région qu'il représente non seulement dans un rôle, mais dans tous ces rôles [...] Il s'agit de rôles symbiotiques.**

Ce rôle de représentant que possèdent les sénateurs a été clairement souligné par le professeur émérite de Science Politique de l'Université de la Saskatchewan, David E. Smith, en 2003, lors du retrait, par le gouvernement, d'un projet de loi de redistribution des sièges à la Chambre des communes en raison de l'opposition du Sénat. Après avoir décrit les caractéristiques du Sénat qui garantissent l'indépendance de cette Chambre, le professeur Smith affirme :

**Ces caractéristiques sont nécessaires à ce que le Sénat puisse s'acquitter de sa principale tâche, qui est de garantir une protection adéquate des minorités. Au cours du débat, qui s'est étendu sur deux sessions puisque le gouvernement avait retiré le projet de loi initial en raison de l'opposition du Sénat, ont été mentionnées diverses minorités telles que les francophones au Canada et les anglophones au Québec, les catholiques irlandais et les protestants au Québec, les catholiques romains ailleurs au Canada, l'Île-du-Prince-Édouard, et les petites provinces en général. [Traduction] (p. 73)**

C'est l'exercice de cette fonction de représentant qui a incité un grand nombre de sénateurs à s'opposer au projet de loi du gouvernement. En d'autres termes, le rôle de législateur de ces sénateurs a été dicté par leur rôle de représentant des intérêts des minorités et par les liens qu'ils établissent avec elles pour relayer leurs vues dans le processus législatif.

Référant au rôle des sénateurs, le professeur Smith explique que « **[I]a représentation n'est qu'un des rôles que joue le Sénat** » [traduction] (p. 87). Même si ce n'est que l'un de ses rôles, la représentation des intérêts des régions et des minorités constitue une part importante du mandat des sénateurs qui leur a été attribué par la Constitution et qu'ils exercent depuis longtemps, comme il a été rappelé précédemment.

Plus récemment, Brian Lee Crawley de l'Institut Macdonald-Laurier a écrit :

**Pour qu'une décision de portée nationale puisse être légitimement prise dans une fédération, la règle quasi universellement reconnue veut qu'elle requière plus que l'assentiment de la majorité de la population : il vous faut également obtenir l'assentiment de certaines des composantes les plus importantes des communautés qui constituent le pays. Les intérêts des personnes qui résident dans les provinces ou les États ne peuvent être pleinement représentés par la seule représentation proportionnelle à la population.** [traduction] (Novembre 2013)

La représentation de diverses communautés minoritaires est depuis longtemps considérée comme une caractéristique majeure du rôle que jouent les sénateurs. Ainsi, dans les années 1980 et 1990, le sénateur Stanley Haidasz, ancien député de la Chambre des communes et ancien membre du Cabinet, intervenait au nom de la communauté canado-polonaise au Parlement. Dans les années 1990 et 2000, la sénatrice Thelma Chalifoux, premier sénateur métis, a fermement défendu les intérêts des communautés autochtones de son Alberta natale, mais aussi de tout le pays. À l'heure actuelle, la sénatrice Yonah Martin se fait la porte-parole de la communauté canado-coréenne, tandis que les sénateurs Claudette Tardif, Maria Chaput et Marie Charette-Poulin représentent quant à elles les communautés minoritaires francophones de l'Alberta, du Manitoba et de l'Ontario, pour ne citer que celles-là.

Le professeur David Smith souligne la dimension nationale que les sénateurs apportent à leur travail. Cependant, « **cette dernière caractéristique ne signifie pas qu'ils se limitent aux préoccupations d'une fraction de la population ou d'une minorité. Au contraire, car si la Constitution leur enjoint de protéger ces intérêts, elle leur enjoint également de le faire dans un contexte national.** » [traduction](p. 111)

La réalité de ce rôle de représentant se reflète dans la réglementation interne du Sénat. Le paragraphe 2.(1) du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs* stipule ainsi que :

**Vu que le service parlementaire est un mandat d'intérêt public, le Sénat reconnaît et déclare qu'on s'attend à ce que les sénateurs :**

- a) **continuent à faire partie intégrante de leurs communautés et régions et y poursuivent leurs activités tout en servant, au mieux de leurs moyens, l'intérêt public et les personnes qu'ils représentent;**

Le paragraphe 4 du *Code* ajoute :

**Aide au public**

**4. Les sénateurs sont encouragés à continuer de prêter assistance aux membres du public, dans la mesure où ces activités sont compatibles avec leurs obligations aux termes du présent code.**

Il revient à chaque sénateur de déterminer par lui-même, comment il entend s'acquitter de cette responsabilité, eu égard à sa formation et son expérience professionnelle, son implication communautaire et les demandes qu'il reçoit du public ou des différents communautés à un moment ou l'autre.

Le *Règlement administratif du Sénat* reconnaît le rôle légitime et essentiel de représentant que jouent les sénateurs. Dans la section « interprétation » du *Règlement*, on retrouve les définitions suivantes :

**« engagement public »** Tous les engagements qu'un sénateur exerce à des fins publiques, qu'ils soient ou non autorisés par le Sénat ou le gouvernement du Canada, notamment les engagements officiels, les fonctions de représentation, les activités partisanes et les déplacements connexes, mais à l'exclusion des engagements liés à ses affaires personnelles.

**« fonctions parlementaires »** Obligations et activités se rattachant à la charge de sénateur, où qu'elles soient exécutées, y compris les engagements publics et officiels et les questions partisanes. Ne sont pas comprises dans les fonctions parlementaires les activités liées, selon le cas :

- a) à l'élection d'un député à la Chambre des communes sous le régime de la *Loi électorale du Canada*;
- b) aux intérêts commerciaux privés d'un sénateur ou d'un membre de sa famille ou de son ménage.

La *Politique régissant les déplacements des sénateurs*, au paragraphe 2.1.1, encourage également les sénateurs à s'impliquer non seulement dans leur région mais ailleurs au Canada et aussi à l'étranger pour se faire les porte-parole des intérêts du pays :

**2.1.1 [...] Les sénateurs assument également ces fonctions parlementaires dans leur région et, de temps à autre, ils peuvent être appelés à se rendre ailleurs au Canada et dans le monde, au service du Sénat.**

Les nombreux exemples de dispositions règlementaires en vigueur au Sénat, où sont reconnues les multiples facettes du rôle d'un sénateur, soutiennent la conclusion qu'on ne peut restreindre l'évaluation de l'activité parlementaire d'un sénateur et des dépenses y afférant et encourues au seul travail législatif et d'étude de politiques publiques parce qu'elle omettrait de reconnaître la réalité publique beaucoup plus large dans laquelle s'ancre le rôle d'un sénateur, rôle que chacun d'entre eux est amené à incarner de manière autonome, originale et responsable.

Évaluer l'utilisation du budget mis à la disposition des sénateurs dans une perspective restreinte au seul travail législatif et d'étude des questions politiques amènerait à ne pas tenir compte d'activités publiques

7

essentielles dans l'exercice de la fonction de représentation légitime, clairement mentionnée dans la Constitution du Canada et directement encouragée par les divers *Règlements* en vigueur au Sénat.

Par conséquent, il m'apparaît que la base juridique du rôle d'un sénateur telle que mentionnée dans les *Documents protégés* qui nous ont été envoyées par vos services, est incomplète et de nature à susciter des malentendus qui ne permettront pas d'atteindre le plein résultat que cette vérification des dépenses du Sénat et de chacun des sénateurs se propose de réaliser. C'est pourquoi il me semble opportun qu'elle puisse être revue en tenant compte des éléments incontournables de représentation ci-haut décrits et appuyés par les nombreux textes législatifs et règlementaires mentionnés.

Croyez que je demeure à votre disposition et à celle de vos représentants pour assurer la meilleure conclusion suite aux efforts qui seront déployés dans cet exercice de vérification particulière.



L'hon. Serge Joyal, c.p.

cc. L'hon. Claude Carignan, c.p., leader du gouvernement au Sénat  
L'hon. Jim Cowan, leader de l'opposition au Sénat  
L'hon. Noël Kinsella, président du *Comité de la Régie interne du Sénat*  
L'hon. George Furey, vice-président  
M. Gary O'Brien, greffier principal du Sénat



ANNEXE B – SOMMAIRE DU SONDAGE

***Une forte majorité de Canadiens croit que les sénateurs devraient être moins partisans, être indépendants et voter indépendamment de tout parti***

***Sommaire du sondage***

*Soumis par Nanos à la sénatrice McCoy, Avril 2016  
(Submission 2016-792)*





## Une forte majorité de Canadiens croit que les sénateurs devraient être moins partisans, être indépendants et voter indépendamment de tout parti

Une très forte majorité de Canadiens (trois sur quatre) croit que le Sénat ne devrait pas être un organisme partisan. Idéalement, les sénateurs devraient siéger comme indépendants, ne devraient pas être affiliés à un parti et, donc, ne devraient pas voter selon la ligne de leur parti. En tenant compte du degré de partisanerie, les répondants qui étaient très partisans semblaient généralement moins enthousiastes à l'idée d'un Sénat indépendant comparativement à la population générale, tandis que les électeurs versatiles étaient généralement plus enthousiastes à cette idée. Le degré d'enthousiasme des électeurs non-partisans était semblable à celui de la population générale. L'idée que les sénateurs soient membres d'un parti et votent simplement en suivant la ligne de leur parti était très peu populaire. Les Canadiens ont la réforme du Sénat à l'esprit et sept sur dix estiment que cette réforme est urgente ou assez urgente. En général, une faible majorité de Canadiens croit que la démocratie ne souffrirait pas d'une baisse de l'influence des partis politiques.

### Les Canadiens et la politique fédérale

- **La majorité des Canadiens suit attentivement la politique fédérale** – Un peu moins de neuf Canadiens sur dix disent suivre la politique fédérale de près (42 %) ou d'assez près (46 %). Parmi les répondants, neuf pour cent affirment ne pas suivre la politique fédérale de près, tandis que trois pourcent déclarent ne pas la suivre.
- **Deux répondants sur trois ont une opinion positive des députés** – De même, un peu moins des deux tiers des Canadiens disent avoir une opinion positive ou plutôt positive d'une personne élue député (opinion positive : 19 %; opinion plutôt positive : 45 %), tandis que 21 % des répondants disent avoir une opinion plutôt négative, et 8 % affirment avoir une opinion négative. Les électeurs partisans étaient plus susceptibles d'avoir une opinion positive ou plutôt positive des députés (opinion positive : 25 %; opinion plutôt positive : 45 %), tandis que les non-partisans étaient plus susceptibles d'avoir une opinion plus négative (opinion positive ou plutôt positive : 58 %). Les raisons les plus souvent invoquées pour justifier leur opinion étaient que la plupart des députés travaillent beaucoup pour leur circonscription et pour le Canada (27 %), que cela dépend du député (11 %) et que les députés sont trop payés ou ont trop de droits (10 %).

### Garder une démocratie forte au Canada

Nous avons demandé aux participants d'indiquer l'importance qu'ils accordaient à certains éléments permettant de garder une démocratie forte au Canada et de leur attribuer une cote allant de 1 (aucune importance) à 5 (très important).

- **Défendre les intérêts des Canadiens gardera la démocratie forte** – Selon les Canadiens, la défense des intérêts de tous les Canadiens est l'élément le plus important (90 % lui ont attribué une cote de quatre ou plus), suivi par l'écoute des régions du Canada (81 % lui ont attribué une cote de quatre ou plus). La représentation raisonnable des femmes et des minorités au Parlement était perçue comme étant l'élément le moins important (seulement 62 % lui ont attribué une cote de quatre ou plus) pour garder une démocratie forte.

2



- La question de représenter les intérêts de tous les Canadiens ne figurait pas dans le sondage précédent, mais tous les autres éléments (permettre aux régions de s'exprimer, examiner de manière indépendante la législation gouvernementale et les politiques et permettre un plus grand nombre de votes libres) ont connu une augmentation de 10 % ou plus du nombre de personnes leur ayant attribué une cote de quatre ou plus, sauf en ce qui concerne la représentation raisonnable des femmes et des minorités au Parlement, qui demeure relativement stable depuis 2009. Les électeurs partisans étaient moins susceptibles d'indiquer que la représentation des femmes et des minorités était importante (57 %) et il en est de même pour les électeurs non-partisans (58 %), lorsque nous les comparons aux électeurs versatiles (64 %). De plus, écouter les régions du Canada était très important pour les électeurs non-partisans (88 % ont dit que cela était important).

#### Les impressions des Canadiens face au Sénat

- **La majorité des Canadiens connaissent le rôle du Sénat du Canada** – Dans l'ensemble, un peu plus de huit Canadiens sur dix affirment être familiers (85 %) ou plutôt familiers (48 %) avec le rôle du Sénat du Canada au sein de la fédération, alors que seulement 11 % disent en être plutôt pas familiers et seulement 6 % s'en disent pas familiers. Les électeurs non-partisans étaient moins susceptibles de dire qu'ils étaient familiers ou plutôt familiers avec le rôle du Sénat (familiers : 26 %, plutôt familiers : 45 %).
- **Inefficacité et corruption sont les mots qui viennent à l'esprit en pensant au Sénat** – Lorsque nous leur avons demandé quels mots leur venaient à l'esprit en pensant au Sénat du Canada, 16 % des répondants ont dit inefficace/inutile, corruption/pas digne de confiance (15 %), besoin d'une réforme (14 %) et gaspillage d'argent (10 %).
- **Les Canadiens ont une opinion négative des sénateurs** – Les répondants avaient une piètre opinion des sénateurs, puisque près des deux tiers ont déclaré avoir une opinion négative (29 %) ou plutôt négative (36 %), comparativement à 22 % qui avaient une opinion plutôt positive et seulement 4 % qui avaient une opinion positive. Les raisons les plus populaires justifiant les opinions des Canadiens incluent le fait que beaucoup trop de sénateurs sont impliqués dans la corruption et les scandales (23 %) et qu'ils estiment que le Sénat est trop partisan, a trop de droits ou n'a pas de comptes à rendre (16 %). Les électeurs partisans avaient la meilleure opinion à l'égard des sénateurs (opinion positive ou plutôt positive : 30 %) comparativement aux électeurs versatiles (21 %) ou aux non-partisans (19 %).
- **Les sénateurs devraient se préoccuper d'abord des intérêts du Canada** – Nous avons demandé aux répondants de noter de 1 à 100, selon leurs préférences personnelles, l'importance des sénateurs pour ce qui est de la défense des intérêts du pays ou de la région. Dans l'ensemble, les Canadiens pensent que les sénateurs devraient consacrer environ les trois cinquièmes de leur temps à la défense des intérêts du pays et les deux cinquièmes restant à la défense des intérêts de leur région.
- **Les Canadiens estiment que le Sénat devrait soit être élu, soit aboli** – Faire du Sénat un organe élu (d'accord : 21 %, d'accord : 17 %) étaient les recommandations les plus populaires émises par les Canadiens lorsque nous leur avons demandé ce qui permettrait d'améliorer le Sénat.
- **La réforme du Sénat est une priorité urgente pour les Canadiens** – Lorsqu'ils pensent au Sénat, un peu moins de sept Canadiens sur dix diraient qu'il est urgent (25 %) ou plutôt urgent (43 %) de changer le Sénat du Canada, comparativement à un peu moins du tiers qui ne croient pas que ce soit une question urgente (20 % affirment que c'est plutôt pas urgent; 7 % affirment que ce n'est pas urgent). Les électeurs partisans étaient moins susceptibles de dire que c'est une priorité (61 % ont répondu que c'était urgent ou plutôt urgent) comparativement aux électeurs versatiles (69 % ont répondu que c'était urgent ou plutôt urgent). Les électeurs non-partisans étaient les plus susceptibles de dire que c'était une priorité urgente (77 % ont répondu que c'était urgent ou plutôt urgent).



### Les impressions des Canadiens face au Sénat

- Les sénateurs devraient voter indépendamment de leur parti politique – Lorsqu'ils pensent au Sénat et à son mode de fonctionnement, une forte majorité de Canadiens préféreraient que les sénateurs soient indépendants des partis politiques et votent de manière indépendante (74 % des répondants ont préféré une telle façon de faire), tandis que 14 % ont dit préférer que les sénateurs soient membres d'un parti, mais votent indépendamment de leur parti. Peu de répondants appuyaient l'idée que les sénateurs soient membres d'un parti, mais votent en respectant la ligne de leur parti (seulement quatre pour cent des répondants préféraient cette façon de faire). Les électeurs partisans étaient généralement moins enthousiastes que la population générale à l'idée d'un Sénat indépendant (65 % ont dit qu'il devrait être indépendant), tandis que les électeurs versatiles étaient généralement plus enthousiastes à cette idée (77 % ont dit qu'il devrait être indépendant).

### Le comportement des électeurs lors des élections

- La plupart des Canadiens se décident à la fin de la campagne — Un peu plus de sept Canadiens sur dix (71 %) affirment suivre la campagne électorale fédérale du début à la fin et décider ensuite pour qui voter. Un peu plus de deux Canadiens sur dix (23 %) affirment savoir pour qui voter dès le début de la campagne et trois pour cent disent se concentrer sur la dernière semaine de la campagne avant de prendre leur décision. Seulement 39 % des électeurs partisans suivent la campagne avant de décider pour qui voter; une majorité (58 %) affirme savoir pour qui voter dès le début de la campagne.
- Les Canadiens sont divisés sur la question du vote stratégique — Interrogés sur la question du vote stratégique, un peu moins de la moitié des Canadiens (48 %) a répondu n'avoir jamais voté de manière stratégique, cependant, 42 % ont répondu l'avoir fait à l'occasion et neuf pour cent le font régulièrement. Les électeurs partisans étaient beaucoup plus susceptibles de dire qu'ils n'avaient jamais voté de manière stratégique auparavant (73 % ont affirmé ne l'avoir jamais fait).
- Les Canadiens votent de façon périodique pour le même parti aux élections provinciales et fédérales — Interrogés sur les élections provinciales par rapport aux élections fédérales, la majorité des Canadiens (68 %) a répondu voter de façon périodique pour le même parti au provincial qu'au fédéral, comparativement à 19 % qui ont déclaré le faire chaque fois et à 12 % des répondants qui ne le font jamais.
- La plupart des Canadiens estiment que deux ou trois partis politiques sont crédibles — Deux tiers des Canadiens pensent que deux (41 %) ou trois (25 %) partis politiques fédéraux pourraient obtenir leur appui, bien que 19 % disent qu'un seul parti pourrait obtenir leur appui. Parmi les répondants, cinq pour cent croient que quatre partis est un choix crédible, cinq pour cent estiment qu'aucun parti n'est un choix crédible et trois pour cent jugent tous les partis comme un choix crédible.
- Les Canadiens sont prêts à changer d'avis lors des élections — Les Canadiens peuvent changer d'avis lors des élections, puisque 30 % des participants étaient d'accord et 37 % plutôt d'accord avec l'affirmation selon laquelle ils avaient voté de manière différente à l'occasion. Parmi les répondants, neuf pour cent étaient plutôt en désaccord avec cette affirmation, tandis que 23 % étaient en désaccord. Les électeurs partisans étaient beaucoup moins susceptibles d'être d'accord ou plutôt d'accord avec cette affirmation (32 %), comparativement aux électeurs versatiles (76 % disaient avoir changé d'avis) ou aux non-partisans (73 % disaient avoir changé d'avis).

### Le comportement des électeurs lors des élections

- La majorité des Canadiens votent invariablement pour le même parti — Une majorité de Canadiens disent que, de façon générale, leur vote aux dernières élections est un très bon indice de la manière dont ils voteront aux prochaines élections fédérales (31 % étaient d'accord ou plutôt d'accord). Parmi les répondants, 18 % étaient plutôt en désaccord et 15 % en désaccord. Plus un électeur est partisan, plus il est susceptible de dire que son vote constitue un indice de ses votes futurs (91 % des électeurs partisans étaient d'accord ou plutôt d'accord, tandis que seulement 45 % des électeurs non-partisans étaient d'accord ou plutôt d'accord).
- Les Canadiens affirment que leur vote va au plus offrant aux élections — Les répondants considéraient que leur vote va au plus offrant aux élections dans une proportion de 26 %, et ils sont 35 % à être plutôt d'accord avec cette affirmation, tandis que 18 % sont plutôt en désaccord et 20 % sont en désaccord. Lorsqu'il est question de partisannerie, le vote des électeurs versatiles va au plus offrant (69 % sont d'accord ou plutôt d'accord) comme dans le cas des non-partisans (75 % sont d'accord ou plutôt d'accord); cependant, beaucoup moins d'électeurs partisans sont prêts à dire qu'ils peuvent être influencés (28 % des électeurs partisans sont d'accord ou plutôt d'accord que leur vote va au plus offrant).
- Les Canadiens sont divisés sur la question de la loyauté envers un parti lors des élections — Les Canadiens sont peu enclins à dire qu'ils ont un sentiment de loyauté envers le parti fédéral pour lequel ils ont voté aux élections (21 % étaient d'accord; 35 % étaient plutôt d'accord). Parmi les répondants, 19 % disaient ne pas avoir un tel sentiment de loyauté et 24 % étaient en désaccord. Cependant, plus l'électeur est partisan, plus il ressent un sentiment de loyauté (80 % des électeurs partisans étaient d'accord ou plutôt d'accord, contrairement à 42 % des non-partisans).
- Les Canadiens estiment généralement que la démocratie ne souffrirait pas d'une baisse de l'influence des partis politiques — Les Canadiens ne croyaient pas vraiment que la démocratie souffrirait d'une baisse de l'influence des partis. Un peu moins de la moitié des Canadiens (45 %) étaient plutôt en désaccord (25 %) ou en désaccord (20 %) avec une telle idée, comparativement à 16 % qui étaient d'accord et à 25 % qui étaient plutôt d'accord. À noter que 14 % des Canadiens demeuraient incertains.

### Engagement politique et partisannerie

- Un peu moins de 6 répondants sur 10 n'ont jamais assisté à une activité politique — Les Canadiens ont aussi été interrogés sur leur propre participation politique. Un peu moins de 6 Canadiens sur 10 (58 %) affirment n'avoir jamais assisté à une activité politique, comparativement à 26 % qui disent y avoir participé avant 2015 et à 14 % qui y ont pris part en 2015 ou en 2016. Un peu plus de la moitié des électeurs partisans et des électeurs versatiles n'ont jamais assisté à une telle activité (53 % dans le cas des électeurs partisans; 56 % dans celui des électeurs versatiles), mais 76 % des non-partisans affirment n'avoir jamais pris part à une activité politique.
- Deux tiers des Canadiens n'ont jamais fait de don à un parti politique — Deux tiers (64 %) des répondants disent n'avoir jamais versé de contribution politique, comparativement à 16 % qui affirment l'avoir fait avant 2015 et à 19 % qui affirment l'avoir fait en 2015 ou en 2016. Plus l'électeur est partisan, plus il est susceptible de faire un don à un parti politique (41 % des électeurs partisans disent avoir déjà fait un don, tandis que 22 % des non-partisans affirment l'avoir fait).

### Engagement politique et partisannerie

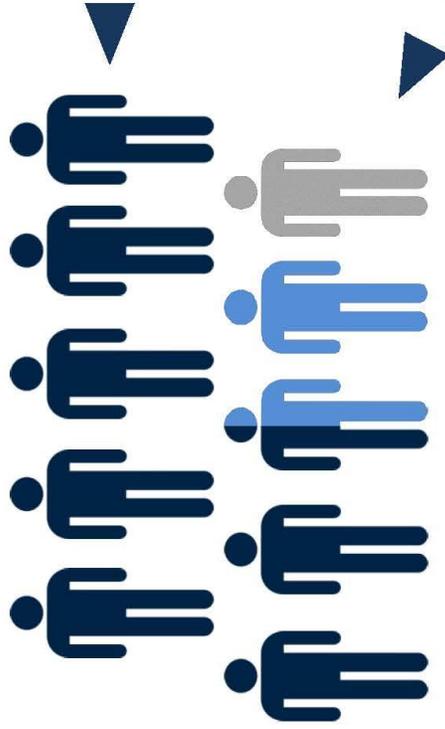
- La majorité des Canadiens ne sont pas membres d'un parti politique – Sept Canadiens sur dix (71 %) affirment ne pas être membres d'un parti politique, bien que 14 % déclarent avoir été membres d'un parti avant 2015 et que 13 % disent être membres depuis 2015. Plus l'électeur est partisan, plus il est susceptible d'avoir été membre d'un parti politique (38 % des électeurs partisans affirment être ou avoir été membres d'un parti, tandis que 14 % des électeurs non-partisans font une telle déclaration).

Les observations reposent sur un sondage en ligne et téléphonique (lignes terrestre et cellulaire) à CA à base double aléatoire réalisé auprès de 1 000 Canadiens âgés de 18 ou plus, du 31 mars au 4 avril 2016, dans le cadre d'un sondage omnibus. La marge d'erreur d'un sondage aléatoire de 1 000 Canadiens est de  $\pm 3,1$  %, 19 fois sur 20.

Sondage précédent : Nanos Research a réalisé un sondage téléphonique (lignes terrestre et cellulaire) à CA à base double aléatoire auprès de 1 003 Canadiens âgés de 18 ans ou plus, du 3 au 7 janvier 2009, dans le cadre d'un sondage omnibus. La marge d'erreur d'un sondage aléatoire de 1 003 Canadiens est de  $\pm 3,1$  %, 19 fois sur 20.



# Orientation privilégiée des Canadiens pour le Sénat



**Trois quarts (74 %) des Canadiens** veulent que les sénateurs soient indépendants des partis politiques et qu'ils votent de manière indépendante.

**Seulement quatre pour cent** des Canadiens veulent que les sénateurs soient membres d'un parti politique et qu'ils votent en respectant la ligne de leur parti.

**Quatorze pour cent** des Canadiens veulent que les sénateurs soient membres d'un parti politique, mais qu'ils votent de manière indépendante.

Confidential

7



**ANNEXE C – LISTE DE TÉMOINS ET MÉMOIRES**

Nom de l'organisme et porte-parole	Date	Mémoire
<p><b>À titre personnel</b> David E. Smith, chercheur émérite invité, Université Ryerson</p>	2016.03.09	X
<p><b>Le Sénat du Canada</b> L'honorable Stephen Greene, sénateur L'honorable Paul J. Massicotte, sénateur</p>	2016.03.23	X
<p><b>À titre personnel</b> Meg Russell, directrice, Division de la constitution, Département de sciences politiques, University College London</p>	2016.04.12	
<p><b>À titre personnel</b> Paul G. Thomas, professeur émérite, Université du Manitoba Stéphane Beaulac, professeur, Faculté de droit, Université de Montréal Errol Mendes, professeur, Faculté de droit - Section de common law, Université d'Ottawa Donald Desserud, professeur, Département des sciences politiques, Faculté des arts, Université de l'Île-du-Prince-Édouard</p>	2016.04.13	X     X
<p><b>À titre personnel</b> Le très honorable lord Hope de Craighead, KT, porte-parole des Pairs non inscrits, House of Lords of the United Kingdom</p>	2016.04.18	
<p><b>Le Sénat du Canada</b> Heather Lank, greffière principale, Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre Charles Walker, greffier à la procédure, Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre</p>	2016.05.04	
<p><b>À titre personnel</b> Andrew Heard</p>		X
<p><b>À titre personnel</b> Henry K van Eyken</p>		X