



Peter Harder, le représentant du gouvernement au Sénat

# La réforme du Sénat

L'adresse au Club Canadien de Toronto. Sous embargo jusqu'au discours à 12:30. Version prononcée fait foi.

**Allocution devant le Club canadien de Toronto**  
**Le 21 février 2017**  
**Hôtel Royal York**  
**Peter Harder, représentant du gouvernement au Sénat**

---

Je vous remercie de ces bons mots de présentation, Fred, et votre réception chaleureuse. Je sais d'expérience que Toronto ne fait pas souvent un bon accueil aux sénateurs d'Ottawa. Je vous remercie donc de votre bonne volonté.

Je suis vraiment très heureux de me retrouver au Canadian Club avec un si grand nombre d'amis de longue date. Et je trouve par ailleurs encourageant de voir de jeunes visages si nombreux dans la salle, des gens sans doute intéressés par notre expérience audacieuse visant à renouveler le Sénat du Canada.

Je ne vous apprends rien en vous disant que cela n'a pas toujours été le cas. Déjà, lorsqu'il était possible de réunir autant de gens autour d'une réforme du Sénat, l'affaire finissait habituellement en chute.

Mais dans le court espace d'une année, les choses ont changé considérablement. En mars dernier, il y a tout juste quelques mois, sept Canadiens, dont moi-même, sommes devenus les premiers sénateurs nommés en vertu du nouveau mécanisme visant à renouveler le rôle du Sénat et à regagner la confiance des Canadiens à l'égard de cette institution.

Aujourd'hui, le Sénat compte 42 sénateurs indépendants, soit une pluralité dans la Chambre haute qui devient de plus en plus primordiale et détachée de la partisanerie, qui était plutôt la règle par le passé.

Je crois qu'il s'agit de l'histoire qui s'écrit. Je le mentionne au début de mon allocution pour vous rappeler que même si notre projet de renouvellement en est à ses débuts, nous avançons à grands pas pour réaliser l'objectif d'un Sénat moins partisan, plus indépendant, responsable et transparent. Et surtout, qui sera pertinent dans la vie de tous les jours des Canadiens.

Pendant ce court laps de temps, la discussion nationale sur le Sénat a déjà délaissé les questions de patronage, de scandale et de débats insignifiants pour aborder plutôt comment le Sénat pourrait au mieux remplir le rôle qu'avait envisagé les Pères de la Confédération, soit une chambre indépendante qui serait un lieu de seconde réflexion réfléchi, qui agirait comme contrepoids de la Chambre des communes composée d'élus.

Tandis que s'opère ce changement, les Canadiens commencent à prendre conscience du rôle important que joue le Sénat dans la formulation de bonnes lois. Ce qui notamment la mesure dans laquelle le Sénat peut se pencher sur des aspects d'un projet de loi qui peuvent ne pas avoir été étudiés de manière vraiment approfondie à la Chambre des communes, ou s'assurer qu'un projet de loi reflète la contribution de Canadiens qui n'ont peut-être pas eu l'occasion de faire connaître leurs points de vue, ainsi que la façon dont le Sénat peut lancer un débat national sur des questions délicates au plan politique.

Mais laissez-moi être très clair sur ce point. Le Canada n'existerait pas aujourd'hui si les Pères de la Confédération n'avaient pas senti le besoin d'établir une Chambre haute qui agirait comme soupape de sécurité à l'égard des pouvoirs que détient la majorité dans la Chambre des communes. Pour souligner l'importance de l'institution dans le débat, en 1864, les pères fondateurs ont consacré au Sénat 6 des 14 jours qu'ont duré les discussions qui devaient déboucher sur la conclusion du pacte confédératif dans la ville de Québec.

C'est Sir John A. Macdonald qui a eu ce mot de « lieu de seconde réflexion réfléchi », pour décrire le rôle complémentaire que devrait jouer le Sénat dans l'examen des textes législatifs adoptés par les élus de la Chambre des communes.

Le premier ministre Macdonald était perspicace et ses collègues ont également conçu un Sénat qui visait une représentation égale des divisions fondatrices du Canada : à l'origine, il y avait 24 sénateurs du Québec, 24 de l'Ontario, et 24 des Maritimes. La Chambre haute devait être la voix de la modération et parler au nom des régions de plus petites tailles et des minorités nationales. Et je n'exagère en rien en vous disant que sans l'égalité numérique garantie du nombre de sénateurs par rapport à l'Ontario, la province canadienne la plus peuplée, le Québec et les Maritimes n'auraient pas signé le pacte confédératif.

Les pères fondateurs ont aussi fait preuve de discernement lorsqu'ils ont insisté sur un Sénat nommé et non élu. Même si la Chambre haute a essentiellement les mêmes pouvoirs que la Chambre des communes (sauf pour les projets de loi sur les crédits), le fait que ses membres ne sont pas élus par la population permet d'en circonscrire le pouvoir. Même si le Sénat peut bloquer, modifier ou retarder l'adoption d'un texte législatif, son caractère non élu l'empêche d'exercer une emprise disproportionnée.

Les pères fondateurs du pays savaient très bien qu'en sa qualité de Chambre non élue, le Sénat n'aurait jamais la légitimité politique pour rivaliser en permanence avec la Chambre des communes, composée de députés élus. Le Sénat devrait pratiquement toujours s'en remettre à la volonté du peuple clairement exprimée. Et ils avaient raison.

Mais les pères fondateurs souhaitaient également faire du Sénat un contrepoids pour freiner les excès du système en vertu duquel la majorité emporte toute la mise, soit un rôle particulièrement pertinent, compte tenu des pouvoirs presque illimités qu'exerce au Canada un gouvernement majoritaire, ce pouvoir étant souvent obtenu par moins de 40 % du suffrage populaire. Le Sénat était donc vu comme la soupape de sécurité du pacte confédératif. C'est souvent là un aspect qui est perdu dans l'histoire, tandis que les Jean-sait-tout de ce monde font valoir avec ferveur le caractère non élu de la Chambre haute. Si le Sénat était élu, il s'agirait d'une institution qui rivaliserait avec la Chambre des communes, qui ne pourrait servir de contrepoids complémentaire. Je peux vous assurer qu'il s'ensuivrait un blocage tous azimuts à Ottawa.

En fin de compte, c'était le vieux chef qui a insisté sur l'indépendance des délibérations du Sénat, de manière à le préserver des débats acrimonieux qui caractérisaient souvent la politique partisane telle qu'elle se pratiquait à la Chambre des communes.

Il a alors dit, et je le cite : « Il faut que ce soit une chambre indépendante, qui aura toute la liberté d'action requise. » Un des buts que visaient les Pères de la Confédération par le choix d'un système de nomination des sénateurs tenait à l'indépendance qui était ainsi conférée au Sénat, par contraste avec le processus électoral auquel étaient soumis les députés de la Chambre des communes. Il s'agissait en l'occurrence d'éloigner les sénateurs de l'arène politique partisane où il fallait toujours tenir compte d'objectifs politiques à court terme.

En ce sens, cela atteste de la sagesse des pères fondateurs : les raisons ayant milité pour la création de la Chambre haute demeurent tout aussi valables aujourd'hui qu'elles l'étaient au début de la Confédération. Et peut-être encore plus.

Parmi les autres objectifs que poursuivaient les pères fondateurs, nous pouvons mentionner également le fait que le Canada est devenu un pays de plus en plus complexe à gouverner, et le gouvernement qui est élu exerce ses activités dans pratiquement tous les secteurs de la société. L'exécutif exerce un pouvoir de plus en plus grand et ce pouvoir se trouve entre les mains d'un petit nombre de personnes. C'est pourquoi, plus que jamais dans l'histoire de notre pays, il faut de solides mesures de contrepoids, comme celles que peut offrir le Sénat, exactement comme le souhaitaient à l'origine les pères fondateurs.

Le point de vue des pères fondateurs et la nécessité du Sénat sont apparus avec netteté et ont été soulignés par rien de moins que la Cour suprême, dans son jugement de 2014, qui a reconnu que le Sénat jouait un rôle de premier plan dans la vie démocratique du pays.

Le jugement a clairement établi que tout effort visant à modifier de manière fondamentale le rôle institutionnel du Sénat exigerait une ronde de négociations

constitutionnelles entre le gouvernement fédéral et les provinces. Par exemple, pour faire du Sénat une institution dont les membres seraient élus, il faudrait obtenir l'accord d'au moins sept provinces, représentant plus de 50 % de la population canadienne. Par ce jugement, la Cour suprême a également confirmé que l'abolition pure et simple du Sénat nécessiterait l'accord unanime de toutes les provinces et du gouvernement fédéral.

Qui plus est, la Cour suprême a confirmé que par sa nature même, le Sénat devait être l'institution du Parlement canadien moins partisane et une Chambre complémentaire et indépendante devant servir de lieu de seconde réflexion réfléchi. Tout comme l'envisageaient les Pères de la Confédération en 1867 et comme le perçoit la Cour suprême en 2014, le rôle moteur du Sénat dans notre système politique est confirmé et demeure pertinent.

Il va sans dire cependant que pour une majorité de Canadiens, le Sénat n'est pas ce qu'il devrait être.

Son image a été ternie par les scandales entourant les dépenses des sénateurs et un examen public approfondi a révélé un Sénat qui était de plus en plus soumis aux aléas de la partisanerie politique et au contrôle serré exercé par le cabinet du premier ministre. C'est un euphémisme que de dire que l'institution était perçue comme à la dérive.

Donc, si la réforme constitutionnelle était hors de question, pouvait-on faire quelque chose pour sauver la Chambre haute du Canada?

En 2014, Justin Trudeau, à l'époque chef du troisième parti à la Chambre des communes, a fourni une bonne partie de la solution. Même s'il a alors été assez perspicace pour constater que le Sénat n'assumait pas le rôle que les Pères de la Confédération lui avaient confié, il croyait néanmoins qu'une réforme non constitutionnelle pourrait aider à rétablir sa réputation quelque peu endommagée. Justin Trudeau a donc agi et décidé en 2014 de retirer tous les sénateurs libéraux de son caucus.

À l'époque, M. Trudeau disait que le Sénat était devenu ni plus ni moins qu'une chambre où se reproduisait l'ultrapartisanerie de la Chambre des communes, en raison de la dynamique des partis qui y prévalait. Au mieux, le Sénat était devenu redondant et au pire, il était devenu la caisse de résonance où s'exerçait le pouvoir du cabinet du premier ministre, alors que le Sénat devait y faire contrepoids. La décision de rompre les liens avec les sénateurs libéraux a pu sembler pour certains une démarche un brin futile, mais pour le Sénat, ce geste a été une décision fondamentale.

Pendant presque 150 ans, libéraux et conservateurs ont exercé un duopole au Sénat. Dorénavant, un des deux partis a rompu les liens avec ses partisans et laissé tomber un

important instrument du pouvoir. M. Trudeau a alors précisé que s'il devenait premier ministre, il s'efforcerait de revenir aux fondements du pays et de rendre au Sénat son caractère de Chambre plus indépendante et non partisane.

L'an dernier, M. Trudeau a posé un autre geste fondateur pour rétablir la crédibilité du Sénat et mis en place un nouveau mécanisme de nomination non partisan fondé sur le mérite.

En vertu du nouveau mécanisme, les Canadiens peuvent se présenter devant un comité consultatif indépendant, qui formule ensuite ses recommandations au premier ministre. 27 personnes ont été nommées à ce jour en vertu de ce processus, et elles siègent maintenant au Sénat en tant qu'indépendants, sans affiliation aucune à un parti politique. Contrairement aux anciennes pratiques, le vote de ces sénateurs n'est soumis à aucune discipline de parti. La ligne de parti n'a plus aucune pertinence.

On peut le comprendre, ces changements ont soulevé des critiques et deux des critiques les plus ferventes ont privilégié des angles d'attaque très différents.

La première critique imagine que les sénateurs deviendront tellement imbus du nouveau pouvoir que leur confrère l'abandon de la discipline de parti qu'ils s'en serviront pour affirmer avec arrogance leurs prérogatives et s'opposeront aux députés élus du Parlement. L'autre argument à l'encontre de cette réforme se situe au pôle opposé : le Sénat sous ce nouveau mode de fonctionnement ne deviendra rien de plus qu'un comité consultatif de la Chambre des communes, étant donné son éloignement des vraies questions politiques du jour.

Pour ma part, je crois que la vérité se trouve dans la pensée réconfortante du second lieu de réflexion salutaire auquel songeaient les pères fondateurs. Les sénateurs non élus se soumettront généralement à la volonté de la Chambre des communes en raison du simple fait qu'ils sont nommés. Mais en même temps, les sénateurs cesseront d'être le simple reflet de la Chambre des communes puisque la discipline de parti n'y jouera plus un rôle prépondérant.

Pour l'instant, l'affaiblissement de la prérogative du premier ministre de nomination des sénateurs s'est traduit par des résultats imprévus en ce qui concerne le menu législatif du gouvernement. Et je peux vous assurer qu'en ma qualité de représentant du gouvernement au Sénat, je peux attester de la chose. Il s'ensuit, bien sûr, que cette nouvelle indépendance des sénateurs a entraîné des examens, des débats et des changements de fond relativement aux projets de loi soumis.

Ainsi, en juin dernier, notre pays était au cœur d'un important débat législatif pour permettre aux médecins d'aider les Canadiens aux prises avec une maladie mortelle à mettre fin à leur vie. Les sénateurs ont alors apporté à la discussion une importante contribution, dont

un changement pour élargir l'admissibilité à l'aide médicale à mourir à d'autres personnes que celles aux prises avec un décès prévisible. De nombreux sénateurs étaient d'avis qu'à défaut d'élargir l'admissibilité, ce texte législatif serait contraire à la constitution.

Le gouvernement et la Chambre des communes n'étaient pas d'accord avec ce point de vue. Lorsque le projet de loi est revenu au Sénat, les sénateurs ont donc cédé à la volonté exprimée par les députés élus de la Chambre des communes. Mais même s'ils n'ont pu réussir à modifier les principes clés du projet de loi, ils n'en ont pas moins déclenché un vaste débat au pays sur la question de l'admissibilité à l'aide médicale à mourir.

Et le Sénat a ajouté d'autres changements importants au projet de loi, comme l'exigence de rendre compte de tout problème soulevé par la législation ainsi que les consultations relatives aux options en matière de soins palliatifs.

Dans un autre ordre d'idées, il y a deux mois, un groupe de sénateurs dirigé par le sénateur indépendant André Pratte, l'ancien rédacteur en chef du journal de Montréal La Presse, s'est opposé aux dispositions d'un projet de loi établissant un nouvel ensemble de mesures de protection du consommateur du gouvernement fédéral, en vertu de la *Loi sur les banques*. Le sénateur Pratte soutenait que la loi fédérale proposée portait atteinte au principe du fédéralisme coopératif, empiétait sur les compétences provinciales en matière de droit civil, et en fin de compte établissait des mesures de protection moindres des consommateurs que celles déjà offertes par la législation analogue en vigueur au Québec.

Le gouvernement fédéral aurait pu orienter le débat et affirmer ses compétences constitutionnelles à l'égard du secteur bancaire.

Le ministre des Finances Bill Morneau a plutôt opté pour la coopération et non la division possible, et a accepté de présenter un autre projet de loi ultérieurement.

Concernant un autre projet de loi relatif à la discrimination fondée sur le sexe et à la transmission du statut d'Indien inscrit en vertu de la *Loi sur les Indiens*, le gouvernement a accepté une recommandation d'un comité du Sénat, qui souhaitait obtenir l'avis des tribunaux et permettre une plus grande consultation des collectivités autochtones.

D'aucuns diront sans doute que les nouveaux sénateurs indépendants ne sont que des sénateurs libéraux déguisés en sénateurs indépendants, car ils ont été nommés en fin de compte par le premier ministre.

Mais à cet égard, je vous inviterais à consulter le curriculum vitae de ces nouveaux parlementaires, non seulement pour prendre connaissance de leurs réalisations personnelles, mais pour avoir un aperçu des horizons variés d'où ces personnes proviennent.

Nos nouveaux sénateurs comprennent un ancien chef de police, un expert des relations commerciales entre la Chine et le Canada, un avocat ayant de vastes connaissances spécialisées de la réglementation et de l'administration, un avocat qui défend les droits des détenus, un médecin et professeur d'université qui offre ses services aux personnes âgées et aux patients en fin de vie. Un certain nombre sont des récipiendaires de l'Ordre du Canada, y compris la sénatrice Ratna Omidvar, qui se trouve assise à mon droite. La sénatrice Omidvar est une défenseur infatigable de la diversité et marraine d'importantes lois sur la citoyenneté canadienne.

Et les personnes qui croient que les nouveaux sénateurs ont déjà des idées préconçues n'ont là encore rien compris à l'affaire.

Il serait assurément erroné de dire que les sénateurs indépendants arrivent dans la vie publique sans aucune idée préconçue, mais le point à retenir c'est qu'on ne peut leur dire quoi faire et quoi penser. En ma qualité de représentant du gouvernement, je n'ai aucun caucus à diriger, aucune faveur à accorder et aucun privilège à révoquer. La seule influence que je peux exercer est celle qui repose sur ma capacité à persuader mes interlocuteurs.

Cette nouvelle liberté à l'égard de la discipline de parti donne aussi aux citoyens l'occasion d'exercer eux-mêmes plus d'influence. Les consultations d'intervenants, de regroupements industriels et de membres de la société civile auront plus de poids pour les participants, qui reconnaîtront ainsi que les sénateurs ne sont plus que la simple courroie de transmission de l'intérêt partisan.

Et de fait, un dirigeant de l'Association canadienne des automobilistes qui participait aux discussions d'un récent projet de loi sur la sécurité des automobilistes a eu le commentaire que voici : « Beaucoup plus de gens devront apprendre à connaître beaucoup mieux un plus grand nombre de sénateurs que ce n'était le cas auparavant. »

Même si le Sénat exerce sa nouvelle indépendance en matière législative, son travail qui consiste à cerner et à lancer le débat sur des enjeux cruciaux pour l'avenir du Canada se poursuit et je pense qu'il s'accentuera.

Le bandeau du site Web des libéraux du Sénat désigne le Sénat comme le groupe de réflexion d'origine du Canada, tandis qu'Historica Canada a décrit l'institution comme le meilleur groupe de réflexion qui existe au Canada. Il serait difficile d'argumenter ceci.



L'excellent travail accompli par le Sénat au cours de la dernière année comprend la production d'un rapport qui recommandait une campagne nationale de lutte contre la démence, une étude en temps opportun sur la politique commerciale du Canada et une étude en cours sur les modalités et les conséquences d'une transition vers une économie moins axée sur le carbone. Permettez-moi également de donner un cri au sénateur Eggleton, qui est également parmi nous aujourd'hui, pour le travail qu'il a aidé à mener dans la lutte contre l'obésité. En tant que vice-président du comité des affaires sociales, des sciences et de la technologie, Art et le comité ont recommandé des solutions comme l'augmentation de l'abordabilité des aliments sains et la lutte contre la teneur en gras trans dans les aliments.

À part la nomination de sénateurs indépendants, d'autres changements importants sont en cours.

Ainsi, les ministres du gouvernement sont maintenant présents à la période hebdomadaire des questions du Sénat et le Sénat agit avec plus de transparence, ayant adopté un nouveau modèle dynamique de divulgation publique en ce qui a trait aux comptes rendus pour les dépenses et les présences des sénateurs. Nous examinons également la possibilité de diffuser tous les débats du Sénat lorsque le Sénat déménagera au Centre de conférences du gouvernement, prévu pour l'an prochain.

Ce sont là des réformes notables. Mais comme je l'ai dit au début, il y a loin de la coupe aux lèvres et il nous reste un certain nombre de dossiers à régler.

Par exemple, on me demande régulièrement dans quelle mesure un Sénat sans affiliation politique peut s'organiser. Comment un sénateur indépendant qui s'oppose à une législation du gouvernement peut-il amener des collègues à faire front avec lui et formuler son opposition sans s'inscrire dans une ligne de parti qui permettrait de s'organiser?

Il faut bien comprendre qu'un Sénat indépendant réformé n'empêche pas les sénateurs de se regrouper pour faire valoir leurs idées. À vrai dire, les sénateurs peuvent former toute sorte de groupes selon leurs préoccupations et se pencher sur des dossiers comme les questions militaires, les langues de minorités officielles, les questions commerciales ou autres.

Du reste, je sais aussi qu'un grand nombre de nos changements sont très innovateurs et ils ne sont pas encore bien ancrés dans l'esprit des gens.

Un grand nombre de gens de la classe politique, y compris des sénateurs, préféreraient conserver la Chambre haute en l'état, en tant que lieu de débats partisans, avec des caucus de l'opposition officielle et du gouvernement.

Ces points de vue sont exprimés avec sincérité. Mais en fin de compte, nous avons plutôt opté pour emprunter le parcours d'un Sénat indépendant.

Dans cet esprit, j'aimerais prendre quelques-unes des minutes qui me restent pour aborder avec vous la nécessité de profiter au maximum de la dynamique favorable enclenchée et de ne pas oublier ce que les citoyens nous demandent.

Tout juste un mois après mon arrivée au Sénat, un sondage de Nanos Research a révélé que trois Canadiens sur quatre croyaient que les sénateurs devraient voter de façon indépendante sans affiliation politique, un résultat qui confirme si besoin était que nous sommes sur la bonne voie. Le même sondage a permis également d'établir que seulement 14 % des Canadiens préféreraient que les sénateurs fassent partie du caucus d'un parti politique.

Ce sondage a toutefois réitéré de manière manifeste que les vieilles préoccupations des Canadiens à l'égard du Sénat ne sont pas loin, les deux tiers des répondants ayant indiqué qu'ils avaient dans l'ensemble une perception négative des sénateurs.

Cela dit, je crois que la foi dans notre projet est de plus en plus grande, mais nous devons assurer aux Canadiens que nous poursuivons notre travail en discutant de façon exhaustive les questions dont nous sommes saisis et en votant en temps opportun. C'est quelque chose sur lequel nous travaillons et qui pourrait faire mieux.

Les Canadiens qui pourraient être touchés par une loi importante ne peuvent pas attendre indéfiniment.

Je crois aussi que nous devrions agir plus rapidement pour mettre en place un mécanisme de surveillance indépendant qui offre un examen supplémentaire des dépenses du Sénat ainsi que des conseils. Lorsque l'accent sur le Sénat est sur les dépenses, cela enlève l'attention du travail que nous devrions faire au nom des Canadiens.

J'aimerais conclure en vous disant que tous ces nobles discours sur le renouvellement ne concerneront les Canadiens que dans la mesure où nous pouvons les convaincre et leur réaffirmer que le Sénat est bel et bien ce qu'il doit être. Lorsque tout sera dit, notre travail ne consiste pas seulement à ce que le Sénat paraisse bien - notre rôle consiste à faire fonctionner le Canada, à produire une meilleure législation et à servir l'intérêt public.

Je vous remercie encore une fois de vous être déplacés et de m'avoir écouté. Et si vous pouvez nous aider à poursuivre ce dialogue que nous avons entamé et le mentionner à vos étudiants, à vos amis, à vos collègues d'affaires et à d'autres, le pays vous en sera très reconnaissant.