

SÉNAT



SENATE

CANADA

# DÉBATS DU SÉNAT

---

1<sup>re</sup> SESSION

•

42<sup>e</sup> LÉGISLATURE

•

VOLUME 150

•

NUMÉRO 36

---

## LE SÉNAT

MOTION TENDANT À MODIFIER LE *RÈGLEMENT  
DU SÉNAT* AFIN QUE LES RAPPORTS LÉGISLATIFS  
DES COMITÉS SÉNATORIAUX RESPECTENT UNE  
MÉTHODOLOGIE TRANSPARENTE, INTELLIGIBLE  
ET NON PARTISANE—AJOURNEMENT DU DÉBAT

Discours de

l'honorable Diane Bellemare

Le jeudi 12 mai 2016

## LE SÉNAT

Le jeudi 12 mai 2016

### LE SÉNAT

MOTION TENDANT À MODIFIER LE *RÈGLEMENT DU SÉNAT* AFIN QUE LES RAPPORTS LÉGISLATIFS DES COMITÉS SÉNATORIAUX RESPECTENT UNE MÉTHODOLOGIE TRANSPARENTE, INTELLIGIBLE ET NON PARTISANE—AJOURNEMENT DU DÉBAT

**L'honorable Diane Bellemare (coordonnatrice législative du gouvernement au Sénat)**, conformément au préavis donné le 3 mai 2016, propose :

Que le *Règlement du Sénat* soit modifié, afin que les rapports législatifs des comités du Sénat respectent une méthodologie transparente, intelligible et non partisane, par substitution de l'article 12-23(1) par ce qui suit :

« Obligation de faire rapport d'un projet de loi

**12-23.** (1) Le comité saisi d'un projet de loi doit en faire rapport au Sénat; ce rapport fait état de tout amendement recommandé par le comité et doit inclure en annexe les observations de celui-ci sur les sujets suivants :

a) la conformité, de manière générale, du projet de loi à la Constitution du Canada, notamment :

- (i) la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- (ii) le partage des compétences législatives entre le Parlement et les législatures provinciales et territoriales;

b) la conformité du projet de loi aux traités et accords internationaux signés ou ratifiés par le Canada;

c) le fait que le projet de loi porte ou non atteinte indûment aux minorités ou aux groupes défavorisés sur le plan économique;

d) le fait que le projet de loi a des impacts sur des provinces ou territoires;

e) le fait que les consultations appropriées ont été tenues;

f) toutes erreurs manifestes de rédaction;

g) les amendements au projet de loi présentés au comité qui n'ont pas été adoptés par celui-ci, de même que le texte de ces amendements;

h) toute autre question qui, de l'avis du comité, doit être portée à l'attention du Sénat. »

— Honorables sénateurs, la motion que je vous présente aujourd'hui se situe dans le contexte du débat sur la légitimité du Sénat et de notre travail. Elle vise à accroître la valeur ajoutée de notre étude des projets de loi en comité et à rendre compte de nos travaux de manière plus transparente.

Elle fait suite à une réflexion amorcée dans le contexte d'un discours que j'ai prononcé en septembre 2014 concernant la réforme du Sénat. Je proposais alors que le Sénat établisse par convention une liste de thèmes sur lesquels les comités devraient se pencher au

moment de rendre compte, en Chambre, de leur étude d'un projet de loi.

À mon avis, la méthodologie que je présente maintenant, qui est transparente, intelligible et non partisane, nous permettrait de débattre du bien-fondé des projets de loi étudiés en allant au-delà d'une simple posture personnelle ou partisane et au-delà de nos préférences personnelles. Elle vise aussi à atteindre deux objectifs importants afin d'améliorer la valeur ajoutée de notre travail.

Premièrement, elle encadre notre devoir constitutionnel de second examen attentif dans le contexte où le Sénat est une Chambre complémentaire à la Chambre des communes et non une Chambre rivale. Comme l'ont défini les Pères de la Confédération, et comme l'a rappelé à quelques reprises la Cour suprême, le Sénat n'est pas une copie de l'autre endroit. Les sénateurs ne sont pas élus. Nous sommes nommés. Par contre, nos pouvoirs constitutionnels sont immenses. C'est parce que nos pouvoirs sont immenses que nous devons en user de façon responsable, car nous n'avons pas la légitimité de rivaliser avec la Chambre des communes. Nous avons toutefois le devoir d'améliorer la législation qui est adoptée à l'autre endroit lorsque cela nous apparaît utile, mais nous n'avons pas la légitimité de nous opposer à un projet de loi qui est adopté par la Chambre des communes pour la seule raison que nous ne l'aimons pas. Je le répète, cette motion propose des éléments de réflexion pour effectuer une analyse des projets de loi tout en respectant notre mandat.

Deuxièmement, cette motion vise à améliorer le débat en Chambre en obligeant les comités à rendre compte de leurs travaux de manière plus transparente.

Chers collègues, expliquons maintenant cette motion. Actuellement, lorsqu'un comité étudie un projet de loi, le *Règlement du Sénat* l'oblige à émettre des observations ou des explications uniquement lorsqu'il apporte des amendements au projet de loi, ou encore, lorsqu'il le rejette. Dans les autres cas de figure, à l'exception du projet de loi de mise en œuvre du budget, le comité n'est pas obligé de joindre des observations à son rapport.

Ainsi, lorsqu'un projet de loi est étudié en comité et qu'aucun amendement n'a été accepté, le comité peut simplement déposer au Sénat un rapport qui contient la formule suivante : « Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi, a, conformément à l'ordre de renvoi, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement ». Et cela, peu importe si des amendements ont été proposés ou non, mais rejetés lors de l'étude en comité. En effet, lorsque les amendements sont rejetés, le comité rapporte que l'étude a été réalisée sans amendement. Il en est de même lorsqu'une minorité de sénateurs au sein du comité propose de rejeter le projet de loi. Dans ces deux cas extrêmes, le débat se poursuit en Chambre à l'étape de la troisième lecture.

Devant cette absence d'information, les sénateurs qui n'ont pas participé à l'étude du comité doivent poser des questions ou s'en remettre au bon jugement des sénateurs membres du comité qui a fait l'étude. Ou encore, comme le prévoit la pratique ancestrale, les sénateurs s'en remettent au whip de leur caucus et votent selon la ligne de parti.

Par conséquent, lorsque l'ordre du jour législatif est chargé, il est possible que certains projets de loi controversés soient adoptés à l'étape de la troisième lecture sans que l'ensemble des sénateurs n'aient réellement été informés des aspects controversés de ces projets de loi.

En obligeant les comités à annexer à leur rapport des observations sur des éléments essentiels de leur étude, les sénateurs seront mieux en mesure de débattre d'un projet de loi à l'étape de la troisième lecture.

De plus, cela réduirait l'impact de la partisanerie dans le cadre de l'étude des projets de loi. En effet, tant et aussi longtemps que le Sénat sera organisé comme il l'est actuellement et qu'un groupe important de sénateurs participera au caucus de leur parti d'affiliation, il est loin d'être assuré que les projets de loi recevront l'attention indépendante que nous devons leur accorder, comme l'exige notre rôle.

Cette motion énonce huit éléments qui devraient faire l'objet d'une observation précise, qui pourrait être aussi simple que le libellé « pas pertinent » dans plusieurs cas. Il y a peut-être d'autres éléments qui devraient être ajoutés. Cette motion est évidemment perfectible.

Précisons aussi que la motion vise à proposer l'obligation d'annexer des observations au rapport. Pourquoi annexer des observations au rapport? La raison est simple. Lorsque des observations sont annexées au rapport, elles ne peuvent être modifiées au Sénat. En d'autres mots, elles n'ont pas à faire l'objet d'un débat ou d'un vote. Cependant, cela n'empêche nullement un sénateur ou une sénatrice d'en contester la rectitude lors du débat à l'étape de la troisième lecture. Ces observations permettent d'attirer l'attention des sénateurs sur la nature des discussions que ce projet de loi a suscitées au sein du comité, et non à retarder les discussions par rapport au projet de loi lui-même.

Le premier élément de la liste traite de la constitutionnalité du projet de loi, soit la conformité du projet de loi, de manière générale, à la Constitution du Canada, en ce qui a trait notamment :

- (i) à la Charte canadienne des droits et libertés;
- (ii) au partage des compétences législatives entre le Parlement et les législatures provinciales.

J'en conviens, nous ne sommes pas des juges de la Cour suprême. Toutefois, nous sommes suffisamment raisonnables pour juger de la probabilité qu'un projet de loi se retrouve devant les tribunaux. Lorsque des juristes et des associations d'avocats témoignent devant un comité et affirment qu'un projet de loi présente des problèmes sérieux au chapitre constitutionnel, il y a de fortes chances que ce projet de loi se retrouve devant les tribunaux. En d'autres mots, le comité qui étudie un projet de loi n'a pas le droit de passer outre cette problématique lorsqu'un seul expert invité affirme qu'il n'y a aucun problème en ce qui a trait à un projet de loi pour lequel le comité a reçu des avis contraires.

En fonction des observations du comité, le Sénat pourra ainsi juger s'il renvoie le projet de loi à un autre comité pour qu'il fasse l'objet d'une étude complémentaire ou s'il prend la chance de l'adopter tel quel ou de l'amender, si cela semble possible. Le Sénat pourra ainsi dire à la population et à l'autre Chambre, « je vous l'avais déjà dit ».

Le deuxième élément traite de la conformité du projet de loi aux traités et accords internationaux signés ou ratifiés par le Canada. Ce critère comprend évidemment les traités signés avec les Premières Nations. Il a pour but d'informer le Sénat de la conformité d'un projet de loi à l'ensemble des traités et accords qui ont été signés. Cela ne signifie pas que nous ne pouvons pas adopter une loi sur laquelle plane le doute de la conformité. Au moins, nous l'aurons fait en connaissance de cause.

Par le passé, nous avons adopté des changements législatifs pour nous conformer à des accords internationaux, malgré l'opposition

de certains groupes. Le Sénat a le devoir d'éclairer ces problématiques, même si elles ne sont pas faciles à trancher. Ces questions doivent faire l'objet d'un débat.

Le troisième élément est le fait que le projet de loi porte ou non atteinte indûment aux minorités ou aux groupes défavorisés sur le plan économique ou autre. Ce critère fait partie de notre mandat. Nous existons notamment pour empêcher l'exploitation d'un groupe ou d'une minorité par une majorité. C'est un critère sur lequel il peut être difficile de trancher. Toutefois, pour ce critère comme pour d'autres, il existe des références philosophiques généralement acceptées qui peuvent être utiles dans le cadre d'un débat en Chambre.

Prenons l'exemple d'une loi qui vise à accroître le commerce international. Supposons que les bénéfices escomptés de cette loi sont suffisamment importants pour qu'elle mérite d'être adoptée. Supposons aussi qu'elle entraîne des coûts importants pour une minorité ou un groupe donné. Que faire? Selon des principes philosophiques utilitaristes, par exemple, qui soutiennent souvent les analyses économiques conventionnelles, une telle loi pourrait être défendable pour la prospérité du pays si les bénéfices sont supérieurs aux coûts. Toutefois, en s'appuyant sur des analyses qui incorporent des notions de mieux-être ou de bien-être, de telles lois pourraient réduire le mieux-être d'un groupe si aucune compensation n'est accordée à ceux qui encaissent les coûts. Dans des cas de force majeure, le Sénat a peut-être le devoir de s'assurer qu'une telle loi prévoit des compensations nécessaires ou, à tout le moins, de faire des observations.

Le quatrième critère aborde la question des impacts sur les provinces et les territoires. Ce critère relève d'un mandat constitutionnel prioritaire pour lequel le Sénat a été créé. Nous ne pouvons y échapper. Nous sommes obligés de tenir compte des effets de la législation fédérale sur les provinces et les territoires que nous représentons. Cette notion permet systématiquement d'informer la Chambre et la population des impacts régionaux d'un projet de loi fédéral.

Le cinquième élément vise à vérifier si les consultations appropriées ont été tenues. Ce critère parle de lui-même. Le Sénat doit savoir quels sont les groupes qui se sont présentés au comité. Par exemple, il s'agirait très simplement de dresser la liste des témoins clés et, si nécessaire, de faire un résumé de leur témoignage.

Selon le sixième critère, toute erreur manifeste de rédaction doit être corrigée. Honorables sénateurs, c'est la moindre des choses de s'assurer que le projet de loi ne contienne aucune coquille et que les versions anglaise et française soient cohérentes. Malgré cela, il arrive parfois que le texte ne soit pas corrigé.

Le septième critère concerne les amendements aux projets de loi qui ont été présentés au comité, mais qui n'ont pas été adoptés par celui-ci, de même que le texte de ces amendements. Ce critère va également de soi. À l'heure actuelle, le Règlement n'impose pas cette mesure. Ce critère permet d'assurer la transparence des débats du comité, surtout dans un contexte où un caucus de sénateurs contrôle le rapport du comité. Comme je le disais précédemment, les règles actuelles sont telles que seuls les amendements présentés et adoptés par le comité font partie du rapport.

Enfin, le dernier critère propose que toute autre question, selon l'avis du comité, doit être portée à l'attention du Sénat.

Certains d'entre vous diront que cette motion alourdira les travaux des comités. C'est sans doute vrai. Toutefois, je crois que cette transparence accrue améliorera la qualité des débats en Chambre, ainsi que la valeur ajoutée de notre travail. Elle encouragera également des débats plus indépendants et moins partisans. D'autres seront du même avis que le sénateur Joyal qui,

en 2014, a soulevé l'idée qu'une telle approche bouleverserait le principe des débats adversaires. J'ai réfléchi à cette approche, et je crois qu'elle n'a pas pour effet d'éteindre tout débat. Bien au contraire, l'approche que je suggère favorise le débat en allant au-delà des affrontements dictés par la ligne de parti. Au lieu que les sénateurs soient simplement pour ou contre un projet de loi, elle leur permet de débattre d'éléments plus pointus et plus précis au sujet de la législation étudiée. Comme l'a d'ailleurs souligné le sénateur Carignan le 12 avril dernier et, hier, le sénateur Housakos, cette approche veille au contrôle de la qualité d'un projet de loi. Elle permet de repérer des lacunes législatives, d'éventuels problèmes constitutionnels, parfois des inexactitudes involontaires, et de proposer des amendements qui améliorent les projets de loi.

Je ne sais pas à quel moment ni si cette motion sera acceptée. J'en appelle toutefois à votre bonne foi, et surtout à votre sens des responsabilités, pour utiliser une telle grille lorsque vous analyserez vous-même les mérites d'un projet de loi. J'invite également les comités à en faire l'expérience dans le cadre de leur étude des projets de loi dont ils sont saisis. En effet, même si cette motion n'est pas insérée dans le Règlement, rien ne nous empêche de nous en inspirer dans la pratique. En outre, on peut lire ce qui suit à la page 147 de *La Procédure du Sénat en pratique*, et je cite :

Qu'il fasse rapport d'un projet de loi avec ou sans amendement, un comité peut aussi présenter des observations sur ce projet de loi. Les comités ont utilisé les observations comme moyen de commenter un large éventail de questions touchant un projet de loi. Cette pratique concorde avec le rôle traditionnel du Sénat en tant que Chambre de second examen.

En d'autres mots, le Règlement le permet. Cette pratique n'est pas utilisée souvent, mais elle pourrait l'être davantage.

En conclusion, les pouvoirs constitutionnels du Sénat sont très importants. Très peu de Chambres hautes ont de tels pouvoirs dans le monde. À la suite d'une recherche que j'ai effectuée en 2014 avec mon adjoint législatif, je peux vous affirmer que la grande majorité des sénats du monde jouissent d'un veto suspensif et non pas d'un veto absolu, comme c'est le cas au Canada. En fait, seule une douzaine de sénats sur les 80 recensés possèdent un droit de veto absolu.

L'adoption de cette motion permet au Sénat de démontrer que, lorsqu'il adopte un projet de loi, c'est que celui-ci satisfait raisonnablement à tous les critères énoncés pour assurer sa cohérence avec l'ensemble de nos lois et pratiques démocratiques. S'il n'affiche aucun défaut manifeste, à part celui d'être d'une certaine couleur politique, on peut se demander sérieusement si le Sénat a la légitimité de s'y opposer. En outre, si un projet de loi ne répond pas aux attentes raisonnables qu'on peut retirer d'une étude objective, le Sénat et les sénateurs pourront expliquer clairement leur décision à la population canadienne. C'est ce que je vous propose. Je vous remercie.

**Des voix :** Bravo!

[Traduction]

**L'honorable Dennis Glen Patterson :** L'honorable sénatrice accepterait-elle de répondre à une ou plusieurs questions?

[Français]

**Son Honneur le Président :** Je m'excuse, sénatrice Bellemare, mais votre temps de parole est écoulé. Désirez-vous cinq minutes de plus?

**La sénatrice Bellemare :** Oui, monsieur le Président.

[Traduction]

**Le sénateur Patterson :** Merci, Votre Honneur.

Je crois que la motion a été présentée le jour même où il a été annoncé que vous étiez l'adjointe législative du représentant du gouvernement au Sénat. Dois-je comprendre que votre motion tendant à ajouter ces huit conditions obligatoires à la charge de travail des comités a reçu la bénédiction et l'imprimatur du représentant du gouvernement au Sénat?

[Français]

**La sénatrice Bellemare :** Sénateur Patterson, je vous remercie de votre question.

[Traduction]

Monsieur le sénateur Patterson, vous pouvez lire le discours que j'ai prononcé au Sénat le 30 septembre 2014. J'y ai expliqué pourquoi nous devrions adopter cette approche dans l'étude de nos projets de loi. Il y a longtemps que j'ai écrit mon discours. Je veux le présenter depuis longtemps et je me suis dit que ce serait maintenant. Par contre, il n'y a aucun rapport entre ce discours et ma nomination.

Par ailleurs, il y a un lien que vous pouvez y percevoir. Je suis une sénatrice indépendante, sans aucune affiliation, et je prends très au sérieux les fonctions que la Constitution me confie. C'est une approche que j'ai adoptée l'an dernier dans beaucoup d'études. C'est pourquoi je me suis opposée au projet de loi C-377 et j'ai appuyé le projet de loi de Michael Chong, par exemple.

C'est pourquoi j'ai voté comme je l'ai fait sur de nombreux projets de loi, comme celui qui portait sur le pape, même si ce n'est pas du tout ma préférence. Je respecte le pape. Ce n'est pas cela que je veux dire, mais avec tous ces noms, toutes ces semaines, j'avais des réserves.

Cette approche permettrait aux sénateurs d'accomplir leurs devoirs avec probité et prudence, en tenant compte de la Constitution et du fait qu'ils ont été nommés. En effet, les sénateurs ne sont pas élus, ce qui les distingue des députés, mais il reste que leur responsabilité consiste à corriger les projets de loi. Nous n'avons pas fait cela pour le projet de loi C-525 adopté l'an dernier, ce qui m'a indignée, ainsi que les sénateurs Tannas et Wallace, entre autres.

Personne n'a expliqué devant le Sénat les amendements que j'avais proposés pour corriger la façon dont le projet de loi était rédigé. Personne n'en a parlé.

Dans bien des cas, et selon mon expérience, les études en comité — bien qu'elles fassent appel à de nombreux experts — ne vont pas au-delà du comité et n'aident pas vraiment le Sénat à tenir un véritable débat à l'étape de la troisième lecture.

Pour ces raisons, j'ai souvent dû m'opposer à tout mon groupe l'an dernier parce que j'appliquais les éléments de ma liste. Je vous invite à faire de même, car c'est de cette façon qu'il faut s'y prendre, selon moi. Je crois que c'est ce que les Canadiens attendent de nous. Ils respectent les juges. Nous ne sommes pas des juges, mais il nous faut néanmoins des critères pour guider l'étude des projets de loi qu'on nous demande d'adopter.

**Le sénateur Patterson :** La sénatrice soutient que cela nous amènera à étudier les projets de loi avec probité et prudence. Est-ce à dire que, depuis 150 ans, le Sénat examine les projets de loi avec mauvaise foi et de manière négligente?

Par ailleurs, vous présentez cette méthodologie non pas comme un guide utile, mais comme une obligation. Selon moi, évaluer l'impact du partage des compétences législatives entre le Parlement et les législatures provinciales et territoriales, par exemple, alourdirait énormément les travaux des comités. Ce seul sujet fait couler beaucoup d'encre dans les tribunaux depuis de nombreuses années.

En ce qui concerne la conformité aux traités et accords internationaux, n'êtes-vous pas préoccupée par le fait de créer beaucoup de travail supplémentaire pour les comités du Sénat, qui ont déjà bien d'autres obligations lorsqu'ils examinent des projets de loi? Il serait peut-être préférable de proposer que ces lignes directrices servent de modèle à suivre plutôt que de faire en sorte qu'elles constituent une obligation.

**La sénatrice Bellemare :** En fait, je propose de dresser une liste de contrôle. Lorsque des gens témoignent devant un comité et parlent de l'aspect constitutionnel, il faudrait le signaler dans le rapport. Il n'est pas nécessaire de regarder de près chaque élément de la liste, mais il faut à tout le moins être disposé à inclure ces questions dans le rapport lorsque des spécialistes viennent en parler.

**L'honorable Yonah Martin (leader suppléante de l'opposition) :** J'invoque le Règlement. La sénatrice Bellemare disposait de cinq minutes. Elle peut en demander cinq de plus. J'ai cru que sa réponse serait brève, mais elle s'est mise à donner des exemples. Si

elle veut davantage de temps, elle doit demander le consentement au Sénat.

**Son Honneur le Président :** Sénatrice Martin, j'ai fait preuve d'indulgence parce que la sénatrice Bellemare avait affirmé que sa réponse serait brève. Je lui accorde plus de temps, puis son temps de parole sera écoulé. Merci d'attirer notre attention à cet égard, sénatrice Martin.

**La sénatrice Bellemare :** Merci, Votre Honneur.

Je disais donc qu'il s'agirait d'un genre de liste de contrôle. Par exemple, nous avons adopté au cours des dernières années des projets de loi qui ont été renvoyés à la Cour suprême. Des gens en avaient entendu parler, mais cela n'était pas mentionné dans le rapport.

Je ne suis pas ici pour juger. Ce n'est pas du tout cela. Je suis ici parce que je souhaite que nous fassions un meilleur travail. Voilà la différence.

Le Sénat évolue. Nous avons vécu une grande crise, et les Canadiens veulent du changement au Sénat. Ils souhaitent que nos études soient effectuées de façon plus indépendante, moins partisane. Ils ne veulent pas que nous procédions comme l'autre endroit, parce que nous ne sommes pas à la Chambre des communes.

---