



DÉBATS DU SÉNAT

1^{re} SESSION • 42^e LÉGISLATURE • VOLUME 150 • NUMÉRO 98

MODERNISATION DU SÉNAT

Adoption du deuxième rapport du comité spécial

Discours de

l'honorable Diane Bellemare

Le jeudi 16 février 2017

LE SÉNAT

Le jeudi 16 février 2017

MODERNISATION DU SÉNAT

ADOPTION DU DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL

L'ordre du jour appelle :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Wells, appuyée par l'honorable sénateur Enverga, tendant à l'adoption du deuxième rapport (intérimaire), tel que modifié, du Comité spécial sénatorial sur la modernisation du Sénat, intitulé *La modernisation du Sénat : Aller de l'avant (Projets de loi omnibus)*, présenté au Sénat le 4 octobre 2016.

L'honorable Diane Bellemare (coordonnatrice législative du gouvernement au Sénat) : Je prends la parole aujourd'hui pour poursuivre l'amorce du discours que j'ai fait la semaine dernière sur la motion qui est liée au rapport sur la modernisation traitant des projets de loi omnibus.

J'ai fait des recherches, mes idées ne sont pas tout à fait encore très linéaires, mais je vais néanmoins prendre la parole aujourd'hui, parce que je comprends qu'on veut transmettre cette motion le plus tôt possible au Comité du Règlement et de la procédure.

Comme je le disais, les projets de loi omnibus au pays ont été adoptés assez rapidement depuis la Confédération. En 1868, il y a eu un premier projet de loi omnibus, selon la Bibliothèque du Parlement. Déjà, en 1923, le caractère omnibus a commencé à susciter des réactions négatives.

• (1530)

Les projets de loi omnibus soulèvent de nombreuses questions, comme je l'ai dit la dernière fois, et je le répète, en ce qui concerne l'exercice de nos devoirs constitutionnels. La motion dont nous sommes saisis vise l'adoption du deuxième rapport du comité spécial. Ce rapport contient deux recommandations. La recommandation n° 9 demande au Comité du Règlement et de la procédure d'élaborer un processus, dans le *Règlement du Sénat*, pour que les projets de loi omnibus soient renvoyés à un comité compétent qui déterminera s'il y a lieu de les scinder. La recommandation n° 10 indique que, lorsque le Sénat applique cette pratique, le gouvernement et la Chambre des communes recevront un avis les informant du renvoi et de la décision du comité de scinder le projet de loi omnibus, le cas échéant.

En examinant ces recommandations de plus près, on s'aperçoit que la demande formulée au Comité du Règlement n'est pas aussi simple qu'elle en a l'air. Je crois qu'il faudra un certain temps avant qu'on soit en mesure d'élaborer un processus clair. Comme je l'ai dit précédemment, il n'existe pas de règle pour le traitement des projets de loi omnibus. Selon les procédures parlementaires à l'autre endroit, on définit un projet de loi omnibus comme étant composé de plusieurs parties connexes, mais indépendantes, qui visent à faire adopter une ou plusieurs lois et/ou à abroger ou à modifier une ou plusieurs lois existantes.

Plusieurs débats ont eu lieu au sujet des projets de loi omnibus et des décisions ont été rendues par les Présidents. Je vous invite à lire les débats tenus en 2014 dans le cadre d'une question soulevée par le sénateur Moore.

Des références existent aussi en ce qui concerne les projets de loi omnibus. L'une d'elles qui, à mon avis, est particulièrement utile, concerne l'objectif visé par les projets de loi omnibus. Le très

honorables Herb Gray, alors leader de l'opposition à la Chambre des communes, disait ce qui suit en 1988 :

La défense essentielle de la procédure omnibus, c'est que le projet de loi en question, bien qu'il cherche à créer ou à modifier beaucoup de lois disparates, a en fait un seul principe de base ou un seul objet fondamental qui justifie toutes les mesures envisagées et qui rend le projet de loi intelligible à des fins parlementaires.

C'est probablement un critère dont le comité devra tenir compte. Comme l'ont soulevé d'autres parlementaires dans les débats qui ont eu lieu par la suite, on peut avoir un principe unificateur qui soit très large. Prenons l'exemple de la prospérité de l'économie canadienne. Ce principe très large peut nous amener à chapeauter plusieurs projets de loi qui, parfois, auraient mérité d'être adoptés en tant que tels, et non dans le cadre d'un projet de loi omnibus. C'est pourquoi j'estime que le débat est important.

Depuis mon arrivée au Sénat, un nombre considérable de projets de loi ont été adoptés dans le cadre de projets de loi d'exécution du budget. Or, il n'est pas toujours nécessaire d'agir de la sorte. Dans le cadre d'un projet de loi d'exécution du budget, on peut annoncer des intentions de politiques publiques et le projet de loi peut réunir toutes les modifications de nature fiscale et budgétaire. Cependant, au cours des dernières années, certains de ces projets de loi n'avaient rien à voir avec l'exécution du budget. À mon bureau, nous avons entamé une recherche pour tenter de dresser une liste de tels projets de loi, mais nous n'avons pas terminé.

Toutefois, pour les nouveaux sénateurs, j'aimerais soulever certains points qui devront être examinés par le Comité du Règlement et qui méritent d'être entendus en cette Chambre. Certains projets de loi qui ont été adoptés auraient pu être scindés. Je pense à un projet de loi sur lequel se sont penchés le Comité des finances et le Comité des affaires sociales. Il s'agit du projet de loi C-4, un projet de loi d'exécution du budget déposé en mars 2013. La section 5 de la partie 3 du budget contenait, par exemple, des modifications au Code canadien du travail qui traitaient de santé et de sécurité au travail. Ce projet de loi visait à modifier la définition de « danger », à éliminer des agents de santé et de sécurité et les agents régionaux de sécurité, à transférer leurs attributions au ministre du Travail, et à améliorer les mécanismes internes de règlement des plaintes des employés concernant les dangers en milieu de travail.

On voit tout de suite que ce projet de loi avait peu de liens avec la nature financière du budget. Surtout, il n'avait pas fait l'objet de consultations préalables. Ce fait a été noté par le Comité des affaires sociales qui, dans son rapport, a souligné le manque de consultation sur cet élément du projet de loi d'exécution du budget. À l'époque, j'étais membre du comité, et j'ai trouvé intéressant de relire les débats que nous avons tenus. Le sénateur Eggleton avait posé une question aux témoins, des représentants patronaux et syndicaux. Sa question se lisait comme suit :

[Traduction]

Merci beaucoup, messieurs, de votre présence et de votre contribution à notre examen de ces dispositions du budget.

La définition de « danger » qui figure actuellement dans le code était le fruit de plusieurs années de travail. Elle avait été adoptée en 2000 et avait fait l'objet d'importantes consultations avec les représentants tant des employeurs que

des employés. Dans le cas de la nouvelle définition, je n'ai pas l'impression qu'il y a eu beaucoup de consultations.

Est-ce que les trois témoins peuvent me dire si des consultations sérieuses ont eu lieu et si elles ont abouti à ce changement de la définition?

[Français]

Le représentant des employeurs, un M. Farrell, a répondu ce qui suit :

[Traduction]

ETCOF n'a pas été consulté avant la rédaction de ces mesures.

C'était la même chose pour le syndicat, d'ailleurs, et l'ensemble des témoins.

Cela m'amène à vous parler de critères que nous devrions peut-être appliquer lorsque nous étudions des projets de loi qui ressemblent à des projets de loi omnibus. Quelle a été l'étendue de

la consultation? Y a-t-il eu consultation? Quel genre de processus a été utilisé? J'ai examiné des projets de loi d'exécution du budget. Je crois que nous devons étudier cet aspect. Cela pourrait être un critère qui nous aide à dégager des conclusions.

[Français]

Plusieurs autres projets de loi d'exécution du budget ont donné lieu à des tensions, et les comités l'ont soulevé.

Avec le Sénat d'aujourd'hui, peut-être verrons-nous moins de projets de loi omnibus de cette nature. Le Sénat est plus indépendant, et la relation qui s'établira avec l'autre endroit prendra acte de ce fait. Dans les derniers projets de loi d'exécution du budget, on sentait un malaise lié au fait que le Sénat était bipartisan. Il était plus facile, dans le cadre d'un projet de loi d'exécution du budget, de regrouper plusieurs projets de loi, qui auraient peut-être mérité d'être étudiés un à un.

Sur ce, je conclus mes remarques.
