

SÉNAT



SENATE

CANADA

DÉBATS DU SÉNAT

1^{re} SESSION

•

42^e LÉGISLATURE

•

VOLUME 150

•

NUMÉRO 102

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—
MOTION D'AMENDEMENT—SUITE DU DÉBAT

Discours de

l'honorable Diane Bellemare

Le mardi 7 mars 2017

LE SÉNAT

Le mardi 7 mars 2017

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—MOTION D'AMENDEMENT—
SUITE DU DÉBAT

L'honorable Diane Bellemare (coordonnatrice législative du gouvernement au Sénat) : Honorables sénateurs, je tenterai d'être brève, étant donné que nous en sommes au 14^e jour et que c'est la deuxième fois que j'ajourne le débat.

Je prends la parole aujourd'hui afin de me prononcer en faveur de l'amendement proposé par la sénatrice Nancy Ruth à la motion que j'ai présentée en mai 2016. La sénatrice Nancy Ruth a proposé d'ajouter un critère dont il faut tenir compte lors de l'étude d'un projet de loi en comité et de la présentation du rapport au Sénat. Ce critère concerne l'analyse comparative approfondie entre les sexes. J'appuie cet amendement, et je remercie la sénatrice de l'avoir proposé.

[Traduction]

En anglais, ce genre d'analyse est communément appelée « gender-based analysis plus » ou « GBA+ ». J'appuie l'amendement. Avant de l'aborder de manière plus approfondie, je veux toutefois expliquer le contexte et la teneur de la motion initiale.

[Français]

La motion initiale, modifiée par la sénatrice Nancy Ruth, propose d'apporter une modification au *Règlement du Sénat* afin de faciliter les débats à l'étape de la troisième lecture, qu'il s'agisse de projets de loi du gouvernement ou de projets de loi présentés par des membres du Sénat ou de la Chambre des communes. Elle s'inscrit dans une réflexion personnelle, amorcée à la suite du renvoi de la Cour suprême concernant la réforme du Sénat en 2014.

Cette motion vise à répondre à la question suivante : quels sont les critères qu'un sénateur désirant porter un regard indépendant et non partisan sur les projets de loi doit prendre en compte afin de justifier sa position à la population canadienne?

Le renvoi de la Cour suprême précise que le Sénat est une Chambre complémentaire et non rivale à la Chambre des communes. Il précise aussi que ce n'est pas le rôle du Sénat que de s'opposer...

[Traduction]

Son Honneur le Président : Honorables sénateurs, il est maintenant 18 heures. Conformément à l'article 3-3(1) du Règlement, je suis obligé de quitter le fauteuil, à moins que nous ne consentions à ne pas tenir compte de l'heure. Vous plaît-il, honorables sénateurs, de faire abstraction de l'heure?

Des voix : D'accord.

[Français]

La sénatrice Bellemare : Le renvoi précise que ce n'est pas le rôle du Sénat que de s'opposer pour le simple plaisir de s'opposer, mais que son rôle est plutôt de porter un second regard attentif aux lois adoptées à l'autre endroit.

[Traduction]

Je cite le renvoi de la Cour suprême, plus précisément les propos de sir John A. Macdonald :

Un sénat dont les membres sont nommés aurait pour rôle de « modérer et [de] considérer avec calme la législation de l'assemblée et [d'] empêcher la maturité de toute loi intempestive ou pernicieuse passée par cette dernière, sans jamais oser s'opposer aux vœux réfléchis et définis des populations » [...]

[Français]

Il est difficile pour un sénateur qui veut exercer son rôle constitutionnel, tel qu'il est précisé dans le renvoi, d'étudier en profondeur tous les projets de loi qui sont déposés au Sénat. Ce sont les comités qui ont la responsabilité d'étudier en profondeur les projets de loi. Ils en font rapport à l'ensemble des sénateurs en vue d'un débat à l'étape de la troisième lecture.

La règle concernant les rapports des comités est peu contraignante. Elle permet au comité d'annexer des observations au rapport. En pratique, les rapports des comités sont peu bavards quant à la nature des délibérations qui ont eu cours. Le Règlement oblige un comité à joindre des observations seulement lorsque ce dernier apporte des amendements au projet de loi, ou encore, lorsqu'il le rejette.

Généralement, le rapport du comité est très succinct. Lorsqu'un projet de loi est étudié en comité et qu'aucun amendement n'est rapporté au Sénat, 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.

Tout simplement. Cette simple phrase constitue le rapport du comité. Le comité n'est pas obligé de rapporter la nature des discussions, comme les questions qui ont été soulevées par les témoins ni même les amendements qui ont été présentés et rejetés.

Depuis très longtemps, depuis que je suis ici, cette unique phrase constitue le rapport de la grande majorité des projets de loi qui sont étudiés en comité. Pourtant, les rapports des comités pourraient être très utiles aux sénateurs qui n'ont pas pu participer à l'étude d'un projet de loi et leur permettraient de se faire une idée sur les différents éléments qui font qu'un projet de loi est un bon projet de loi.

Or, quels sont ces éléments qui font justement qu'un projet de loi qui vient de la Chambre des communes peut être considéré comme un bon projet de loi? Plus spécifiquement, quel test le Sénat doit-il faire subir aux projets de loi à l'étude pour garantir aux Canadiens et aux Canadiennes que le Sénat a bien joué son rôle de second regard objectif?

Le test du Sénat doit être exempt de partisanerie, on le sait. Le test du Sénat doit être différent de celui de l'opposition officielle à l'autre endroit. Il ne peut être la transposition des questions de l'autre endroit, qui sont souvent plus idéologiques. Le test du Sénat, à mon avis, est un test de qualité qui se fonde sur des critères objectifs. En effet, le rôle des sénateurs est lié au contrôle de la qualité. Les sénateurs doivent exercer ce rôle en mettant de côté leurs préférences personnelles et leurs affinités partisans.

La motion n° 89 que j'ai présentée l'an dernier vise justement à cerner certains des éléments essentiels de ce contrôle de la qualité. Si cette motion était adoptée, elle obligerait les comités à annexer à leur rapport les observations des témoins entendus quant à ces éléments essentiels. Cette motion n'oblige pas les comités à faire eux-mêmes une étude en profondeur sur chacune de ces questions. Ce serait irréaliste, compte tenu du temps dont nous disposons pour l'étude de chacun des projets de loi. Cette motion sert plutôt de guide aux membres du comité afin d'orienter les questions qu'ils poseront aux témoins et dont ils feront rapport au Sénat.

Donc, la motion n° 89 vise à modifier le Règlement à l'article 12-23 afin qu'il soit annexé au rapport des observations sur les éléments suivants :

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.

La sénatrice Nancy Ruth a proposé d'ajouter à cette liste l'élément suivant :

d) le fait que le projet de loi a fait l'objet d'une analyse comparative entre les sexes approfondie;

L'ajout que propose la sénatrice Nancy Ruth ne vise pas à obliger le comité à effectuer une analyse comparative approfondie entre les sexes. Elle vise plutôt à poser la question aux experts afin de déterminer si une telle analyse a été effectuée et, si oui, à savoir quels sont les résultats de cette analyse.

[Traduction]

Je veux maintenant parler un peu de l'analyse comparative entre les sexes, ou ACS+. Permettez-moi de commencer en vous donnant la définition de l'ACS+ en me servant des mots de Condition féminine Canada :

L'ACS+ est une méthode d'analyse qui permet d'examiner une politique, un programme ou une initiative en fonction de ses divers effets sur différents groupes de femmes et d'hommes, ainsi que de filles et de garçons. Elle donne un aperçu en remettant en question les présomptions et en saisissant les réalités des femmes et des hommes touchés par une question particulière. Elle fournit aux analystes, aux chercheurs, aux évaluateurs et aux décideurs les moyens d'améliorer les différentes interventions et de tenir compte des conséquences imprévues.

En 1995, dans le cadre de la ratification du Programme d'action de Beijing des Nations-Unies, le gouvernement fédéral s'est engagé à utiliser l'ACS+ pour faire avancer l'égalité des sexes au Canada.

À la demande du Comité permanent de la condition féminine, le Bureau du vérificateur général a produit un rapport sur les pratiques de l'ACS dans six ministères et trois organismes centraux en 2009. Les principales conclusions du rapport ont relevé :

[...] peu ou pas d'éléments probants démontrant l'existence de cadres d'ACS dans les ministères; pas de preuve que l'ACS fait partie du processus décisionnel ou est documentée pendant ce processus; et absence de documentation démontrant que le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor remplissent leur fonction d'examen critique auprès des ministères.

En réponse au rapport de la vérificatrice générale, le ministre de la Condition féminine, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et le Bureau du Conseil privé ont créé le Plan d'action ministériel pour l'analyse comparative entre les sexes à l'automne 2009. Récemment, le gouvernement a réitéré son engagement à l'égard de l'ACS et il travaille à renforcer sa mise en œuvre dans tous les ministères fédéraux.

[Français]

La revue *The Economist* faisait récemment état de l'importance pour les gouvernements d'entreprendre des analyses comparatives approfondies entre les genres. Dans cet article paru dans l'édition du 25 février 2017, on explique comment, par exemple, une telle analyse est utile dans la conception des budgets des gouvernements, puisqu'elle permet de s'attaquer efficacement aux causes des inégalités entre les genres. Ainsi, de telles analyses permettraient de mener des actions plus efficaces que les lois actuelles fondées sur les quotas. On y apprend aussi ce qui suit, et je cite :

[Traduction]

Maintenant, la Banque mondiale appuie la budgétisation dans une perspective sexospécifique. Le FMI ne reconnaissait pas autrefois que la promotion de l'égalité des sexes faisait partie de son travail, mais Christine Lagarde, qui en est aujourd'hui la directrice générale, veut que la budgétisation sexospécifique fasse partie des conseils que donne le FMI aux pays membres.

[Français]

Je remercie la sénatrice Nancy Ruth d'avoir proposé cet amendement. Je le répète, il vise à exercer une pression sur les ministères pour qu'ils entreprennent de telles analyses lorsqu'ils proposent de nouvelles lois; il ne vise pas à ce que le comité qui étudie un projet de loi fasse lui-même cette analyse.

Je pense qu'il s'agit d'un ajout important aux éléments de la motion n° 89. Ce nouveau critère permet de bonifier ma motion, puisque l'analyse comparative entre les sexes permet d'évaluer les effets éventuels de politiques, de programmes, de services et d'autres initiatives sur les femmes et les hommes de différents horizons.

Bien entendu, cette analyse tient compte du genre, mais aussi d'autres facteurs identitaires, tels que l'éducation, la langue et la géographie, pour ne nommer que ceux-là. L'ACS+ ne privilégie pas un genre en particulier, mais vise plutôt, par une série de facteurs, à approfondir l'analyse et à refléter la diversité de la population canadienne. D'ailleurs, le gouvernement de l'Ontario a annoncé, le 12 janvier dernier, la création d'un ministère autonome qui veillera, entre autres, à ce que le genre soit pris en considération dans le cadre de l'élaboration de ses politiques et programmes.

Je crois que ma motion, avec l'amendement proposé par la sénatrice Nancy Ruth, permettra d'accroître la valeur ajoutée des études qui sont menées sur les projets de loi au sein des comités, tout en nous permettant de rendre compte de nos travaux de manière plus transparente et d'exercer pleinement notre devoir constitutionnel de second examen objectif.

Je termine mes propos en soulignant que l'essence de la motion n° 89 a été présentée au Comité sur la modernisation du Sénat. À cet effet, on peut lire les commentaires suivants, inscrits à la fin du premier rapport du Comité spécial sur la modernisation du Sénat :

[Traduction]

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.

[Français]

Enfin, je reprendrai les mots de la sénatrice Nancy Ruth, lorsqu'elle a dit ce qui suit :

[Traduction]

Entre-temps, il est inutile d'attendre. Les comités du Sénat ont le pouvoir de veiller à ce que leurs délibérations et leurs rapports suivent cette méthodologie. Nous pouvons et devrions faire notre travail.