



DÉBATS DU SÉNAT

1^{re} SESSION



44^e LÉGISLATURE



VOLUME 153



NUMÉRO 58

PROJET DE LOI N^o 1 D'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2022

TROISIÈME LECTURE—AJOURNEMENT DU DÉBAT

Discours de
l'honorable Diane Bellemare

Le mercredi 22 juin 2022

LE SÉNAT

Le mercredi 22 juin 2022

PROJET DE LOI N^o 1 D'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2022

TROISIÈME LECTURE—AJOURNEMENT DU DÉBAT

L'honorable Diane Bellemare : J'aimerais d'abord féliciter les sénatrices Moncion et Marshall, respectivement marraine et porte-parole du projet de loi C-19. Je tiens à prendre la parole brièvement à l'étape de la troisième lecture de ce projet de loi.

J'aborderai trois points.

J'aimerais d'abord traiter, comme plusieurs d'entre vous l'ont fait — mais j'aimerais le faire à ma manière —, des questions liées aux déficits démocratiques que posent les projets de loi omnibus d'exécution du budget.

Cette pratique provoque des accrocs au processus démocratique et, comme vous le savez, la raison est la suivante : elle limite les débats et les amendements qu'il pourrait parfois être légitime d'apporter aux projets de loi qu'on nous présente.

En effet, il est beaucoup plus complexe pour le Sénat d'amender le budget que d'amender un projet de loi spécifique, et le temps fixé pour étudier un projet de loi est beaucoup plus limité.

En général, le Sénat adopte le budget du gouvernement sans proposer d'amendements, mais les projets de loi omnibus nous amènent à voter en faveur du budget, même s'il contient des dispositions qui ne sont pas directement liées à la politique fiscale et budgétaire du gouvernement, dispositions auxquelles on pourrait vouloir s'opposer, comme le soulignait la sénatrice Simons.

Un bref survol des projets de loi d'exécution du budget, depuis les débuts du XXI^e siècle, montre que ces projets de loi « mammoths » sont assez récents dans l'histoire du Parlement canadien.

[Traduction]

Pour prouver mon point, permettez-moi de citer un article du journaliste Bill Curry, du *Globe and Mail*, paru aujourd'hui et intitulé : « Le Sénat indique dans des rapports qu'il est préoccupé par les projets de loi d'exécution du budget volumineux avant le vote final au sujet du projet de loi C-19 ». Voici ce qu'il a écrit :

Selon une recherche effectuée par la Bibliothèque du Parlement, on a parlé pour la première fois d'un projet de loi d'exécution du budget en 1991. Pendant les années 1990, il s'agissait de courts documents d'une douzaine de pages chacun.

Les projets de loi d'exécution du budget ont commencé à prendre de l'ampleur pendant la décennie suivante, mais c'est en 2009 et 2010 qu'ils ont atteint plusieurs centaines de pages, alors que le gouvernement était aux prises avec une crise économique mondiale.

[Français]

C'est donc à l'époque du gouvernement Harper que nous avons vu les premiers projets de loi « mammoths ». À l'époque, on s'en souviendra, le ministère des Finances n'annonçait pas à l'avance ce qui allait figurer dans le projet de loi d'exécution du budget. Les

parlementaires étaient souvent surpris de voir ce qu'il pouvait contenir et les ajouts de dernière minute qu'on pouvait y trouver. Je vous donne quelques exemples : dans le projet de loi d'exécution du budget de 2014, on retrouvait des modifications au Code du travail en matière de santé et sécurité, qui avaient été développées sans que les parties aient été consultées.

Dans le projet de loi sur le plan d'action économique de 2015, on retrouvait des dispositions qui modifiaient la Loi sur l'immigration et les réfugiés. On y retrouvait aussi des modifications à la Loi sur l'abolition du registre des armes d'épaule, ce qui a mis fin au débat sur ces questions avec certaines provinces, dont le Québec, qui voulaient garder les données existantes dans le registre.

Voilà des exemples de mesures législatives qui ne devraient pas faire partie d'un projet de loi d'exécution du budget, mais qui mériteraient plutôt de suivre leur propre parcours législatif.

Le gouvernement libéral a adopté — en 2017, je crois — une pratique très semblable, voire la même pratique que le gouvernement conservateur qui l'avait précédé, à la nuance près que les parlementaires sont maintenant prévenus des dispositions législatives qui seront présentées dans le projet de loi d'exécution du budget. Dans le cadre du discours du budget, toute la série de mesures législatives qui seront présentées figure dans une annexe. Cela nous permet de nous préparer.

Le processus est donc plus transparent; il n'est pas plus acceptable pour autant, car ces projets de loi contiennent plusieurs éléments qui n'ont pas vraiment de lien avec le budget. Comme je le disais plus tôt, pensons aux modifications au Code criminel, dans le cas de l'Holocauste, à la modification à la Loi sur les juges, ou encore à la modification à la Loi sur le Parlement; cela fait bien notre affaire, mais ce genre de modifications ne devraient pas se retrouver là.

De plus, ces projets de loi sont souvent trop lourds. D'ailleurs, plusieurs témoins, notamment au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, ont affirmé que certaines sections de la partie 5 du projet de loi, comme la section sur la concurrence, mériteraient d'être présentées dans un projet de loi à part entière.

Bref, ce n'est pas parce qu'un projet de loi a une incidence financière qu'il mérite d'être incorporé au budget, et le fait de retrouver autant de thématiques dans le budget qui ne sont pas liées directement à l'énoncé budgétaire n'est pas une bonne pratique, même si la pratique est plus transparente qu'auparavant.

Il faut se demander pourquoi et comment les gouvernements en sont arrivés là.

On sait que si cette pratique existe, c'est pour faciliter l'adoption de mesures législatives qui, autrement, seraient plus difficiles à faire accepter.

Est-ce aussi en raison de l'élection d'un gouvernement minoritaire? Est-ce la pandémie de COVID-19 ou l'ampleur du programme législatif? Selon moi, ce ne sont pas des excuses valables pour continuer d'augmenter la portée des projets de loi d'exécution du budget.

Une répartition plus équilibrée du dépôt des projets de loi du gouvernement tout au long de l'année fait partie, à mon avis, d'une solution en vue de remédier à l'ampleur des projets de loi « mammouths » d'exécution du budget.

J'invite donc les universitaires et les spécialistes de sciences politiques à donner leur perspective et à proposer des solutions.

Une chose est cependant certaine, et c'est pour cette raison que j'interviens aujourd'hui : si cette pratique continue à prendre de l'ampleur, elle nourrira davantage le scepticisme de la population à l'endroit de notre institution.

Cela dit, je voterai évidemment en faveur de l'adoption du projet de loi C-19, mais je veux profiter de l'occasion pour demander au gouvernement de ne pas inclure, dans le prochain projet de loi d'exécution du budget, un projet de loi qui soutiendra la réforme de l'assurance-emploi. C'est d'ailleurs mon deuxième point.

[Traduction]

Dans le discours du budget, le gouvernement a annoncé qu'il rendra public son plan à long terme pour l'avenir du programme d'assurance-emploi après que les consultations seront terminées.

Comprenons-nous bien. Il serait inapproprié d'inclure ce plan dans un projet de loi d'exécution du budget et les raisons sont évidentes. Nous aurions de la difficulté à mener une étude approfondie sur cette réforme, qui est fondamentale pour la vitalité de notre marché du travail. Nous ne pourrions pas connaître les répercussions régionales et suggérer des ajustements à valeur ajoutée.

Cependant, j'aimerais en profiter pour insister sur la nécessité de mener un processus de consultation itératif auprès des partenaires du marché du travail, car ce sont eux qui financent entièrement ce programme social. Ce que j'ai proposé dans le projet de loi S-244 que j'ai récemment présenté amènerait un ajout essentiel à la Commission de l'assurance-emploi. Cela pourrait grandement contribuer à améliorer la réforme du programme d'assurance-emploi. Il propose de renforcer le dialogue social au sein de la Commission de l'assurance-emploi. Un processus de consultation itératif comme celui dont il est question peut s'avérer extrêmement utile et novateur dans ce contexte. Je poursuivrai mon travail dans ce dossier à notre retour, en septembre. Je rappelle, comme vous le savez peut-être, que le projet de loi S-244 a reçu l'appui des principaux intervenants du marché du travail, dont le Congrès du travail du Canada et la Chambre de commerce du Canada.

Je pense que le Sénat peut jouer un rôle important dans le dossier de l'assurance-emploi parce qu'il compte un groupe de sénateurs bien informés qui s'investiraient dans la réforme. Nous pourrions avoir le temps de faire une étude approfondie, surtout si le gouvernement nous demande de procéder à une étude préalable du projet de loi.

[Français]

En terminant, je tiens à souligner que le Sénat peut faire une différence dans la qualité de la législation. Il l'a fait par le passé. Le Sénat a exercé son influence en étudiant le projet de loi C-19, même s'il n'y a pas apporté d'amendements. C'est mon troisième point.

[Traduction]

Rappelons que lorsque le projet de loi C-19 a été déposé à la Chambre des communes, la partie 5 comprenait 32 sections. Elle en compte maintenant 31.

Nous sommes reconnaissants au sénateur Yussuff de son leadership, grâce auquel nous avons pu persuader le gouvernement et la ministre Qualtrough de retirer la section 32; elle portait sur la création d'un nouveau conseil d'appel de l'assurance-emploi qui aurait remplacé le processus d'appel relevant du Tribunal de la sécurité sociale du Canada. Cette section a été éliminée en raison des objections unanimes exprimées par les associations syndicales et les associations d'employeurs.

[Français]

Le gouvernement était sûrement de bonne foi en proposant une réforme. Il souhaitait que cette dernière réponde aux doléances des travailleurs et des employeurs. Cependant, il a raté sa cible.

Si les propositions visant à renforcer le dialogue social à la Commission de l'assurance-emploi qui étaient prévues dans le projet de loi S-244 avaient été en vigueur, le gouvernement n'aurait pas raté sa cible. Les parties prenantes auraient pu signaler les situations problématiques dès le départ et proposer une réforme du tribunal qui aurait vraiment répondu aux besoins.

En terminant, je veux souligner l'énorme travail que tous les sénateurs ont accompli dans l'étude du projet de loi C-19. Je tiens plus particulièrement à féliciter la marraine du projet de loi, la sénatrice Lucie Moncion, ainsi que la porte-parole, la sénatrice Elizabeth Marshall. Merci. *Meegwetch.*