



# DÉBATS DU SÉNAT

---

1<sup>re</sup> SESSION • 42<sup>e</sup> LÉGISLATURE • VOLUME 150 • NUMÉRO 33

---

## LE TRAVAIL LÉGISLATIF DU SÉNAT

Interpellation—Ajournement du débat

Discours de

l'honorable Diane Bellemare

Le jeudi 5 mai 2016

## LE SÉNAT

Le jeudi 5 mai 2016

### LE TRAVAIL LÉGISLATIF DU SÉNAT

#### INTERPELLATION—AJOURNEMENT DU DÉBAT

**L'honorable Diane Bellemare**, ayant donné préavis le 24 mars 2016 :

Qu'elle attirera l'attention du Sénat sur le travail législatif qu'a accompli le Sénat de la 24<sup>e</sup> à la 41<sup>e</sup> législature et concernant des éléments d'évaluation.

— Honorables sénateurs, je vais tenter d'être assez brève dans mes réflexions.

Je veux vous faire part aujourd'hui d'un travail que nous avons entrepris au sein de mon bureau avec mon adjoint législatif, ainsi qu'avec la Bibliothèque du Parlement, afin de colliger un ensemble de données statistiques sur le travail législatif que le Sénat a accompli depuis 1960, donc de la 26<sup>e</sup> législature jusqu'à aujourd'hui.

• (1520)

Des données statistiques brutes sont disponibles sur mon site web, et je vous invite à les consulter. À l'aide de cette analyse, j'ai voulu répondre à une question qu'on m'a souvent posée : « Que faites-vous au Sénat? Quelle est votre valeur ajoutée? »

Mon réflexe d'économiste a été d'essayer de trouver des faits, un indicateur de notre travail législatif. Nous avons bénéficié du travail de la Bibliothèque du Parlement, et je me suis beaucoup inspirée du travail d'un professeur et politologue, qui s'appelle Andrew Heard, qui a fait une analyse statistique semblable à celle qui est présentée sur le site web, sauf que la sienne se termine en 2000. Cependant, il a récemment actualisé ses données et il a présenté un mémoire très intéressant au Comité sur la modernisation du Sénat, que j'ai également affiché sur mon site.

J'aimerais rappeler les faits saillants de cette analyse. Comme vous le savez tous, il existe plusieurs catégories de projets de loi. Ceux dont on parle le plus, ce sont les projets de loi du gouvernement. Il y a aussi les projets de loi d'intérêt public présentés par un député à la Chambre des communes, et ceux qui sont présentés par un sénateur au Sénat. Enfin, il y a les projets de loi d'intérêt privé présentés à la Chambre des communes et ceux qui sont présentés au Sénat, tous devant être adoptés par les deux Chambres avant l'étape de la sanction royale.

Ce qui m'a grandement surprise, c'est que, de 1960 jusqu'à la fin de la 41<sup>e</sup> législature, 12 774 projets de loi ont été déposés au Parlement canadien. Ce total représente 710 projets de loi par législature, ce qui constitue beaucoup de travail, mais peu de ces projets de loi ont reçu la sanction royale. Selon nos données, environ 20 p. 100 des projets de loi déposés au Parlement ont reçu la sanction royale.

Les données statistiques indiquent une tendance à la hausse du nombre de projets de loi déposés au Parlement et une tendance à la baisse du pourcentage de ceux qui sont sanctionnés. La bonne nouvelle dans tout cela, c'est que, heureusement, tous les projets présentés ne sont pas adoptés. Imaginez le contraire. Nous souffririons sans doute d'une intoxication législative.

Beaucoup de projets de loi sont rejetés à la Chambre des communes. Si on examine les données de 1997 à 2015, on constate que 80 p. 100 des projets de loi ne passent pas les murs de la Chambre des communes. Au Sénat, le pourcentage des projets de loi

qui ne passent pas les murs du Sénat oscille plutôt autour de 40 p. 100.

Les données indiquent aussi que, à la Chambre des communes, beaucoup de projets de loi sont présentés par les députés de l'opposition. Ceux-ci suscitent des débats, mais ils ne se rendront pas au Sénat.

Au Sénat, beaucoup de projets de loi sont déposés par un sénateur, mais très peu sont adoptés. De 1997 à 2015, les sénateurs ont déposé en moyenne 59 projets de loi d'intérêt public par législature et, de ce nombre, seulement 4 projets de loi ont reçu la sanction royale.

J'aimerais donc dire aux nouveaux sénateurs que, s'ils veulent présenter un projet de loi, ils doivent être très patients, parce que, finalement, ces projets de loi ne sont pas nécessairement rejetés, mais ils meurent au Feuilleton et, souvent, on les revoit dans une session parlementaire ultérieure. C'est le cas, par exemple, du projet de loi S-204 qui a été présenté par le sénateur Moore, et qui revient de session en session au Sénat depuis 2008.

Toutefois, au cours de la dernière législature, soit de 2011 à 2015, le Sénat a fait bonne figure avec 9 projets de loi sanctionnés sur les 56 projets de loi d'intérêt public déposés par un sénateur. C'est une proportion de 16 p. 100, ce qui est plus élevé que la moyenne de 6 p. 100 qu'on observait durant la longue période.

De plus, lors de la dernière législature, plusieurs projets de loi émanant du Sénat visaient à instituer des journées marquantes, comme la célébration d'un événement spécial, la commémoration des anciens combattants de la guerre de Corée, la Journée nationale de la philanthropie ou, encore, la Journée nationale du violon traditionnel.

De plus, certains projets de loi modifiaient des lois importantes. Par exemple, le sénateur Runciman a réussi à faire adopter le projet de loi S-221, qui modifiait le Code criminel pour faire en sorte d'exiger que le tribunal considère comme circonstance aggravante pour la détermination de la peine le fait que la victime de voies de fait soit le conducteur d'un véhicule de transport en commun.

Les données statistiques révèlent que le Sénat fait un travail d'élagage des projets de loi qui émanent des sénateurs. Toutefois, la grande majorité des projets de loi que le Sénat reçoit de la Chambre des communes obtiennent la sanction royale. Ainsi, de 1997 à 2015, 87 p. 100 des projets de loi émanant de la Chambre des communes ont été sanctionnés par le Sénat, la plupart sans amendements. Au total, pendant cette période, 33 projets de loi ont été sanctionnés avec amendements, ce qui représente 6,3 p. 100 des projets de loi sanctionnés. Il faut aussi préciser que ce sont généralement des projets de loi émanant du gouvernement.

Le document d'Andrew Heard est fort utile pour comprendre le cheminement au Sénat des projets de loi d'initiative gouvernementale. Il a récemment mis à jour son analyse statistique. Dans le nouveau rapport d'analyse qu'il a soumis au Comité sur la modernisation du Sénat, on apprend que près de 80 p. 100 des projets de loi étudiés au Sénat sont des projets de loi du gouvernement et que 91 p. 100 d'entre eux reçoivent la sanction royale. Pendant cette période, 26 des 427 projets de loi du gouvernement qui ont été sanctionnés ont été amendés, soit 7 p. 100.

Comme le remarque Andrew Heard, les projets de loi du gouvernement bénéficient très souvent d'une voie rapide au Sénat. En effet, 23 p. 100 des projets de loi du gouvernement ne sont pas étudiés en profondeur en comité, et ils sont adoptés en une journée ou deux. Il affirme toutefois que 77 p. 100 des projets de loi sont analysés plus en profondeur, ce qui n'est pas si mal.

De plus, le temps passé en comité pour les projets de loi du gouvernement est très court par rapport au temps passé en comité pour les projets de loi d'initiative gouvernementale. Bref, Andrew Heard en conclut que les projets de loi du gouvernement sont rarement amendés, et qu'ils ne sont pas non plus rejetés directement ou indirectement. Évidemment, certains meurent au Feuilleton. Toutefois, ce sont souvent des projets de loi qui sont déposés peu de temps avant une prorogation et qui, généralement, reviendront si le gouvernement est réélu.

• (1530)

Quand les projets de loi du gouvernement sont amendés, la réponse de la Chambre des communes ne tarde généralement pas. Plus de la moitié du temps, la Chambre des communes approuve les amendements du Sénat en trois semaines. Heard remarque que, au cours de la période étudiée, l'autre endroit a pris plus de 60 jours pour revoir les amendements à deux reprises seulement.

Lors de la dernière législature, le Sénat a amendé officiellement un seul projet de loi du gouvernement. Il s'agit du projet de loi C-10, Loi sur la sécurité des rues et des communautés. Ce projet de loi a été adopté par le Sénat à l'étape de la troisième lecture avec six amendements, le 1<sup>er</sup> mars 2012. La Chambre des communes a accepté les amendements du Sénat le 12 mars 2012, et le projet de loi a reçu la sanction royale le 13 mars. Cela prouve que le processus d'amendement par le Sénat peut se faire rapidement quand il y a une volonté politique.

Enfin, selon le professeur Heard, il semble que la discipline de parti joue un rôle important dans le cheminement des projets de loi du gouvernement au Sénat.

Cette étude du cheminement législatif des projets de loi du gouvernement corrobore l'opinion courante de la population à l'égard du travail législatif du Sénat. C'est pourquoi le professeur Heard conclut que des changements doivent être entrepris afin d'améliorer le travail législatif du Sénat et d'en rendre compte aux Canadiens.

Heard remarque aussi que les projets de loi présentés par les députés ne reçoivent pas toute l'attention qu'ils méritent, même s'ils ont fait l'objet d'un vote majoritaire à la Chambre des communes. Les tableaux statistiques présentés sur mon site web corroborent également cette réalité. Sur la période de référence de 1997 à 2015, le Sénat a laissé mourir au Feuilleton 14 p. 100 des projets de loi provenant de la Chambre des communes, soit un total de 89 projets de loi, essentiellement des projets de loi présentés par des députés. En fait, selon les données du professeur Heard, ces projets de loi passent de quatre à cinq fois plus de temps au Sénat que les projets de loi du gouvernement. Ils sont rarement amendés et meurent au Feuilleton. Lors de la 41<sup>e</sup> législature, nous avons laissé mourir au Feuilleton 19 projets de loi d'initiative parlementaire.

Comment expliquer cela? On peut invoquer plusieurs raisons. Les sénateurs peuvent être trop divisés sur l'issue du vote. C'est peut-être aussi le fait que des pressions politiques sont exercées pour empêcher l'adoption de ces projets de loi. En effet, on peut se demander pourquoi le projet de loi C-290 concernant les paris sportifs uniques, le projet de loi C-279 concernant l'identité de genre, ou encore le projet de loi C-520 visant à soutenir l'impartialité politique des bureaux des

agents du Parlement sont morts au Feuilleton. Pour quelles raisons ces projets de loi n'ont-ils pas été mis aux voix? Est-ce par manque de temps ou s'agit-il d'un veto discret?

C'est plutôt la conclusion à laquelle arrive le professeur Heard : le Sénat n'amende pas, mais exerce discrètement un certain veto, non pas sur les projets de loi du gouvernement, mais sur les projets de loi d'initiative parlementaire. Une telle situation engendre certainement un déficit démocratique, parce que la population doit savoir pourquoi les projets de loi adoptés à l'autre endroit ne passent pas la rampe ici.

Comparons notre travail législatif à celui d'autres sénats dans le monde. Même si les comparaisons internationales sont boiteuses, car on ne compare pas toujours des pommes avec des pommes, elles peuvent néanmoins nous éclairer un peu.

En France, par exemple, de 2013 à 2015, 107 amendements ont été définitivement adoptés dans la législation étudiée. En Australie, en 2015 seulement, le Sénat a fait adopter 57 amendements dans les projets de loi sanctionnés. Au Royaume-Uni, les chiffres sont faramineux. La Chambre des lords rapporte 1 163 amendements en 2014-2015. Il est vrai que la Chambre des lords effectue également de la révision réglementaire, mais, tout de même, ces statistiques parlent d'elles-mêmes.

Bref, que dire de notre travail de révision législative? Est-ce trop peu? Le travail législatif de la Chambre des communes est-il à ce point parfait qu'il ne nécessite aucun amendement? Le travail du Sénat est-il subtil au point de ne laisser aucune trace visible?

**Son Honneur le Président :** Les honorables sénateurs accordent-ils plus de temps à l'honorable sénatrice?

**Des voix :** D'accord.

**La sénatrice Bellemare :** Comme le souligne le professeur Thomas dans un article tiré de l'ouvrage produit par le sénateur Joyal qui commente le travail statistique du professeur Heard, il est sûr que les données statistiques peuvent cacher la subtilité du travail du Sénat. Cette interpellation vise justement à mettre en lumière plus concrètement la subtilité du travail législatif effectué par le Sénat. Ces renseignements nous seront utiles afin d'améliorer notre travail législatif.

Notre travail est peut-être utile dans le cadre d'études préalables, mais les données ne le démontrent pas. Si nous réussissons à amender des projets de loi dans le cadre d'études préalables, il faudrait que les Canadiens le sachent ou, à tout le moins, il faudrait en laisser une trace.

J'ai lancé cette interpellation pour que les sénateurs qui sont ici depuis longtemps puissent nourrir ces données statistiques et parler de leurs propres expériences.

En conclusion, les données donnent raison à l'opinion populaire, mais elles démontrent également qu'il y a un déficit démocratique par rapport aux projets de loi d'initiative parlementaire, ce sur quoi nous devons absolument nous pencher.

De plus, notre travail de révision législative au Sénat n'est pas transparent. À mon avis, afin de nous assurer que la révision législative soit transparente, les rapports des comités devraient être plus substantiels dans le cadre de l'étude de projets de loi émanant de la Chambre des communes. Voilà pourquoi j'ai lancé cette motion, dont je vous reparlerai à une autre occasion.

Je vous remercie.