



Second examen objectif : L'inévitable débat sur les débats

Mars 2017

TABLE DES MATIÈRES

Second examen objectif : L'inévitable débat sur les débats

	Page
A. L'avenir du Sénat est entre les mains de ses sénateurs	3
B. Le second examen objectif implique la prise de décisions	5
a. La corrosion du second examen objectif	7
b. Choisir la voie de l'avenir	11
c. Que faire? Un statu quo tolérable, mais loin d'être idéal	11
d. La sagesse douteuse derrière les limites de temps uniformes	13
e. Instauration d'un jour de fin des travaux : une option qui ne convient guère	13
f. Piste de solution prometteuse : adoption d'échéanciers sur mesure et création d'un comité des travaux du Sénat	15
C. Conclusion	21

Second examen objectif : L'inévitable débat sur les débats

A. L'avenir du Sénat est entre les mains de ses sénateurs

Un vent de changement souffle sur la Chambre rouge du Canada. Les tactiques partisans perdent rapidement de leur valeur. La présence accrue et croissante de sénateurs indépendants rend inappropriées et malhabiles les stratégies partisans employées par certains sénateurs, notamment pour retarder les travaux. Les bouleversements dans la composition du Sénat ont engendré un réel désir d'exécuter efficacement le travail du Parlement au nom des Canadiens et laisser dans le passé l'obstruction procédurale.

Il s'agit d'une bonne nouvelle pour les Canadiens. Ces derniers ont été clairs : ils veulent un Parlement moins empreint de partisanerie et plus axé sur le contenu des politiques publiques. En ce sens, la transformation du Sénat en une chambre moins tactique et partisane est un pas dans la bonne direction. À cette fin, je propose un processus innovateur qui réduirait l'obstruction menée par des intérêts partisans et contribuerait à des débats de fond dans le Sénat.

Plusieurs années de dommage réputationnelle ont entraîné un vent de changement. Le Sénat a aujourd'hui la possibilité d'être à la hauteur de l'idéal promis par les fondateurs du Canada. Sir John A. MacDonald voyait la Chambre haute comme un contrepoids objectif et responsable à la loi de la majorité. Lui-même disait que la Chambre haute devait être indépendante. George Brown, quant à lui, parlait du désir de « faire de la Chambre haute un corps parfaitement indépendant, un corps qui serait dans la meilleure position possible pour étudier sans passion les mesures de cette Chambre [des communes], et défendre les intérêts publics contre toute tentative de législation hâtive ou entachée d'esprit de parti ». Ce qu'il craignait le plus d'une chambre haute élue, c'était l'apparition de l'esprit partisan dans son enceinte.

Pour les Canadiens qui ont vu la réputation du Sénat sombrer dans les abysses lors d'une période de partisanerie excessive, de divers scandales et d'ingérence de la part de l'exécutif, il est grandement temps de concrétiser la promesse des fondateurs. J'espère qu'avec le renouvellement actuel, les Canadiens verront le Sénat comme une institution noble qui renforce la démocratie parlementaire au lieu de la miner.

Rien ne garantit la réussite d'un Sénat moins partisan et plus indépendant. Les anciens sénateurs Michael Kirby et Hugh Segal nous rappellent élégamment ce fait au début de leur rapport intitulé *Une chambre unie : comment faire fonctionner l'indépendance au Sénat*. Ils notent que :

Le nouveau processus de nomination instauré en janvier [2016] ne garantit en rien qu'un Sénat indépendant sera une réussite. Pas plus qu'il ne le condamne à l'échec. Cette réussite dépendra de la sagesse et de la souplesse dont sauront faire preuve les hommes et les femmes appelés à servir au Sénat : les objectifs qu'ils se fixeront, les processus opérationnels qu'ils choisiront et la bonne volonté qu'ils manifesteront dans une chambre actuellement divisée par la partisanerie et, encore plus au cours des dernières décennies, dépendante des instructions reçues des chefs de parti à la Chambre des communes. Les sénateurs d'aujourd'hui ont une chance exceptionnelle de sortir leur institution affaiblie de sa torpeur et de mettre en valeur sa contribution à la saine gouvernance du Canada¹.

Il faut que les sénateurs tiennent compte de cet appel à l'action. Le succès ou l'échec de cette expérience de renouvellement du Sénat dépendra de la voie que les sénateurs traceront collectivement pour la Chambre rouge. Comme je l'ai souvent répété : la décision ultime concernant la cadence et la forme que prendra le changement au Sénat n'appartient pas à un sénateur, mais à l'ensemble des sénateurs. Cette décision, lourde de responsabilités, *nous* appartient.

Est-ce que le nouveau processus de nomination non-partisan et fondé sur le mérite deviendra-t-il la norme historique ou est-ce qu'un futur premier ministre rétablira les nominations partisanses? La réponse aura une incidence majeure sur le fonctionnement du Parlement, et les chefs des partis politiques fédéraux devront se forger une opinion. Quelle que soit l'avenir, un grand nombre de sénateurs indépendants occuperont leurs sièges pendant de nombreuses années et continueront à jouer un rôle institutionnel important.

Le soutien du public à un Sénat indépendant dépendra de l'appréciation par les Canadiens des réalisations du Sénat au cours des prochaines années. L'évaluation que feront les décideurs et les journalistes du traitement réservé par le Sénat aux projets de loi du gouvernement aura aussi une incidence. Si on constate qu'un Sénat composé de sénateurs indépendants est incapable de traiter efficacement et adéquatement les affaires du gouvernement, il est fort probable que le Sénat revienne à un modèle de contrôle d'approche descendante.

Pour faire taire les critiques, le Sénat renouvelé doit se bâtir un bilan éloquent dans un temps de bouleversements. Ceci commence d'abord et avant tout l'étude constructive de second examen des projets de loi du gouvernement. Le Sénat étant l'un des deux organes législatifs du Parlement, le traitement des projets de loi du gouvernement présentés au nom des Canadiens est de loin sa fonction la plus importante. Le public doit voir que le Sénat, même dans un moment de changement transformationnel, qu'il est capable d'exercer un second examen objectif de façon rigoureuse, exhaustive, délibérée et rapide. Il ne s'agit pas d'un loisir à temps partiel, mais bien de la fonction principale du sénateur. Nous devons déterminer la meilleure façon de nous en acquitter. Tous les sénateurs ont le devoir non seulement d'examiner les projets de loi du gouvernement, mais également de trancher dans un délai raisonnable, en mettant de côté les joutes partisanses et en se concentrant sur la politique publique. J'espère que mes réflexions susciteront une discussion constructive entre les affiliations à propos de ces responsabilités.

Dans le présent document, j'ai choisi d'aborder le processus d'examen des projets de loi d'un point de vue procédural. Plus particulièrement, je tenterai de répondre à la question suivante : comment en arriver à un processus de débat, de délibération et de décision qui soit rigoureux, consensuel, ordonné et moins tactique? À mon avis, la création d'un nouveau « comité des travaux du Sénat », comme mandat d'organiser les débats et les délibérations des affaires du Sénat constitue une excellente piste de solution. Un tel comité aurait comme mandat d'organiser les débats et les délibérations des affaires du Sénat. Il s'agirait d'un forum transparent de consultation et de prise de décisions concernant le processus parlementaire du Sénat, incluant la planification des travaux parlementaires. Ultimement, un tel comité renforcerait le débat sur les questions de fond au Sénat.

Le physicien théoricien Stephen Hawking a dit : « L'intelligence, c'est la capacité de s'adapter au changement. » Étant donné la richesse humaine à la Chambre rouge du Canada, je suis convaincu que les sénateurs réussiront à prouver la valeur publique d'un Sénat plus indépendant et moins partisan.

B – Le second examen objectif implique la prise de décisions

Depuis la Confédération, le Sénat était formé de deux caucus partisans organisés : l'un représente le gouvernement, l'autre, l'opposition. Les conservateurs et les libéraux ont toujours occupé ces deux positions. Dans ce contexte de duopole, les différents gouvernements canadiens ont toujours réussi à faire progresser leurs projets de loi au Sénat de façon relativement ordonnée, grâce à une discipline de parti très rigoureuse du côté du gouvernement.

Au fil du temps, le Sénat s'est doté d'outils procéduraux pour faciliter l'examen rapide des affaires du gouvernement et pour contrer les tactiques dilatoires. Parmi ces outils, citons l'« attribution de temps », mesure qui permet au gouvernement de limiter le débat sur une affaire du gouvernement à un moment précis du processus législatif. L'attribution de temps n'est valide que pour les affaires du gouvernement. L'avancement des projets de loi du gouvernement est généralement assuré par la négociation entre les leaders par les « moyens habituels » (rencontres hebdomadaires officieuses entre le leader du caucus conservateur et celui du caucus libéral) ou, en de rares cas, par l'imposition de l'attribution de temps par le caucus du gouvernement.

En grande partie, en raison de son utilisation abusive par les différents gouvernements majoritaires, l'attribution de temps est maintenant vue comme une arme procédurale pour limiter le débat et bâillonner l'opposition. Le Canada n'est pas le seul endroit dans le monde où l'attribution de temps a perdu de sa popularité : les parlementaires britanniques l'appellent la « guillotine ».

Dans le feu du débat sur l'attribution de temps, on a toutefois tendance à oublier que l'objectif premier était non seulement de permettre au gouvernement majoritaire de gérer l'échéancier de la chambre législative, mais aussi de limiter le recours par l'opposition à des tactiques visant à retarder et à entraver délibérément le progrès des projets de loi :

En effet, la procédure parlementaire offre aux députés de l'opposition différentes possibilités de se faire entendre, notamment s'ils souhaitent éviter qu'un projet de loi émanant du gouvernement soit adopté rapidement. Multiplications des motions, des amendements, emploi de l'ensemble des temps de parole disponibles en Chambre comme en comité, constituent autant de mesures pour freiner l'adoption d'une loi. D'ailleurs, lorsque ces procédés sont employés de façon orchestrée et systématique, on peut parler de « filibuster ». Cette stratégie parlementaire, reposant sur le recours à des mesures dilatoires, a pour effet de retarder une décision de la Chambre. En contrepartie, la majorité ministérielle dispose de certains outils pour accélérer les travaux².

Autrement dit, s'il faut décrier le recours abusif à l'attribution de temps, il en est de même pour les tactiques dilatoires qui étouffent les débats de fond sur les politiques. Il s'agit ici de deux côtés d'une même médaille. Malheureusement, conformément aux règles actuelles du Sénat, en l'absence de l'attribution de temps, les sénateurs obstructionnistes peuvent reporter les votes en ajournant le débat presque indéfiniment. Les tentatives de demande pour un vote immédiat afin de faire progresser le projet de loi peuvent être bloquées, ce qui entraîne une lutte pouvant durer des jours et monopoliser le temps de la Chambre.

Malgré le bien-fondé de l'attribution de temps, étant donné que le duopole des conservateurs et des libéraux à la Chambre rouge n'existe plus, il faut repenser le processus entourant le débat des projets de loi du gouvernement et, potentiellement, celui entourant les autres affaires du Sénat.

Au Canada, les mécanismes comme l'attribution de temps ont été conçus dans un contexte où le processus législatif était dominé par deux partis : le caucus du gouvernement et celui de l'opposition. L'attribution de temps se voulait aussi un outil utilisé par le gouvernement pour profiter de sa majorité. À la Chambre des communes, le gouvernement majoritaire détient nécessairement plus de sièges et peut imposer l'attribution de temps en ordonnant à suffisamment de députés d'agir ou en les convainquant de le faire. De même, au Sénat, à part quelques exceptions historiques, le caucus du gouvernement a presque toujours eu la majorité des sièges puisque, jusqu'à maintenant, le premier ministre nommait les sénateurs parmi les membres de son parti.

Aujourd'hui, toutefois, le Sénat est en transition. Il vit une transformation sismique et voit ses rangs se gonfler de sénateurs indépendants choisis par un processus visant à rétablir la crédibilité de l'institution. Comme le sénateur conservateur Stephen Greene et son conseiller Christopher Reed le disent dans leur document intitulé *La courageuse nouvelle réalité du Sénat* : « Le Sénat du

Canada d'aujourd'hui ne ressemble pas à celui de l'avenir, même à celui de l'avenir proche, et il ne peut pas reprendre sa forme d'autrefois³ ».

Actuellement, le Sénat comprend un caucus de l'opposition formé de conservateurs (**l'opposition**). L'opposition occupe 39 des 105 sièges au Sénat et ne se gêne pas pour utiliser des tactiques dilatoires, possiblement planifiées et coordonnées avec le leader conservateur à la Chambre des communes aux réunions hebdomadaires du caucus national conservateur. Toutefois, il n'existe plus de caucus du gouvernement pour imposer l'attribution de temps avec des votes dictés par le parti. Le gouvernement est plutôt représenté par trois sénateurs qui, s'ils veulent imposer une attribution de temps, conformément aux règles actuelles, doivent obtenir par persuasion morale l'appui d'une majorité de sénateurs. Parmi les facteurs pertinents pour limiter le débat, citons le contenu politique et l'urgence d'une affaire du gouvernement ainsi que l'obligation institutionnelle du Sénat de respecter la volonté démocratique des Canadiens.

Les règles actuelles du Sénat retardent les affaires du gouvernement plus qu'elles ne les accélèrent. Il faut rétablir l'équilibre procédural, et c'est pourquoi les règles doivent évoluer.

a) La Corrosion du second examen objectif

L'opposition au Sénat profite du vide de pouvoir créé par l'élimination du caucus du gouvernement, sauf qu'au lieu de le remplir de discussions de fond et de politiques, trop souvent elle maximise la perte de temps. Sans la présence d'un caucus du gouvernement pour contrer l'obstruction de l'opposition, le Parti conservateur du Canada est quasiment libre de retarder les travaux toujours et encore. La stratégie semble consister à ralentir le plus possible l'étude des projets de loi du gouvernement, même ceux qui donnent suite à des promesses électorales. La direction de l'opposition retarde tout progrès en ajournant systématiquement le débat. Aux tentatives visant à forcer la tenue de votes pour faire avancer les projets de loi, on répond par des menaces d'obstruction.

Dans notre démocratie, les Canadiens doivent être assurés que la Chambre haute procède à l'examen des projets de loi du gouvernement dans des délais raisonnables. Ce principe est d'une telle importance pour la bonne santé du bicamérisme, qu'à Westminster, la Chambre des lords est soumise à une convention de longue date qui exige que les affaires de l'État devraient être examinées dans un délai raisonnable. Dans d'autres pays, les deuxièmes chambres sont soumises à des délais stricts pour faire l'examen des affaires de l'État. Dans ces pays, si la Chambre haute n'a pas pris une décision dans les délais prévus, le projet de loi est réputé avoir été adopté automatiquement. Le Sénat du Canada n'est pas soumis à des règles semblables. En théorie, la chambre rouge peut reporter l'adoption d'un projet de loi pratiquement indéfiniment.

La direction de l'opposition aura beau prétendre que ses membres ne font qu'exercer leurs droits prévus par les usages et procédures parlementaires, mais

ces droits peuvent être exercés de façon irresponsable. Dans ce cas, le Parti conservateur du Canada profite d'un Sénat en transition vers la non-partisanerie pour s'attirer des faveurs politiques en prétendant que le gouvernement n'est pas productif. Tout avocat plaçant conviendrait qu'on peut renverser la procédure légale pour nuire au déroulement du travail législatif. Il en va de même pour la procédure parlementaire.

Mais ne me croyez pas sur parole, examinons plutôt les faits.

À la présente législature, aucune motion sur l'attribution de temps n'a été présentée au Sénat, et les affaires du gouvernement sont traitées à pas de tortue. À titre comparatif, à la 41^e législature, le gouvernement conservateur a eu recours à l'attribution de temps à plus de 20 occasions au Sénat.

Il est intéressant d'examiner le traitement que certains projets de loi du gouvernement ont reçu au Sénat depuis l'élection de 2015.

Le projet de loi C-6 erre dans les limbes du Sénat depuis juin dernier. Ce projet de loi donne suite à une promesse électorale visant à abroger les dispositions de la *Loi sur la citoyenneté* qui renforcent les obstacles à l'obtention de la citoyenneté et créent un principe de deux poids deux mesures pour les détenteurs d'une double nationalité. Il est resté coincé en deuxième lecture de septembre à décembre 2016.* Durant cette période de temps, seuls quatre sénateurs de l'opposition ont pris la parole, même si on avait eu l'été pour se préparer au débat. Ceci représente un intervenant par mois, même si l'opposition pouvait prendre la parole pratiquement chaque jour de séance et qu'elle avait insisté sur la primauté des intervenants de l'opposition dans la structuration du débat. Ironiquement, les dispositions controversées de la *Loi sur la citoyenneté* que le projet de loi C-6 vise à abroger — issues du projet de loi C-24 — avaient été rapidement adoptées au Sénat, en seulement deux jours de séance de débat, sous le gouvernement précédent.

À la dernière législature, les exemples de projets de loi ayant été adoptés après un bref débat sont nombreux : le débat sur le projet de loi C-18 (*Loi sur le libre-choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*) a duré 4 jours de séance; le débat sur le projet de loi C-44 (*Loi visant à aider les familles dans le besoin*) a duré 5 jours; le débat sur le projet de loi C-23 (*Loi sur l'intégrité des élections*) a duré 6 jours; et celui sur le projet de loi C-41 (*Loi sur la croissance économique et la prospérité – Canada-Corée*) a duré 2 jours.

La cadence d'examen du projet de loi C-16 est un autre excellent exemple de l'obstruction exercée par l'opposition au Sénat actuel. Ce projet de loi vise à reconnaître et à réduire la vulnérabilité des Canadiens transgenres et à affirmer leur égalité dans notre société. Ainsi, l'identité de genre et l'expression de genre rejoindraient l'âge, la religion et la race dans la liste des motifs de distinction illicite

* À titre de comparaison, dans la Chambre des lords au Royaume-Uni, les débats de deuxième lecture durent habituellement au plus quelques heures et non au-delà de quelques jours.

de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, et toute discrimination fondée sur l'identité de genre serait donc illégale au travail. Les protections prévues dans le droit pénal contre le discours haineux seraient aussi accordées aux Canadiens transgenres. Le projet de loi C-16 a été reçu au Sénat en novembre 2016, et il y est toujours, dans les limbes. Cela a pris, par exemple, trois mois et de la pression publique considérable avant qu'un membre de l'opposition conservateur prenne la parole au sujet du projet de loi, malgré le fait que les sénateurs de tous les partis ont eu amplement l'occasion de participer au débat. Entre-temps, les Canadiens transgenres attendent que leurs droits fondamentaux à l'égalité soient respectés. Pour moi, chaque jour qu'un tel projet de loi est retardé, c'est la justice qui écope. Examiner les lois n'est pas un jeu, et l'obstruction peut avoir des conséquences morales.

Ces tactiques ne se limitent pas aux projets de loi du gouvernement. En effet, l'ajournement des débats est méthodiquement déployé pour empêcher tout progrès significatif des efforts de modernisation du Sénat visant à accorder la pleine égalité des droits aux sénateurs qui choisissent de s'organiser en dehors des allégeances politiques. Dans son rapport déposé en octobre 2016, le Comité sur la modernisation du Sénat recommandait que le Sénat place sur un pied d'égalité avec les caucus affiliés aux partis les autres caucus et regroupements. Pourtant, aucun progrès n'a été réalisé à cet égard dans la Chambre, ce qui n'échappe pas au sénateur Thomas McInnis, président du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat. Comme il l'a dit en chambre : « Le projet de modernisation est urgent. Il traduit le désir du Sénat et des Canadiens d'avoir une Chambre de second examen objectif qui soit efficace et réceptive, et qui remplisse son mandat. » Toutefois, certains sénateurs préféreraient que le Sénat demeure figé dans le temps, plateforme de promotion des intérêts partisans. Alors on attend, toujours et encore.

Somme toute, nous enregistrons généralement du progrès lorsque les tactiques de délai donnent mauvaise presse au Parti conservateur; lorsqu'une majorité des sénateurs se mobilisent pour contrer le blocage exercé par l'opposition; quand la politique élaborée dans un projet de loi avait été énoncée en tout ou en partie par le gouvernement précédent, et, surtout, lorsque ceci indiquait que les périodes d'ajournement risquaient d'être abrégées, en particulier à l'été et pendant les Fêtes. Bref, le second examen objectif est devenu une joute procédurale du chat et de la souris. Il y a toutefois une exception notable : l'excellent débat de fond sur l'aide médicale à mourir (C-14), où nous avons débattu des amendements possibles conformément à une motion spéciale visant à organiser nos délibérations. Il a également "organisé" le débat dans une période concentrée avec plusieurs discours se produisant en succession plutôt que d'être divisé et répartis sur des semaines ou des mois. Cela a fait du processus un véritable débat, un discours répondant à un autre, et/ou s'appuyant sur un autre, en explorant chaque idée et question en « temps réel ». Ce débat a vu le Sénat du Canada à son meilleur, et ce genre de débat devrait être la norme et non l'exception.

En plus de ralentir le débat pratiquement au point mort, l'opposition a pris l'habitude d'embusquer les comités et le Sénat avec des amendements de dernière minute non annoncés, laissant peu ou pas de temps aux sénateurs pour étudier les propositions ou y réagir objectivement. L'exemple le plus flagrant de cette tactique fut la réécriture par la majorité conservatrice du comité sur les finances nationale, sans avertissement, du projet de loi C-2, plus précisément la baisse d'impôt pour la classe moyenne, un engagement central pris en campagne électorale. Le Président du Sénat a jugé l'amendement irrecevable parce que le Sénat n'a pas le pouvoir d'imposition.

Qui plus est, en raison de l'arriéré causé par les blocages, les dernières semaines de séance du Sénat — en juin et en décembre — sont plutôt chaotiques, puisque le Sénat élimine tous les obstacles procéduraux pour faire adopter rapidement les projets de loi du gouvernement, tentant ainsi d'abattre deux mois de travail en deux semaines. Les projets de loi du gouvernement devraient bénéficier d'un second examen objectif, rigoureux et en temps opportun, plutôt que d'être examinés à toute vapeur *in extremis* après une séance fructueuse de marchandage. Le Sénat doit débattre et délibérer, certes, mais il doit aussi décider. Les Canadiens s'attendent à ce que nous le fassions toute l'année, pas seulement en juin et en décembre. Ils s'attendent à ce que nous travaillions aussi fort et avec autant de diligence qu'eux pour discuter de ces questions et faire progresser les dossiers.

En fin de compte, le recours à ces tactiques dilatoires pour entraver l'examen des projets de loi n'est pas digne d'un second examen objectif. Les sénateurs qui s'adonnent à ces pratiques ne respectent pas le rôle législatif complémentaire que la constitution canadienne confère au Sénat. À un moment décisif de l'histoire du Sénat, ces pratiques entachent aussi la culture de l'institution, encouragent les conflits inutiles et détournent le Sénat de l'intérêt public.

Le Sénat en évolution devrait réconcilier ses pratiques et procédures avec son indépendance croissante. Il doit solidifier sa position de chambre du Parlement complémentaire, plus délibérative et moins tactique. Il doit trouver une façon de préserver le débat, tout en donnant aux Canadiens l'assurance que le Sénat peut prendre des décisions éclairées. Autrement dit, les sénateurs doivent, ensemble, repenser le processus et la cadence du second examen objectif.

L'expérimentation et l'innovation procédurales seront nécessaires pendant que le Sénat s'adapte à un cadre plus indépendant et non partisan. L'examen des projets de loi du gouvernement doit faire partie intégrante de cette innovation.

J'oserais dire que le caucus de l'Opposition pourrait tirer bénéfice d'une remise en question. Au lieu de compter sur des tactiques dilatoires pour remettre l'agenda du gouvernement en question, l'opposition pourrait se tourner vers une forme d'opposition constructive fondée sur des débats de fond rigoureux. À l'heure actuelle, les tactiques de l'opposition minent la crédibilité des arguments de politique publique fréquemment bien étayés des sénateurs conservateurs. Ce *modus operandi* sert mal les principes du parti. Les manœuvres dilatoires

gènèrent de la rancœur, tandis qu'un bon débat influencerait les opinions. Si l'opposition, en particulier sa nouvelle équipe de leadership, choisissait d'adopter une stratégie fondée sur la substance et non sur l'obstruction, il deviendrait moins pressant de modifier le processus d'organisation des débats. Je les encourage, dans leur réflexion, à s'inspirer de Westminster où la Chambre des lords est soumise à une convention de longue date exigeant que les affaires de du gouvernement soient étudiés dans un délai raisonnables. Le Sénat pourrait développer une pratique similaire.

b) Choisir la voie de l'avenir

Je suis d'avis que le statu quo n'est pas une solution viable, mais que l'attribution de temps pourrait être une solution temporaire en cas de retards prolongés. Pour l'avenir, il faudrait songer sérieusement à la création d'un comité des travaux du Sénat réuni ayant pour mandat de structurer les débats.

Certains sénateurs seront alarmés par mes propositions en matière de procédure. Toutefois, je leur rappellerais que je ne suis qu'un sénateur sans caucus et que mon pouvoir se limite à contribuer à la foire des idées. C'est le Sénat, comme institution, qui devra déterminer la façon de procéder. Pour ce faire, il faut envisager de nouvelles approches.

Le tout devrait être axé sur quelques grands principes. Selon moi, toute solution de rechange devrait :

- ❖ Préserver la profondeur et la rigueur des débats;
- ❖ Assurer un examen attentif des projets de loi;
- ❖ Se prêter à un traitement adapté à chaque projet de loi;
- ❖ Être flexible et adaptable;
- ❖ Régler, dans la mesure du possible, le problème d'accumulation de travaux en juin et décembre;
- ❖ Incarner le principe de mise en commun des pouvoirs au Sénat;
- ❖ Favoriser la collaboration et la collégialité dans l'examen des projets de loi;
- ❖ Garantir aux Canadiens que le Sénat prendra des décisions.

c) Que faire? Un statu quo tolérable, mais loin d'être idéal

La première option à envisager est évidemment le statu quo, c'est-à-dire de conserver l'attribution de temps et d'y recourir au besoin. Le Sénat continuerait d'avancer tant bien que mal dans ce jeu du chat et de la souris. Je suis convaincu

que le statu quo n'est pas viable et ne convient pas à un Sénat plus indépendant et moins partisan.

Cela dit, à court terme, l'attribution de temps — seul outil à la disposition du gouvernement — offre une solution convenable qui doit être envisagée par les sénateurs. Solution idéale? Non. Toutefois, avec un esprit de compromis et de consensus, on peut l'adapter de façon pragmatique et y recourir judicieusement au besoin.

Selon les règles actuelles, l'attribution de temps peut être imposée avec ou sans le consentement du leader du gouvernement (pour utiliser les termes des règles actuelles) et des représentants des partis reconnus (les conservateurs et les libéraux du Sénat). Avec consentement, le Sénat peut adopter une motion précisant le nombre d'heures et de jours consacrés à l'étude d'une affaire du gouvernement. En consultation avec le facilitateur du groupe des sénateurs indépendants, ou tout autre groupe qui pourrait se former, cette approche conviendrait dans l'immédiat. L'attribution de temps avec consentement pourrait aussi autoriser les ajournements et les amendements pendant la période de débat convenue. De plus, il ne serait pas nécessaire que les heures ou les jours de débat, selon ce qui serait convenu, soient consécutifs, mais on pourrait fixer une limite globale (p. ex. un nombre donné de jours de débat dans un nombre donné de semaines).

Sans consentement, le leader ou leader adjoint du gouvernement pourrait, avec préavis, présenter une motion d'attribution de temps. Si elle est adoptée, le temps attribué au débat peut commencer quand le gouvernement le décide. De plus, l'attribution de temps sans consentement pourrait être plus flexible si on recourt aux dispositions permettant au débat de s'échelonner sur des jours plutôt que sur le minimum de six heures. Le Sénat pourrait aussi convenir, avec autorisation, d'accepter les amendements à une affaire visée par une attribution de temps, ce que les règles actuelles ne permettent pas. Ce compromis pourrait être particulièrement utile lorsque le débat s'échelonne sur une longue période. Ainsi, l'attribution de temps pourrait concilier la flexibilité des délibérations et la certitude d'en arriver à des décisions.

J'exhorte les sénateurs à envisager cette approche.

Certes, l'attribution de temps peut être adaptée pour régler les défis immédiats et pressants auxquels les sénateurs doivent collectivement faire face dans l'état actuel des choses, mais le Sénat devrait commencer à tendre vers une approche plus progressive au processus législatif. Il est fort probable que l'attribution de temps serait invoquée avec succès seulement dans les cas où il y a déjà des retards importants et indus. Il serait préférable, selon moi, d'envisager des options empreintes de flexibilité, de collaboration et de potentiel. L'attribution de temps est un remède; je préférerais un vaccin.

Ailleurs au pays et dans le monde, il est plutôt courant d'avoir recours à des outils de gestion du temps dans le processus législatif. Les assemblées législatives modernes, en particulier celles inspirées du modèle de Westminster, ont adopté des pratiques et des procédures très différentes de l'attribution de temps pour simplifier le processus législatif. Certaines politiques utilisées ailleurs pourraient servir de point de départ à une discussion sur de possibles réformes qui s'inscriraient dans la nouvelle identité du Sénat.

d) La sagesse douteuse derrière les limites de temps uniformes

Une autre option serait d'intégrer aux règles et procédures du Sénat des limites de temps globales pour l'examen de toutes les affaires du gouvernement, un point commun des Chambres hautes.[†] Par exemple, les règles pourraient prévoir qu'un projet de loi du gouvernement est examiné par le Sénat et qu'une décision est prise à son égard dans un certain nombre de mois civils ou de semaines de séance, à défaut de quoi il passerait automatiquement à l'adoption. Un délai plus court pourrait être envisagé pour les mesures budgétaires, les projets de loi de finances et les lois urgentes.

Je mentionne les limites de temps à des fins de discussion, mais ce n'est pas une option souhaitable, à mon avis. Étant donné le caractère unique de chaque projet de loi, une solution universelle est à court de flexibilité et de sagesse. De plus, l'imposition de délais stricts entraîne parfois de l'abus, tant de la part des partisans d'un projet de loi que de ses opposants. Par exemple, on risque que le plafond devienne un seuil, ce qui irait à l'encontre du principe même d'une limite de temps. Dans les faits, les sénateurs pourraient ultimement repousser l'examen d'un projet de loi jusqu'à la dernière minute, ce qui n'est pas propice à un second examen objectif. On risque également qu'il y ait de l'abus de la part du gouvernement en place et des partisans du projet de loi. Bien que peu probable, les représentants du gouvernement, le parrain du projet de loi et ses partisans pourraient être tentés de tuer le temps pour éviter que le projet de loi soit défait ou amendé au Sénat. Il est vrai que des mesures de protection pourraient être adoptées pour éviter de tels méfaits, mais je ne crois pas que l'option des limites de temps universelles mérite d'être envisagée sérieusement pour le Sénat.

e) Instauration d'un jour de fin des travaux : une option qui ne convient guère

À l'instar de l'Assemblée législative de la Saskatchewan, une autre option serait d'envisager la possibilité de fixer un jour de fin des travaux dans le *Règlement du Sénat*, date limite à laquelle le Parlement devrait avoir terminé l'étude de certains projets de loi. En Saskatchewan, la session législative dure 65 jours et s'échelonne

[†] Beaucoup de systèmes bicaméraux accordent une durée limitée à la seconde chambre pour étudier les projets de loi du gouvernement. Des exemples comprennent la Pologne (30 jours), la Belgique (60 jours), l'Autriche (huit semaines), l'Irlande (90 jours) et l'Espagne (deux mois).

sur deux périodes, en l'occurrence l'automne et le printemps. Le *Règlement* de l'Assemblée législative de la Saskatchewan prévoit que le jour de fin des travaux correspond au jeudi précédant la fête de la Reine ou au 29^e jour de séance suivant la présentation de la motion sur le budget, la date la plus tardive étant retenue (selon le calendrier sessionnel de l'Assemblée législative, cette année, le jour de fin des travaux est le 18 mai 2017). Les projets de loi suivants doivent avoir été adoptés au plus tard la veille du jour de fin des travaux :

- ❖ les projets de loi du gouvernement qui ont été présentés à l'automne et qui ont fait l'objet d'un débat d'au moins 20 heures;
- ❖ les projets de loi budgétaires qui ont fait l'objet d'un débat d'au moins cinq heures;
- ❖ le dernier projet de loi de crédits.

En Saskatchewan, l'adoption d'un calendrier sessionnel assorti d'un jour de fin des travaux a permis de mieux cibler les efforts et d'accroître l'efficacité de l'examen législatif, tout en réduisant le recours aux tactiques dilatoires, comme l'indique Gordon L. Barnhart, ancien greffier du Sénat et de l'Assemblée législative de la Saskatchewan :

Le calendrier sessionnel a sans doute constitué un immense changement pour l'Assemblée législative. Finis les jours où l'opposition pouvait menacer de paralyser les travaux de l'Assemblée indéfiniment pour arracher des concessions au gouvernement. Il était en effet courant que l'opposition brandisse la menace de siéger pendant les fêtes de Noël ou tout l'été. Mais il n'y a guère de preuves qui montrent que ces menaces ont en fait convaincu le gouvernement de faire quelques changements. On peut dire toutefois qu'elles ont ajouté une certaine dose de théâtralité aux délibérations. [...]

Le calendrier sessionnel a tout changé. Il y a maintenant une période prévue pour les divers travaux, qui doivent prendre fin à une date donnée. D'une part, il semble y avoir une plus grande coopération pour réaliser les travaux dans un certain laps de temps. D'autre part, il semble bien, selon les tenants de la tradition, que l'opposition ait cédé une partie de son pouvoir ou de son influence. Fini le temps où on pouvait dire que l'opposition décidait quand la session devait prendre fin. Le *Règlement* établit un certain nombre de conditions qui doivent être remplies avant que les mesures puissent être mises aux voix, à moins que l'opposition permette qu'elles le soient plus tôt. Le *Règlement* enlève au gouvernement la capacité de manipuler le programme législatif purement à son avantage. Le *Règlement* garantit que les projets de loi et les prévisions budgétaires feront l'objet d'un nombre précis d'heures de débat avant d'être obligatoirement mis aux voix à la fin de la session. Ces exigences forcent le gouvernement à présenter son programme plus tôt durant la session afin d'avoir assez de temps pour le réaliser au complet. Le *Règlement* prévoit en outre que la plupart des projets de loi doivent être présentés à l'automne, et le budget, à la mi-mars. Le gouvernement doit respecter ces délais s'il veut que ses mesures soient mises aux voix avant la fin d'une période prévue au calendrier. Par ailleurs,

l'opposition a la certitude qu'elle disposera d'un nombre donné d'heures de séance sur chaque article de l'ordre du jour, en plus d'avoir accès au programme législatif plus tôt en raison des dates limites. [...] Dans le modèle de la Saskatchewan, le calendrier renferme certaines conditions relatives à l'adoption de mesures dans le calendrier qui tentent de mettre en équilibre les besoins du gouvernement et ceux de l'opposition. Le calendrier de la Saskatchewan est établi dans le *Règlement* et il revient au Président de le faire respecter. Il n'est pas tributaire des accords passés entre les whips du gouvernement et de l'opposition, qui peuvent parfois devenir caducs. Quoi qu'il en soit, pour le meilleur ou pour le pire, les jours où l'opposition pouvait menacer de faire durer la session indéfiniment sont derrière nous. Et l'opposition ne s'est pas encore plainte publiquement d'avoir perdu le droit de retarder les travaux de l'Assemblée⁴. [Non souligné dans l'original.]

Même si l'idée d'un jour de fin des travaux m'apparaît beaucoup plus intéressante que celles des limites de temps, surtout parce qu'il exige un nombre minimal d'heures de débat pour chaque affaire, je ne pense pas qu'il s'agisse d'une option pratique pour le Sénat, du moins pour le moment.

Le Sénat doit conserver une certaine souplesse dans l'exécution de l'examen législatif. La Chambre haute, qui joue un rôle complémentaire, n'exerce aucun contrôle sur le moment où les mesures législatives lui sont renvoyées par le gouvernement et la Chambre des communes. Le Sénat reçoit souvent les projets de loi à la dernière minute, et on s'attend, peut-être injustement, à ce qu'il les étudie très rapidement. Par ailleurs, le Sénat doit composer avec le temps dont il dispose dans une session pour effectuer le travail attendu, même si la durée de la session est établie de façon arbitraire. Dans ce contexte, l'instauration d'un jour de fin des travaux annuel est une option qui ne convient guère. Puisque le Sénat doit jouer un rôle complémentaire en se livrant à un second examen objectif, il serait plus approprié d'adopter une approche à la pièce, qui serait plus prospective, plus souple et plus axée sur la collaboration.

f) Piste de solution prometteuse : adoption d'échéanciers sur mesure et création d'un comité des travaux du Sénat

Le Sénat pourrait envisager la possibilité d'établir des échéanciers taillés sur mesure en fonction de chaque projet de loi, comme il se fait dans d'autres pays comme alternative aux tactiques parlementaires dilatoires nuisibles au débat de fond. Selon moi, il s'agit d'une option à la fois souhaitable et appropriée pour le Sénat.

L'idée implique l'adoption par le Sénat d'échéanciers adaptés à chacun des projets de loi qui lui est soumis pour étude et fixant un délai imparti pour débattre et délibérer à chaque étape du processus. Par exemple, un échéancier adopté avant ou immédiatement après la première lecture d'un projet de loi du gouvernement indiquerait le nombre de jours ou de semaines de séance devant être consacrés à chaque étape : deuxième lecture, étude en comité, rapport et troisième lecture, en plus des périodes requises pour la préparation aux travaux pour chaque étape.

En prenant l'habitude d'établir des échéanciers, on favoriserait la souplesse, mais surtout, on garantirait la tenue de débats de fond sur les projets du gouvernement au lieu de les empêcher. L'objectif n'est pas de précipiter l'adoption d'un projet de loi, mais bien d'établir un cadre favorisant le second examen objectif. Cette approche peut sembler rigide puisqu'elle établit un échéancier pour chacune des étapes du processus, mais il est possible et souhaitable d'y intégrer un maximum de flexibilité (tant sur le plan des délais impartis que sur celui des caractéristiques propres à chaque débat).

Les facteurs suivants illustrent bien ce point de vue :

- ❖ Chaque projet de loi est différent, de sorte que chaque échéancier serait probablement différent.
- ❖ Dans un Sénat plus indépendant et non partisan, les décisions relatives à la gestion du temps devraient nécessairement être prises en collaboration; idéalement, les leaders de chaque caucus ou groupe, le parrain du projet de loi, le porte-parole pour le projet de loi et le président du comité auquel le projet de loi serait probablement renvoyé auraient leur mot à dire.
- ❖ Les échéanciers sont également une plateforme permettant d'organiser le débat autour de certains thèmes, le cas échéant; on s'assure ainsi que tous les aspects importants du projet de loi font l'objet de débats vigoureux.
- ❖ Il faut laisser suffisamment de temps entre chacune des étapes pour que les sénateurs puissent avoir le temps de se préparer adéquatement et d'effectuer un examen objectif.
- ❖ Chaque échéancier devrait expressément demeurer ouvert à un amendement au cas où l'examen législatif révélait l'existence d'une problématique exigeant des débats supplémentaires.
- ❖ Au besoin, on pourrait envisager la tenue d'une période de questions sur le projet de loi, à laquelle participeraient un ministre ou d'autres représentants du gouvernement.
- ❖ Il est certain que les activités de la Chambre seraient désormais plus axées sur les délibérations que sur les tactiques, conformément au rôle fondamental que le Sénat doit jouer à titre d'organe complémentaire de second examen objectif.

Qui plus est, cette approche permet au Sénat d'établir une voie plus ouverte et transparente que les « voies habituelles » pour la négociation de l'échéancier des différentes étapes du processus législatif. À l'heure actuelle, il faut des tractations en coulisses entre les chefs des caucus du Sénat pour faire avancer l'étude d'un projet de loi du gouvernement. Les parrains et critiques des projets de loi, ainsi que

les présidents de comités, se voient imposer les ententes conclues lors de ces négociations comme fait accompli. Comme partie intégrante de la transition vers un Sénat plus indépendant, le processus de planification de l'étude de projets de loi devrait évoluer en fonction d'une culture de collaboration et de partage des pouvoirs entre les différents groupes.

Pour commencer, les sénateurs pourraient adopter cette nouvelle approche à titre d'essai et tenir des réunions informelles sur un projet de loi donné, auxquelles participeraient des représentants de tous les groupes, le parrain du projet de loi, le porte-parole pour le projet de loi et le président du comité auquel le projet de loi serait probablement renvoyé pour être étudié plus à fond. Le tout devrait être structuré de façon à ce que les décisions relatives à chaque motion visant à établir un échéancier soient le fruit d'une approche fondée sur le « gros bon sens ».

Avec le temps, nous pourrions également innover de façon marquée et créer une entité formelle qui structurerait les processus de la Chambre, organiserait les débats et favoriserait le consensus sur les échéanciers avant qu'ils ne fassent l'objet d'un vote au Sénat.

De nombreuses législatures ont créé des comités qui mènent des consultations et prennent des décisions au sujet des processus parlementaires, incluant la fixation d'échéanciers applicables aux travaux parlementaires. Ces entités sont fréquemment utilisées dans les assemblées législatives élues selon le mode proportionnel où la diversité des acteurs politiques exige une planification des travaux de la Chambre plus axée sur la collaboration qu'en présence d'un duopole. On les appelle communément « comités des travaux », et en général, ceux-ci ont « deux grandes responsabilités : convenir d'un échéancier et nommer les membres des comités⁵ ».

À cet égard, le Sénat du Canada pourrait s'inspirer de la Nouvelle-Zélande pour apporter des changements. Là-bas, on a formé un comité officiel multipartite — le comité des travaux — dans les années 1990 dans le contexte d'une vague de changements institutionnels.

En 1996, la Nouvelle-Zélande est passée d'un mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour à la représentation proportionnelle mixte, affaiblissant ainsi le duopole des deux grands partis — le Parti national et le Parti travailliste — à la Chambre des représentants, composée de 120 députés. Pour mieux s'adapter au changement, des députés ont « parcouru l'Europe pour s'inspirer de l'expérience d'autres assemblées élues proportionnellement⁶ » dans le but de revoir le Règlement de la Chambre. Avec le mode de scrutin uninominal à un tour, on se retrouvait souvent à un gouvernement majoritaire formé d'un seul parti, alors les affaires du Parlement étaient gérées dans les coulisses, un peu comme ce qu'on appelle ici les « voies habituelles ». Mais, aujourd'hui, les grands partis doivent partager le pouvoir avec des partis minoritaires. Pour élargir les horizons de la Chambre et y refléter la diversité des voix dans les décisions, on a créé un comité des travaux d'inspiration européenne pour organiser les travaux de la Chambre des

représentants. À ce sujet, une petite recherche sur les origines du comité des travaux de la Nouvelle-Zélande nous permet d'en apprendre davantage :

On a procédé à la révision du règlement parlementaire en vue du changement et recommandé l'établissement de ce comité. Son mandat consiste à composer avec la nouvelle complexité de l'arrangement des partis dans un Parlement élu par représentation proportionnelle mixte et à ajouter une planification plus prospective dans les procédures de la Chambre. [...] Dans l'examen du Règlement, on a fait remarquer que les assemblées nationales des Pays-Bas, du Danemark, de la Norvège et de l'Allemagne avaient toutes établi, avec succès, un comité des travaux pour tenir les partis au fait des affaires de la Chambre et leur permettre de contribuer aux décisions sur le programme législatif⁷.

En Nouvelle-Zélande, le Comité des travaux est convoqué et présidé par le Président de la Chambre. Il est composé du leader du gouvernement à la Chambre, qui sert de « lien principal entre l'assemblée et l'exécutif politique⁸ », du leader de l'opposition à la Chambre et du whip des différents partis. Le Comité des travaux a notamment pour mandat de déterminer « l'ordre des travaux et le temps consacré à chacun au cours de la semaine de séance⁹ ». Ainsi, il peut déterminer quand et comment le débat d'une affaire en particulier se déroulera¹⁰, c'est-à-dire qu'il peut notamment :

- ❖ attribuer le temps à consacrer à une affaire entre les divers partis;
- ❖ fixer le nombre d'allocutions et la durée des interventions pour les différents débats;
- ❖ convenir qu'un projet de loi passera les dernières étapes plus rapidement que la normale;
- ❖ décider de la tenue de séances prolongées, et des affaires qui y seront étudiées;
- ❖ convenir de la liste des intervenants pour les questions orales et les allocutions pendant le débat général.

Les pouvoirs du Comité des travaux vont bien au-delà de la gestion du temps. Il peut notamment déterminer la taille et la composition de chaque comité et autoriser ou non la présentation d'un projet de loi omnibus.

Il peut être utile également de noter que le Comité des travaux discute régulièrement des futurs travaux de la Chambre. Le leader du gouvernement à la Chambre expose alors les intentions du gouvernement quant aux projets de loi afin que les membres aient le temps de se préparer pour le débat.

La Nouvelle-Zélande n'est pas une exception; de nombreux pays se sont dotés d'un comité des travaux.

Par exemple, le Conseil des Anciens du Bundestag allemand, qui remonte à l'époque prussienne, a le mandat de dégager des consensus et de faire des propositions à la Chambre. L'Écosse, les Pays-Bas, le Danemark et la Norvège ont aussi un comité semblable¹¹. Il importe de souligner que ces pays sont généralement dirigés par des gouvernements de coalition ou l'ont été par le passé. Un Sénat canadien plus indépendant pourrait s'inspirer de leur expérience pour remplacer le duopole conservateur-libéral par une approche fondée sur une plus grande diversité, où les pouvoirs sont partagés entre les différents groupes.

Comme l'ont fait remarquer les experts parlementaires britanniques Meg Russell et Akash Paun, un comité des travaux peut faciliter l'accès à la négociation, la prise de décisions et la mise en commun d'informations :

Le comité des travaux comporte notamment l'avantage de donner un certain accès à la prise de décisions, à tout le moins à de l'information, à la plupart sinon à tous les partis. Avec la présence d'un tel comité, il est beaucoup plus difficile pour les deux grands partis de « s'arranger » entre eux, en excluant les autres, et pour le gouvernement de diviser pour régner. En Écosse comme en Nouvelle-Zélande, le comité des travaux est devenu un lieu important d'échanges et de négociation sur les affaires parlementaires (souvent au-delà de ses pouvoirs officiels)¹².

Compte tenu la transition vers un Sénat de moins en moins partisan et de plus en plus indépendant, la mise sur pied au Sénat d'un organe semblable à un comité des travaux mérite d'être sérieusement envisagée.[‡]

Pour ce faire, nous pourrions créer un tout nouveau comité ou partir des processus existants du Sénat. Par exemple, le mandat du Comité de sélection du Sénat pourrait être élargi; il pourrait ainsi avoir le mandat d'établir des échéanciers, comme le ferait un comité des travaux. Dans d'autres pays, le comité des travaux est responsable de la sélection des membres des comités parlementaires. Pourquoi ne pas maximiser l'utilité du Comité de sélection qui, bien souvent, demeure inactif pendant plusieurs mois? Alternativement, les rencontres quotidiennes « Scroll » (ou des représentants de chacun des groupes sénatoriaux se réunissent pour établir le plumitif et planifier le déroulement des travaux de la Chambre) pourraient être optimisées. Un forum hebdomadaire plus inclusif visant à planifier à long terme des travaux de la Chambre (un comité « Scroll ») s'inscrirait bien dans la continuité des réunions quotidiennes de préparation du plumitif.

À tout le moins, le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat devrait étudier à fond la question.

[‡] Un comité des travaux est une option qui ne convient guère au contexte de la Chambre des communes, où il y a plus de partisanerie et de stratégie. Les procédures et les pratiques pouvant fonctionner au sein d'un Sénat non partisan ne fonctionneraient pas à la Chambre des communes, qui est marquée par l'esprit de parti, et l'inverse est aussi vrai. À la Chambre des communes, le gouvernement est aux commandes et le comportement de l'opposition continuera d'être motivé par la partisanerie. Au Sénat, étant donné qu'il n'y a pas de caucus du gouvernement et qu'il ne reste plus qu'un seul véritable caucus partisan, c'est le Sénat qui détient le contrôle et celui-ci doit être exercé par l'ensemble de ses membres.

Parmi les questions à résoudre, il y a lieu de se demander si cet organe devrait avoir le dernier mot quant aux décisions relatives au déroulement des travaux parlementaires. Conformément aux traditions observées par le Sénat, il serait plus approprié que les décisions prises par le comité des travaux soient approuvées par tous les sénateurs. Le Comité sur la modernisation devra également déterminer le seuil d'appui nécessaire pour l'adoption des décisions du comité des travaux. Le seuil pourrait varier selon l'enjeu. Quel que soit le seuil, dans un contexte exempt de manœuvres politiques partisans, il est probable que l'étude en groupe donnera fréquemment lieu à un consensus et que le bon sens l'emportera. De toute manière, si le comité des travaux ne parvenait pas à prendre une décision, il cesserait d'étudier la question et la renverrait au Sénat, où elle ferait l'objet d'un débat en comité plénier et d'un vote; dans ce cas, il suffirait d'obtenir une majorité simple pour remporter le vote.

Le comité des travaux du Sénat pourrait être dirigé par le Président, surtout si – éventuellement – le Sénat est appelé à participer au processus de nomination de ce dernier. Ce comité pourrait être composé du représentant du gouvernement (ou de son coordonnateur législatif) et d'au moins un représentant désigné de tous les groupes du Sénat. Il faudra aussi assurer une représentation proportionnelle pour les autres membres.

Le comité des travaux examinerait chaque projet de loi après la première lecture pour établir une liste d'intervenants[§] pour la deuxième lecture et obtenir un accord pour l'établissement d'un échéancier pour chaque étape d'examen. Qui plus est, aux fins de l'établissement d'un échéancier, pour chaque projet de loi, le comité des travaux du Sénat pourrait accepter que certaines personnes puissent parfois voter, notamment le parrain du projet de loi, le porte-parole pour le projet de loi et le président du comité auquel le projet de loi serait probablement renvoyé.

L'un des avantages nets d'un comité des travaux est qu'il peut jeter les bases de l'organisation des travaux parlementaires à mesure que le Sénat s'éloigne du système bipartite qu'il connaît si bien. Un comité des travaux du Sénat serait certes une tribune favorisant le consensus au sujet de la gestion du temps, mais on peut également s'attendre à ce qu'il s'acquitte d'autres tâches et fixe, par exemple, l'échéancier applicable à l'étude de recommandations de comités, de projets de loi d'initiative parlementaire et de projets de loi d'intérêt public du Sénat.

[§] Cela serait en accord avec la pratique dans la Chambre des lords au Royaume-Uni où, avant que le débat de deuxième lecture ait lieu, les membres qui voudraient intervenir devraient ajouter leur nom à une liste, 'la liste des intervenants'. Par exemple, pour le débat concernant le projet de loi « Brexit » (European Union Notification of Withdrawal Bill), qui était en cours au moment de rédaction du présent, il a été établi que 187 Lords, un nombre record, interviendraient à la deuxième lecture avant que le projet de loi soit présenté dans la Chambre des lords. De plus, dans la Chambre des lords, des amendements sont rassemblés en ordre consécutif et ensuite publiés avant de passer à l'étape de l'étude en comité et à celle du rapport.

À mon avis, le Sénat peut innover en s'inspirant de la Nouvelle-Zélande et d'autres juridictions. Tout comme le Parlement de la Nouvelle-Zélande dans les années 1990, le Sénat se transforme radicalement, à mesure que le système bipartite laisse place à un système où différents groupes se partagent le pouvoir. Qui plus est, le gouvernement exerce de moins en moins de contrôle sur la conduite des travaux du Sénat, créant ainsi un vide qui devrait être remplacé par une approche collégiale. Au lieu de demeurer à la merci des tactiques dilatoires, les décisions clés sur la gestion du temps au Sénat devraient être prises par l'ensemble des sénateurs. Nous marquerions ainsi de grands progrès vers un changement de culture qui rétablira vraisemblablement la réputation du Sénat, qui a été mise à mal.

C'est ainsi que nous pourrions produire de meilleures politiques publiques pour notre pays. Quant au Sénat, il aura fait un pas de plus pour réaliser son plein potentiel comme Chambre complémentaire de second examen attentif**.

CONCLUSION

Si le processus de nominations actuel du Sénat survit à l'épreuve du temps et des futurs gouvernements, les tactiques dilatoires deviendront périmées et perdront leur attrait. La Chambre rouge n'aura plus recours aux mesures dilatoires pour remettre en question le gouvernement, sans non plus devenir un timbre en caoutchouc du gouvernement, comme il l'a parfois été. En revanche, le Sénat examinera la substance des projets de loi du gouvernement conscient de son rôle complémentaire comme Chambre nommée. Il décidera de les appuyer ou de les amender, mais des décisions seront prises.

Malgré un début prometteur, le Sénat a encore de chemin à parcourir avant d'incarner l'idéal promis par les fondateurs du Canada. La réalité, c'est que le Sénat d'aujourd'hui se situe à mi-chemin entre la partisanerie d'hier et l'indépendance de demain. Et il en sera ainsi pour un certain temps encore.

** Les lecteurs constateront que les pratiques de la Chambre des lords ne sont pas abordées en détail dans le présent document. La Chambre des lords du Royaume-Uni n'a adopté aucune pratique de programmation ou d'attribution de temps parce qu'il n'existait pas de besoin. Les lords sont soumis à une convention qui exige que les affaires du gouvernement soient examinées dans des délais raisonnables. Une telle convention n'existe pas au Canada, ce qui signifie que des procédures alternatives devraient être examinées. De plus, si le pouvoir dilatoire de la Chambre des lords est limité, celle-ci n'a pas l'habitude d'employer des tactiques dilatoires comme celles qui entravent le travail du Sénat du Canada en ce moment. Ainsi, pour s'opposer au gouvernement, les lords ont surtout recours aux amendements de fond et aux échanges mutuels avec la Chambre des communes. Généralement, les lords adoptent donc un bon rythme pour ce qui est des débats et des décisions. Le Sénat du Canada, lui, a plutôt hérité de l'approche tactique de la Chambre des communes et il doit maintenant s'efforcer de redevenir l'assemblée délibérante complémentaire de second examen objectif imaginée par les fondateurs du Canada. Néanmoins, des pratiques de la Chambre des lords pourraient façonner le renouvellement du Sénat, notamment avec l'établissement d'une liste d'intervenants avant la deuxième lecture et l'organisation des amendements proposés dans une liste publiée avant les étapes d'étude en comité, de rapport, et de troisième lecture.

Entre-temps tous les sénateurs ont la responsabilité de s'assurer à ce que cette institution en transition travaille dans l'intérêt des Canadiens.

Le renouvellement du Sénat ne porte pas sur « la façon dont *on procède* », mais bien sur « la façon dont *on devrait procéder* ». Je crois que la plupart des sénateurs seraient d'accord que les débats en ce moment au Sénat ne se déroulent pas toujours comme ils le devraient. On a félicité le Sénat pour la qualité et la vigueur du débat sur le projet de loi C-14 sur l'aide médicale à mourir. N'oublions pas que les délibérations du Sénat sur ce projet de loi étaient dictées par une motion spéciale visant à accélérer les délibérations, cadre qui n'a pas muselé l'opposition, mais qui a plutôt rehaussé la qualité du débat.

Le Sénat doit se demander : comment pouvons-nous moderniser, adapter et renforcer le rôle du Sénat afin de répondre aux attentes des Canadiens au XXI^e siècle? À mon avis, un comité des travaux ayant comme mandat d'organiser les débats et d'établir des échéanciers taillés sur mesure donnerait lieu à une Chambre rouge plus axée sur le bien-fondé du projet de loi et moins sur les tactiques partisans. Autrement dit, exactement le type de changement que les Canadiens réclament à leurs parlementaires.

¹ Michael Kirby et Hugh Segal, *Une chambre unie : comment faire fonctionner l'indépendance au Sénat*, Forum des politiques publiques, septembre 2016, p. 5

² Réjean Pelletier et Manon Tremblay (éditeurs), *Le parlementarisme canadien*, troisième édition, Saint-Nicolas, Les Presses de l'Université Laval, 2005, p. 304-305.

³ Stephen Greene et Christopher Reed, *La courageuse nouvelle réalité du Sénat*, 2016, p. 1.

⁴ Gordon L. Barnhart, *L'Assemblée législative de la Saskatchewan – Un grand pas vers le changement*, Groupe canadien d'étude des parlements, Études des assemblées législatives provinciales et territoriales, 2014, p. 22-23.

⁵ Meg Russell et Akash Paun (éd.), *Managing Parliament Better? A Business Committee for the House of Commons* [EN ANGLAIS SEULEMENT], Constitution Unit, University College London, août 2006, p. 35.

⁶ Elizabeth Mcleay, « Parliamentary Committees in New Zealand: A house continuously reforming itself? », *Australasian Parliamentary Review*, printemps 2001, vol. 16(2), 121-39, p. 132 [TRADUCTION].

⁷ Russell et Paun *supra*, p. 13 [TRADUCTION].

⁸ *Ibid.*, p. 15 [TRADUCTION].

⁹ Mcleay, *supra* [TRADUCTION].

¹⁰ Site Web du Parlement de la Nouvelle-Zélande, « What Does the Business Committee Do? ». <https://www.parliament.nz/en/pb/sc/scl/business/news-archive/what-does-the-business-committee-do/>

¹¹ Mcleay, *supra*.

¹² Russell et Paun, *supra*, p. 32-33 [TRADUCTION].