

Les projets de loi d'intérêt public du Sénat comme « excellente valeur politique » pour le Canada

JULIE MIVILLE-DECHÊNE, Sénatrice indépendante du Québec

RATNA OMIDVAR, Sénatrice indépendante de l'Ontario

JÉRÔME LUSSIER, Directeur des affaires parlementaires, Sénatrice Miville-Dechêne

PAUL FAUCETTE, Directeur des affaires parlementaires, Sénatrice Omidvar

Une institution en transition

Le Sénat du Canada est en transition. Pendant de nombreuses décennies, bien que les sénateurs aient produit des études approfondies et des rapports importants,¹ des questions étaient régulièrement posées quant à la fonction et l'utilité du Sénat.

La décision de 2015 du gouvernement Trudeau de nommer des sénateurs non partisans représente une évolution remarquable. Cette décision bénéficie d'appuis importants et constants au pays. En 2019, un sondage Nanos commandé par la sénatrice Donna Dasko suggérait qu'environ 80% des Canadiens appuient le nouveau processus de nomination et ne souhaitent pas revenir à l'ancien modèle partisan.² Un deuxième sondage, réalisé en 2021, a montré des résultats similaires.³

Même dans ce nouveau Sénat, toutefois, des doutes subsistent quant au rôle approprié des sénateurs et leur rapport avec le gouvernement et la Chambre des communes. Au fil des ans, différentes approches ont été proposées, incluant la « négociation bicamérale », la « concurrence bicamérale » et un « rôle complémentaire » pour le Sénat.⁴ À propos de l'histoire des relations entre le Sénat et la Chambre des communes, le professeur Emmett Macfarlane écrit :

¹ On pense notamment au rapport de 2002 sur la légalisation du cannabis, dirigé par l'ancien sénateur Pierre Claude Nolin, et les rapports de 2008 et 2009 sur la pauvreté, le logement et l'itinérance, dirigés par l'ancien sénateur Art Eggleton.

² Bureau du représentant du gouvernement au Sénat, *Un sondage indique que les Canadiens appuient le nouveau processus de nomination indépendant pour les sénateurs*, 17 avril 2019. <https://bit.ly/3lcyX8u>

³ Samantha Wright Allen, *Poll shows public supports Red Chamber reforms, say Senators, but Conservative Sen. Plett dismisses results as 'skewed' and 'a waste of money'*, The Hill Times, 17 mai 2021. <https://bit.ly/3ynKvbQ>

⁴ McCallion, E., *From Private Influence to Public Amendment? The Senate's Amendment Rate in the 41st, 42nd and 43rd Canadian Parliaments*, Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne De Science Politique, 2022, 55(3), 583-

Il est assez remarquable que les premières études sur le Sénat se soient autant préoccupées de la fréquence avec laquelle la Chambre modifiait et rejetait les projets de loi du Sénat que l'inverse. L'idée que la Chambre « a été plus drastique » en modifiant la législation du Sénat serait probablement considérée comme étrange pour les observateurs d'aujourd'hui. Telle est la vision moderne du Sénat comme organe vestigial plutôt que comme chambre indépendante et active du Parlement.⁵

En analysant les résultats du sondage de 2021, la Sénatrice Dasko a déclaré : « les réformes favorisant l'indépendance sont un bon point pour le Sénat, mais il reste du travail à faire pour convaincre les Canadiens de la valeur du Sénat. Des nominations fortes et une démonstration cohérente de la non-partisanerie du Sénat contribueront grandement à renforcer les opinions positives ».⁶

Ce document vise à apporter une contribution constructive à cette discussion importante et actuelle.

Une opportunité de consolider notre légitimité

À l'origine du statut « d'organe vestigial » du Sénat moderne se trouve la perception d'un manque de légitimité. Même si la Constitution accorde au Sénat des pouvoirs qui « lui permettent d'aller plus loin que tout autre organe législatif non élu dans le monde démocratique »,⁷ la plupart des sénateurs hésitent à les exercer. Plusieurs en sont venus à accepter l'idée qu'en tant qu'assemblée non élue, le Sénat n'a pas l'autorité morale et démocratique nécessaire pour participer au processus législatif du Canada comme « chambre indépendante et active du Parlement ».

Au fil du temps, de nombreuses personnes ont alimenté ce sentiment. Tous les gouvernements espèrent utiliser leur contrôle de la Chambre des communes pour faire adopter des lois sans se soucier de l'interférence du Sénat et indiquent souvent clairement aux sénateurs qu'ils doivent garder un profil bas. Des commentateurs médiatiques et les analystes politiques ont été ouvertement hostiles au Sénat. Certains sénateurs ont eux-mêmes exprimé l'avis que, bien que le Sénat puisse questionner ou proposer des modifications mineures aux projets de loi du gouvernement, il ne devrait pas modifier son programme législatif de manière significative.

En conséquence, la majorité des sénateurs indépendants est demeurée discrète et déférente.⁸ En marge des interventions législatives significatives, de nombreux sénateurs ont embrassé des rôles alternatifs et se sont consacrés à d'autres priorités, notamment les activités externes, la promotion régionale ou identitaire et des engagements professionnels. Le rôle traditionnel du Sénat comme chambre de « second examen objectif » (*sober second thought*) a ainsi été interprété de manière

599. L'approche du « rôle complémentaire » a été développée par le Sénateur Peter Harder dans un article qui sera discuté plus loin.

⁵ Emmett Macfarlane, *Constitutional Pariah: Reference re Senate Reform and the Future of Parliament*, Vancouver: UBC Press, 2021, p. 16.

⁶ Voir <https://twitter.com/DonnaDasko/status/1391796449290117131>

⁷ Sénateur V. Peter Harder, *Complementarity: The Constitutional Role of the Senate of Canada*, mai 2018, p.11. <https://bit.ly/3ymfl4x>

⁸ Samantha Wright Allen, *Say yes to the feds: voting patterns show group understands 'legislative responsibility,' says ISG*, The Hill Times, 28 août 2019. <https://bit.ly/42aMca6>

étroite, presque littérale, comme signifiant *sober* (réservé et dépourvu de mouvement audacieux ou novateur), *second* (réactif et subordonné aux initiatives gouvernementales) et axé sur le *thought* (loin de l'action concrète). Cette approche s'est parfois traduite par une forme de contrôle administratif ou judiciaire de la législation gouvernementale, où les sénateurs agissent comme des agents de conformité ou des hauts fonctionnaires. La vision globale semble être celle d'un Sénat dont la légitimité et la pérennité dépendent de sa déférence envers le gouvernement, de sa neutralité politique et de sa retenue législative.

Dans cette perspective, il s'ensuit que les initiatives sénatoriales, et en particulier les projets de loi d'intérêt public du Sénat (PLIPS), sont généralement défavorisés et considérés comme des distractions ou des entreprises personnelles qui méritent peu de temps et d'attention.

Des législateurs légitimes

Mais les sénateurs sont des législateurs. À ce titre, ils peuvent légiférer sur tout sujet de compétence fédérale, tant qu'ils n'engagent pas de dépenses ou n'imposent pas de taxes. À l'exception des mesures financières et des modifications constitutionnelles, les pouvoirs du Sénat sont « égaux » à ceux de la Chambre des communes.⁹

Bien que le Sénat du Canada ressemble à bien des égards à la Chambre des lords britannique, « le Sénat se distingue de la Chambre des lords, parce que le nombre de ses membres est fixe et qu'il n'est pas assujéti à des dispositions constitutionnelles comme les *Parliament Acts* de 1911 et de 1949, qui limitent fortement le pouvoir des lords concernant la durée pendant laquelle ils peuvent retarder des projets de loi. »¹⁰ Cela explique en partie l'observation du sénateur Harder selon laquelle les pouvoirs du Sénat « lui permettent d'aller plus loin que tout autre organe législatif non élu dans le monde démocratique ».

Dans le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, qui portait sur le processus constitutionnel par lequel le Sénat pourrait être aboli ou transformé, la Cour suprême a commenté le rôle et l'évolution de la Chambre rouge :

La chambre haute — appelée Sénat par les auteurs de la Constitution — a été créée sur le modèle de la Chambre des lords britannique, mais adaptée au contexte canadien. Comme au Royaume-Uni, elle a été conçue pour permettre de donner un « second regard attentif » (« *sober second thought* ») aux mesures législatives adoptées par les représentants du peuple à la Chambre des communes (...) Elle a toutefois aussi assuré une forme distincte de représentation des régions qui s'étaient jointes à la Confédération et qui, ce faisant, avaient cédé une partie importante de leurs pouvoirs législatifs au nouveau Parlement fédéral. (...)

Avec le temps, le Sénat en est aussi venu à représenter divers groupes sous-représentés à la Chambre des communes. Il a servi de tribune aux femmes ainsi qu'à des groupes ethniques, religieux, linguistiques et

⁹ Le Sénat du Canada, *Aperçu législatif et historique du Sénat du Canada*, Direction des comités et de la législation privée, Révisé en mai 2001. <https://bit.ly/3ZTehBm>

¹⁰ Ibid.

autochtones auxquels le processus démocratique populaire n'avait pas toujours donné une opportunité réelle de faire valoir leurs opinions.¹¹

Le professeur David E. Smith a également commenté l'évolution du Sénat, de même que sa relation particulière avec l'intérêt public et des enjeux souvent ignorés par la politique électorale partisane :

Le Sénat agit comme un pont vers le public, dont les préoccupations ne sont généralement pas tant politiques que des préoccupations concernant le travail, la famille, la religion, la santé, la diversité et la citoyenneté (...) À l'image du pays qu'il sert, le Sénat a démontré une capacité d'adaptation par le passé, et il peut encore continuer à le faire à l'avenir.¹²

Au-delà des objectifs, des enjeux et des représentations spécifiques énumérés ci-dessus, il est clair que le Sénat a joué plusieurs rôles, et que ceux-ci se sont élargis au fil du temps. Il n'y a aucune raison de croire que le Sénat est empêché d'évoluer davantage, surtout compte tenu de la doctrine de « l'arbre vivant » qui guide l'interprétation constitutionnelle au Canada.¹³

Mais qu'en est-il de la légitimité? Nonobstant ses pouvoirs officiels, la nature non-élective du Sénat ne devrait-elle pas l'empêcher de jouer un rôle proactif dans la société canadienne? Il existe plusieurs réponses à cet argument.

Premièrement, des personnes non élues ont toujours joué des rôles essentiels au Canada: juges, dirigeants de sociétés d'État, chefs d'entreprise, hauts fonctionnaires, universitaires et autres participent activement et influencent la société canadienne (y compris le processus législatif) et bénéficient d'une légitimité importante. Évidemment, les parlementaires élus joueront toujours un rôle central et indispensable dans le système politique canadien. Mais les élections ne sont pas le seul moyen par lequel la responsabilité, la confiance et la légitimité sont conférées aux individus.

Deuxièmement, la nature de long terme, non élue et non partisane des nominations au Sénat est précisément ce qui fonde la légitimité des sénateurs. À ce titre, il convient de noter que, à tort ou à raison, une des critiques les plus persistantes des politiciens est qu'ils sont inconstants, facilement influencés par les gains électoraux à court terme, et fréquemment engagés dans des querelles et des tactiques partisanes. Cela contraste avec ce que les citoyens disent toujours attendre de leurs dirigeants: moins de partisanerie, moins d'électoralisme, et une priorisation claire de l'intérêt public à long terme. Or c'est exactement la raison d'être du Sénat. Dans son article de 2018, le sénateur Harder – agissant alors à titre de représentant du gouvernement – identifiait spécifiquement ces caractéristiques comme source de la crédibilité du Sénat :

Dans notre système bicaméral, le Sénat a été conçu pour fournir une voix complémentaire aux Canadiens, qui n'est pas filtrée par les calculs électoraux et partisans. C'est cette qualité – une conséquence du modèle nominatif – que le Sénat devrait mettre en valeur afin de cultiver un partenariat respectueux avec la

¹¹ [2014] 1 RCS 704. Bien qu'évident, il convient de noter que l'avis de la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat* ne fait autorité que dans la mesure où il se rapporte au processus constitutionnel par lequel le Sénat pourrait être aboli ou réformé. La description par la Cour du rôle historique du Sénat et de ses développements subséquents ne limite en rien son évolution future.

¹² David E. Smith, *The Constitution in a Hall of Mirrors: Canada at 150*, University of Toronto Press, 2017, p. 82.

¹³ Centre d'études constitutionnelles, *The Living Tree Doctrine*, 4 juillet 2019. <https://bit.ly/3T1dnQB>

Chambre des communes; gagner la confiance du public; et assurer – assez ironiquement – une attitude de déférence plus cohérente envers les contributions du Sénat de la part des gouvernements.¹⁴

Troisièmement, parce que le pouvoir exécutif contrôle *de facto* le processus législatif à la Chambre des communes (surtout sous un gouvernement majoritaire), on pourrait soutenir que, du point de vue de la séparation des pouvoirs, le Sénat est le seul organe législatif véritablement indépendant au Canada. En ce sens, le professeur Smith fait valoir que, parce que le Sénat n'est pas concerné par « la question de confiance », sa relation avec le public canadien est unique :

L'une des fonctions essentielles du Parlement est le débat, et le processus de débat est aussi important que la décision prise. Dans cette activité, le Sénat joue un rôle majeur, car il existe une plus grande liberté de débat là où la question de la confiance ne prévaut pas. Le Sénat est mieux placé que la Chambre des communes pour communiquer avec le public. Bien que certains sénateurs aient occupé un poste électif, beaucoup ne l'ont pas fait et, à cet égard, ils ne sont pas des politiciens professionnels au sens où le sont leurs homologues à la Chambre des communes. Au lieu de représenter les électeurs, ils représentent les citoyens, qui eux non plus ne sont pas élus. À cet égard important, les sénateurs et les Canadiens partagent un terrain d'entente.¹⁵

La dernière source de légitimité et de crédibilité se trouve dans les individus qui composent le Sénat. Depuis 2016, les sénateurs sont nommés sur la base d'une évaluation indépendante de leur mérite et de leurs parcours. Les sénateurs apportent un ensemble diversifié d'expertise et de réalisations à la Chambre haute, et la durée de leur mandat leur permet de développer une compréhension approfondie des processus et des priorités parlementaires. Limiter leur capacité à contribuer au processus législatif canadien – notamment par le biais d'amendements ou de PLIPS – priverait le pays d'une importante source d'expérience, de sagesse et de vision.

Le rôle complémentaire du nouveau Sénat

La décision du gouvernement Trudeau de mettre sur pied une commission de nomination indépendante pour le Sénat aura sans doute de nombreuses conséquences, dont certaines sont imprévisibles. Toutefois, un effet immédiat et prévisible aurait dû être de rendre le Sénat moins partisan, plus indépendant et plus proactif. Comme les sénateurs Greene et Massicotte l'ont noté dans leur réponse au sénateur Harder, « les Canadiens ne devraient-ils pas s'attendre à ce qu'un Sénat moins partisan et plus crédible contribue au débat public en proposant plus d'amendements que par le passé? »¹⁶

Des études indiquent que cela s'est effectivement produit.¹⁷ Toutefois, même dans le « nouveau » Sénat, le débat se poursuit quant au rôle des sénateurs.

¹⁴ Supra, note 7, p. 50.

¹⁵ Supra, note 12, p. 78.

¹⁶ Sénateur Stephen Greene et sénateur Paul J. Massicotte, *Senate can't seriously play its complementary role of 'sober second thought' if Sen. Harder pigeonholes its power*, The Hill Times, 21 mai 2018. <https://bit.ly/3ZTQ0KS>

¹⁷ Supra, note 4.

Dans son article sur le « rôle complémentaire » du Sénat, le sénateur Harder a adopté une vision généralement déférente du Sénat.¹⁸ Sans surprise, il écrivait que le Sénat devrait « adopter une position de déférence démocratique envers la plateforme électorale du gouvernement lorsqu'elle est promulguée par la Chambre des communes, conformément aux principes qui sous-tendent la Convention de Salisbury¹⁹ (ce qui n'exclut pas les amendements qui améliorent la législation) ».²⁰

Cela dit, même le sénateur Harder, dont la position favorisait un rôle limité et déférent pour le Sénat, a explicitement approuvé « les amendements qui améliorent la législation » et a fait l'éloge des PLIPS :

En examinant le rôle complémentaire du Sénat au Parlement, ainsi que sa valeur pour les Canadiens, je note en outre les contributions novatrices et réfléchies aux politiques publiques fréquemment apportées par le biais de projets de loi d'intérêt public du Sénat, qui combrent souvent, de manière complémentaire, les lacunes politiques non comblées par le gouvernement. (...)

Les projets de loi d'intérêt public du Sénat peuvent avoir une influence considérable sur la politique publique simplement en étant proposés et débattus. (...) La durée du mandat et le statut nommé des sénateurs, deux caractéristiques essentielles de la complémentarité, contribuent sans aucun doute à façonner leurs projets de loi publics au Sénat. La durée de leur mandat permet aux sénateurs de poursuivre le travail sur un projet de loi pendant plusieurs législatures si nécessaire, ce qui leur donne le temps de faire des propositions politiques audacieuses pour changer les cœurs et les esprits, et permet aux sénateurs de façonner un projet de loi pour équilibrer les intérêts concurrents et finalement gagner le soutien de la majorité. (...)

De plus, le statut de sénateurs nommés leur donne une plus grande liberté institutionnelle pour explorer des domaines politiques qui ne sont peut-être pas prioritaires pour un député qui travaille, de manière tout à fait compréhensible et appropriée, pour faire avancer les intérêts directs et urgents d'une circonscription électorale. De ma perspective, les projets de loi d'intérêt public du Sénat offrent aux Canadiens une excellente valeur politique.²¹

En fait, les PLIPS et leur équivalent à la Chambre des communes, les projets de loi émanant des députés (PLED), ont une longue histoire au Canada.

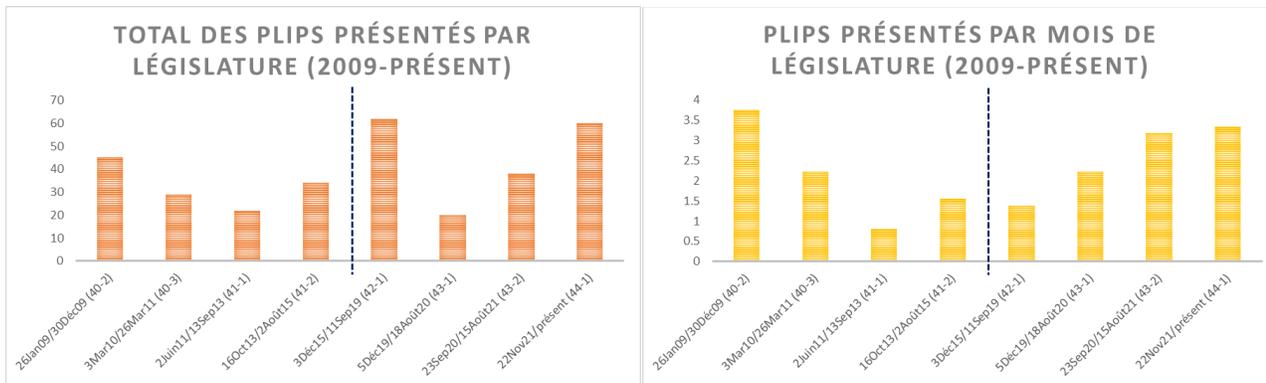
Bien que le nouveau processus de nomination au Sénat ait ravivé l'intérêt pour les PLIPS, les chiffres ci-dessous montrent que ces initiatives législatives étaient aussi populaires avant l'élection du gouvernement Trudeau en 2015. Comme les graphiques l'indiquent, le nombre de PLIPS a augmenté depuis que le gouvernement a commencé à nommer des Sénateurs indépendants, mais les chiffres actuels demeurent comparables aux précédents historiques (en fait, il y a eu proportionnellement plus de PLIPS présentés lors de la 2^e session de la 40^e législature que dans la législature actuelle).

¹⁸ Dans leur réponse à l'article du sénateur Harder, les sénateurs Greene et Massicotte contestent sa vision « cataloguée » des pouvoirs du Sénat.

¹⁹ La convention de Salisbury « prévoit que la chambre haute ne s'oppose pas à la deuxième ou à la troisième lecture des projets de loi qui ont été soumis à l'électorat et approuvés, et que la Chambre non élue ne doit pas insister sur des amendements qui iraient à l'encontre de l'intention du projet de loi ».

²⁰ Supra, note 7, p. 5.

²¹ Ibid., p. 26, 27.



Note: La ligne pointillée indique l'élection du gouvernement Trudeau, en 2015. Le graphique de gauche montre le nombre total de PLIPS présentés par législature/session, indépendamment de leur durée, tandis que le graphique de droite montre le nombre de PLIPS présentés par mois de législature/session, ce qui rend les comparaisons historiques plus pertinentes.

Parmi les exemples récents de PLIPS et de PLED qui ont reçu la sanction royale, mentionnons:

- Le projet de loi S-231, la *Loi sur la protection des sources journalistiques*, présenté par le sénateur Claude Carignan le 22 novembre 2016, qui a reçu la sanction royale le 18 octobre 2017;
- Le projet de loi S-201, la *Loi sur la non-discrimination génétique*, présenté par le sénateur James Cowan le 8 décembre 2015, qui a reçu la sanction royale le 4 mai 2017;
- Le projet de loi S-226, la *Loi sur la justice pour les victimes de dirigeants étrangers corrompus (loi de Sergueï Magnitski)*, présenté par la sénatrice Raynell Andreychuk le 4 mai 2016, qui a reçu la sanction royale le 18 octobre 2017;
- Le projet de loi C-210, la *Loi modifiant la Loi sur l'hymne national (genre)*, présenté par le député Mauril Bélanger le 27 janvier 2016, parrainé au Sénat par la sénatrice Frances Lankin, et qui a reçu la sanction royale le 7 février 2018; et
- Le projet de loi C-210, la *Loi modifiant la Loi sur l'Agence du revenu du Canada (donneurs d'organes et de tissus)*, présenté par le député Len Webber le 23 septembre 2020, parrainé au Sénat par le sénateur Leo Housakos, et qui a reçu la sanction royale le 21 juin 2021.

D'autres PLIPS et PLED ont été adoptés dans une Chambre et envoyés à l'autre, où ils n'ont pas reçu la sanction royale mais où ils ont influencé le processus législatif. Les exemples²² incluent:

- Le projet de loi C-204, la *Loi modifiant la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) (élimination définitive de déchets plastiques)* présenté par le député Scot Davidson le 23 septembre 2020, adopté par la Chambre des communes le 2 juin 2021, et parrainé au Sénat par la sénatrice Linda Frum; et

²² Voir aussi le projet de loi S-204, la *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (trafic d'organes humains)*, présenté par la sénatrice Salma Atallahjan le 30 septembre 2020 et adopté par le Sénat le 6 mai 2021; et le projet de loi S-222, la *Loi sur l'efficacité et la responsabilité des organismes de bienfaisance*, présenté par la sénatrice Ratna Omidvar le 8 février 2021 et adopté par le Sénat le 17 juin 2021.

- Le projet de loi S-203, la *Loi sur la protection des jeunes contre l'exposition à la pornographie*, présenté par la sénatrice Julie Miville-Dechêne le 30 septembre 2020 et adopté par le Sénat le 28 juin 2021.

Enfin, plusieurs PLIPS et PLED substantiels introduits au cours de la législature actuelle²³ progressent et ont déjà eu, ou promettent d'avoir, un impact significatif sur les politiques publiques du Canada, notamment:

- Le projet de loi S-206, la *Loi modifiant le Code criminel (divulgence de renseignements par des jurés)*, présenté par le sénateur Pierre-Hugues Boisvenu le 24 novembre 2021, qui a reçu la sanction royale le 28 septembre 2022;
- Le projet de loi S-211, la *Loi sur la lutte contre le travail forcé et le travail des enfants dans les chaînes d'approvisionnement*, présenté par la sénatrice Julie Miville-Dechêne le 24 novembre 2021 et actuellement en Troisième lecture à la Chambre des communes;
- Le projet de loi S-216, la *Loi sur l'efficacité et la responsabilité des organismes de bienfaisance*, présenté par la sénatrice Ratna Omidvar le 24 novembre 2021, qui a été incorporé dans la *Loi d'exécution du budget de 2022*;
- Le projet de loi S-217, la *Loi sur la réaffectation des biens bloqués*, présenté par la sénatrice Ratna Omidvar le 24 novembre 2021, qui a également été incorporé dans la *Loi d'exécution du budget de 2022*; et
- Le projet de loi S-223, la *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (trafic d'organes humains)*, présenté par la sénatrice Salma Atallahjan le 24 novembre 2021, qui a reçu la sanction royale le 15 décembre 2022.

D'autres PLIPS et PLED, actuellement à diverses étapes du processus législatif, proposent également de s'attaquer à d'importantes questions de politique publique et d'apporter des contributions significatives à la société canadienne.²⁴ Le sénateur Harder était assurément d'accord lorsqu'il a estimé que les PLIPS sont un excellent moyen pour les sénateurs d'apporter « des contributions novatrices et

²³ En tout, 60 PLIPS ont été présentés dans la législature actuelle (44^e législature, 1^{ère} session): 23 par le Groupe de sénateurs indépendants, 20 par les Conservateurs, 8 par le Groupe progressiste du Sénat, 7 par le Groupe de sénateurs canadiens et 2 des sénateurs non-affiliés.

²⁴ Un exemple important est le projet de loi S-243, la *Loi sur l'édiction d'engagements climatiques*, présenté par la sénatrice Rosa Galvez le 24 mars 2022. Ce projet de loi, élaboré en consultation avec des experts nationaux et internationaux, vise à aligner l'activité financière canadienne sur nos engagements climatiques et est soutenu par plus de 80 ONG. Voir: <https://bit.ly/3mRRG9y> D'autres exemples de PLIPS et de PLED substantiels actuellement à l'étude: le projet de loi S-233, la *Loi relative au cadre national sur le revenu de base garanti suffisant*, présenté par la sénatrice Kim Pate le 16 décembre 2021 et actuellement en Deuxième lecture au Sénat; le projet de loi S-222, la *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (utilisation du bois)*, présenté par la sénatrice Diane Griffin le 24 novembre 2021, qui a complété la Deuxième lecture à la Chambre des communes le 15 février 2023; le projet de loi S-245, la *Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté (attribution de la citoyenneté à certains Canadiens)*, présenté par la sénatrice Yonah Martin le 24 novembre 2021, qui a complété la Deuxième lecture à la Chambre des communes le 16 novembre 2022; le projet de loi C-228, la *Loi sur la protection des pensions*, présenté par la députée Marilyn Gladu le 3 février 2022, adoptée par la Chambre des communes le 23 novembre 2022 et dont l'examen en comité au Sénat a été achevé le 7 mars 2023; le projet de loi C-233, la *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les juges (violence contre un partenaire intime)*, présenté par la députée Anju Dhillon le 7 février 2022, adopté par la Chambre des communes le 1er juin 2022, et actuellement en Troisième lecture au Sénat; et le projet de loi C-242, la *Loi sur la réunification des familles*, présenté par le député Kyle Seeback le 8 février 2022, adopté par la Chambre des communes le 26 octobre 2022, qui a complété la Deuxième lecture au Sénat le 14 décembre 2022.

réfléchies aux politiques publiques » en s'attaquant aux « lacunes politiques non comblées par le gouvernement ». Il écrivait en outre que les PLIPS « peuvent avoir une influence considérable sur la politique publique simplement en étant proposés et débattus » et ajoutait que ces projets de loi « offrent aux Canadiens une excellente valeur politique ».

En élaborant sur ces différentes contributions, il est possible d'identifier au moins trois objectifs politiques qui peuvent être poursuivis grâce aux PLIPS :

- Réaliser ou accélérer la mise en œuvre de propositions spécifiques du gouvernement incluses dans une plateforme électorale ou des lettres de mandat de ministres;²⁵
- Agir sur des angles morts de politique publique ou des enjeux émergents auxquels le gouvernement ne s'est pas attaqué; ou
- Attirer l'attention et initier des débats publics à propos d'idées nouvelles, d'évolutions législatives à long terme ou d'enjeux politiquement sensibles pour élargir la « fenêtre d'Overton » au Canada.²⁶

Les PLIPS comportent également d'autres avantages, moins visibles. Parce qu'ils constituent des initiatives individuelles menées en grande partie en dehors du cadre de la politique partisane et de la législation gouvernementale, les PLIPS offrent aux sénateurs d'excellentes occasions de développer des relations personnelles et de travailler de manière non partisane avec leurs collègues, incluant ceux de l'opposition officielle et des autres groupes. Au-delà de leur valeur politique substantielle, les PLIPS peuvent donc contribuer à instaurer un processus législatif plus collaboratif, collégial et constructif.

Pour toutes ces raisons, il serait pour le moins déconcertant – pour ne pas dire décourageant – que des sénateurs indépendants adoptent une vision encore plus limitée de leur rôle législatif que celle mise de l'avant par le représentant officiel du gouvernement. Comment le Sénat peut-il défendre son indépendance nouvelle de manière crédible s'il revendique une vision encore plus étroite et déférente de lui-même – y compris sur les PLIPS – que celle suggérée par le gouvernement? Comme l'écrit le professeur Smith:

²⁵ Voir par exemple le projet de loi S-211, marrainé par la sénatrice Miville-Dechêne, qui a proposé une loi visant à « éliminer le travail forcé des chaînes d'approvisionnement canadiennes », tel que précisé dans la Lettre de mandat du ministre du Travail datée du 16 décembre 2021 <https://bit.ly/3UsTpiw> et le projet de loi S-217, marrainé par la sénatrice Omidvar, qui a proposé une loi visant à « s'appuyer sur le régime de sanctions découlant de la loi Magnitski de façon à mieux soutenir les victimes de violations des droits de la personne en établissant un cadre pour que le matériel saisi à quiconque commet de sérieuses violations aux droits de la personne soit remis aux victimes », tel que précisé dans la Lettre de mandat du ministre des Affaires étrangères datée du 13 décembre 2019 <https://bit.ly/41fCzWI>.

²⁶ Définition proposée par le Mackinac Center for Public Policy: « La fenêtre d'Overton est un modèle qui permet de comprendre comment les idées de la société évoluent dans le temps et influencent la politique. Le concept de base est que les hommes et femmes politiques sont limités dans les idées politiques qu'ils peuvent soutenir – ils ne poursuivent généralement que les politiques qui sont largement acceptées dans la société comme des options politiques légitimes. Ces politiques se situent à l'intérieur de la fenêtre d'Overton. D'autres idées politiques existent, mais les politiciens risquent de perdre le soutien de la population s'ils les défendent. Ces politiques se situent en dehors de la fenêtre d'Overton. » <https://www.mackinac.org/OvertonWindow>

Si c'est la fonction du Sénat de détecter et de communiquer les perspectives et les opinions que le système représentatif de la Chambre des communes ne parvient pas à exprimer adéquatement, comment peut-on défendre le silence ou la limitation de la chambre haute dans l'exécution de son mandat (non élu)?²⁷

Les Projets de loi d'intérêt public du Sénat et les sénateurs indépendants

Comment les groupes de sénateurs indépendants, y compris le Groupe de sénateurs indépendants (GSI), devraient-ils donc gérer les PLIPS? Avant d'aborder cette question, il peut être utile d'examiner brièvement ce qu'est le GSI et les principes qu'il devrait défendre.

Le GSI est un groupe diversifié de sénateurs ayant des parcours, des intérêts, des personnalités et des orientations politiques différentes. Les sénateurs du GSI ont des points de vue différents sur leurs rôles législatifs et publics et des façons différentes d'équilibrer les affaires du Sénat par rapport à leurs activités externes. Les préférences pour les interventions politiques et législatives varient, certains favorisant une participation plus active et d'autres un rôle plus discret. De toute évidence, le GSI ne peut pas adopter une approche unique pour toutes les activités de ses membres. À condition que leurs actions soient appropriées, tous les sénateurs du GSI devraient sentir que leur groupe s'adapte et soutient leur travail, quelle que soit la manière dont ils souhaitent l'aborder.

Cela dit, il y a, ou il devrait y avoir, quelques orientations communes à tous les sénateurs du GSI. La première concerne l'importance de la réforme du Sénat, en vertu de laquelle les lois, règlements et autres normes régissant les travaux du Sénat devraient être mises à jour pour refléter la nouvelle réalité des sénateurs indépendants et des groupes multiples. Un autre point commun, découlant de la nature non partisane du GSI, devrait être la priorité accordée aux débats de fond par rapport à l'obstruction procédurale. Les membres du GSI ne sont pas tous d'accord sur les enjeux politiques et ne votent pas à l'unisson, mais ils devraient tous accorder la priorité aux discussions de fond et au travail politique et défavoriser les tactiques procédurales qui entravent l'avancement des travaux. Les sénateurs sont nommés et payés pour étudier des projets de loi selon leurs mérites et c'est ce qu'ils devraient faire, par respect pour eux-mêmes, pour l'institution du Sénat et pour les citoyens et les contribuables canadiens.

Le sénateur Harder fait également valoir ce point:

À mon avis, tous les projets de loi (projets de loi du gouvernement, PLED et projets de loi d'intérêt public du Sénat) méritent un examen juste et opportun et, en fin de compte, un vote démocratique. Je ne veux pas dire que tous les PLED devraient être estampillés et recevoir le feu vert. Je dis simplement que ces projets de loi devraient être étudiés et votés.²⁸

²⁷ Supra, note 12, p. 85.

²⁸ Supra, note 7, p. 48.

Les projets de loi d'intérêt public dans un Sénat idéal

Dans un monde idéal, l'obstruction procédurale n'existerait pas et les débats politiques porteraient exclusivement sur le fond. Cela devrait être l'approche de principe de tout groupe de sénateurs véritablement indépendants et non partisans: que tous les projets de loi soient étudiés et votés de manière juste et opportune, quelle que soit leur nature ou leur provenance.

Bien sûr, cela ne signifie pas que tous les projets de loi seront appuyés. Cela signifie simplement que le projet de loi sera examiné, soutenu ou rejeté selon ses mérites. Certains projets de loi passeront, d'autres échoueront, mais tous auront une chance. Cette approche semble également être la seule compatible avec la nature des groupes non partisans de sénateurs indépendants, qui devraient être libres d'aborder leur travail comme ils l'entendent, sans goulot d'étranglement artificiel ni subordination de leurs initiatives aux préférences de leurs collègues.

Concrètement, l'adoption d'une telle approche signifie que les groupes de sénateurs indépendants soutiendraient l'avancement procédural rapide et l'examen au fond, de bonne foi, de tous les PLIPS, y compris ceux des autres groupes. Dans son article de 2018, le sénateur Harder écrivait que cette approche est désormais la politique du représentant du gouvernement :

Le GRO a aboli la pratique voulant que le gouvernement s'assoit sur les projets de loi d'intérêt public du Sénat pour faire du marchandage, en vertu du principe selon lequel chaque projet de loi vaut la peine d'être débattu et est digne d'un vote.²⁹

Encore une fois, il faut se demander: pourquoi les sénateurs devraient-ils montrer moins de respect et de considération pour leurs propres projets de loi que le gouvernement n'est prêt à leur en accorder?

Les projets de loi d'intérêt public dans le Sénat actuel

Malheureusement, le Sénat actuel ne fonctionne pas typiquement de cette manière. Dans le système actuel, où l'avancement procédural exige un consensus et où chaque groupe détient donc un droit veto effectif, les groupes manœuvrent régulièrement pour bloquer ou « jumeler » des projets de loi suivant leurs préférences politiques. L'avancement procédural du PLIPS d'un groupe est conditionnel à l'appui de ce groupe à l'avancement du PLIPS d'un autre groupe, etc. Ces négociations de jumelage peuvent devenir des exercices complexes impliquant plusieurs projets de loi de natures différentes et à diverses étapes du processus législatif.

Jusqu'à ce que le système change (ce qui serait souhaitable), les groupes de sénateurs indépendants n'ont donc d'autre choix que de « jouer le jeu » et de déterminer quels projets de loi ils troqueront avec les autres groupes dans ces marathons de négociations. Comment les groupes devraient-ils identifier les projets de loi qu'ils offriront de jumeler?

Bien que différentes approches soient envisageables, les groupes de sénateurs indépendants devraient toujours respecter un principe clair : la méthode choisie ne peut pas viser la substance d'un projet de loi et ne peut pas faire intervenir les préférences subjectives des membres du groupe. Afin de respecter la diversité des points de vue au sein du groupe et d'éviter les conflits inutiles, le processus

²⁹ Supra note 7, p. 35 (note 59).

d'identification et de priorisation des projets de loi faisant l'objet des négociations de jumelage doit être transparent, prévisible et mécanique. Les idées et les options à considérer comprennent :

- prioriser les PLIPS en fonction de la date à laquelle ils ont été présentés en Première lecture (premier arrivé, premier servi);
- mettre en place un système de loterie pour déterminer la priorité; ou
- tout autre mécanisme non lié au contenu des PLIPS qui donne des orientations claires et non discrétionnaires à l'équipe de facilitation et du plumitif (*Scrolls*).

Dans le cadre des négociations entourant les PLIPS, le rôle de l'équipe de facilitation et du plumitif devrait être d'appuyer l'avancement procédural de tous les PLIPS présentés, suivant un processus clair, simple et indépendant du contenu. La responsabilité des parrains et des marraines de faire la promotion de leurs PLIPS, d'en discuter et de susciter l'adhésion de leurs collègues demeure, mais la responsabilité de s'assurer que les PLIPS ne languissent pas éternellement au purgatoire législatif devrait au minimum être partagée entre le parrain/marraine et l'équipe de facilitation/plumitif.

Réflexions finales: le Sénat et le public canadien

Les amendements à la législation gouvernementale, les études sénatoriales et les PLIPS sont parmi les moyens les plus visibles, substantiels et pertinents qu'ont les sénateurs pour intervenir dans le processus politique et législatif canadien. Ces contributions synthétisent une proposition de politique publique spécifique qui peut être étudiée, débattue et facilement communiquée aux médias et au public. Les PLIPS, en particulier, sont un moyen efficace d'attirer l'attention des acteurs de la société civile et du gouvernement sur un problème et de stimuler les changements de politique. Comme l'écrit le professeur Smith :

L'occasion existe d'aider à donner du pouvoir à la société civile, car bien qu'il ne soit pas élu, le Sénat se présente comme un allié et non comme un adversaire de la volonté populaire. (...) Dans un système de gouvernement parlementaire, le Sénat ne doit jamais remplacer la Chambre des communes et tenir le gouvernement responsable, mais il peut rendre le gouvernement plus réactif – et responsable – et, à cet égard, aider à modérer le cynisme public à l'égard des politiciens et de la constitution.³⁰

Nous croyons que le rôle des projets de loi d'intérêt public devrait être plus important dans un Sénat indépendant et non partisan, composé de personnes possédant une expertise importante et des engagements de longue date dans diverses causes. En ce sens, limiter ou bloquer les PLIPS par des processus de consultation interne ou des marchandages procéduraux semble aller à l'encontre de l'esprit d'un Sénat réformé, et diminuer les espoirs placés en lui. Ce serait aussi une occasion manquée de montrer aux Canadiens ce que le Sénat peut faire : améliorer les lois, initier des débats, et accélérer le changement.

³⁰ Supra note 12, p. 81, 86.