


# LES PROJETS DE LOI BUDGÉTAIRES OMNIBUS

Un enjeu croissant



Rapport du Comité sénatorial permanent  
des finances nationales

L'honorable Claude Carignan, président  
L'honorable Éric Forest, vice-président



Pour plus d'informations, veuillez nous contacter par :

Courriel : [NFFN@sen.parl.gc.ca](mailto:NFFN@sen.parl.gc.ca)

La poste : Comité sénatorial permanent des finances nationales  
Sénat du Canada, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : [sencanada.ca](http://sencanada.ca)

Le Sénat est présent sur X : @SenatCA

Suivez le comité à l'aide du mot-clic #NFFN

*This report is also available in English.*

# Table des matières

Membres du comité.....	4
Ordre de renvoi.....	6
Résumé .....	7
Introduction .....	9
Le rôle et les pratiques actuelles du Sénat .....	10
Les contraintes de temps et les pratiques établies .....	12
Les études préalables et leurs limites.....	13
Les options visant à améliorer l'examen des dispositions non financières.....	14
La séparation des LEB en parties financières et non financières .....	14
La réalisation des études préalables dès le dépôt du budget .....	16
La représentation du Sénat au Cabinet .....	17
L'étude des lois financières par le Sénat australien .....	18
L'étude des projets de loi de crédits par le Sénat .....	19
Les limites constitutionnelles .....	20
La règle de la date butoir .....	22
Conclusion.....	22
Annexe A – Témoins .....	24

## Membres du comité



L'honorable  
Claude Carignan c.p.  
*Président*



L'honorable  
Éric Forest  
*Vice-président*

## Les honorables sénateurs et sénatrices



Andrew Cardozo



Pierre J.  
Dalphond



Rosa Galvez



Clément Gignac



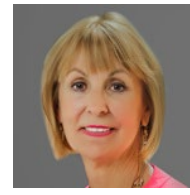
Martine Hébert



Joan Kingston



Jane MacAdam



Elizabeth  
Marshall



Krista Ross

### **Membres d'office du comité :**

L'honorable Pierre Moreau (ou Patti LaBoucane-Benson)  
L'honorable Leo Housakos (ou Yonah Martin)  
L'honorable Lucie Moncion (ou Joan Kingston)  
L'honorable Flordeliz (Gigi) Osler (ou Robert Black)  
L'honorable Brian Francis (ou Judy A. White)

### **Autres sénateurs et sénatrices ayant participé à l'étude ou à la rédaction du rapport :**

L'honorable René Cormier  
L'honorable Daryl S. Fridhandler  
L'honorable Patti LaBoucane-Benson  
L'honorable Tony Loffreda  
L'honorable Julie Miville-Dechêne  
L'honorable Kim Pate  
L'honorable Paulette Senior  
L'honorable Larry W. Smith  
L'honorable Scott Tannas

### **Recherche et éducation, Bibliothèque du Parlement :**

Sylvain Fleury, analyste (jusqu'en janvier 2026)  
Michaël Lambert-Racine, analyste  
André Léonard, analyste (depuis janvier 2026)  
Shaowei Pu, analyste (jusqu'en décembre 2024)

### **Direction des comités du Sénat :**

Sara Gajic, greffière  
Andrea Mugny, greffière (jusqu'en mai 2025)  
Florence Blanchet, adjointe administrative

### **Communications, Télédiffusion et Publications :**

Monica Granados, agente de communications

# Ordre de renvoi

Extrait des Journaux du Sénat du mardi 8 octobre 2025 :

L'honorable sénateur Carignan, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénatrice Poirier,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la pratique consistant à inclure des questions non financières dans les projets de loi exécutant les dispositions des budgets et des énoncés économiques, y compris, sans s'y limiter :

- a) examiner comment le Sénat étudie et considère généralement les dispositions non financières dans les lois d'exécution du budget;
- b) examiner comment d'autres législatures étudient les projets de loi d'ordre financier;
- c) formuler des recommandations et des lignes directrices à l'intention du Sénat et de ses comités à propos des méthodes visant à assurer un examen minutieux des dispositions non financières trouvées dans les lois d'exécution du budget tout en permettant le cheminement des dispositions financières en temps opportun;

Que le comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 31 mars 2026 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final;

Que le comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer des rapports sur cette étude auprès de la greffière du Sénat si le Sénat ne siège pas à ce moment-là et que lesdits rapports soient réputés avoir été déposés au Sénat;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet depuis le début de la première session de la quarante-quatrième législature soient renvoyés au comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*La greffière du Sénat,*

Shaila Anwar

## Résumé

Les lois d'exécution du budget (LEB) ont pris beaucoup d'ampleur depuis les années 1990, et regroupent de plus en plus les mesures non financières avec les dispositions financières fondamentales. En raison de cette évolution, il est devenu plus difficile pour le Sénat d'exercer sa fonction d'examen et de servir les Canadiens en toute efficacité, en particulier compte tenu de la convention selon laquelle il n'amende pas la législation financière ou qu'il hésite à le faire.

Il est regrettable que les LEB, autrefois succinctes et axées sur les mesures financières, soient devenues des projets de loi de plus en plus longs et complexes qui regroupent des mesures non financières diverses, et parfois controversées, afin d'accélérer leur adoption, une pratique qui porte atteinte à la capacité du Parlement, ainsi qu'à la possibilité pour les Canadiens, d'examiner ces mesures de manière approfondie, comme elles le méritent.

Le présent rapport examine les pratiques en vigueur au Sénat, les contraintes institutionnelles et les options permettant d'améliorer son examen des mesures non financières dans les LEB sans retarder l'adoption par le Parlement des mesures financières essentielles.

Le Sénat est grandement dépendant des études préalables pour effectuer son examen des LEB, mais celles-ci sont restreintes par des échéances serrées liées au calendrier des travaux législatifs du gouvernement. Des témoignages d'experts et des précédents en matière de procédure confirment que le Sénat dispose d'outils — dont les études préalables en amont, la division des projets de loi et l'effet de levier institutionnel — qui pourraient être appliqués de manière plus systématique.

Le comité a aussi entendu des arguments probants en faveur du renforcement de la coordination entre les institutions. Le rétablissement du leader du gouvernement au Sénat au sein du Cabinet pourrait améliorer la communication, améliorer la planification des travaux législatifs et donner au Sénat davantage voix au chapitre dans la fixation d'échéances réalistes pour l'examen des LEB.

En outre, le comité estime que le gouvernement devrait rendre l'examen parlementaire plus efficace en présentant deux projets de loi distincts : un pour les mesures financières et un autre pour les mesures non financières. Cela permettrait d'adopter en temps opportun les postes budgétaires tout en permettant un examen plus rigoureux des autres dispositions.

Néanmoins, le Sénat conserve le pouvoir de scinder lui-même les projets de loi au besoin.

Prises ensemble, ces mesures aideraient le Sénat à jouer son rôle de Chambre de second examen objectif du Parlement, en garantissant que les mesures non financières fassent l'objet d'un examen approprié dans l'intérêt des Canadiens tout en permettant aux mesures financières de suivre leur cours sans retard injustifié.

Compte tenu de ce qui précède, le Comité sénatorial permanent des finances nationales formule les recommandations suivantes :

### **Recommandation 1**

**Que le Sénat fasse un usage plus systématique des outils procéduraux à sa disposition — notamment en officialisant le recours aux études préalables des LEB et, le cas échéant, en exerçant son pouvoir de scinder les projets de loi — tout en tirant davantage parti de son influence institutionnelle pour influencer le calendrier des travaux législatifs du gouvernement. L'utilisation coordonnée de ces approches inciterait le gouvernement à présenter plus tôt ses projets de loi et favoriserait une plus grande collaboration quant à la séparation des mesures financières et non financières, tout en renforçant la surveillance parlementaire des lois d'exécution du budget de plus en plus complexes.**

### **Recommandation 2**

**Que, dans un esprit de collaboration avec le gouvernement, le Sénat adopte une motion demandant au gouvernement du Canada de présenter deux projets de loi distincts sur l'exécution du budget — l'un portant sur les mesures financières et l'autre sur les mesures non financières — afin d'améliorer l'examen parlementaire. Le fait de séparer ces éléments permettrait aux mesures financières d'être mises en œuvre en temps voulu, tout en garantissant que les dispositions non financières fassent l'objet de l'examen approfondi et indépendant qu'elles requièrent. Le comité souligne que le Sénat conserve néanmoins le pouvoir de scinder un projet de loi si les circonstances l'exigent.**

### **Recommandation 3**

**Que le Sénat adopte une motion demandant au gouvernement du Canada de nommer le leader du gouvernement au Sénat au Cabinet, rétablissant ainsi une pratique qui permettait auparavant au leader du gouvernement au Sénat d'influencer les échéanciers des travaux législatifs en fixant des dates butoirs claires pour les projets de loi et de renforcer la coordination entre le Sénat et le gouvernement.**

# Introduction

Les LEB ont été initialement conçues pour mettre en œuvre les mesures fiscales et les dépenses d'un budget. Au fil du temps, cependant, elles ont évolué pour devenir des projets de loi omnibus comprenant de nombreuses dispositions sans rapport avec la fiscalité et les dépenses publiques. Comme l'a noté le sénateur Scott Tannas : « *Nous comprenons tous que nous sommes confrontés à un problème. Je pense qu'il s'agit d'un problème croissant auquel nous devons nous attaquer.* »

Les LEB étaient auparavant brèves et axées sur les mesures fiscales. Le sénateur Tannas a rappelé que c'est dans les années 1990 que les LEB sont devenues monnaie courante, regroupant une série de mesures législatives dans un seul projet de loi. Depuis, il y a eu une nette tendance vers des projets de loi plus longs et plus complexes, alors que les gouvernements successifs regroupent de plus en plus diverses initiatives dans les LEB pour accélérer leur adoption par le Parlement.

L'ampleur de cette évolution est frappante. La LEB de 1994 ne comptait que 24 pages, tandis que les projets de loi récents dépassent régulièrement les 600 pages. Par exemple, la LEB de 2024 contenait 660 pages et comprenait 44 mesures dépassant le cadre des mesures financières. La longueur moyenne est passée de 81 pages (1996-2005) à 305 pages (2006-2015) et 409 pages (2016-2024).

Le comité déplore que le « bouclier » traditionnel fondé sur la convention constitutionnelle selon laquelle le Sénat ne modifie pas les projets de loi budgétaires soit de plus en plus « utilisé comme une épée », permettant au gouvernement d'y inclure des dispositions non financières, parfois controversées.

À titre d'exemple, la *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2018* a ajouté des nouvelles dispositions controversées au *Code criminel* afin de permettre au gouvernement de conclure des accords de réparation – également appelés « accords de suspension des poursuites » – pour les organisations accusées de certaines infractions économiques en vertu du *Code*<sup>1</sup>.

Plus récemment, la partie 5 du projet de loi C-15, *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2025*, a introduit 45 sections modifiant un large éventail de lois non fiscales et promulguant de nouvelles lois importantes, dont plusieurs n'ont aucune incidence financière directe<sup>2</sup>. En particulier, la section 1 de cette partie promulgue la *Loi sur le réseau ferroviaire à grande vitesse* afin d'accélérer le développement du train à grande vitesse Alto, y compris le processus d'expropriation des terrains nécessaires

---

<sup>1</sup> *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2018*, L.C. 2018, ch. 12.

<sup>2</sup> [Projet de loi c-15, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 4 novembre 2025](#), 45e législature, 1re session.

à la construction du « plus grand projet d'infrastructure de l'histoire du Canada », selon les termes [du gouvernement](#).

Le Comité note que la pratique consistant à regrouper des mesures non financières avec des dispositions financières ne se limite pas aux LEB, mais peut s'étendre à d'autres projets de loi touchant les finances, comme le projet de loi C-4, Loi concernant certaines mesures d'abordabilité pour les Canadiens et une autre mesure, déposé au cours de la législature actuelle<sup>3</sup>. Comme son nom l'indique, le projet de loi C-4 contient certaines mesures visant à soutenir financièrement les Canadiens, mais comprend également des modifications n'ayant aucun rapport avec ce soutien financier. Celles-ci ont pour but de modifier la *Loi électorale du Canada* afin de remplacer le régime applicable aux partis politiques fédéraux en matière de protection des renseignements personnels.

Cette pratique réduit à la fois l'examen parlementaire et le débat public sur des mesures qui, normalement, feraient l'objet d'un examen distinct. Comme le comité l'a souligné dans ses rapports précédents, cette pratique compromet la capacité du Parlement — et la possibilité pour les Canadiens — de procéder à l'examen approfondi que méritent ces mesures. Cette inquiétude est aussi partagée par plusieurs autres comités sénatoriaux permanents, comme en font foi leurs rapports au Sénat, notamment des observations du Comité sénatorial des banques, du commerce et de l'économie et du Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles<sup>4</sup>.

## Le rôle et les pratiques actuelles du Sénat

L'examen des LEB par le Sénat est guidé par la convention constitutionnelle selon laquelle la Chambre haute n'amende pas les projets de loi financiers. Cette convention, qui avait à l'origine pour objectif de protéger la primauté de la Chambre des communes sur les questions financières comme l'imposition, la taxation et l'affectation de fonds publics, continue de définir le rôle du Sénat dans l'examen des LEB. Elle a pour fondement juridique les articles 53 et 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoient que les projets de loi ayant pour but l'appropriation des revenus publics ou la création de taxes ou d'impôts doivent émaner de la Chambre des communes et être recommandés par la Couronne.

---

<sup>3</sup> [Projet de loi C-4, Loi concernant certaines mesures d'abordabilité pour les Canadiens et une autre mesure](#), 45e législature, 1re session.

<sup>4</sup> Sénat, Comité permanent des banques, du commerce et de l'économie, [Treizième rapport](#), 1<sup>e</sup> session, 44<sup>e</sup> législature, 6 juin 2024; et Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelle, [Vingt-cinquième rapport](#), 1<sup>e</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 2018.

Au fil du temps, cette convention a été interprétée comme signifiant que le Sénat fait preuve de retenue institutionnelle en s'abstenant d'amender ou de rejeter les projets de loi financiers, bien qu'il soit légalement habilité à le faire. Cette retenue reflète la pratique constitutionnelle et le respect des prérogatives financières de la Chambre des communes.

Le sénateur Tannas a insisté sur le fait que le Sénat fait souvent une interprétation trop rigide de cette convention : « nous continuons à essayer d'honorer la convention du Sénat qui consiste à ne pas toucher aux mesures financières [...] au point de porter atteinte au respect que nous accordons à l'autre endroit. » En d'autres termes, la déférence du Sénat à l'égard des Communes sur les projets de loi touchant les finances a parfois eu pour effet qu'il refuse d'amender toute disposition d'une LEB, même les dispositions n'ayant pas de lien avec les questions financières, par souci de prudence. Ce climat d'hésitation a eu pour effet de frustrer des sénateurs qui pensaient avoir le devoir d'examiner les mesures non financières.

Comme l'explique la *Procédure du Sénat en pratique*<sup>5</sup>, un comité sénatorial spécial a été formé en 1918 pour examiner l'étendue des pouvoirs du Sénat sur les lois de nature financière en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (1867). Les conclusions du comité, contenues dans un rapport appelé le « Rapport Ross », ont été adoptées en mai 1918. Comme l'affirmait le rapport :

*Le Sénat a le pouvoir de modifier les projets de loi de finances portant affectation de crédits ou prélevant un impôt en réduisant les sommes inscrites, mais il ne peut accroître ces sommes sans le consentement de la Couronne.*

Cependant, les opinions du Sénat et de la Chambre des communes divergent depuis longtemps sur cette question<sup>6</sup>.

Un exemple d'intervention du Sénat s'est produit en décembre 2016, lorsque le Sénat a amendé le projet de loi C-29 : Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2016 et mettant en œuvre d'autres mesures. Comme proposé par notre comité dans son onzième rapport de la 42<sup>e</sup> législature, le Sénat a adopté un amendement visant à supprimer la section 5 de la partie 4 du projet de loi C-29, qui contenait des dispositions relatives à la protection des consommateurs dans le secteur bancaire. Plusieurs experts ont estimé que ces dispositions réduisaient le niveau de protection des consommateurs

---

<sup>5</sup> *La procédure du Sénat en pratique* (Ottawa : Sénat du Canada, 2015), p. 7.

<sup>6</sup> *Ibid.*

canadiens. Le Sénat a communiqué cet amendement à la Chambre des communes, qui l'a accepté.

À ce sujet, le sénateur Carignan avait ceci à dire au gouvernement en particulier, au ministre des Finances :

*Les sénateurs dans cette enceinte scruteront chaque mesure législative que vous nous envoyez, y compris les projets de loi omnibus d'exécution du budget, afin de pouvoir protéger tous les Canadiens.*

## Les contraintes de temps et les pratiques établies

L'une des réalités qui est désormais ancrée dans les pratiques du Sénat est que les LEB sont étudiées dans les délais impartis pour les crédits dans le cycle financier parlementaire. Par conséquent, le Sénat se trouve sous pression pour étudier et adopter les lois liées aux LEB deux fois par année, après le budget fédéral et l'énoncé économique de l'automne. Ces événements sont rapidement suivis des périodes d'ajournement de l'hiver et de l'été, qui raccourcissent le calendrier des travaux législatifs et font monter la pression sur le Sénat pour qu'il adopte rapidement ces projets de loi omnibus.

Ce calendrier n'est pas une obligation légale, mais plutôt une pratique bien établie. Ainsi, le Sénat pourrait décider de prendre plus de temps pour mener son examen des LEB. Comme Charles Robert, ancien greffier du Sénat et de la Chambre des communes l'a déclaré :

*Cette pratique est profondément ancrée depuis 30 ans. De toute évidence, le gouvernement est ravi que vous procédiez ainsi, mais la décision d'accepter ou non de travailler sous ces contraintes vous appartient. C'est votre choix.*

Il a insisté sur le fait que cette pratique n'est pas requise par le *Règlement du Sénat*, et que le Sénat pouvait décider de s'en écarter s'il le souhaite.

---

**Le comité est d’avis que l’option consistant à prendre le temps nécessaire pour étudier les LEB — et, si nécessaire, d’adopter les lois après les périodes d’ajournement de l’été et de l’hiver — est un outil dont dispose le Sénat. La simple possibilité que cette option soit utilisée pourrait inciter le gouvernement à déposer les LEB plus tôt dans le calendrier parlementaire, offrant ainsi plus de temps au Sénat pour réaliser un examen approfondi et indépendant. Cela pourrait également encourager une plus grande collaboration de la part de la Chambre des communes, notamment en soutenant la division des mesures financières et non financières contenues dans les LEB.**

## Les études préalables et leurs limites

Le Sénat a adapté ses pratiques pour répondre aux exigences perçues liées aux LEB et à leurs échéances serrées, tout en cherchant à fournir un examen crédible de la législation. À cette fin, il s’est appuyé sur des études préalables des LEB pendant que ces dernières sont encore étudiées à la Chambre des communes. Comme M. Robert l’a fait remarquer :

*La procédure suivie au Sénat pour chacun de ces cinq projets de loi [antérieurs] a été la même et est devenue une pratique courante pour le traitement d’à peu près tous les projets de loi d’exécution du budget. Dans chaque cas, les sénateurs ont adopté une motion pour autoriser l’étude préalable du projet de loi d’exécution du budget alors que celui-ci était encore à l’étude à la Chambre des communes. En outre, cette motion a donné lieu à la répartition du contenu de chaque projet de loi entre les différents comités permanents, ce qui a favorisé un examen plus approfondi avant que le Comité sénatorial permanent des finances nationales ne présente au Sénat un rapport compilé des différentes études.*

Le temps est un facteur essentiel mais variable dans l’examen des LEB par le Sénat. La période allouée aux études préalables n’est pas déterminée par la durée réellement nécessaire pour mener un examen adéquat d’un projet de loi, mais plutôt par des facteurs externes liés au calendrier des travaux législatifs du gouvernement. Ainsi, le temps alloué aux études préalables peut varier grandement — moins d’un mois à six semaines, et à l’occasion, plusieurs mois. Quel que soit le temps consacré à l’étude préalable, la période réservée à l’examen formel des LEB demeure invariablement limitée.

M. Robert a également expliqué ce qui suit :

*Cette incertitude quant au temps adéquat requis pour l'étude préalable, combinée à un débat comprimé lors des étapes de lecture et à la perspective de LEB de plus en plus volumineuses, l'efficacité des efforts du Sénat pour ajuster ses pratiques actuelles sera inévitablement minée. Il sera de plus en plus difficile et frustrant d'essayer de respecter la « date limite » pour l'adoption des LEB tout en satisfaisant à l'obligation d'un examen suffisant de ces projets de loi difficiles à manier, notamment en ce qui concerne les dispositions non financières qu'ils renferment.*

À compter du budget de 2025, le gouvernement a indiqué que le budget fédéral serait déposé à l'automne, tandis que la mise à jour économique et financière serait publiée au printemps, inversant ainsi l'ordre traditionnel. Ce changement ne devrait pas alléger les contraintes de temps auxquelles est soumis le Sénat, car une LEB devrait désormais être présentée peu avant l'ajournement hivernal une autre peu avant l'ajournement estival.

Le comité demeure au fait que diviser un projet de loi ou retarder son adoption est un pouvoir que possède le Sénat, s'il détermine que certaines questions non financières contenues dans une LEB nécessitent un examen plus approfondi. Le Sénat n'est pas dans l'obligation de faire rapport d'une LEB à la Chambre tant qu'un examen exhaustif n'est pas réalisé, puisque l'échéance perçue pour les LEB est artificielle et non assujettie aux échéances des périodes d'octroi de crédits de mars, juin et décembre.

## **Les options visant à améliorer l'examen des dispositions non financières**

Dans le cadre de son étude, le comité a considéré un certain nombre d'options permettant d'améliorer son examen des mesures non financières des LEB sans retarder les mesures financières essentielles.

### **La séparation des LEB en parties financières et non financières**

M. Robert a informé le comité que la division au Sénat d'un projet de loi émanant de la Chambre des communes est une pratique inhabituelle et quelque peu douteuse. Il a expliqué que bien que la division ou la combinaison de projets de loi a toujours été une prérogative de la Chambre de laquelle le projet de loi émane, il est moins clair

selon lui qu'une telle procédure puisse être suivie correctement par la seconde Chambre — dans ce cas, le Sénat.

Il a donné en exemple trois cas datant de 1941, 1988 et 2023. Bien qu'aucun de ces cas ne concernait une LEB, ils illustrent la manière dont la Chambre des communes pourrait réagir si le Sénat procédait à la division d'une LEB en éléments financiers et non financiers. En substance, les exemples laissent entendre que les députés de la Chambre des communes pourraient être ouverts à une telle division, mais uniquement si le Sénat sollicite officiellement l'accord de la Chambre. De l'avis de M. Robert, le respect de cette condition n'est pas absolument nécessaire, mais à moins et jusqu'à ce que la Chambre des communes ajuste sa position ou étende la portée de ses précédents, le Sénat serait prudent de respecter cette étape procédurale essentielle. Ce commentaire fait écho aux conseils du regretté sénateur Ian Shugart, ancien greffier du Conseil privé, qui recommandait au Sénat d'agir de manière à rallier le gouvernement à sa cause.

M. Robert a expliqué qu'en juin 2017, un rappel au Règlement a été invoqué pour contester une motion d'instruction visant à permettre au Comité des finances nationales de diviser le projet de loi C-44, une LEB. La décision de la présidence a fait écho au raisonnement fourni par le Président Charbonneau en 1988 : à savoir que la division par le Sénat crée deux nouveaux projets de loi émanant du Sénat, qui ne seraient plus considérés comme étant des projets de loi du gouvernement. La décision a également soulevé des inquiétudes concernant la recommandation royale, qui doit être initiée à la Chambre des communes. La décision a été contestée, mais elle a été maintenue après un vote à égalité des voix.

M. Robert a remis en question cette décision. À son avis, la recommandation royale continue de s'appliquer à toutes les dispositions qui prévoient l'affectation de fonds publics, même si elles sont incluses dans un projet de loi scindé. Ces projets de loi ne deviennent pas des projets de loi du Sénat, et n'ont pas non plus à repasser par le processus législatif. Il a en outre noté que la décision de 2017 ne tenait pas compte de la décision rendue par le Président de la Chambre des communes sur le projet de loi C-10 en 2002, lorsque la division du projet de loi par le Sénat avait été acceptée sans contestation et qu'aucune inquiétude n'avait été soulevée concernant la recommandation royale.

Il a conclu en indiquant que les décisions de 1988 et 2017 n'offrent pas d'orientation claire. Si elles sont rigoureusement appliquées, elles risquent d'entraver l'examen approfondi des LEB de plus en plus complexes. Les expériences passées, notamment la division réussie par le Sénat du projet de loi C-10 en 2002 à la suite de la décision du Président Milliken, laissent entendre que le Sénat doit demander officiellement l'assentiment de la Chambre des communes pour pouvoir procéder à une telle division. Certes, cette démarche ne garantit pas un résultat favorable, mais elle réduit considérablement les risques d'échec. Cela dit, le comité souscrit à la conclusion du cinquième rapport du Comité permanent du Règlement, de la

procédure et des droits du Parlement lors de la 42e législature (2017), selon laquelle il existe déjà des processus permettant au Sénat d'engager la division des projets de loi<sup>7</sup>.

---

Compte tenu des problèmes pratiques liés à la classification des dispositions en dispositions financières et en dispositions non financières et compte tenu du fait que chaque tentative de division comporte un risque de désaccord entre les deux Chambres, il serait préférable que le gouvernement prépare deux projets de loi pour chaque LEB — un qui contient les mesures financières et un autre qui contient les autres dispositions. Le comité insiste sur le fait que le Sénat conserve néanmoins le pouvoir de diviser un projet de loi si les circonstances le justifient.

## La réalisation des études préalables dès le dépôt du budget

Une approche plus en amont et plus proactive des études préalables pourrait renforcer la capacité du Sénat d'examiner les dispositions non financières des LEB. Le sénateur Tannas a dit au comité que les études en amont avaient déjà démontré des résultats prometteurs.

Il a dit au comité qu'un élément clé de la solution serait « d'entamer une étude préalable rigoureuse dès la réception d'un document budgétaire, avant même l'examen de la loi d'exécution du budget. » Il a souligné que le gouvernement s'était engagé en 2015 à veiller à ce que toutes les mesures d'une LEB soient incluses dans le budget. Bien que, dans la pratique, cela se traduise souvent par l'insertion de brefs énoncés ou de références dans le document budgétaire, le sénateur Tannas a laissé entendre que ceux-ci peuvent fournir des indices importants sur le contenu potentiel de la législation. Un tri préliminaire de ces éléments, en particulier ceux figurant dans les annexes, pourrait permettre au comité de repérer les domaines qui posent problème et de demander aux fonctionnaires d'expliquer leurs plans bien avant que le projet de loi soit déposé.

Il a ajouté que les mesures les plus problématiques sont souvent celles qui ne font qu'une seule phrase dans le budget et qui se traduisent ensuite par des changements législatifs importants dans la LEB. Mener une analyse en amont pourrait aider le Sénat à anticiper de telles mesures.

Il a conclu en exprimant son soutien à l'idée de faire de l'étude préalable en amont des LEB une convention reconnue, à l'instar de la convention informelle actuellement observée par le Sénat de ne pas interférer avec le budget lui-même.

---

<sup>7</sup> Sénat, Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, *Cinquième rapport*, 1e session, 42e législature, 6 avril 2017.

Selon lui, cela pourrait renforcer l'efficacité du Sénat à demander des comptes au gouvernement sur les dispositions non financières tout en respectant les délais d'adoption des mesures financières par le Parlement.

---

Le comité estime que les études préalables en amont peuvent être un pas important dans la bonne direction. Cependant, afin d'en maximiser l'utilité, elles devraient se concentrer sur les mesures non financières pour lesquelles le budget ou les représentants du gouvernement fournissent suffisamment de détails pour permettre une analyse significative. De plus, certaines mesures budgétaires ne sont pas mises en œuvre immédiatement mais apparaissent dans les LEB subséquentes. Pour cette raison, les études préalables en amont devraient être considérées comme un outil parmi d'autres permettant au Sénat de renforcer sa capacité d'examen, en particulier pour des mesures complexes ou possiblement controversées. Il serait essentiel que le gouvernement indique clairement quelles mesures devraient être incluses dans la prochaine LEB afin que le Sénat puisse répartir son temps et son attention de manière judicieuse. L'utilité de telles études dépendrait en grande partie de la qualité des renseignements fournis par le gouvernement avant le dépôt d'une LEB.

Une autre approche pour améliorer les études préalables consisterait à informer le gouvernement des problématiques identifiées par les comités du Sénat lors de telles études plus rapidement. Par exemple, un comité pourrait envoyer une lettre au ministre concerné dès qu'un enjeu important est constaté. Cela donnerait ainsi l'occasion au gouvernement d'apporter des amendements avant que le projet de loi soit adopté en troisième lecture par l'autre chambre, de sorte que les changements soient faits en amont de l'examen du Sénat.

## La représentation du Sénat au Cabinet

Pendant de nombreuses années, il était coutume que le leader du gouvernement au Sénat siège en tant que membre du Cabinet, une pratique qui a pris fin en 2015. Le sénateur Tannas a rappelé que dans le passé, les leaders du Sénat qui siégeaient au Cabinet étaient en mesure d'influencer les échéanciers des travaux législatifs en fixant des dates butoirs claires pour les projets de loi, ce qui avait pour effet de garantir un plus grand respect du rôle du Sénat dans le processus législatif.

Le sénateur Carignan, président du comité et ancien leader du gouvernement au Sénat, a parlé de son expérience en tant que membre du Cabinet. Il a expliqué que la présence du leader du gouvernement au Sénat au sein du Cabinet donne à cette institution une voix importante dans les délibérations gouvernementales :

*Je peux vous dire, pour avoir fait partie du Cabinet, que cela a une influence. Ce n'est pas seulement une personne; c'est le leader du gouvernement au Sénat qui parle au nom du Sénat et dit : « Chez nous, attention, on va avoir tel enjeu ou tel problème. » C'est beaucoup plus qu'un individu qui parle, parce qu'on parle à l'échelle de la Chambre.*

La présence du leader du gouvernement au Sénat au sein du Cabinet aiderait le gouvernement à être mieux informé des points de vue des sénateurs à l'égard des projets de loi. En faisant valoir les préoccupations et les réalités procédurales du Sénat, le leader du gouvernement au Sénat permettrait au gouvernement de mieux anticiper les difficultés éventuelles et de mieux comprendre la manière dont un projet de loi est susceptible d'être accueilli au Sénat.

---

Conséquemment, certains membres ont exprimé leur appui à une motion du Sénat visant à inciter le gouvernement à nommer le leader du gouvernement au Sénat au Cabinet. Bien qu'elle ne soit pas exécutoire, une telle motion signalerait l'approbation par le Sénat du rétablissement d'une pratique qui renforçait la coordination avec le gouvernement et qui pourrait faciliter l'étude des LEB.

## L'étude des lois financières par le Sénat australien

Dans le cadre de son étude, le comité a rencontré Louise Pratt, qui était à l'époque sénatrice de l'Australie-Occidentale et présidente du Comité des finances et de l'administration publique (législation), pour connaître son point de vue et ses perspectives sur le rôle du Sénat australien dans l'examen de la législation financière.

En Australie, le budget est présenté au Parlement par le trésorier lors de la « soirée du budget », qui a généralement lieu le deuxième mardi du mois de mai, avant le début de l'exercice financier, le 1<sup>er</sup> juillet. Le budget comprend une série de documents, dont certains présentent les dépenses proposées, comme les documents budgétaires et les états budgétaires du portefeuille, tandis que d'autres présentent les dépenses et les revenus réels, comme les résultats budgétaires définitifs et les états financiers consolidés<sup>8</sup>. Lors de la soirée du budget, le trésorier dépose également les projets de loi de crédits pour l'exercice financier à venir à la

---

<sup>8</sup> Australie, Parliamentary Budget Office, [Overview of the Budget Process](#).

Chambre des représentants et prononce le discours de deuxième lecture sur le projet de loi de crédits (n° 1), appelé « discours sur le budget<sup>9</sup> ».

## L'étude des projets de loi de crédits par le Sénat

Les projets de loi de crédits suivent le même processus que les autres textes législatifs présentés au Parlement australien, à savoir le dépôt et la première lecture, le discours du ministre à la deuxième lecture, le débat à la deuxième lecture, l'examen en détail et la troisième lecture. Ils font l'objet de débats à la Chambre des représentants, généralement pendant plusieurs semaines, et ne peuvent donc pas être examinés par le Sénat pendant cette période.

Plutôt que de reporter l'examen des dépenses proposées, appelées « budget des dépenses », jusqu'à ce que les projets de loi soient transmis par la Chambre, le Sénat renvoie les documents intitulés « Particulars of Certain Proposed Expenditure (détails de certaines dépenses proposées) » aux comités sénatoriaux compétents immédiatement après la présentation du budget à la Chambre. Ces documents reproduisent les détails des dépenses proposées figurant dans les projets de loi de crédits. En examinant ces documents immédiatement, plutôt que d'attendre les projets de loi de crédits, les comités sénatoriaux peuvent accomplir une grande partie de leur travail avant que les projets de loi ne soient transmis par la Chambre des représentants<sup>10</sup>.

Au cours de cette étape appelée « budget des dépenses du Sénat », les comités sénatoriaux questionnent les représentants du gouvernement sur les dépenses proposées. Lorsque les projets de loi sont transmis au Sénat après avoir été approuvés par la Chambre, le Sénat est généralement en mesure de les examiner relativement rapidement, car les dépenses proposées ont déjà fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre du processus budgétaire. La Chambre des représentants n'a pas d'équivalent aux audiences des comités du Sénat, mais examine plutôt les dépenses proposées au sein même de la Chambre lors de la phase d'examen détaillé et ne questionne pas directement les responsables gouvernementaux<sup>11</sup>.

La sénatrice Pratt a indiqué que le processus du Sénat australien pour examiner les budgets des dépenses est régi par ses propres règles et résolutions, qui fixent les normes régissant la manière dont les sénateurs mènent à bien cette tâche. Un changement important a eu lieu en 1997, lorsque le Sénat a restructuré la manière

---

<sup>9</sup> Australie, Parlement, Phillip Hawkins, *The Commonwealth Budget: a quick guide*, document de recherche, 29 avril 2021.

<sup>10</sup> Australie, Parlement, *No. 5 – Consideration of Estimates by the Senate's Legislation Committees*, fiches d'information sur le Sénat, et Parlement de l'Australie, « *Chapter 13 – Financial Legislation* », *Odgers' Australian Senate Practice*, 14<sup>e</sup> édition.

<sup>11</sup> Australie, Parlement, *Infosheet 10 – The budget and financial legislation*.

dont il étudie les budgets des dépenses. Elle a expliqué qu'auparavant, l'examen du budget se faisait principalement par un seul comité et était suivi d'un débat au Sénat. Depuis les réformes, cependant, le travail a été réparti entre plusieurs comités, ce qui a conduit à un processus d'examen plus décentralisé et plus complet. D'après elle, le Sénat a adopté ces changements car il estimait ne pas disposer de suffisamment de temps pour examiner correctement les budgets.

Elle a expliqué qu'avec le système actuel, lorsque les documents budgétaires sont présentés à la Chambre des représentants, ils sont déposés en même temps au Sénat et renvoyés à huit comités permanents, chacun étant responsable d'un portefeuille en particulier. La sénatrice a noté que les audiences portant sur le budget des dépenses du Sénat ont lieu quatre semaines par an : deux semaines juste après le dépôt du budget en mai, une semaine au début de l'année suivante et une semaine à la fin de l'année. Elle a déclaré au comité que ce calendrier permettait une surveillance continue et à plusieurs niveaux.

Elle a ajouté que les audiences servent non seulement à examiner les propositions budgétaires du gouvernement, mais aussi à questionner les ministres et les fonctionnaires sur le fonctionnement général des ministères et des organismes gouvernementaux. Les audiences se déroulent du début de la matinée jusqu'à tard dans la soirée pendant une semaine entière, et les organismes comparaissent les uns après les autres. Elle a expliqué que les sénateurs décident collectivement quels organismes mettre en priorité, et que tout sénateur peut demander la comparution de n'importe quel organisme créé en vertu d'une loi. La séance de questions se poursuit aussi longtemps que les sénateurs le souhaitent, et le président ne peut passer à l'organisme suivant tant que toutes les questions n'ont pas été posées, ce qui signifie qu'une question ou une controverse importante peut prendre beaucoup de temps. Elle a souligné que la force de ce processus réside dans la culture de contrôle rigoureux qui s'est développée au fil du temps, plutôt que dans une audience ou une question à elle seule.

## Les limites constitutionnelles

Au parlement australien, les pouvoirs des deux Chambres de déposer et d'amender des projets de loi sont identiques, sauf en ce qui concerne les projets de loi d'imposition et de taxation ou les projets de loi de crédits. L'article 53 de la [\*Commonwealth of Australia Constitution Act\*](#) prévoit que ces projets de loi ne peuvent émaner que de la Chambre des représentants. De plus, il prévoit que le projet de loi de crédits principal ou les projets de loi d'imposition et de taxation ne peuvent être amendés par le Sénat. Toutefois, le Sénat peut demander, par message, que la Chambre des représentants amende un projet de loi financier. Lorsque cela se produit, le projet de loi n'est pas lu une troisième fois au Sénat tant que la Chambre n'a pas indiqué qu'elle a apporté l'amendement demandé ou, si la

Chambre refuse d'apporter l'amendement, tant qu'un accord n'a pas été trouvé entre les deux Chambres<sup>12</sup>.

Bien que le Sénat ne puisse pas amender certains projets de loi relatifs aux crédits et à la taxation et à l'imposition, les articles 54 et 55 de la Constitution prévoient que ces projets de loi ne peuvent porter que sur ces crédits ou sur l'imposition de taxes. Essentiellement, ils

*protègent le droit du Sénat d'amender les mesures non financières. Étant donné que le Sénat n'est pas habilité à amender un projet de loi de crédits principal ou des projets de loi d'imposition et de taxation, ces deux articles ont été insérés dans la Constitution afin d'empêcher la Chambre d'inclure d'autres dispositions dans ces projets de loi (des « dispositions étrangères »), ce qui porterait atteinte au droit du Sénat d'amender ces dispositions<sup>13</sup>.*

Il convient de noter qu'il existe différents types de « [projets de loi de crédits](#) ». Conformément à la Constitution, le projet de loi de crédits principal ne prévoit que les services annuels ordinaires du gouvernement. Ce projet de loi ne peut être amendé par le Sénat. Les projets de loi de crédits ultérieurs peuvent contenir des dispositions qui dépassent le champ d'application du projet de loi de crédits principal, à savoir des éléments non financiers, et peuvent donc être amendés par le Sénat<sup>14</sup>.

La sénatrice Pratt ne se souvenait d'aucun cas récent où un message avait été envoyé à la Chambre des représentants pour lui demander d'amender un projet de loi de crédits ou un projet de loi d'imposition et de taxation, en partie parce que ces questions sont souvent réglées par des négociations. En outre, elle a expliqué que les limites constitutionnelles empêchent les gouvernements d'ajouter des mesures qui dépassent le cadre du projet de loi de crédits principal et des projets de loi d'imposition et de taxation. Elle a également déclaré que le Sénat avait le pouvoir de scinder un projet de loi, ce qui permettrait aux sénateurs de supprimer les dispositions non financières controversées d'une LEB donnée si nécessaire.

---

<sup>12</sup> Australie, Parlement, « [Chapter 13 – Financial Legislation](#) », *Odgers' Australian Senate Practice*, 14<sup>e</sup> édition.

<sup>13</sup> Australie, Parlement, « [Chapter 11 – Financial Legislation](#) », *House of Representatives Practice*, 7<sup>e</sup> édition [TRADUCTION].

<sup>14</sup> Australie, Parlement, Economic Policy Section, [Appropriations and the powers of the Senate: a quick guide](#), document de recherche, 29 mars 2019.

## La règle de la date butoir

Pendant longtemps, le Sénat australien était confronté à un grand nombre de projets de loi gouvernementaux à la fin des sessions parlementaires. Le Sénat était souvent contraint d'adopter rapidement des lois, sans disposer du temps nécessaire pour les examiner de manière appropriée. Pour remédier à cette situation, le Sénat a adopté en 1997 [l'article 111](#) du Règlement, qui impose une date limite pour la réception des projets de loi provenant de la Chambre. Plus précisément, l'article 111 du Règlement prévoit qu'un projet de loi reçu de la Chambre des représentants est reporté à la prochaine période de séance, à moins qu'il ne soit reçu par le Sénat dans les deux premiers tiers de la période en cours<sup>15</sup>. Le report de la date limite de dépôt des projets de loi est communément appelé « date butoir ».

La sénatrice Pratt a indiqué que malgré la règle de la date butoir, les sénateurs ne disposent toujours pas de suffisamment de temps pour étudier en profondeur tous les projets de loi financiers. Elle a expliqué que beaucoup de temps est consacré à d'autres sujets plutôt qu'à l'examen des projets de loi. Selon elle, cela reflète la nature partisane du Sénat australien, où les sénateurs sont affiliés à des partis politiques et où les débats ont souvent pour but de servir l'ordre du jour du gouvernement ou de s'y opposer. Elle était d'avis que l'adoption d'une règle similaire dans le contexte canadien pourrait avoir des effets différents compte tenu de la culture politique distincte. Cependant, la sénatrice Pratt et M. Robert ont tous deux fait remarquer que l'imposition de telles dates limites pourrait poser des problèmes dans le contexte d'un parlement minoritaire, où les tactiques dilatoires de la Chambre basse pourraient ralentir le programme du gouvernement.

## Conclusion

La pratique consistant à intégrer des mesures non budgétaires dans les LEB est désormais bien ancrée dans le processus parlementaire canadien, principalement pour des raisons pratiques. Si cela peut accélérer les travaux législatifs du gouvernement, cela place le Sénat dans une position délicate : contraint par le temps et les conventions, mais néanmoins responsable d'un examen approfondi. Les témoignages entendus par le comité démontrent que cette pratique peut être combattue sans compromettre la capacité du gouvernement à adopter son budget. Le Sénat dispose déjà d'outils procéduraux — études préalables, comités, voire pouvoirs d'amendement ou de division — pour assurer l'examen adéquat de ces lois. La clé sera d'utiliser ces outils de manière plus affirmée et systématique. En procédant à des examens plus tôt dans le processus, en fixant des règles plus strictes en matière d'échéances et en distinguant clairement les mesures financières des mesures non financières, le Sénat peut affirmer son rôle de Chambre de second

---

<sup>15</sup> Australie, Parlement, « [Chapter 12 – Legislation](#) », *Odgers' Australian Senate Practice*, 14<sup>e</sup> édition.

examen objectif. En bref, le Sénat possède les pouvoirs dont il a besoin; il doit désormais choisir de les exercer afin d'améliorer la surveillance des LEB sans entraver les mesures fiscales essentielles.

# Annexe A – Témoins

## **Le mercredi 18 septembre 2024**

L'honorable sénateur Scott Tannas, sénateur

## **Le mercredi 9 octobre 2024**

Charles Robert, ancien greffier du Sénat et ancien greffier de la Chambre des communes

## **Le mercredi 20 novembre 2024**

Louise Pratt, sénatrice de l'Australie occidentale et présidente du comité des finances et de l'administration publique (législation)



