

législatif sans formellement modifier le projet et sans risquer l'affrontement. Il y parvient en communiquant ses vues aux Communes de façon non officielle. L'étude préliminaire des projets de loi devrait être maintenue.

Et ainsi de suite.

Bien qu'on en parle souvent comme de la «formule Hayden», la méthode de l'étude préalable n'a pas été inventée par cet honorable sénateur. On peut en trouver les origines dans la pratique instaurée pendant la Seconde Guerre mondiale par l'honorable James Horace King qui était alors leader du gouvernement au Sénat. En 1943, il avait recommandé de renvoyer les prévisions budgétaires au comité des finances nationales avant que les projets de loi basés sur ces prévisions budgétaires ne parviennent au Sénat. En 1945, le sénateur McGeer avait soutenu audacieusement que toutes les résolutions et les projets de loi présentés à la Chambre des communes devraient être examinés simultanément par le Sénat, et bien que ce changement radical n'ait pas été accepté, certains rapports de commissions royales d'enquête et certains accords internationaux furent examinés au Sénat avant que ne lui parviennent les mesures législatives basés sur ces textes, en 1945 et 1948, et en 1951 et 1958.

La remise à l'honneur de cette méthode a surtout été l'oeuvre du sénateur Salter Hayden. Le 14 septembre 1971, il a proposé avec succès que son comité soit autorisé à examiner et à étudier le résumé du projet de loi de 1971 sur la réforme fiscale déposé ce jour-là «de même que tous les bills basés sur les résolutions budgétaires avant même que ceux-ci ne soient présentés au Sénat». Intervenant dans le débat sur la motion, l'honorable Paul Martin, alors leader du gouvernement au Sénat, a dit: «Nous ne traitons pas du principe du bill; nous étudions le bill par anticipation», et a appelé la méthode «examen et étude préalables».

Depuis lors, un examen de la pratique révèle trois tendances intéressantes. Tout d'abord, la méthode a connu une popularité croissante. De 1971 à 1974, on ne recense que cinq ordres de renvoi de mesures législatives pour en étudier la teneur. De 1974 à 1979, on en compte 30. Au cours de la trente-deuxième législature, de 1980 à 1984, il y en a eu 34, et au cours de la première session de la trente-troisième législature, de 1984 à 1986, on en a adopté 42.

● (1550)

La seconde tendance intéressante réside dans la diffusion de son utilisation. Entre 1971 et 1979, 27 ordres de renvoi sur 35 visaient le comité sénatorial permanent des banques et du commerce qui était présidé par le sénateur Hayden, mais lors de la trente-deuxième législature, de nombreux autres comités ont profité de la procédure en question. Ainsi, le comité de l'agriculture en a profité une fois; le comité des finances nationales, sept fois; le comité de la santé, du bien-être social et des sciences et son successeur, cinq fois; le comité des affaires juridiques et constitutionnelles, trois fois et le comité des transports et des communications, trois fois également. Bien entendu, le renvoi de l'objet du projet de loi relatif au renseignement de sécurité à un comité spécial présidé par le sénateur Pitfield a donné lieu à l'un des exemples les plus souvent cités de l'utilité de cette procédure.

La troisième tendance est apparue dans les années 80, alors que le gouvernement a été de plus en plus disposé à procéder à

une étude préalable des projets de loi. Avant 1980, la motion de renvoi de l'objet d'un projet de loi à un comité était généralement présentée par son président. Par contre, environ deux tiers des ordres de renvoi pour la période allant de 1980 à 1984 découlaient de motions présentées par le leader du gouvernement au Sénat ou par son adjoint. Durant la session de 1984 à 1986, tous les ordres de renvoi étaient l'oeuvre du gouvernement.

Honorables sénateurs, je n'ai pas l'intention de vous expliquer longuement que les avantages de cette procédure sont manifestes. Selon moi, les sénateurs s'en rendent fort bien compte. Une étude préalable permet d'économiser du temps. Le Sénat a l'occasion d'apporter une contribution utile sans que cette dernière soit considérée comme un défi lancé à la Chambre des communes. C'est un moyen adaptable, en ce sens qu'il ne s'agit pas à strictement parler d'une procédure rigide, comme l'une des trois lectures dont font l'objet les projets de loi. Aucune règle du Sénat ne vise à la rendre officielle et elle n'est pas obligatoire. C'est au Sénat qu'il incombe de décider s'il entend avoir recours à ce moyen, par le biais d'une motion présentée par l'un de ses membres. Récemment, toutefois, cette question a fait l'objet d'un entretien privé entre les deux chefs ou leurs adjoints. C'est à nous de deviner pourquoi le renvoi à un comité est retardé.

Il faudrait que nous ayons parfois notre mot à dire dans la décision de renvoyer au comité un projet de loi de telle sorte que, s'il ne l'est pas, pour des raisons qui peuvent être tout à fait valables, le compte rendu en fasse état. Je trouve désolant que nos chefs semblent incapables de s'entendre à l'amiable sur les motifs de renvoyer ou non un projet de loi. Je comprends aisément le caractère antagoniste de nos rapports, mais je voudrais que les divergences de vue s'expriment ici même. Autrement, à tort ou à raison, on peut soupçonner de la malveillance ou des tergiversations.

Par conséquent, honorables sénateurs, voici les questions que je pose: La procédure est-elle connue sous le nom d'«étude préalable»? Est-elle remise en question, découragée ou supprimée? Sinon, doit-elle être réservée aux seuls projets de loi qui sont complexes et techniques et qui transcendent les divergences partisans? Un grand nombre des mesures législatives d'intérêt public appartiennent à cette catégorie. Pourquoi tant de questions intéressant le Sénat ont-elles fait l'objet de discussions dans les médias plutôt qu'au sein de cette assemblée? J'en apprendrais souvent davantage à propos de ce qui se passe au Sénat dans les médias qu'ici.

Parce que les représentants élus de la population ont déjà appuyé la plupart des projets de loi, la Chambre des communes s'attend à ce que nous les approuvions rapidement. Je ne dis pas qu'en l'occurrence l'autre endroit n'ait rien à se reprocher, mais il s'ensuit que le Sénat est saisi d'une grande quantité de projets de loi dans les derniers jours de la session. On s'attend à ce que nous les adoptions rapidement et sans y apporter le moindre changement. Je comprends qu'il y ait de la résistance, mais quelle voie y a-t-il autre que celle de l'étude préalable? J'ajouterai que loin de moi la pensée que le Sénat ne devrait pas procéder à une étude plus poussée des projets de loi simplement parce que ceux-ci ont déjà fait l'objet d'une étude préalable.