

---

## *Les conférences parlementaires*

---

*En juin 1990, le Sénat a étudié une motion demandant la tenue d'une conférence avec la Chambre des communes afin de discuter des amendements apportés par le Sénat au projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage et la Loi sur le ministère et sur la Commission de l'emploi et de l'immigration. Les Communes avaient accepté certains de ces amendements et avaient modifié ou rejeté certains autres. Le Sénat insiste pour que ces autres amendements soient aussi acceptés. Si une conférence entre les deux Chambres devait se tenir, ce serait la première depuis 1947, année au cours de laquelle des représentants des deux Chambres se sont rencontrés afin de régler un différend au sujet des modifications à apporter au Code criminel. Dans le présent article, nous examinerons certains des aspects politiques et procéduraux de ces conférences parlementaires.*

**par Blair Armitage**

**L** faut tout d'abord établir une distinction entre les « conférences » et les « conférences libres ». La procédure suivie pour les conférences était au départ assez curieuse. Les « gérants » représentant les deux Chambres devaient se réunir, s'échanger un message écrit et se retirer sans prononcer un seul mot. Puis, si l'on ne parvenait pas à régler le différend après deux de ces réunions, une conférence libre pouvait ensuite être tenue afin de permettre aux gérants de discuter de leurs positions respectives en toute liberté, compte tenu des directives générales que leur avait données leur Chambre respective.

Cette procédure officielle a été suivie une seule fois, en 1903, et jugée trop fastidieuse. En 1905, les deux Chambres ont convenu que toutes les conférences pouvaient à l'avenir être des conférences libres et modifieront leurs règlements en conséquence l'année suivante. Après l'expérience vécue en 1903, toutes les conférences ont été « libres ».

Depuis la Confédération, quinze demandes officielles de conférence entre les deux Chambres ont été présentées. Une seule de ces demandes a été refusée, en 1924. En effet, le 19 juillet 1924, les Communes demandèrent la tenue d'une conférence libre avec le Sénat concernant des amendements injustifiés au projet de loi 255 qui visait à modifier la *Loi sur les pensions*. Le Sénat avait alors rejeté la demande des Communes en signalant qu'il ne « (...) voyait pas l'utilité d'une conférence libre à la toute fin de la session ». En fait, la session

avait été prorogée plus tard au cours de la même journée. Toutefois, le projet de loi avait pu recevoir la sanction royale puisque les Communes avaient réexaminé les amendements proposés par le Sénat et les avaient ultérieurement acceptés.

Dans les quatorze autres cas, il n'est arrivé que trois fois que la conférence libre ne permette pas de régler le litige concernant le projet de loi à l'étude et de procéder à la promulgation de celui-ci.

Il n'existe aucune règle stricte concernant l'importance et la composition de « l'équipe » représentant chacune des Chambres. L'étude de l'affiliation politique des gérants délégués par le Sénat et la Chambre des communes démontre qu'il est arrivé à plusieurs reprises que des équipes comptent des représentants de deux, trois ou même quatre partis politiques. Le Sénat n'a délégué qu'une seule fois une équipe composée de représentants d'un même parti. En 1940, les Communes ont précisé les noms de leurs gérants dans le message qu'elles ont transmis afin de demander la tenue d'une conférence libre ; le Sénat se sentit obligé d'agir de la même façon et décida de déléguer une équipe composée uniquement de représentants conservateurs puisque les Communes avaient tracé la voie à suivre en n'incluant que des représentants libéraux dans leur équipe.

Selon Bourinot, « il est contraire aux usages ou aux principes d'une conférence de nommer comme gérant quelqu'un dont les opinions ne vont pas dans le même sens que les objectifs qui sont poursuivis dans le cadre de la conférence en question ». Il est toutefois arrivé à au moins une reprise qu'un sénateur agisse comme gérant malgré le fait qu'il ait présenté une motion

*Blair Armitage est greffier de comité au Sénat.*

recommandant que le Sénat n'insiste pas davantage pour qu'on accepte les amendements qu'il proposait. Ce fait tendrait à démontrer que les sénateurs ont préféré faire preuve de solidarité lorsqu'est venu le temps de défendre leur droit d'amender des projets de loi.

Essentiellement, les conférences ont donc été considérées dans le passé comme un outil efficace afin de permettre aux deux Chambres de collaborer d'une manière formelle afin de régler des différends liés aux travaux officiels du Parlement. L'autorité britannique dans ce domaine, Erskine May, soutient que les messages utilisés au Royaume-Uni ont rendu les conférences inutiles, mais des événements récents survenus à Ottawa démontrent - peu importe ce qui arrivera plus tard - que les gens ont souvent tendance, lors de négociations, à se mettre au diapason de leurs opposants lorsqu'ils sont directement confrontés à ceux-ci.

Ce phénomène est nettement observable dans un cas mentionné par F.A. Kunz dans *The Modern Senate of Canada*. Cet auteur rapporte en effet qu'il est déjà arrivé qu'une équipe des Communes à laquelle on avait donné le droit absolu d'adopter une position très ferme revienne avec un rapport équivalant à une capitulation complète, ce qui lui avait attiré les railleries des députés qu'elle représentait.

La seule restriction qui existe au sujet des demandes de conférence est que seule la Chambre où se trouve le projet de loi en question peut présenter une telle demande. Au Canada, ce sont toujours les Communes qui ont demandé la tenue d'une conférence.

Dans le message que le Sénat transmet aux Communes afin de lui indiquer qu'il accepte de tenir une conférence, il indique le nom de ses représentants de même que l'heure, la date et le lieu (il a toujours fourni la salle) de la conférence.

Une tendance semble exister quant au nombre de représentants délégués à ces conférences, mais ce nombre a déjà varié dans le passé. Au début, les équipes des Communes comptaient souvent plus de représentants que celles du Sénat, les députés étant parfois deux fois plus nombreux que les sénateurs. Toutefois, depuis 1925, les deux Chambres ont décidé - sinon officiellement du moins dans la pratique - de déléguer un nombre égal de représentants. Ces équipes de trois ayant été préférées dans quatre des six occasions ; dans quelques cas, il y a eu des équipes de six. Ce sont les Communes qui ont établi cette tendance puisqu'elles ont fourni leur liste de représentants au Sénat après que celui-ci leur eut transmis la sienne dans cinq des six conférences tenues.

Étant donné qu'il ne semble pas exister de comptes rendus publics de ces réunions, il faut s'en remettre au raisonnement déductif pour déterminer le personnel requis en ces occasions. M. Kunz nous fournit toutefois un indice à ce sujet quand il écrit : « À la fin, les clauses controversées (...) ont été rédigées de nouveau par le ministre de la Justice, le sous-ministre de la Justice et le légiste du Sénat en présence des gérants ». On peut donc en conclure que les deux parties pourraient faire appel à

des spécialistes pour les conseiller. De plus, un secrétaire de séance ou un greffier serait requis. On pourrait aussi établir que ces réunions ne sont pas publiques. Par conséquent, il ne serait pas nécessaire de compter sur les services de sténographes officiels, même si des services d'interprétation devraient être offerts comme c'est la politique pour les réunions à huis clos.

La conférence est convoquée à l'heure précisée dans le message du Sénat. Lorsqu'arrive le moment fixé, on appelle à la Chambre le nom des gérants désignés et ceux-ci s'y rendent sur-le-champ. Quand ils sont prêts, les gérants des Communes attendent debout, la tête découverte, les gérants du Sénat. Le président du Sénat, après avoir été informé que les gérants des Communes sont prêts, lit à haute voix les noms des gérants du Sénat qui se lèvent et se rendent à l'endroit désigné pour la conférence. Il est important de noter que les travaux des deux Chambres sont suspendus pendant la durée de la conférence.

On ne sait pas trop s'il est possible de suspendre le déroulement de la conférence pendant de courtes ou longues périodes. Bien qu'aucun document écrit n'interdise cette pratique, il semblerait très inhabituel de suspendre les travaux pour de longues périodes (pour la nuit par exemple). Le fait que les travaux des deux Chambres soient interrompus pendant la durée de la conférence montre bien qu'il y a habituellement un fort sentiment d'urgence tout comme le fait que les gestionnaires des Communes sont censés, selon les autorités, demeurer debout pendant toute la durée de la réunion. Quoiqu'on puisse soutenir que la conférence pourrait être suspendue afin de tenir compte du programme de travail des deux Chambres et que les gérants des Communes devraient être autorisés à s'asseoir, « l'atmosphère » qui entoure toute cette procédure semble indiquer qu'on souhaite faire ressortir l'importance et le caractère urgent de la situation. Des conférences sont régulièrement tenues aux États-Unis sans interrompre les travaux des deux Chambres, mais ces réunions sont rares dans les parlements du Commonwealth et supposent l'existence d'un conflit assez sérieux.

Une fois convoqués, les gérants du Sénat demeurent debout, la tête découverte, et reçoivent le message officiel des Communes qui précise pourquoi cette Chambre s'oppose aux amendements proposés par le Sénat. Une fois que les participants en sont arrivés à une conclusion, c'est-à-dire qu'il y a entente ou non, la conférence est levée et les gérants transmettent leurs recommandations à leur Chambre respective.

Si l'on adopte la motion récemment présentée afin de demander la tenue d'une conférence et que les Communes sont d'accord, il sera intéressant de connaître l'issue de cette conférence. Dans le passé, le Sénat a eu gain de cause ou en est arrivé à un compromis avec les Communes qui confirmait habituellement la pertinence de ses amendements originaux. ■