

---

# Le rôle du Sénat dans le processus législatif

---

par le sénateur John Lynch-Staunton

*Depuis les dernières années, le Sénat participe de plus en plus activement au processus législatif et ses efforts ont souvent été critiqués. L'auteur du présent article soutient que le Sénat a joué un tel rôle à diverses reprises depuis 1867. Il souligne aussi des faits nouveaux qui ont modifié le mode de fonctionnement de l'institution et la manière dont celle-ci est perçue dans le processus législatif.*



**L**e rejet du *Naval Bill* en 1913 constitue sans doute le meilleur exemple de la participation active et partisane du Sénat au processus législatif durant les premières années de la Confédération. De 1922 à 1930, le Sénat a amendé 25 p. 100 des projets de lois, tant publics que privés, qu'il a étudiés et en a rejeté 7 p. 100. À partir de 1930, toutefois, et pendant plus de 50 ans, le Sénat a fait preuve de docilité et de passivité, contestant rarement les décisions de l'autre

chambre. Parmi les quelques cas où le Sénat a repris ses habitudes d'avant les années 30, rappelons l'affaire Coyne, survenue en 1961. Le Sénat a alors voté en faveur d'un rapport de comité préconisant le rejet d'un projet de loi des Communes qui prévoyait la vacance de la charge de gouverneur de la Banque du Canada et recommandait que M. Coyne soit lavé de toute accusation d'inconduite.

Mais tout a changé en 1988, lorsque la majorité au Sénat a refusé la tenue d'un vote sur la loi d'habilitation de l'Accord de

libre-échange. Comme l'entrée en vigueur de l'Accord était prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 1989, le gouvernement s'est vu obligé de déclencher des élections, qu'il a remportées par la suite en novembre. Quelques jours après cette victoire, le Sénat a adopté le projet de loi, dans le respect de la volonté populaire.

Pendant les cinq années suivantes, le Sénat a contesté un nombre sans précédent de projets de loi de la Chambre des communes, contestations ayant atteint leur point culminant avec le débat de la TPS, donnant lieu au spectacle désolant d'une obstruction délibérée.

Lorsque les conservateurs ont pris les rênes de l'opposition au Sénat, à la suite des élections de 1993, ils comptaient 58 membres, soit une majorité fort rassurante. De nombreux sénateurs conservateurs étaient fort tentés de rendre au gouvernement la monnaie de sa pièce, autrement dit, de faire de l'obstruction pour le plaisir de contrarier les élus. En fin de compte, malgré ses attraits, cette démarche a été écartée en faveur d'une approche visant à redonner au Sénat ses lettres de noblesse. On voulait en refaire une chambre de second examen modéré et réfléchi, respectueux des décisions du gouvernement élu, soucieux d'améliorer les projets de loi portés à son attention et, au besoin, de relever toute lacune législative ou constitutionnelle, au point de rejeter ces projets de loi en l'absence d'amendements.

Or, il se trouve que, depuis 1993, le rôle du Sénat a pris une ampleur inédite devant l'incapacité de l'opposition officielle à la chambre de se comporter comme un gouvernement de remplacement, déterminée à se montrer digne de confiance aux yeux de l'électorat. Ce n'est plus le cas depuis cette année-là.

À cette époque, l'opposition officielle se composait de députés dont l'objectif avoué était – et demeure – le

---

*Le sénateur John Lynch-Staunton a été nommé au Sénat en 1990. Il est leader de l'opposition au Sénat depuis 1993. Le présent article est une version révisée d'une communication faite le 8 mars 2000 lors d'une réunion du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires.*

---

démantèlement du Canada. Elle a été remplacée en 1997 par un autre parti régional, aussi peu intéressé qu'elle à assumer les responsabilités traditionnelles qui incombent à l'opposition dans un système parlementaire.

Voyez simplement le sort qu'a réservé aux grands projets de loi, depuis 1993, l'opposition à la chambre, dont la stratégie s'appuie sur des objectifs politiques des plus étroits. Le traitement fait au projet de loi sur le traité niska a constitué un exemple de cet état de choses. Les dispositions de l'accord ont fait l'objet d'un minimum de questions et de débats, mais, au moment du vote à l'étape du rapport, l'opposition officielle, en invoquant le Règlement de façon déraisonnable et excessive, a forcé la tenue de près de 500 votes ininterrompus sur une période de trois jours.

La stratégie adoptée pour le projet de loi sur l'aéroport Pearson illustre également comment l'opposition dans l'autre chambre a pu fermer les yeux sur des dispositions législatives condamnables, préférant plutôt profiter des difficultés politiques des partisans du gouvernement antérieur. Non seulement le projet de loi annulait-il un contrat – procédure en soi tout à fait légale –, mais il refusait aux parties touchées par l'annulation tout recours aux tribunaux pour dédommagement. L'indemnisation était limitée et déterminée par le ministre sans appel.

L'opposition s'est rangée du côté du gouvernement qui dénonçait ses prédécesseurs sur l'interprétation faite au contrat et a appuyé le projet de loi sans plus s'inquiéter des droits fondamentaux ainsi lésés.

Je ne vous cacherais pas que, d'entrée de jeu, mes collègues du caucus et moi étions passablement sur la défensive et que notre mécontentement au sujet du traitement des personnes touchées n'était pas étranger à notre opposition au projet de loi. Cela étant dit, notre principale préoccupation, c'était que le projet de loi contrevenait à la règle du droit. Je ne vous parlerai pas plus longuement de cette mesure, sauf pour vous dire qu'après avoir tenté pendant des mois de la faire adopter par le Sénat, le gouvernement a essuyé un échec. Douce ironie, le premier à se réjouir de notre décision a été le porte-parole du Parti réformiste aux Communes, le seul parti qui s'est joint au gouvernement, dans l'enthousiasme, pour appuyer le projet de loi. Il a avoué franchement que la Chambre n'avait pas été saisie de tous les détails entourant le contrat et la validité constitutionnelle du projet de loi, et qu'elle avait cédé à la satisfaction pernicieuse de casser du sucre sur le dos de l'ancien gouvernement.

Depuis trente ans, qu'elle l'aie voulu ou non, la Chambre des communes a perdu une grande partie de son autorité au profit du gouverneur en conseil, c'est-à-dire le Cabinet du Premier ministre. Les membres non élus de ce bureau détiennent une extraordinaire concentration de pouvoirs dans l'édifice Langevin et, à ce titre, la Chambre des communes peut faire son mea-culpa. Souvent, des projets de loi importants sont rédigés davantage comme un énoncé d'objectif qu'un texte de loi, les

détails de la mise en œuvre étant délégués au gouverneur en conseil au moyen d'une réglementation qui échappe parfois à l'examen du Parlement avant sa publication. C'en est devenu aberrant, au point où la *Gazette du Canada* et non le harsard fait autorité en matière législative.

Jumelée à une opposition officielle aux Communes qui manque à ses obligations traditionnelles, cette concentration de pouvoirs s'est traduite par le renvoi, au Sénat, de nombreux projets de loi qui n'avaient pas fait l'objet d'une étude en bonne et due forme dans l'autre chambre.

On peut comprendre la tentative faite par le gouvernement de limiter le nombre d'amendements proposés au projet de loi sur la clarté référendaire, mais elle demeure malavisée. Si le gouvernement avait réussi dans cette entreprise, il aurait tout simplement affaibli encore davantage la participation de l'opposition à la Chambre au regard de l'examen législatif et renforcé la position du Sénat à ce titre.

Je tiens aussi à évoquer la tentative du gouvernement de retarder la révision des limites des circonscriptions électorales prévue après chaque recensement décennal. La Chambre des communes a adopté le projet de loi au terme d'un court débat ayant porté principalement sur les répercussions individuelles des nouvelles mesures sur les prochaines élections. Toutefois, le Sénat a soulevé d'importantes objections en ce qui a trait au non-respect des obligations constitutionnelles en matière de remaniement électoral.

Le Sénat a sonné le glas de ce projet de loi et de celui sur l'aéroport Pearson. Depuis ma nomination au poste de leader de l'opposition, voilà six ans, ce sont là les deux seules mesures législatives que le Sénat a délibérément rejetées. Pourquoi? Parce qu'elles ne répondaient pas aux critères fondamentaux de la Constitution; cette opinion est partagée par beaucoup de témoins ayant comparu devant les comités chargés d'étudier ces deux mesures. Le Sénat a réussi là où la Chambre avait échoué.

Je suis sensible aux difficultés qu'un ministre affronte pendant le cheminement législatif d'un projet de loi important. Les obstacles surgissent de toutes parts : du ministère lui-même, du caucus, du Conseil du Trésor, du Cabinet du Premier ministre, sans compter les étapes devant mener au vote à la Chambre des communes. Lorsque cette dernière étape est franchie, généralement de nombreux mois plus tard, le ministre et son cabinet pensent trop souvent que la bataille est gagnée et que le Sénat acceptera de confirmer sans mot dire, ou à peu près, la décision de la chambre élue.

Or, c'était peut-être jadis une pratique acceptée, mais ces jours sont révolus parce que, carrément, la Chambre fait preuve de négligence dans l'examen des projets de loi.

Il arrive trop souvent que le Sénat reçoit des projet de loi truffés d'erreurs de rédaction ou de traduction, auxquels il manque des dispositions importantes. Je ne parle même pas ici des questions de politique, seulement de cet aspect fondamental qu'est la rédaction et de la validité

---

constitutionnelle. C'est que la rédaction des textes de loi est passablement ardue de nos jours. Autour de la table du Cabinet, les ministres défendent chacun des idées qui pourraient prendre la forme d'une loi. Lorsque l'une d'entre elles obtient le feu vert, seules ses grandes lignes sont transmises aux rédacteurs, qui sont ensuite appelés à respecter d'énormes contraintes de temps pour pondre un texte qui, en première lecture, montre parfois trop de signes de précipitation.

Aux Communes, que ce soit en comité ou en chambre comme telle, les partis d'opposition ne cherchent pas tant à améliorer les textes de loi qu'à marquer des points politiques. Quant au ministre, en raison de l'impatience grandissante qui précède la mise aux voix définitive, il ne voit pas d'un très bon œil les amendements, à moins qu'ils ne soient présentés par le gouvernement lui-même. Ce qui arrive alors trop souvent, c'est que beaucoup de projets de loi ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent et les lacunes, petites et grandes, passent inaperçues. Ironie du sort, il appartient depuis quelques années à une assemblée nommée, celle-là même qui subit calomnies et ridicule, d'exercer, grâce à ses propres efforts assidus, les fonctions de l'opposition officielle dans l'autre endroit. Je parle ici de tous les sénateurs, non seulement de ceux qui s'assoient à la gauche du président.

Par conséquent, si le Sénat prend le temps (trop de temps, selon certains) d'approfondir une décision de la Chambre ou lui transmet des amendements, il faudrait le féliciter pour avoir bien fait son travail, tout en critiquant la Chambre pour avoir manqué à ses responsabilités. Nombreux sont les ministres qui dénoncent ce qu'ils considèrent comme l'ingérence de touche-à-tout non élus, mais, en fin de compte, ils sont bien obligés d'admettre que le Sénat agit toujours dans leur intérêt.

Les témoins appelés à témoigner devant les comités de la Chambre et du Sénat sur un même projet de loi sont étonnés de constater les différences entre les deux. Dans les comités de la Chambre, les questions aux témoins servent, à peu de choses près, à faire la promotion du programme politique d'un parti. Les députés disposent d'à peine quelques minutes pour leurs questions et les bons échanges se font rares parce que trop de membres veulent participer dans un délai très limité. Aux comités du Sénat, par contre, le temps n'est pas aussi critique. Les sénateurs peuvent aller au fond du problème, d'habitude en toute collégialité. De cette façon, tant les témoins que les sénateurs sortent gagnants, contrairement à ce qui se passe en Chambre, où les témoins quittent souvent le comité en proie à la frustration.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, le projet de loi C-9 sur les Nisga'as constitue le dernier exemple probant. Tout

récemment, le ministre des Affaires indiennes comparaisait devant le comité sénatorial qui se penche sur ce texte. Voici ce qu'il faisait remarquer à la fin de son témoignage :

[...] nous avons eu du mal à examiner concrètement le traité. Nous avons été très irrités par le fait qu'à l'autre endroit, nous n'avons pas pu parler en détail des dispositions, des chapitres de l'accord et de leur signification. Je pense que c'était un mauvais service envers la population du Canada et de la Colombie-Britannique.

Le ministre a été étonné de ce que le comité réclamait des éclaircissements sur les dispositions du projet de loi, et il a été impressionné et surpris, si j'ose dire, de constater que les sénateurs saisissaient les enjeux d'un dossier très complexe et controversé, mais également qu'ils pouvaient procéder à des échanges fructueux.

Voilà donc un rapide coup d'œil sur l'évolution du rôle du Sénat dans le processus législatif, une évolution non pas attribuable à notre ambition démesurée, mais bien à l'absence d'une étude et d'une analyse réfléchies et exhaustives des projets de loi par l'opposition officielle à la Chambre des communes. Le Sénat n'a eu d'autre choix que d'assumer ces fonctions, pour éviter que nos statuts regorgent de lois péchant par de sérieuses lacunes, sinon par leur invalidité constitutionnelle.

En terminant, je tiens à souligner que quiconque appuie les prémisses de mes affirmations saura remarquer que c'est une assemblée nommée et non élue qui participe le plus assidûment au processus législatif. En serait-il ainsi si le Sénat était élu?

Sachez que le Sénat continuera à examiner de près les mesures législatives. Cela signifie que nous n'avons pas fini de déranger des ministres ayant parrainé des projets de loi et attendant impatiemment la sanction royale. Mais surtout, ce qui est plus important, cela signifie que nos lois seront meilleures et que nous remplirons le mandat d'origine du Sénat, tel qu'énoncé par sir John A. Macdonald en 1865 :

Où serait l'utilité de la chambre haute, si elle ne devait pas exercer, en temps opportun, son droit d'amender, de modifier ou de retarder la législation de la chambre basse? Il ne faut pas que ce soit un simple bureau d'enregistrement des décrets de celle-ci, mais, au contraire, une chambre indépendante, douée d'une action propre, et ce n'est qu'à ce titre qu'elle pourra modérer et considérer avec calme la législation de l'assemblée et empêcher la maturité de toute loi intempestive ou pernicieuse passée par cette dernière, sans jamais oser s'opposer aux vœux réfléchis et définis des populations. »

J'aime à croire que si John A. était encore des nôtres, il serait vraiment très satisfait de la manière dont le Sénat assume ses responsabilités.