

---

# Pour un projet de loi sur les candidatures de compétence fédérale

---

par le sénateur Terry Stratton

*Un projet de loi visant à accroître la transparence et l'objectivité dans la sélection des candidats à certains postes de haut niveau de l'autorité publique a été déposé au Sénat en mars 2001. Le présent article est une version abrégée du discours prononcé par le parrain du projet de loi lors du commencement du débat de deuxième lecture.*



J'estime que le Parlement a été touché par deux facteurs qui ont rendu l'autre endroit et le Sénat bien moins dynamiques et importants aux yeux des Canadiens, et cela se voit.

Le premier concerne la gestion des affaires parlementaires par le bureau du premier ministre et par trois premiers ministres, soit Pierre Trudeau, Brian Mulroney et, enfin, Jean Chrétien. Ces trois premiers

ministres ont fait en sorte que les simples députés de l'autre endroit sont devenus ni plus ni moins des marionnettes qu'on appelle au moment des votes. Cela est aggravé par le fait qu'il n'y a pas d'opposition vraiment efficace.

Le second facteur, c'est que la *Charte des droits et libertés* a fait de la Cour suprême un organe tout-puissant. C'est en effet la Cour suprême, et non pas le Parlement, qui a le dernier mot dans la détermination des lois du pays. Certes, on peut avancer l'argument qu'il existe une disposition de dérogation, mais elle n'a encore été utilisée par aucun gouvernement fédéral, à ma connaissance.

Le temps est venu de modifier le processus de nomination pour assurer une plus grande transparence et une plus grande objectivité dans le choix des personnes qui sont nommées par décret à certains postes importants au Canada, notamment à la Cour suprême du Canada. D'aucuns poseront la question : pourquoi le Sénat, un organe dont les membres sont nommés? Si ce n'est pas nous, qui le fera alors? Pourquoi ne pas rétablir, pour le moment, notre rôle dans le choix des protagonistes, même s'il ne s'agit que d'un rôle consultatif? Rappelons-nous que le bureau du premier ministre laisse délibérément le Sénat à l'extérieur de la loi. Tel est le pouvoir dont dispose le premier ministre actuellement.

Ce projet de loi institue légalement un comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada chargé d'établir des critères et des procédures de nature publique, de prévoir un processus de recherche et d'évaluation des candidats, et d'assurer un suivi parlementaire des nominations par le truchement de comparutions devant le comité plénier du Sénat.

L'idée de ce projet de loi a germé en moi lorsque j'ai entendu le chef de l'opposition au Sénat, le sénateur John Lynch-Staunton, prononcer un discours à Winnipeg sur la réforme parlementaire. Il insistait alors, et il insiste probablement toujours, sur le fait que les gens parlent en long et en large de la réforme du Sénat, en ignorant le vrai problème, soit que le Parlement, la Chambre des communes et le Sénat deviennent de plus en plus inopportuns à mesure que les pouvoirs sont concentrés dans le cabinet du premier ministre. Je parlerai ici plus particulièrement du pouvoir de nomination que possède le premier ministre.

Le premier ministre a des pouvoirs que lui envient d'autres chefs d'État, notamment le président des États-Unis. Le premier ministre choisit son cabinet sans avoir à se soumettre à

---

*Le sénateur Terry Stratton a été nommé au Sénat le 25 mars 1993.*

un processus de ratification comme celui que doit subir le président des États-Unis. Il choisit chaque sous-ministre de chaque ministère qui doit rendre compte au greffier du Conseil privé, lequel relève directement de lui.

Le premier ministre nomme tous les juges de la Cour suprême et les autres juges fédéraux, de même que les dirigeants des sociétés d'État, leurs administrateurs et ceux de tous les autres organismes gouvernementaux. Il nomme le commissaire de la GRC, le chef d'état-major de la Défense et ses collaborateurs immédiats. Il nomme les ambassadeurs et d'autres fonctionnaires supérieurs à l'étranger, et aussi, bien sûr, les sénateurs.

Peut-être que, même de façon modeste, ce projet de loi constitue un début de tentative de réforme parlementaire préconisant un partage du pouvoir.

Même si l'idée de ce projet de loi est peut-être nouvelle, le concept d'une certaine participation parlementaire aux nominations par décret n'a rien de nouveau. Les sénateurs qui ont siégé à l'autre endroit ou qui sont ici depuis assez longtemps se souviendront peut-être du rapport de 1985 du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, comité qui était présidé par James McGrath. Durant la campagne électorale fédérale de 1984, l'examen des nominations est devenu un enjeu important. Le chapitre 5 du rapport du comité spécial tente d'offrir des solutions aux problèmes de la transparence et du suivi. Il révèle à quel point cette question a causé des difficultés au comité. Comment assurer un bon équilibre entre les prérogatives du gouvernement et l'examen de l'exercice de ces prérogatives? C'était là la question.

Le rapport traite en profondeur des lacunes du système américain, mais aussi des avantages à retirer d'un certain niveau assuré d'examen par le Parlement ou, dans le cas des États-Unis, par le Congrès ou le Sénat. Le comité mentionne également certaines critiques, notamment que trop de nominations peuvent en théorie faire l'objet d'un tel examen, que l'intensité de l'examen varie d'un comité sénatorial à l'autre aux États-Unis, et que des gens que l'on suppose compétents hésitent à se porter candidats à des charges publiques à cause de l'examen et de toute l'attention qui est tournée vers eux durant le processus de confirmation.

Le comité spécial de la Chambre des communes a accepté ces critiques comme pouvant être valables, en espérant que, en recommandant un processus mixte d'examen pour certaines nominations et de confirmation pour d'autres, le gouvernement ferait davantage de consultations avant les nominations et le processus serait plus ouvert.

Le comité a recommandé divers processus pour l'examen d'un grand nombre de nominations par décret. Cependant, lorsque ces recommandations ont été intégrées au *Règlement de la Chambre des communes*, les députés se sont rendu compte qu'un trop grand nombre de nominations faisaient l'objet d'un examen et que ce n'étaient pas celles pour

lesquelles un tel examen était vraiment utile. Le processus envisagé par le comité McGrath n'a jamais vraiment bien fonctionné.

Le projet de loi que j'ai présenté tente de corriger certaines des lacunes des recommandations McGrath en mettant en place un processus qui prévoirait l'examen minutieux d'un petit nombre de postes de haut niveau, selon un ordre de priorité. Nous essayons de rendre ce processus gérable et, lorsqu'il aura été établi que cette initiative est un succès, d'autres postes pourront être ajoutés plus tard. Nous commençons délibérément avec un petit nombre de postes, selon un ordre de priorité, pour en ajouter d'autres plus tard.

Pour en venir au projet de loi comme tel, les articles 3 à 5 prévoient l'établissement d'un comité des candidatures du Conseil privé. Le comité doit être composé d'un président et des autres membres du Conseil privé qui sont désignés par le gouverneur en conseil. Ce comité deviendrait en fait le comité de sélection ou de candidatures aux fins des nominations par décret qui sont mentionnées dans le projet de loi.

En vertu de l'article 6, le comité établit des critères applicables à chaque poste et les publie. L'article 7 porte que le comité doit faire la recherche et l'évaluation des candidats pour chaque poste mentionné et présenter ses recommandations au Cabinet.

***Ce projet de loi a pour but d'amener à une réforme parlementaire. Il Ova contre la tendance centralisatrice du bureau du premier ministre et rend plus transparent le processus de nomination à certains postes.***

En vertu de l'article 8, les ministres sont tenus, lorsqu'ils ont l'intention de recommander une nomination à un poste mentionné, de choisir l'une des personnes figurant sur la liste des candidats admissibles recommandés par le comité. L'article 9 dit qu'avant de recommander la nomination d'une personne à un poste mentionné, le ministre en fait l'annonce en donnant un avis aux deux Chambres du Parlement ou en publiant un avis à cet effet dans la *Gazette du Canada*.

Les articles 10 à 12 traitent du suivi parlementaire. La catégorie de candidats retenus a été divisée de telle sorte que le Sénat n'est pas tenu de s'occuper de tous les juges nommés par le fédéral, mais seulement de ceux qu'il souhaite entendre. Toutefois, dans le cas des postes énumérés à la partie I de l'annexe jointe au projet de loi, un suivi est prévu à condition qu'une invitation ait été envoyée par le Sénat au cours de la période prévue.

J'ai décidé qu'un suivi par le comité plénier du Sénat était préférable à toute autre solution. Le Sénat a un caractère moins politique que la Chambre des communes, il représente toutes

---

les régions du Canada et il s'est avéré très efficace dans le passé pour ce qui est de traiter avec les fonctionnaires fédéraux qui comparaissent devant son comité plénier, particulièrement en ce qui a trait à leurs rapports annuels.

L'article 11 porte que les nominations urgentes peuvent être faites lorsque le retard entraîné par une audience du Sénat serait préjudiciable, de façon à ne pas nuire à la prérogative de la Couronne. Cela dit, même dans un tel cas, une audience peut être tenue après que la nomination a été faite.

L'article 13, le dernier du projet de loi, établit qu'un ministre fédéral ne peut recommander une personne pour nomination à un poste visé par ce projet de loi que si le comité des nominations a recommandé cette personne comme candidat admissible, la personne a assisté à une audience devant le comité plénier du Sénat, et chacune des deux Chambres du Parlement a siégé pendant sept jours après la tenue de cette audience.

Les critères sont publics; la nomination est publique; le processus est transparent; le Parlement a la possibilité, au moyen d'une audience télévisée devant le comité plénier du Sénat, de poser des questions à la personne. Celle-ci devient complète, on peut rattacher un visage à son nom, une personnalité à son visage.

Je sais que beaucoup de sénateurs, y compris de ce côté-ci, seraient contre ce type d'examen approfondi des nominations à la Cour suprême du Canada. N'étant pas avocat, ne faisant pas partie du club, je suis d'une autre opinion. J'ai lu avec attention les arguments avancés par le professeur Jacob Ziegel dans une publication de l'Institut de recherches en politiques publiques parue en juin 1999 et intitulée *Merit Selection and Democratization of Appointments to the Supreme Court of Canada*. Je suis d'accord avec lui. Le professeur Ziegel, et beaucoup d'autres personnes, sont d'avis que le rôle de la Cour suprême dans le processus décisionnel, notamment depuis l'introduction de la *Charte des droits et libertés*, est tellement important que le public a le droit d'être informé des convictions des hommes et des femmes qui vont être nommés à cette cour. Comme Ziegel le fait remarquer, les personnes qui briguent une charge publique et se présentent aux élections à la Chambre des communes font ouvertement part au public de leurs convictions et de leurs antécédents alors qu'il sont loin d'avoir

autant d'influence que les juges de la Cour suprême sur la politique gouvernementale.

**Note de la rédaction :** Le 5 juin 2001, le sénateur Serge Joyal a invoqué le Règlement au sujet de ce projet de loi. À son avis, celui-ci porterait atteinte à la prérogative de la Couronne parce qu'il vise à établir des procédures contraignantes que les ministres seraient tenus d'appliquer lorsqu'ils nommeraient les titulaires de certains postes de haut niveau de l'autorité publique. Le sénateur estimait donc que le projet de loi exigeait le consentement royal.

Dans sa décision, le présent Dan Hays a signalé que le consentement royal fait partie des règles et des usages tacites de la Chambre des communes du Canada. Toute mesure législative qui touche les prérogatives, les revenus héréditaires, les biens ou les intérêts de la Couronne exige le consentement royal, c'est-à-dire le consentement du Gouverneur général en sa qualité de représentant du Souverain. Ce consentement peut être donné à toute étape précédant l'adoption finale du projet de loi et est toujours nécessaire pour les questions qui touchent les droits de la Couronne, ses œuvres et ses prérogatives. Le président a conclu que le projet de loi S-20 pourrait avoir pour effet de priver la Couronne de la capacité de faire des nominations sur avis du premier ministre. Par conséquent, il porte atteinte à l'exercice de la prérogative et exige le consentement royal, qui est habituellement transmis par un ministre qui se lève à la Chambre et déclare : «Son Excellence la Gouverneure générale a été informée de la teneur de ce projet de loi et consent, dans la mesure où les prérogatives de Sa Majesté sont touchées, à ce que le Parlement étudie le projet de loi et fasse à cet égard ce qu'il juge approprié.»

Il a aussi conclu que, bien que le consentement royal soit exigé, le débat sur le projet de loi pouvait se poursuivre étant donné que, contrairement à l'usage de Westminster, il n'existe pas, au Canada, de précédent d'application obligatoire selon lequel le consentement royal doit être signifié dans les deux Chambres.