
La réforme de la procédure de sanction royale

par la sénatrice Sharon Carstairs, le sénateur Jerahmiel Grafstein, John Aimers et le professeur David Smith

Après qu'un projet de loi a été adopté par la Chambre des communes et le Sénat, on donne la sanction royale au projet lors d'une cérémonie tenue au Sénat. L'actuelle cérémonie de sanction royale suscite un certain mécontentement depuis près de 20 ans. Souvent, peu de personnes assistent à la cérémonie officielle et il arrive fréquemment que le moment choisi pour celle-ci soit peu pratique pour les parlementaires, le gouverneur général et les juges de la Cour suprême. Depuis 1983, un certain nombre de motions, de rapports et de projets de loi ont proposé des changements. C'est le sénateur John Lynch Staunton, chef de l'opposition au Sénat, qui a pris la tête du mouvement de réforme. Il a déposé à ce sujet plusieurs projets de loi qui ont suscité des débats, mais qui sont tous morts au Feuilleton. Le plus récent, qu'il a présenté au début de la présente législature, proposait, une fois de plus, de réformer la cérémonie de sanction royale. Après des discussions avec le gouvernement, on a convenu du retrait du projet de loi du sénateur Lynch-Staunton et du dépôt d'un projet de loi du gouvernement qui poursuit un objectif similaire, soit le projet de S-34, Loi sur la sanction royale, qui a été déposé au Sénat le 2 octobre 2001. Il a été appuyé par le leader du gouvernement au Sénat et renvoyé au Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Le présent article repose sur les témoignages entendus par le Comité les 17 octobre et 7 novembre 2001. Pour la transcription complète de ces délibérations, rendez-vous à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>.

La sénatrice Sharon Carstairs (leader du gouvernement) :

Le 4 octobre dernier, j'ai avisé le Sénat que la gouverneure générale était d'accord pour que nous procédions à l'examen de ce projet de loi. Le gouvernement canadien ne croit pas que le projet de loi S-34 se répercute de quelque façon sur les prérogatives ou les intérêts de Sa Majesté. Les dispositions du projet de loi sont de nature procédurale et ne changent rien à la sanction royale proprement dite.

Le projet de loi dispose que l'octroi de la sanction royale par le gouverneur général à un projet de loi adopté par le Sénat et la Chambre pourrait s'effectuer soit au moyen d'une cérémonie

de sanction royale au Sénat, soit au moyen d'une déclaration écrite, mais la sanction royale s'effectuerait au cours de la session de l'adoption par les deux chambres. Le premier projet de loi portant octroi de crédits recevrait la sanction royale dans le cadre de la cérémonie officielle habituelle compte tenu de la nature importante et symbolique des projets de loi de crédits.

L'article 3 prévoit une sanction royale traditionnelle au moins une fois par année civile. (Voir note de la direction) Chaque Chambre du Parlement est avisée par son président ou le suppléant de celui-ci de la déclaration écrite portant sanction royale. La sanction royale est octroyée par déclaration écrite le

jour où les deux chambres du Parlement en ont été avisées. (Voir la note du rédacteur).

La déclaration écrite portant sanction royale n'est pas un texte réglementaire au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*. La définition de « texte réglementaire » est intentionnellement générale. Tout ce qui relève de l'application d'un tel texte est assujéti à un suivi parlementaire. Évidemment, la déclaration écrite qui porte sanction royale ne peut faire l'objet d'un tel suivi.

Enfin, le projet de loi dispose que nulle sanction royale n'est invalide du seul fait de l'inobservation de l'article 3. Cette disposition répond aux préoccupations quant à la validité des projets de loi ou à l'octroi d'une sanction royale au cours d'une année pendant laquelle, pour une raison quelconque, aucune cérémonie n'a eu lieu. Par exemple, s'il y avait prorogation avant le déroulement d'une cérémonie de sanction royale et si le Parlement n'était pas par la suite rappelé au cours de cette période, la validité de la loi serait remise en question.

XXXXXXX

Le sénateur Jerahmiel Grafstein : Je ne suis pas favorable à la rationalisation de cette procédure en raison d'un très grave problème qui frappe le Sénat, c'est-à-dire son invisibilité, son manque de crédibilité, son manque de légitimité publique et son manque d'estime de soi. Peu importe les mesures symboliques qu'on prenne pour corriger cette lacune, ce déséquilibre, dans mon esprit ce n'est pas important. Je pense que cette lacune nous afflige sur le plan de nos responsabilités en tant que sénateurs, mais nous collaborons avec le pouvoir exécutif et avec les communes qui veulent la disparition du Sénat. Nous savons que des députés ont demandé l'abolition du Sénat et que d'autres en ont demandé la réforme.

Pour moi, c'est une façon de faire d'une cérémonie dont le temps est révolu un événement positif, non seulement pour le Sénat mais aussi pour le public et les personnes qui ne comprennent pas le rôle du Sénat. Lors de son discours au Sénat le 4 octobre 2001, la sénatrice Carstairs a notamment dit : « la déclaration écrite réduira le fardeau que la cérémonie impose à la gouverneure générale et aux juges de la Cour suprême qui agissent comme ses adjoints ».

En Australie, l'historique et la nature de la sanction royale sont différents parce que là-bas, ils n'ont pas de problème de crédibilité quant à leur deuxième institution, et ce, pour de nombreuses raisons. En Angleterre, ils n'ont pas de problème de crédibilité pour ce qui est de la Chambre des lords, et ce, pour de nombreuses différentes raisons. Cependant, nous avons un grave problème de crédibilité en ce qui concerne le Sénat et son invisibilité.

Je suis tout à fait d'accord avec vous quand vous parlez du choix inopportun du moment, point que j'avais d'ailleurs soulevé, pour la gouverneure générale, ses représentants et le Sénat. Cependant, au lieu de tenir la cérémonie le jeudi

après-midi, au moment où les gens se préparent à retourner dans leurs circonscriptions, rien ne justifie qu'on ne puisse la tenir, par exemple, le mercredi à 13 heures, pendant 15 minutes, immédiatement après le caucus national, alors que tous les dirigeants et tous les membres des caucuses sont présents. C'est une affaire de rien pour eux de descendre la rue avant d'aller manger. Ainsi, la gouverneure générale pourrait être plus souvent qu'autrement présente.

Si, à votre avis, c'est un fardeau pour à la gouverneure générale de s'acquitter de l'une de ses trois responsabilités constitutionnelles, la cérémonie de sanction royale, alors je parle pour ne rien dire. La gouverneure générale n'a que trois responsabilités constitutionnelles, et l'une d'entre elles est l'octroi de la sanction royale.

Le sénateur Grafstein

Cela permettrait de réaliser ce qui est implicite dans la nature de la sanction royale. La sanction royale n'est pas qu'une affirmation constitutionnelle des deux Chambres du Parlement – transformer leurs travaux en lois –, mais elle sert également à montrer au grand public que les parlementaires sont à l'œuvre.

Les gens ne savent même pas comment les lois sont prises. N'importe quel élément ou symbole que nous puissions utiliser pour démontrer au grand public, à l'aide de la télévision, que c'est la primauté du droit, que c'est ainsi que les lois sont prises et que telle règle de droit signifie précisément ceci, voilà pour moi un vide qu'il importe de combler pour réduire l'ignorance du public.

Cette cérémonie est une façon extraordinaire de montrer au grand public notre « commandant en chef » traversant la colline du Parlement pour se rendre au Sénat, trois ou quatre fois par année, pendant 15 minutes. Je ne pense pas que ce soit un fardeau. C'est une occasion pour la gouverneure générale de se présenter, comme elle le fait avec tant de grâce et de magnificence, à la chambre. Voilà qui attirerait l'attention du public comme il se doit.

Vous pourriez vous servir de cet exemple pour éduquer le public à la télévision sur les projets de loi que nous adoptons. Il est à espérer que cela pourrait même attirer l'attention de certains sénateurs quant au contenu des projets de loi sur lesquels nous nous sommes prononcés.

Ce n'est pas une question de dérangement; c'est plutôt une question de savoir comment utiliser une pratique historique et constitutionnelle importante et la moderniser pour créer une image positive plutôt que négative.

John Aimers, président du Dominion, Ligue monarchiste

du Canada : Le projet de loi S-34 comporte, d'après nous, des problèmes fondamentaux. Par-dessus tout, nous le considérons comme une proposition dénuée d'imagination qui porte atteinte à une procédure typiquement canadienne qui a évolué relativement à la sanction royale. Sa seule amélioration se situe sur le plan de l'efficacité. En suivant la même logique, je suppose que les lettres de créance des diplomates, que Son Excellence passe des heures innombrables à recevoir en personne de la part de chaque ambassadeur et de chaque haut-commissaire à Rideau Hall, pourraient lui être envoyées par la poste, et qu'elle y répondrait de la même manière. Par extension, cette logique nous amènerait à dire qu'au Canada nous pourrions envoyer les distinctions honorifiques par la poste ou avoir des députés et d'autres fonctionnaires prêter serment en privé ou y souscrire dans des documents qui seraient envoyés au bureau du greffier.

Il relègue le rôle de la Reine au Parlement à celui de secrétaire à Rideau Hall. Il dissimule une procédure qui a évolué au Canada. Il diminue la grande importance des symboles et des gestes contenus dans notre Constitution et notre compréhension de ce que nous sommes comme Canadiens. Par-dessus tout, il fait rater aux esprits créateurs au Parlement, à Rideau Hall et ailleurs, l'occasion de donner un nouveau souffle à la fierté, à l'éducation, aux réjouissances partagées, au sentiment d'accomplissement, au rapprochement et à la dignité.

Ce qui est encore plus important, il nous rappelle à tous qu'il existe au Canada, tant au sens légal que moral, d'autres sources de pouvoir que l'on puisse imaginer vu l'accroissement soutenu de pouvoir que nous avons constaté au niveau de l'exécutif politique, en particulier concentré au Cabinet du premier ministre, et qui a évolué au fil des décennies.

À une époque où, grâce au travail d'organisations aussi variées que la Société Radio-Canada, Historica et l'Institut du Dominion, nous assistons au retour du pendule et où nous acquérons tous une plus grande conscience des traditions et de l'histoire canadiennes, une connaissance du Canada qui ne repose pas sur l'émotion et les marques de patriotisme – aussi gratifiantes que soient ces pratiques de temps en temps – mais sur l'histoire, les faits, l'information et une meilleure compréhension de notre Constitution et de nos institutions.

Ce projet de loi va à contre-courant des progrès considérables accomplis à cet égard. Il est des plus importants que nous conservions certains éléments de l'actuelle cérémonie entourant la sanction royale et que nous en tirions parti de façon imaginative et créative, comme nous l'avons fait pour tant d'institutions typiquement canadiennes héritées de nos ancêtres parlementaires britanniques, parce que la reine est rarement vue en train de s'acquitter de gestes constitutionnels au Canada.

Ce projet de loi cherche à fixer par statut ce que l'imagination et un vif respect pour une connaissance de nos institutions pourraient mieux modifier et améliorer.

John Aimers

À une époque où, grâce au travail d'organisations aussi variées que la Société Radio-Canada, Historica et l'Institut du Dominion, nous assistons au retour du pendule et où nous acquérons tous une plus grande conscience des traditions et de l'histoire canadiennes, une connaissance du Canada qui ne repose pas sur l'émotion et les marques de patriotisme – aussi gratifiantes que soient ces pratiques de temps en temps – mais sur l'histoire, les faits, l'information et une meilleure compréhension de notre Constitution et de nos institutions.

Ce projet de loi va à contre-courant des progrès considérables accomplis à cet égard. Il est des plus importants que nous conservions certains éléments de l'actuelle cérémonie entourant la sanction royale et que nous en tirions parti de façon imaginative et créative, comme nous l'avons fait pour tant d'institutions typiquement canadiennes héritées de nos ancêtres parlementaires britanniques, parce que la reine est rarement vue en train de s'acquitter de gestes constitutionnels au Canada. Ce projet de loi cherche à fixer par statut ce que l'imagination et un vif respect pour une connaissance de nos institutions pourraient mieux modifier et améliorer.

Nous avons recommandé diverses améliorations à la pratique existante dans notre mémoire. L'octroi de la sanction royale sur une base régulière devrait être une priorité de la gouverneure générale. La cérémonie devrait être vue du public, qui devrait pouvoir y assister en personne ou par le truchement des médias. En fait, comme l'a suggéré le sénateur Grafstein, on pourrait accommoder le Parlement en programmant régulièrement des cérémonies de sanction royale immédiatement après les réunions du caucus national des partis. Cela leur conférerait un merveilleux symbolisme. On verrait, au cœur du Parlement, la dissidence, la partisanerie et la férocité des sentiments qui font partie naturellement et à bon droit de la vie parlementaire, suivies de tous les partis réunis au cours d'une cérémonie représentant l'unité – les choses qui ne changent pas, les choses qui ne sont pas soumises à la partisanerie et à la rancœur mais, plutôt, celles sur lesquelles s'entendent tous les Canadiens. Comme les édifices de la Chambre et du Sénat sont dispersés, ce serait le plus grand avantage plutôt que le plus petit jusqu'à ce que le projet de reconstruction aille de l'avant.

Le projet de loi S-34 favorise le bien-être de la seule élite politique, et non pas celui du royaume, de ses institutions, de notre capacité de les adapter et de les moderniser, du peuple du

Canada et de notre capacité indubitable d'influer sur les institutions qui font de nous des Canadiens et qui sont au cœur du processus législatif, dont l'aboutissement garantit qu'aucune majorité ne pourra jamais abuser de son pouvoir, au sens constitutionnel.

Il est ironique que nous discutons encore de cela en cette année du Jubilé où nous célébrerons tous ensemble les 50 ans du règne d'une femme remarquable. Que vous soyez monarchiste, républicain ou indifférent, nous devons tous convenir que, en 50 ans et plus de vie publique, la reine n'a jamais fait passer sa convenance personnelle en premier. C'est une créature et une esclave du devoir. La reine n'a jamais fait passer sa convenance personnelle en premier. Je dirais que ce projet de loi recherche la commodité, mais que, ce faisant, il menace de nombreuses initiatives positives que cette assemblée et d'autres qui tiennent les leviers du pouvoir à Ottawa pourraient prendre pour améliorer la sanction royale, sans accomplir rien de positif mais, plutôt, en portant atteinte et en menaçant la reconnaissance manifeste de la population et notre propre souvenir quotidien que tout pouvoir politique au Canada est prêté, qu'il n'existe pas de droit dans les mains de quiconque.

XXXXXXXXXX

M. David Smith, professeur, Université de la Saskatchewan : La procédure de la sanction royale est un sujet d'étude pour moi, mais même dans mon cas, j'ai éprouvé de la difficulté à réunir la documentation qu'il me fallait pour faire ma recherche. Ceux qui étudient le gouvernement du Canada ont certainement de la difficulté à trouver un ouvrage qui aborde ce sujet un peu en profondeur.

Une telle lacune suffit-elle à nous convaincre qu'il faut modifier la procédure actuelle du Parlement du Canada? Sans doute que oui, mais en quel sens? Est-ce pour en réduire ou en rehausser la présence en tant qu'élément essentiel de l'établissement des lois?

Les partisans du changement préconisent une procédure de rechange pour l'octroi de la sanction royale. La procédure traditionnelle revêt avant tout un caractère personnel. La sanction est accordée par un juge de la Cour suprême du Canada agissant à titre de suppléant du gouverneur général. La procédure de rechange proposée dans le projet de loi S-34 revêt surtout un caractère impersonnel; la sanction peut être accordée au moyen d'une déclaration écrite.

Nous avons déjà entendu à maintes reprises les arguments en faveur du changement et je m'abstiendrai de les répéter. Disons simplement qu'ils sont de deux ordres. Premièrement, il y a ceux qui visent à augmenter l'efficacité en général parce que, prétend-t-on, le moment de la cérémonie traditionnelle de la sanction royale est mal choisi, la participation laisse à désirer, et un fardeau supplémentaire est imposé aux juges. On argue en général que l'octroi de la

sanction royale doit se faire avec à la fois plus de célérité et plus de pragmatisme.

Quant au second groupe d'arguments, on pourrait dire qu'ils découlent de certaines conclusions théoriques à propos du statu quo, selon lesquelles la cérémonie actuelle de la sanction royale est une formalité routinière et vide de sens qui suscite l'indifférence.

Il y a un troisième groupe d'arguments que l'on pourrait appeler l'influence de l'exemple comparatif. Dans aucun autre régime politique semblable à celui du Canada voit-on une telle procédure de sanction royale. En Grande-Bretagne, on y a mis fin en 1967, alors que ça faisait plus de 100 ans que le souverain n'avait pas accordé la sanction royale en personne. La sanction était communiquée au Parlement par la commission royale. La méthode de la commission royale est encore possible, mais la procédure courante est la signature par la reine de lettres patentes octroyant la sanction royale, cette sanction royale étant signifiée à chacune des Chambres du Parlement.

Pourquoi veut-on un changement? Ce qui est un problème de forme pour une personne, est une question de principe pour une autre. L'inefficacité peut être quelque chose de subjectif.

Le professeur Smith

En Australie, la sanction royale a toujours été octroyée au moyen d'une déclaration écrite. En passant, l'influence de l'exemple comparatif est contestable. Il y a longtemps, dans un autre contexte, sir Joseph Pope, le biographe de John A. Macdonald, a affirmé que l'exemple de l'Australie n'est pas un exemple. Au fait, si on tient à un précédent, il y a une autre disposition constitutionnelle en Australie, l'article 62, qu'il conviendrait de retenir. Elle crée un conseil exécutif fédéral, l'équivalent de notre Conseil privé, chargé de conseiller le gouverneur général. Selon l'usage en Australie, le conseil est ordinairement composé du gouverneur général et de deux ou trois ministres ou secrétaires parlementaires. Il y a plus de 100 ans qu'on a vu une telle façon de procéder dans ce pays. Lorsque l'on fonde son argument sur un exemple, il ne faut pas faire le difficile.

Sans doute à cause de notre passé colonial, les Canadiens sont portés depuis longtemps à se comparer politiquement aux autres, par exemple à la France, à la Grande-Bretagne et aux États-Unis. Quelle que soit la raison et quel que soit le sujet, par exemple, la réforme du Sénat ou une charte des droits enchâssée, on semble refuser d'accorder un caractère typiquement canadien à notre Constitution et à nos institutions. Pourtant, la Couronne canadienne et l'usage au Canada relativement à la Couronne devraient être ce qui compte lorsqu'il est question de sanction royale.

Trois possibilités s'offrent au comité dans la question de la sanction royale. La première est le maintien du statu quo, c'est-à-dire que le suppléant du gouverneur général en présence de temps à autre, mais pas régulièrement, des sénateurs et des députés, octroie la sanction royale.

La deuxième possibilité est l'adoption du changement proposé dans le projet de loi S-34. Il s'agit essentiellement d'une procédure de rechange pour l'octroi de la sanction royale par déclaration écrite, en prévoyant un nombre minimal obligatoire de cas où la sanction royale sera octroyée selon les formalités présentement en usage.

La troisième possibilité est l'adoption des amendements du sénateur Grafstein. Ceux-ci prévoient notamment la présence du premier ministre ou du vice-premier ministre à la cérémonie de sanction royale au Sénat, la présence du gouverneur général en personne, sauf dans des circonstances exceptionnelles, à l'occasion d'une cérémonie de sanction royale fixée à une date précise et où les deux chambres siègent, et prévoyant enfin la sanction royale par déclaration écrite dans des circonstances exceptionnelles seulement et à pas plus de deux occasions par année civile.

J'aimerais aborder chacune de ces trois possibilités. La première, le statu quo, est rejetée par ceux qui préconisent une procédure de rechange parce qu'ils y voient une formalité qui, par définition, n'a pas de caractère essentiel; ou parce que les modalités actuelles ne sont pas dignes d'un événement de cette importance, qui représente littéralement la convergence des trois branches de gouvernement. Pour reprendre les paroles de W.P.M. Kennedy, l'éminent constitutionnaliste, c'est l'aboutissement de l'édification d'une loi qui a franchi les diverses lectures et qui a été décortiquée en comité.

Deuxièmement, selon les opposants au projet de loi S-34, la procédure de rechange qui est proposée, c'est-à-dire la sanction royale par déclaration écrite, deviendra la norme même si la cérémonie de sanction royale en personne est conservée. On entend dire – et c'est le cas ici – que si le projet de loi S-34 prévoit un nombre minimal de cérémonies de sanction royale en personne, ces cérémonies revêtiront un caractère encore plus spécial qu'à l'heure actuelle. C'est se tromper de cible. Si la sanction royale en personne est importante, disent les opposants au projet de loi S-34, ce n'est pas parce qu'elle est spéciale mais bien parce qu'elle n'est pas spéciale. Ce qui mérite d'être souligné, ce n'est pas la rareté de la sanction royale en personne, mais bien son caractère ordinaire.

La Couronne n'est pas une décoration. Elle est le cœur de la démocratie parlementaire du Canada. Par le Parlement, elle incarne les valeurs qui unissent les Canadiens.

La sanction royale a lieu lorsque la reine en son Parlement légifère. C'est là que le représentant de la Couronne personnifie la nation; le Sénat incarne le principe fédéral; et la Chambre des communes représente le peuple par l'intermédiaire de ses représentants. La description des

organes peut être contestée, mais pas les organes eux-mêmes ni leur inclusion selon des modalités que tous peuvent voir.

L'amendement que propose le sénateur Grafstein vise à tenir compte de ces aspects multiples de la cérémonie de sanction royale. J'ai dit tout à l'heure qu'il fallait être prudent lorsque l'on invoquait des exemples comparatifs. Il est impossible toutefois de ne pas tenir compte de ceux-ci. Si la Grande-Bretagne et l'Australie, avec lesquelles le Canada a tant d'affinités politiques, ne tiennent pas à ce que la sanction royale se fasse en personne, pourquoi le Canada ne leur emboîte-t-il pas le pas?

Je dirais que la réponse est liée à la place qu'occupe le Parlement dans chacun de ces régimes politiques. En Australie, le Parlement est subordonné au pouvoir constitutif du peuple exprimé dans le Sénat élu et dans un mode de révision où le peuple est le pouvoir déterminant. En Grande-Bretagne, la souveraineté populaire, que la Commission royale sur la réforme de la Chambre des lords a appelé « le dépositaire ultime de l'autorité démocratique », est la Chambre des communes.

La monarchie est extrêmement importante dans la Constitution britannique, mais ce n'est pas la même importance qu'au Canada. Le Canada est une fédération composée de provinces mais possédant deux langues officielles, le multiculturalisme officiel et une dimension autochtone émergente. Les rouages du Parlement sont pour les Canadiens le miroir de la structure fondamentale de leur Constitution.

Un reproche que l'on entend constamment à propos du fonctionnement de l'appareil gouvernemental au Canada est que l'intérêt du grand public ne parvient pas à se faire entendre. La cérémonie de sanction royale nous dit que cet intérêt est exprimé plus clairement que ce que permettrait le projet de loi S-34, car cette mesure aurait pour effet de submerger aussi bien le gouverneur général que le Sénat.

Une cérémonie qui ne concorde pas avec la réalité politique ne parviendra pas à changer les attitudes, mais, au moins, elle ne confirme pas, comme le ferait le projet de loi S-34, la marginalisation de l'élément tant national que fédéral de la Constitution en faveur de la chose politique.

Note du directeur : Le Comité permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement présidé par sénateur Jack Austin a étudié le projet de loi S-34 et en a fait rapport au Sénat le 5 mars 2002, avec amendements et observations. Un préambule y a été ajouté ainsi qu'une disposition prévoyant que l'actuelle procédure d'octroi de la sanction royale devra s'effectuer au moins **deux** fois par année civile, dont une lorsqu'il s'agit du premier projet de loi portant octroi de crédits. Lors de la troisième lecture, le sénateur Grafstein a proposé un amendement disposant que, lorsque la sanction royale est octroyée par déclaration écrite, plus d'un membre de chaque Chambre du Parlement peut être présent. Ainsi amendé, le projet de loi a été adopté par le Sénat le 19 mars et renvoyé à la Chambre le lendemain.