
Insuffler une nouvelle vie aux conférences

par l'hon. Dan Hays

Le Canada est une démocratie parlementaire bicamérale qui ne possède pas de mécanisme efficace pour résoudre les différends entre ses deux chambres. L'article 26 de la Loi constitutionnelle de 1867 prévoit la nomination d'au plus deux sénateurs supplémentaires pour chacune des quatre divisions du Canada en cas d'impasse entre les deux chambres. Utilisé seulement une fois en 141 années, c'est le seul mécanisme constitutionnel pour forcer le règlement des impasses législatives, mais il est inefficace pour résoudre les désaccords quotidiens entre les chambres. L'auteur propose un autre mécanisme, les conférences, qui est déjà prévu par les règlements du Sénat et de la Chambre des communes, mais qui n'a pas été utilisé depuis 1947.



L'histoire des institutions parlementaires canadiennes révèle qu'on s'efforce depuis longtemps d'éviter les impasses législatives. L'expérience des anciennes colonies du Haut-Canada et du Bas-Canada avant la Confédération est ponctuée de nombreux exemples d'impasse entre les conseils législatifs nommés et les assemblées élues par la population. Une telle impasse a justifié l'union du Haut-Canada et du Bas-Canada en 1841 pour former la Province unie du Canada. Cependant, une autre impasse survenue, cette fois-ci, au sein de l'assemblée législative de la Province Unie, et le désir de trouver une solution aux impasses constituent les principales raisons qui ont poussé les Pères de la Confédération à réclamer une nouvelle structure parlementaire sous une confédération.

Mis à part quelques exceptions importantes, nous avons réussi, après la Confédération, à éviter les impasses

législatives. Bien qu'il possède le pouvoir constitutionnel absolu de rejeter n'importe quel projet de loi, le Sénat a, dans la majorité des cas, respecté les décisions des gouvernements responsables. Comme l'indique le professeur Kunz dans son ouvrage *The Modern Senate of Canada*, « le Sénat a toujours eu pour principe de respecter ce qu'on pourrait appeler un mandat ouvert et clair [...] le Sénat n'empêche pas l'adoption de projets de loi une fois que la population a clairement exprimé son opinion »¹. Comme l'explique M. Kunz, les sénateurs peuvent rouspéter et parfois ruer dans les brancards, mais, en fin de compte, ils font preuve d'une retenue remarquable et laissent les sujets impopulaires aux soins de la Chambre des communes. La moyenne historique des amendements sénatoriaux aux projets de loi de la Chambre des communes, par session, varie de cinq à dix pour cent. Les projets de loi sont parfois rejetés ou laissés au *Feuilleton*, mais ce n'est pas la norme. Malgré des débats parfois houleux, les sénateurs n'exécutent pas le rôle législatif normal que l'on pourrait s'attendre d'une assemblée qui dispose d'un pouvoir de veto absolu. S'il est vrai qu'ils peuvent retarder des projets de loi (et ils le font), ils modifient rarement le fond des projets de loi et, la plupart du temps, cessent d'insister une fois que leurs amendements sont rejetés par la Chambre des communes. Les sénateurs exercent plutôt leur influence par d'autres moyens, comme des études sur les politiques, l'examen des prévisions budgétaires ainsi que la défense des droits individuels garantis par la *Charte* et des droits des minorités².

Dan Hays a été président du Sénat, leader adjoint du gouvernement au Sénat et président de plusieurs comités sénatoriaux, notamment le Comité spécial sur la réforme du Sénat. Il s'est retiré de la Chambre haute en juin 2007. Il est actuellement président du conseil d'administration du cabinet d'avocats Macleod Dixon LLP, à Calgary. L'auteur remercie Gary O'Brien, ancien sous-greffier du Sénat, de son aide à la rédaction du présent article.

Il est certain que, dans le contexte d'un gouvernement responsable, la Chambre des communes doit tenir le haut du pavé en matière de législation. Cependant, je suis d'avis que le Canada serait mieux gouverné si la Chambre des communes n'avait pas la quasi-exclusivité du processus législatif et si les sénateurs étaient plus proactifs en proposant ouvertement des amendements et en étudiant plus en profondeur des politiques de rechange. Le rôle représentatif du Sénat s'en trouverait augmenté et le parlement dans son ensemble tirerait parti de l'expertise des sénateurs.

Les conférences constituent un mécanisme pour dénouer les impasses créées par les désaccords entre les deux chambres du Parlement. Il s'agit d'une très vieille technique parlementaire qui, selon *Hatsell's Precedents*³, remonte aux années 1500. Les conférences sont encore prévues dans le cadre du processus parlementaire actuel et l'on peut en trouver la mention dans les règlements du Sénat et de la Chambre des communes. Selon la pratique parlementaire reconnue, en cas de désaccord entre le Sénat et la Chambre des communes au sujet d'amendements à un projet de loi, on fait de deux choses l'une : ou bien le désaccord est communiqué par un message officiel, ou bien on tente de résoudre le différend en tenant une conférence. Chaque chambre peut demander la tenue d'une conférence et celle-ci est « libre », c'est-à-dire que peu de restrictions limitent les discussions et les représentants choisis pour s'adresser au nom de chaque chambre sont libres « de faire valoir des arguments, de soulever et de combattre des objections, bref, de tenter, par une argumentation convaincante et personnelle, de conclure un accord entre les deux chambres »⁴. Depuis le début de la confédération, on recense 13 conférences, la dernière ayant eu lieu en 1947. Le nombre de représentants varie à chaque fois. À la conférence de 1903, il y avait douze députés et six sénateurs. En 1919, on comptait onze députés et huit sénateurs, en 1922, huit députés, cinq sénateurs, et, en 1923, cinq députés et trois sénateurs. À toutes les autres occasions, il y avait un nombre égal de sénateurs et de députés⁵.

Le Sénat a tenté à quelques reprises ces dernières années de tenir une conférence avec la Chambre des communes, par exemple en 1987, au sujet du projet de loi C-22, *Loi sur les brevets pharmaceutiques*, et en 1990, au sujet du projet de loi C-21, *Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage*, mais ses tentatives sont restées vaines. Pour expliquer pourquoi les conférences sont tombées dans l'oubli, on cite le fait que les procédures actuelles prévoient désormais des messages officiels donnant les motifs des amendements auxquels une des deux chambres s'oppose et le fait que les ministres sont souvent invités à témoigner devant les comités de la Chambre et du Sénat. Ces procédures constituent de faibles succédanés à un processus où des parlementaires représentant différents groupes sociaux de la société canadienne peuvent discuter en personne, dans un forum public libre, de leurs préoccupations politiques importantes. Il faut souligner que le parlement britannique a envisagé sérieusement le recours aux

conférences au lieu de donner simplement à la Chambre des lords un veto suspensif à l'égard des projets de loi d'intérêt public. Après l'adoption du *Parliament Act, 1911*, qui devait être une mesure temporaire en attendant une réforme plus approfondie de la Chambre des lords, une conférence sur la réforme de la deuxième chambre, composée de membres des deux chambres du parlement, a été nommée en 1917. Elle était présidée par le vicomte James Bryce, probablement l'un des plus grands experts mondiaux sur les institutions parlementaires⁶, et devait étudier la composition et les pouvoirs d'une chambre des lords réformée. Après une année d'étude, la conférence Bryce a recommandé que les différends entre les deux chambres soient résolus dans le cadre d'une conférence libre. Pour garantir la prérogative de la Chambre des communes, elle a proposé que, dans certaines circonstances, un projet de loi adopté par la Chambre des communes et une majorité adéquate des participants à une conférence libre soit adopté sans obtenir l'accord de la chambre haute⁷. Le gouvernement britannique était en guerre à l'époque et les recommandations de la conférence Bryce n'ont jamais été mises en œuvre.

Le Parlement du Canada pourrait s'y prendre de différentes façons, tout en respectant l'article 44 de la Constitution et sans nécessiter l'autorisation des provinces, pour réformer le Sénat. Il pourrait adopter un projet de loi sur la modernisation du Sénat pour, par exemple, mettre à jour les articles désuets de l'ancien *Acte de l'Amérique du Nord britannique*, établir une commission de nomination au Sénat, fixer la durée maximale du mandat des sénateurs, exiger que les vacances au Sénat soient comblées en moins de 180 jours, et permettre au Sénat d'élire son président. J'ai exposé en détail ces possibilités dans un document déposé au Sénat en mai 2007⁸. Ces réformes ne sont pas aussi poussées que celles qui nécessiteraient des négociations avec les provinces — par exemple la redistribution des sièges, une nouvelle méthode pour choisir les sénateurs et une redéfinition des pouvoirs du Sénat —, mais elles font tout de même du Sénat une institution plus efficace qu'avant. Des conférences renouvelées font partie de la première étape d'une éventuelle réforme et le Parlement possède le pouvoir de leur insuffler une nouvelle vie.

Une procédure renouvelée de conférence permettrait au Sénat de s'engager dans un dialogue nettement plus ouvert et utile avec la Chambre des communes, surtout en ce qui a trait aux projets de loi controversés. À l'heure actuelle, il n'y a pas de dialogue direct ou public avec les membres de l'autre endroit sur les projets de loi. Les négociations entre les deux chambres, si elles ont lieu, se déroulent généralement en coulisse. Les messages officiels expliquant pourquoi certains amendements sont rejetés sont souvent trop superficiels et bureaucratiques, laissant croire à l'autre chambre que ses propositions ont été rejetées trop rapidement. Étant donné que les relations entre les deux chambres, en ce qui concerne les points de vue divergents sur la législation, sont imprévisibles et

opaques, les sénateurs hésitent — trop à mon avis — à modifier un projet de loi en profondeur. S'ils savaient qu'ils peuvent tenir une conférence en cas de désaccord, les sénateurs seraient, selon moi, plus proactifs et efficaces au sein du processus législatif officiel.

Si le Parlement choisit de donner un nouveau souffle à la procédure des conférences, il voudra peut-être y apporter quelques modifications. En effet, il est certain que cette méthode peut être victime du sectarisme politique. Des restrictions claires et des délais courts pour nommer les représentants, fixer la durée d'une conférence et choisir la date de dépôt du rapport de la conférence doivent être adoptés par chaque chambre afin que l'administration publique ne soit pas indûment retardée. Les conférences ne doivent en aucun cas servir à perturber la stabilité ou la certitude du processus parlementaire. Elles doivent plutôt être perçues comme une procédure par laquelle les sénateurs et les députés peuvent échanger leurs opinions sur les politiques publiques d'une manière ouverte et utile.

Conclusion

Le risque d'une impasse législative entre les deux chambres du Parlement demeure une préoccupation centrale de toute réforme éventuelle du Sénat. Comme l'a fait remarquer un observateur des réformes, le défi principal consistera à donner au Sénat des pouvoirs suffisants, sans toutefois usurper ceux de la Chambre des communes, pour bloquer ou amender la législation jugée « inacceptable aux yeux des régions minoritaires sans provoquer d'impasse permanente entre les chambres qui menacerait la capacité du gouvernement de gouverner et affaiblirait le rôle de la Chambre des communes »⁹.

Selon moi, il est préférable d'opter pour une procédure révisée de conférence, avec prérogative de la Chambre des communes, pour réformer notre mécanisme de règlement des différends, mais il existe d'autres méthodes législatives qui sont instructives et qui méritent notre attention. Chaque parlement bicaméral possède un mécanisme élaboré pour répondre à ses besoins particuliers¹⁰. La procédure de double dissolution employée au parlement australien me semble très draconienne et très coûteuse pour résoudre les désaccords entre les deux chambres. Donner au Sénat un veto suspensif, comme

on l'a fait à la Chambre des lords, pourrait nuire à l'efficacité du Sénat d'influencer les politiques publiques et pourrait, par inadvertance, retarder l'administration publique.

Le retour à la procédure de conférence représente donc un préalable important à toute réforme plus approfondie du Sénat et un avantage de par ses propres mérites. Toute réforme sérieuse des institutions doit s'attarder à ce problème.

Notes

1. F.A. Kunz, *The Modern Senate of Canada, 1925-1963: A Re-Appraisal*, Toronto, University of Toronto Press, 1967, p. 378.
2. Paul G. Thomas, « Analyse comparative des rôles législatifs du Sénat et de la Chambre des communes », dans *Protéger la démocratie canadienne : le Sénat en vérité*, sous la direction de Serge Joyal, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, Centre canadien de gestion, 2003, p. 205-246.
3. Voir John Hatsell, *Precedents of Proceedings in the House of Commons*, South Hackensack (New Jersey), Rothman Reprints Inc., 1971, volume IV, p. 1-55.
4. *Bourinot's Parliamentary Procedure*, cité dans Kunz (voir plus haut), p. 360.
5. Robert Marleau et Camille Montpetit, « Le processus législatif », *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Ottawa et Montréal, Chambre des communes et Chenelière/McGraw Hill, 2000. Voir aussi Blair Armitage « Les conférences parlementaires », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 13 n° 2, été 1990, pp. 29-30.
6. Le vicomte Bryce a écrit l'ouvrage *Modern Democracies*, publié en 1921.
7. Chambre des lords, *Briefing: Reform and Proposals for Reform since 1900*, 2000.
8. Dan Hays, *Le renouvellement du Sénat du Canada : un projet en deux étapes*, 25 mai 2007.
9. Jack Stilborn, « Quarante ans sans réforme du Sénat », dans *Protéger la démocratie canadienne : le Sénat en vérité*, sous la direction de Serge Joyal, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, Centre canadien de gestion, 2003, p. 35.
10. Pour lire une description des pouvoirs des chambres hautes et des mécanismes de règlement des différends en vigueur aux États-Unis, en Allemagne, en Australie, en France, au Royaume-Uni, en Italie, en Espagne et en Pologne, voir Samuel C. Patterson et Anthony Mugar (dir.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, Ohio State University Press, 1999, p. 24-26. Pour en savoir davantage sur l'impasse à laquelle a été confronté le gouvernement de l'ex-premier ministre Fukuda et les désaccords entre les chambres basse et haute du Japon, voir *Japan Echo*, août 2008.