

PROJET DE LOI S-34 : LOI SUR LA SANCTION ROYALE

James R. Robertson
Analyste principal
Division du droit et du gouvernement

Le 1^{er} novembre 2001
Révisé le 1^{er} avril 2002



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI S-34

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	20 mars 2002
Deuxième lecture :	19 avril 2002
Rapport du comité :	10 mai 2002
Étape du rapport :	31 mai 2002
Troisième lecture :	31 mai 2002

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	2 octobre 2001
Deuxième lecture :	4 octobre 2001
Rapport du comité :	5 mars 2002
Étape du rapport :	6 mars 2002
Troisième lecture :	19 mars 2002

Sanction royale : 4 juin 2002

Lois du Canada 2002, chapitre 15

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
A. Propositions canadiennes de réforme de la procédure relative à la sanction royale	2
1. Avis d'interpellation au Sénat (1983)	2
2. Comité McGrath (1985)	3
3. Rapport du Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure (1985)	3
4. Projet de loi S-19 : Loi sur la sanction royale (1988)	4
5. Comité permanent de la gestion de la Chambre des communes (1993)	4
6. Versions antérieures du projet de loi S-34 déposées au Sénat	5
7. Le projet de loi S-34 au Sénat	6
B. Procédure d'octroi de la sanction royale dans d'autres pays du Commonwealth	6
C. Consentement royal	8
DESCRIPTION ET ANALYSE	9
COMMENTAIRE	11



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI S-34 : LOI SUR LA SANCTION ROYALE*

CONTEXTE

Le projet de loi S-34 : Loi sur la sanction royale a été déposé au Sénat le 2 octobre 2001 par la leader du gouvernement au Sénat, l'honorable Sharon Carstairs. Il prévoit une procédure de rechange à la procédure officielle qu'applique actuellement le Parlement canadien pour la sanction royale, de manière à ce que celle-ci puisse être signifiée par déclaration écrite comme cela se fait en Australie et au Royaume-Uni depuis longtemps. Il subsisterait cependant au moins **deux** cérémonies de sanction royale traditionnelle par année.

La sanction royale est la dernière étape que doit franchir une loi du Parlement avant d'entrer officiellement en vigueur. Elle est octroyée aux projets de loi par le souverain, ou en son nom, après qu'ils ont été adoptés sous leur forme définitive à la fois par le Sénat et la Chambre des communes. Selon le commentaire 753 de la sixième édition de la *Jurisprudence parlementaire* de Beauchesne : « Dès lors que des projets de loi d'intérêt public ou privé ont été adoptés sous leur forme définitive par le Sénat et la Chambre des communes, ils n'attendent plus que l'annonce au Parlement de la sanction royale, acte de leur édicition. »

L'article 17 de la *Loi constitutionnelle de 1867* se lit comme suit :

Il y aura, pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des Communes.

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Les articles 55 à 57 de la *Loi constitutionnelle de 1867* traitent de l'octroi de la sanction royale par le gouverneur général et des circonstances dans lesquelles cette sanction peut être désavouée ou refusée. Ils ne précisent toutefois pas la procédure à suivre.

Au Canada, la cérémonie officielle de la sanction royale se déroule dans l'enceinte du Sénat, après convocation de la Chambre des communes. Au nom de la reine, le gouverneur général (ou son suppléant) accorde la sanction royale aux projets de loi qui lui sont présentés. Selon l'usage qui semble établi depuis 1885, la sanction royale est souvent accordée par un juge de la Cour suprême du Canada agissant en qualité de suppléant du gouverneur général. Les Lettres patentes constituant la charge de gouverneur général autorisent la nomination de suppléants tout en précisant que chacun d'entre eux doit « exercer, durant le plaisir de Notre gouverneur général, les pouvoirs, attributions et fonctions de Notre gouverneur général que celui-ci jugera nécessaire ou opportun [de lui] assigner ».

La cérémonie de la sanction royale remonte à l'époque où, en Grande-Bretagne, les projets de loi étaient soumis par les Lords et les Communes à l'approbation du souverain. Le rassemblement des trois pouvoirs dans le cadre d'une cérémonie officielle faisait partie intégrante du processus et confirmait leurs rapports et leurs rôles respectifs.

La plupart des pays dotés d'un système parlementaire de type britannique ont abandonné la cérémonie de la sanction royale. Le Canada semble être le seul pays du Commonwealth à l'avoir conservée. Dès 1958, on disait que la cérémonie canadienne était probablement celle qui ressemblait le plus à l'originale⁽¹⁾.

La procédure d'octroi de la sanction royale a fait l'objet de plusieurs propositions de réforme depuis quelques années. On trouvera ci-après une description des plus importantes, ainsi qu'un rappel de l'évolution de la sanction royale dans d'autres pays du Commonwealth.

A. Propositions canadiennes de réforme de la procédure relative à la sanction royale

1. Avis d'interpellation au Sénat (1983)

En avril 1983, le sénateur Royce Frith, alors leader adjoint du gouvernement, dépose l'avis d'interpellation suivant : « Qu'il attirera l'attention du Sénat sur l'opportunité d'établir d'autres procédures d'octroi de la sanction royale aux projets de loi. » Dans le long discours qu'il prononce le 10 mai 1983, le sénateur se demande s'il convient d'adopter une

(1) Norman Wilding et Philip Laundy, *An Encyclopaedia of Parliament*, Londres, Cassell and Company Ltd., 1958, p. 501-502.

nouvelle procédure simplifiée et, dans l'affirmative, quelle forme elle devrait revêtir et comment il faudrait s'y prendre pour la mettre en oeuvre. Il passe en revue l'histoire de la sanction royale en Grande-Bretagne, ainsi que la procédure suivie au Parlement canadien. Il expose les arguments en faveur de l'établissement de procédures de rechange : les précédents dans d'autres pays, et les avantages qu'il y aurait à ne pas devoir réunir les deux chambres et à exprimer la sanction royale par écrit au moyen, par exemple, d'une proclamation. Il examine également les dimensions juridiques et constitutionnelles de la question. Le débat sur l'avis est cependant ajourné.

2. Comité McGrath (1985)

Dans son deuxième rapport, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (communément appelé le comité McGrath, du nom de son président, l'honorable James A. McGrath) traite de la question de la sanction royale. Il note que, pendant la 1^{re} session de la 32^e législature, la cérémonie de la sanction royale a absorbé plus que l'équivalent d'un jour de séance tout en interrompant la conduite des affaires de la Chambre. Il fait observer que les parlements du Royaume-Uni et d'autres pays du Commonwealth ont abandonné la procédure utilisée au Canada et il exprime une opinion favorable sur la procédure australienne. Il recommande :

Que le Parlement du Canada adopte la formule selon laquelle la sanction royale est donnée par message écrit et que le gouvernement entreprenne les discussions nécessaires à cette fin. Par contre, on devrait également prévoir la possibilité de recourir à la pratique actuelle si c'est là le bon vouloir de Son Excellence ou le conseil de ses ministres.

3. Rapport du Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure (1985)

Dans son quatrième rapport déposé le 6 novembre 1985, le Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure note qu'il a beaucoup été question, tant au Sénat qu'à la Chambre des communes, de modifications pouvant être apportées à la cérémonie de la sanction royale et que la question a été soulevée plusieurs fois au Sénat au cours des dernières années, pendant la période des questions. Après avoir tenu une série de réunions à ce sujet entre mai et octobre 1985, le Comité formule les recommandations suivantes :

Que la présente formule traditionnelle de la sanction royale soit retenue et qu'elle soit utilisée :

- a) à la demande du Gouverneur général ou de l'une ou l'autre des Chambres du Parlement,
- b) au moins une fois par session, par exemple à la prorogation d'une session.

Qu'en surcroît, une procédure simplifiée qui respecterait les principes suivants soit établie :

- a) que la procédure suivie engage et le Sénat et la Chambre des communes à y participer,
- b) qu'elle soit publique,
- c) qu'après chaque cérémonie l'on fasse rapport aux deux Chambres du Parlement sur la sanction royale déclarée.

Que des représentants du Sénat rencontrent des représentants de la Chambre des communes pour rédiger une résolution en vue de la préparation d'une adresse qui doit être présentée conjointement par les deux Chambres à Son Excellence le Gouvernement général la priant de bien vouloir approuver certaines modifications à la cérémonie de la sanction royale décrites dans ce rapport.

4. Projet de loi S-19 : Loi sur la sanction royale (1988)

En juillet 1988, le sénateur Lowell Murray, alors leader du gouvernement au Sénat, dépose le projet de loi S-19 concernant l'octroi de la sanction royale, par le gouverneur général au nom de la reine, aux projets de loi adoptés par les deux chambres du Parlement. Ce projet de loi propose une solution de rechange à la procédure officielle en vigueur grâce à l'établissement d'un système similaire à celui qui est en usage en Australie depuis nombre d'années. Le projet loi tient compte d'une bonne partie – mais non de la totalité – des recommandations du Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure. Débattu plusieurs fois, le projet de loi n'a pas encore été adopté en deuxième lecture lorsque le Parlement est dissous le 1^{er} octobre 1988 et il n'est pas déposé de nouveau au cours de la législature suivante.

5. Comité permanent de la gestion de la Chambre des communes (1993)

En 1993, le Comité permanent de la gestion de la Chambre des communes dépose un rapport sur la réforme parlementaire où il est question, entre autres, de la sanction royale. Le Comité signale que la procédure en usage prend beaucoup de temps, interrompt les travaux de la

Chambre et, lorsqu'une des deux chambres n'est pas en session, exige le rappel de celle-ci. Il croit qu'il convient de donner suite à la recommandation du comité McGrath et il la reprend d'ailleurs à peu près telle quelle dans son rapport :

[...] que la déclaration de la sanction royale par message écrit soit adoptée au Canada, et que le gouvernement entreprenne les discussions nécessaires pour procéder à ce changement. On devrait pouvoir continuer à utiliser la procédure lorsque Son Excellence le souhaite, sur les conseils de Ses Ministres.

6. Versions antérieures du projet de loi S-34 déposées au Sénat

Le Sénat a déjà été saisi de diverses versions du projet de loi S-34. Ainsi, le sénateur Lynch-Staunton a déposé le 2 avril 1998 le projet de loi S-15, qui a été adopté en deuxième lecture et renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles le 9 juin 1998. Le Comité en a fait rapport avec des amendements le 18 juin 1998, mais le projet de loi a été retiré le 8 décembre 1998. Le sénateur Lynch-Staunton a par la suite déposé le projet de loi S-26 le 10 mars 1999, mais celui-ci est mort au *Feuilleton* lorsque la 1^{re} session de la 36^e législature a pris fin par suite de la prorogation du Parlement le 18 septembre 1999. Au cours de la 2^e session de la 36^e législature, le sénateur Lynch-Staunton a de nouveau présenté cette mesure législative en tant que projet de loi S-7, identique au projet de loi S-26 et presque identique au projet de loi S-15 amendé par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles⁽²⁾. Le 7 février 2001, au début de la 1^{re} session de la 37^e législature, le sénateur Lynch-Staunton a déposé le projet de loi S-13. Les derniers projets de loi ont été renvoyés pour examen au Comité sénatorial permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure (rebaptisé Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement).

Le sénateur Lynch-Staunton a retiré le projet de loi S-13 avant le dépôt du projet de loi S-34. Celui-ci est identique aux versions antérieures proposées depuis 1999, à l'exception de quelques changements linguistiques relativement mineurs visant à en améliorer la précision, la cohérence et le style.

(2) Pour une analyse des projets de loi antérieurs, voir les résumés législatifs LS-318F (projet de loi S-15), LS-336F (projet de loi S-26), LS-348F (projet de loi S-7) et LS-381F (projet de loi S-13) produits par la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

7. Le projet de loi S-34 au Sénat

Après la deuxième lecture, le projet de loi S-34 a été renvoyé au Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement (l'ancien Comité sénatorial permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure). Le Comité, qui s'était également penché sur les versions antérieures du projet de loi, a tenu un nombre considérable de réunions afin de l'étudier une nouvelle fois entre octobre 2001 et mars 2002. Il a entendu plusieurs témoins, dont l'honorable sénateur Sharon Carstairs, C.P., leader du gouvernement au Sénat et parrain du projet de loi, des fonctionnaires, la Ligue monarchiste du Canada et le professeur David Smith de l'Université de la Saskatchewan. De plus, le Comité a délibéré longuement sur ce projet de loi et sur les questions et préoccupations qu'il soulève.

Une série d'amendements ont été déposés auprès du Comité. Cependant, en plus de certains petits changements d'ordre technique, le Comité n'a adopté que des amendements mineurs : il a ajouté un nouveau préambule et fait passer de une à deux le nombre de cérémonies de sanction royale traditionnelles tenues chaque année. Toutefois, le Comité a inclus des observations dans son rapport au Sénat, notamment des mesures visant à accroître la visibilité et la portée constitutionnelle et symbolique de la sanction royale⁽³⁾.

B. Procédure d'octroi de la sanction royale dans d'autres pays du Commonwealth

Il est également utile d'examiner l'évolution de la sanction royale dans d'autres pays, notamment ceux de tradition parlementaire britannique.

Au Royaume-Uni, la sanction royale a été octroyée par le souverain en personne jusqu'en 1541. Cette année-là, pour épargner au roi Henri VIII l'indignité de sanctionner en personne le Bill of Attainder (décret de confiscation de biens et de mort civile), qui châtiait la reine Catherine [Howard] pour haute trahison, la tâche a été confiée pour la première fois à une commission royale. La nomination de lords commissaires chargés d'octroyer la sanction royale est devenue ensuite de plus en plus courante. La dernière fois que le monarque a octroyé la

(3) Voir Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, *Dixième rapport*, 5 mars 2002, annexe A, Observations (*Journaux*, 5 mars 2002).

sanction royale en personne remonte au 12 août 1854, lorsque la reine Victoria a personnellement donné la sanction royale à plusieurs projets avant de proroger le parlement.

Dans les années 1960, il est survenu au parlement britannique deux incidents qui ont conduit à l'abolition de la cérémonie de la sanction royale. En 1960, et de nouveau en 1965, le gentilhomme huissier de la verge noire a frappé à la porte de la Chambre des communes alors qu'elle était engagée dans un débat passionné. Un certain nombre de députés ont alors protesté haut et fort, sont demeurés à leur place et ont refusé d'assister à la sanction royale. En 1965, des députés ont poursuivi le débat même après que le Président eut quitté le fauteuil.

D'où le *Royal Assent Act of 1967*, qui prévoyait deux procédures d'octroi de la sanction royale. Il confirmait la procédure traditionnelle suivant laquelle trois lords commissaires octroyaient la sanction royale en présence des deux chambres à la Chambre des lords, dans les formes en usage avant l'adoption de la Loi. Toutefois, il disposait également que la sanction royale pouvait être signifiée à chacune des chambres du parlement, siégeant séparément, par le président de chaque chambre ou, en son absence, par son suppléant. La sanction royale est alors octroyée par les lords commissaires au nom de Sa Majesté (d'ordinaire au palais de Buckingham), et chacune des chambres en est informée par son président ou son président suppléant à un moment opportun pendant la séance. À la Chambre des lords, la sanction royale peut être signifiée à n'importe quel moment opportun durant une séance. À la Chambre des communes, elle peut l'être immédiatement après la prière, avant l'étude des affaires d'intérêt public, entre les questions à l'ordre du jour, entre les discours dans un débat et entre les amendements au moment de l'examen d'un projet de loi. La Chambre des communes a également statué qu'elle ne s'ajournait qu'après l'octroi de la sanction royale. La procédure traditionnelle est suivie lorsque les commissaires sont chargés par lettres patentes du souverain de proroger le parlement et d'octroyer la sanction royale aux projets de loi restants.

Bien que la cérémonie officielle d'octroi de la sanction royale au parlement australien soit semblable à celle qui est en usage au Royaume-Uni et au Canada, elle n'a pas eu lieu depuis les débuts du Commonwealth australien. L'usage veut que la chambre où le projet de loi a été présenté en transmette des copies à la résidence du gouverneur général. Après que celui-ci y a apposé sa signature, la sanction est signifiée par un message au président du Sénat et au président de la Chambre des communes, qui en informent chacun leurs membres.

En Nouvelle-Zélande, le gouverneur général ne se déplace plus pour proroger le parlement ou octroyer la sanction royale aux projets de loi depuis 1875. Les projets de loi lui sont plutôt présentés en deux copies à son bureau, et il les signe avant de les retourner à la Chambre avec un message l'informant qu'il a sanctionné les projets de loi au nom du souverain. Le président fait lecture du message s'il le reçoit pendant que la Chambre siège.

C. Consentement royal

Comme l'octroi de la sanction royale est une prérogative royale, la marche à suivre pour en modifier la procédure a déjà fait l'objet de discussions. En 1988, à l'occasion de l'étude du projet de loi S-19, on semblait s'accorder pour dire qu'il conviendrait de faire adopter le projet de loi par les deux chambres du Parlement et de le soumettre par la suite au gouverneur général pour la sanction royale.

Au cours de l'étude du projet de loi S-13, la question du « consentement royal » au projet de loi – c'est-à-dire de la nécessité que la Couronne (ou le gouverneur général) consente à ce que le Parlement discute d'une mesure législative concernant une prérogative royale – a été soulevée au Sénat. Après un rappel au Règlement, divers arguments ont été présentés tant à l'appui de cette notion qu'en opposition à celle-ci. Le Président a décidé que, compte tenu des précédents à cet égard, le Sénat n'avait pas besoin du consentement royal avant la deuxième lecture du projet de loi et a demandé au comité chargé d'étudier le projet de loi d'examiner la question.

Lorsque la leader du gouvernement au Sénat a déposé le projet de loi S-34, elle a cependant annoncé aux sénateurs que le consentement royal avait été obtenu pour le projet de loi :

J'ai l'honneur d'aviser cette Chambre que :

Son Excellence la Gouverneure générale

a été informée de la teneur de ce projet de loi et consent, dans la mesure où il pourrait toucher les prérogatives de Sa Majesté, à l'étude par le Parlement d'un projet de loi intitulé « Loi relative à la sanction royale des projets de loi adoptés par les Chambres du Parlement ».

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi commence par un court préambule, qui rappelle l'importance constitutionnelle et historique de la sanction royale et présente le contexte dans lequel s'inscrivent les changements proposés dans le projet de loi. Ce préambule a été ajouté par le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement après la deuxième lecture au Sénat.

L'article 1 précise le titre abrégé du projet de loi : Loi sur la sanction royale.

L'article 2 prévoit que l'octroi de la sanction royale aux projets de loi adoptés par le Sénat et la Chambre des communes s'effectue soit selon les formalités en usage actuellement, au cours d'une cérémonie de la sanction royale dans l'enceinte du Sénat, soit par déclaration écrite. Dans les deux cas, la procédure a lieu au cours de la session parlementaire pendant laquelle les deux chambres ont adopté le projet de loi. **Le libellé de cette disposition a été légèrement amendé au Sénat.**

L'article 3 prévoit que l'octroi de la sanction royale doit s'effectuer à l'occasion d'une cérémonie traditionnelle au moins **deux** fois par année civile. **Le recours à l'année civile plutôt qu'à la session parlementaire** permettrait de régler le problème que posent les longues sessions parlementaires, qui s'étirent souvent sur deux ou trois ans depuis quelques années. Sans cette exigence, les cérémonies de ce genre pourraient être très espacées. Le premier projet de loi présenté au cours de la session et portant octroi de crédits doit cependant faire l'objet d'une cérémonie officielle de sanction royale, en vertu des dispositions du paragraphe **3(2)**. La procédure relative aux projets de loi de crédits est un peu particulière parce que le Président de la Chambre des communes dépose ces mesures législatives pour rappeler que c'est la Chambre qui accorde les crédits et qu'elle joue un rôle prépondérant dans leur approbation. L'obligation de respecter la procédure traditionnelle pour la sanction royale octroyée au premier projet de loi de crédits de la session permettrait également de garantir la tenue occasionnelle de cette cérémonie officielle. **Le paragraphe 3(3) prévoit que dans le cas où l'octroi de la sanction royale s'effectue par déclaration écrite, plus d'un membre de chaque chambre du Parlement peut être présent. Cette disposition a été ajoutée durant le débat en troisième lecture au Sénat. Elle est facultative : elle n'exige pas qu'un représentant de chaque chambre soit présent.**

En vertu de l'article 4, tant le Sénat que la Chambre des communes seront avisés par leur président ou son suppléant de la déclaration écrite portant sanction royale. Il n'y a pas de délai prévu entre la signature de la déclaration et cette annonce.

L'article 5 dispose que, lorsque la sanction royale a été octroyée par déclaration écrite, elle prend effet le jour où les deux chambres en ont été avisées. Cette précision est particulièrement importante dans le cas des projets de loi qui doivent entrer en vigueur au moment de la sanction royale ou à une date qui en dépend. Cette disposition pourrait poser des problèmes si une des chambres n'était pas en session, comme c'est souvent le cas quand la Chambre des communes s'ajourne plus tôt que le Sénat avant le congé de Noël ou les vacances d'été. Le gouvernement aurait normalement intérêt à ce que les deux chambres siègent afin qu'elles puissent être avisées de la déclaration écrite; il serait tout de même préférable d'inclure dans le Règlement du Sénat ou dans celui de la Chambre des dispositions portant sur cette éventualité.

À l'heure actuelle, la sanction royale semble être accordée au moment où le gouverneur général ou son suppléant exprime son assentiment en inclinant la tête. De la même façon, aux termes du projet de loi, la sanction royale serait apparemment octroyée au moment de la signature de la déclaration écrite, et non lorsque celle-ci serait communiquée aux chambres. Il est évidemment important que la sanction royale soit signifiée officiellement aux deux chambres. Une déclaration écrite déposée auprès du greffier de chaque chambre serait sans doute plus efficace, moins coûteuse et plus appropriée en cas d'urgence; cependant, elle devrait être communiquée d'une manière ou d'une autre aux parlementaires.

L'article 6 précise que la déclaration écrite portant sanction royale ne serait pas un texte réglementaire pour l'application de la *Loi sur les textes réglementaires*. La définition des « textes réglementaires » est intentionnellement générale, et tout ce qu'elle englobe fait l'objet d'un examen parlementaire et d'autres procédures d'examen. La sanction royale accordée par un document écrit n'est évidemment pas destinée à ce genre de traitement.

L'article 7 porte que nulle sanction royale n'est invalide du seul fait de l'inobservation de l'article 3. Cette disposition vise à dissiper tout doute relatif à la validité des projets de loi adoptés et des sanctions royales octroyées pendant une année au cours de laquelle, pour une raison ou pour une autre, il n'y a pas eu de cérémonie officielle. Par exemple, il peut arriver qu'aucun projet de loi de crédits n'ait été déposé ou que le Parlement ait été prorogé ou

dissous avant qu'une cérémonie ait eu lieu. On a cependant fait remarquer que cette disposition pourrait être invoquée pour éviter complètement la tenue de cérémonies traditionnelles.

COMMENTAIRE

L'insatisfaction suscitée par l'actuelle procédure d'octroi de la sanction royale couve depuis plusieurs années. Cette cérémonie attire souvent une assistance clairsemée, et elle a parfois lieu à des moments qui ne conviennent ni aux sénateurs, ni aux députés, ni au gouverneur général ou à ses suppléants. La pratique récente consistant à déléguer des juges de la Cour suprême du Canada soulève également certaines préoccupations; non seulement impose-t-elle un fardeau supplémentaire à des juges déjà très occupés, mais ceux-ci peuvent être appelés ultérieurement à rendre des décisions en cas de contestation des projets de loi qu'ils ont ainsi sanctionnés. De plus, en raison des travaux de rénovation de l'édifice du Centre, sur la Colline parlementaire, il pourra arriver au cours des prochaines années que les deux chambres ne siègent pas dans le même immeuble, ce qui compliquera encore davantage la tenue des cérémonies de sanction royale. Le projet de loi S-34 vise à offrir une solution de rechange à la procédure habituelle – une solution plus simple, plus expéditive et plus pratique.

À l'encontre de ces arguments, on a fait remarquer que la cérémonie de la sanction royale constitue une composante importante et significative de l'héritage parlementaire canadien. Comme il s'agit d'une des rares occasions où les trois éléments du Parlement se rassemblent, elle rappelle aux parlementaires et au grand public que les lois ne sont édictées qu'une fois approuvées par le Sénat, la Chambre et le gouverneur général. Selon certains, l'élimination de la cérémonie diminuerait encore plus l'importance du Sénat et du gouverneur général. Les tenants de ce point de vue soutiennent que ce n'est pas parce que d'autres pays ont laissé tomber la cérémonie officielle que le Canada doit les imiter.

Il a été question dans les médias du projet de loi S-34 et des projets de loi qui l'ont précédé, mais il ne semble pas y avoir eu jusqu'ici de grand débat public à ce sujet. La Ligue monarchiste du Canada, qui a comparu devant des comités sénatoriaux en 1998 et **2001 à propos de ce projet de loi**, s'est opposée fermement aux dispositions proposées, soutenant que la cérémonie de la sanction royale est importante sur les plans constitutionnel et symbolique et qu'elle ne doit pas être abandonnée, que la procédure de rechange proposée dans le projet de loi

risque fort de devenir la norme et qu'il y a d'autres moyens de régler les problèmes qui se posent.

La Constitution du Canada ne fixe pas de procédure à suivre pour l'octroi de la sanction royale et, comme nous l'avons déjà souligné, la plupart des autres gouvernements parlementaires se dispensent de la cérémonie. Les partisans du projet de loi S-34 et des projets de loi qui l'ont précédé signalent cependant que ces mesures législatives n'ont pas pour but d'abolir la cérémonie de la sanction royale. Elles prévoient en effet qu'il devrait y avoir au minimum une cérémonie traditionnelle à l'occasion du premier projet de loi de crédits de chaque session et au moins une fois par année civile. Il a été proposé qu'une cérémonie de sanction royale ait lieu dans le cas des projets de loi particulièrement importants comme les projets de modification de la Constitution ou les projets de loi d'importance historique. On a également avancé que, si la cérémonie de la sanction royale avait lieu moins souvent, peut-être obtiendrait-elle plus de respect et revêtirait-elle plus d'importance que la cérémonie actuelle, plutôt routinière.

D'autres solutions que celles qui sont proposées dans le projet de loi S-34 ont aussi été avancées pour régler les problèmes que pose la procédure actuelle. Certains parlementaires estiment essentiel que le gouverneur général assiste personnellement à la cérémonie de la sanction royale, du moins plus fréquemment que ces dernières années. Le gouverneur général pourrait d'autre part confier la tâche de présider la cérémonie à d'éminents Canadiens comme les compagnons de l'Ordre du Canada. Il serait également possible de tenir la cérémonie de la sanction royale à dates fixes afin de permettre au Parlement et aux parlementaires de prendre leurs dispositions.

Il a aussi été proposé de maintenir en grande partie la cérémonie actuelle et de n'avoir recours à la procédure de rechange que lorsque le Sénat et la Chambre ne siègent pas en même temps. On réglerait ainsi le problème qui se pose pendant les longues périodes d'ajournement, lorsque la Chambre s'ajourne avant le Sénat, laissant à celui-ci des projets de loi à adopter. Il arrive souvent que la Chambre ne soit alors représentée que par un président adjoint et un ou deux députés.

Mis à part la proposition voulant que l'octroi de la sanction royale s'effectue par une déclaration écrite, le projet de loi S-34 ne donne pas de détails sur la nouvelle procédure. Il a été proposé, par exemple, que des représentants du gouvernement et de l'opposition au Sénat et

à la Chambre des communes soient présents lorsque le projet de loi serait présenté au gouverneur général, bien qu'on ne sache pas trop si cette cérémonie serait publique. Certains craignent toutefois que cette exigence ne donne lieu à une cérémonie de sanction royale complexe qui ressemblerait à la cérémonie de signature des projets de loi par le président des États-Unis. Les modalités de cette procédure restent à préciser.

Bon nombre de ces questions ont été discutées en long et en large par le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, et intégrées dans ses observations sur le projet de loi S-34. Le Comité croyait qu'il était essentiel que des mesures soient prises pour améliorer « la visibilité ainsi que la portée constitutionnelle et symbolique » de la sanction royale. Il a ainsi mentionné la présence du gouverneur général et du premier ministre, de même que celle de personnes qui ont participé à l'adoption du projet de loi au Parlement; la nomination de suppléants au gouverneur général pour la cérémonie de sanction royale, lorsque c'est nécessaire; la télédiffusion des cérémonies traditionnelles de sanction royale; l'organisation de ces cérémonies à un moment qui convient mieux et avec un avis suffisant; l'éventuelle tenue de ces cérémonies à l'extérieur d'Ottawa; l'éventuelle participation d'élèves et d'autres personnes aux cérémonies de sanction royale; et l'élaboration de stratégies de sensibilisation publique et de communications concernant les projets de loi qui sont appelés à recevoir la sanction royale.