
La modernisation de la sanction royale au Canada

par Jessica J. Richardson

En juin 2002, le Parlement canadien a adopté un projet de loi visant à permettre d'octroyer la sanction royale au moyen d'une nouvelle procédure reposant sur une déclaration écrite. La Loi sur la sanction royale a ainsi été adoptée pour faciliter les travaux parlementaires en faisant en sorte que la sanction puisse être octroyée par déclaration écrite, tout en préservant le recours à la cérémonie officielle. Aux termes de la Loi, cette cérémonie, qui se déroule dans la salle du Sénat, doit avoir lieu au moins deux fois par année civile et lors de la sanction du premier projet de loi portant affectation de crédits adopté au cours de la session. Dans tous les autres cas, la sanction royale peut maintenant être octroyée par le gouverneur général ou son suppléant avec le consentement unanime des chambres. La Loi actualise la procédure de la sanction royale qui a cours au Canada, le dernier pays du Commonwealth à la moderniser, et maintient un lien important avec les usages parlementaires historiques en préservant la cérémonie traditionnelle. Le présent article passe en revue l'histoire de la sanction royale et les tentatives précédentes de modernisation de cette procédure, et examine dans les détails la nouvelle procédure adoptée.

La sanction royale est la dernière étape du processus législatif, la procédure officielle par laquelle les projets de loi adoptés par les deux chambres du Parlement deviennent lois. Un projet de loi ne devient une loi du Parlement du Canada et ne fait partie du droit canadien que s'il a été sanctionné par la Couronne. Élément important du processus législatif, la coutume de la sanction royale a une forte signification symbolique au Canada. Elle est le moment du processus d'adoption des lois où les trois éléments constitutifs du Parlement (la Chambre des communes, le Sénat et la Couronne) se réunissent pour y mettre la dernière main.

« 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 leurs représentants¹. »

En soi, la sanction royale exprime l'essence même de la démocratie parlementaire constitutionnelle telle qu'elle existe dans notre pays.

Au Canada, la sanction royale a toujours été octroyée de la façon suivante : dès qu'un projet de loi a été adopté dans la même forme par le Sénat et la Chambre des communes, le gouverneur général, en tant que représentant de la Couronne, rencontre le Parlement dans la salle du Sénat. Les députés sont alors sommés de l'y rejoindre par l'huissier du bâton noir. Lorsque toutes les parties concernées sont présentes, les projets de loi qui doivent être sanctionnés sont présentés au gouverneur général ou au juge de la Cour suprême du Canada chargé de le suppléer. La demande officielle de sanction est faite dans les termes suivants : « Qu'il plaise à Votre Excellence : le Sénat et la Chambre des communes ont adopté

Jessica J. Richardson est commis législatif au Sénat du Canada.

le projet de loi suivant, qu'ils prient humblement Votre Excellence de sanctionner »; lecture est ensuite donnée du titre du projet de loi, et le gouverneur général ou son suppléant signifie la sanction en hochant la tête en signe d'acquiescement.

Historique de la procédure de la sanction royale

L'usage consistant à donner la sanction royale des projets de loi adoptés par le Parlement est né sous le règne d'Henri VI (1422-1471), lorsque les pétitions sous la forme desquelles les projets de loi étaient alors présentés ont été remplacées par des textes de loi en bonne et due forme. Le souverain allait alors rencontrer le Parlement à la Chambre des lords et sanctionnait lui-même les mesures adoptées. Tel fut l'usage jusqu'en 1541, lorsqu'on a confié cette tâche à une commission royale afin d'épargner au roi Henri VIII l'obligation indigne de lui de sanctionner l'arrêt du Parlement qui prévoyait l'exécution de sa femme, Catherine Howard. Depuis ce jour, il est d'usage de nommer des lords commissaires dont la fonction est de donner la sanction royale aux projets de loi. Au Royaume-Uni, la dernière fois qu'un monarque a personnellement sanctionné un

projet de loi remonte à 1854, lorsque la reine Victoria en a sanctionné plusieurs avant de proroger la législature. Mais le roi Georges VI a personnellement sanctionné des projets de loi adoptés par le Parlement canadien, en 1939, au cours d'une visite dans notre pays. La cérémonie de la sanction royale a été maintenue au Royaume-Uni jusqu'en 1967, lorsque le Parlement britannique a adopté la Royal Assent Act, selon laquelle un projet de loi devient loi sur simple notification de la sanction royale par les présidents des deux chambres du Parlement².

La cérémonie canadienne de la sanction royale nous vient de la tradition britannique et avait cours dans le Bas et le Haut-Canada avant la Confédération. On dit qu'elle ressemblerait de très près à la cérémonie qui avait lieu à l'origine au Royaume-Uni. Les règles qui régissent l'octroi de la sanction royale au Canada découlent directement de celles qui étaient en vigueur au Royaume-Uni en 1867. Avant d'adopter la nouvelle procédure en 2002, le Canada était le seul pays du Commonwealth à n'octroyer la sanction royale que dans le cadre de la cérémonie traditionnelle³. Quand on a songé à actualiser cette pratique, on a tenu compte des procédures et des usages d'autres pays du Commonwealth et de plusieurs provinces canadiennes. La cérémonie de la sanction royale n'a plus cours en Australie et en Nouvelle-Zélande depuis plusieurs décennies, la déclaration écrite l'ayant remplacée depuis longtemps. Au Canada, les assemblées législatives de l'Ontario et du Québec ont toutes deux une procédure en vertu de laquelle le lieutenant-gouverneur sanctionne les projets de loi dans son bureau au moyen d'une déclaration écrite⁴.

Tentatives d'actualisation de la procédure de la sanction royale

On en est venu à estimer que recourir uniquement à la cérémonie officielle de la sanction royale prenait trop de temps et perturbait les travaux du Parlement. Pour cette raison, des sénateurs et des députés ont commencé à demander la modernisation de cette procédure de manière à mettre fin aux interruptions fréquentes des délibérations des deux chambres. C'est au début des années 1980 que celles-ci ont commencé à examiner les formes que la procédure de la sanction royale pourrait prendre au Canada. En avril 1983, le leader adjoint du gouvernement au Sénat, le sénateur Royce Frith, a déposé au Sénat un avis d'interpellation sur l'opportunité d'élaborer d'autres procédures de sanction royale. L'avis a déclenché au Sénat un débat sur les façons possibles de remplacer la cérémonie officielle de la sanction royale, sans toutefois que le Sénat ne recommande de formule de rechange. Cette démarche a été suivie, deux ans plus tard, du deuxième rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (communément appelé le comité McGrath), qui recommandait d'adopter une formule permettant d'octroyer la sanction royale par écrit tout en maintenant l'usage de la cérémonie officielle,



La cérémonie traditionnelle de la sanction royale au Sénat, en mars 2002.

dont le gouverneur général avait le pouvoir d'ordonner la tenue, sur l'avis de ses ministres. Cette recommandation a obtenu l'appui du gouvernement de l'époque qui, dans sa réponse au rapport, a dit souhaiter actualiser la procédure d'octroi de la sanction royale, et du Bureau de régie interne.

La même année, soit en 1985, le Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure a présenté son quatrième rapport, dans lequel il recommandait de simplifier la procédure de la sanction royale, tout en maintenant l'usage de la cérémonie officielle en certaines occasions. Ces recommandations ont été débattues au Sénat en novembre 1985 et en janvier 1986, et ce débat a abouti, en 1988, à la présentation du projet de loi d'initiative ministérielle S-19, qui donnait suite à plusieurs recommandations du Comité. Cependant, le projet de loi n'était qu'à l'étape de la deuxième lecture quand la 33^e législature a été dissoute.

Au début des années 1990, de nouvelles tentatives d'actualisation de la procédure de la sanction royale ont été faites. Tout d'abord, en 1993, le Comité permanent de la gestion de la Chambre a déposé son 81^e rapport, dans lequel il recommandait diverses façons d'y arriver. Presque identiques à celles du rapport McGrath, ses recommandations n'ont toutefois pas abouti, elles non plus, à l'adoption d'une nouvelle procédure.

Cinq ans plus tard, soit le 2 avril 1998, le leader de l'opposition au Sénat, le sénateur Lynch-Staunton, a présenté le projet de loi S-15, qui prévoyait la notification de la sanction royale au moyen d'une déclaration écrite. Ce projet de loi ressemblait beaucoup au projet de loi d'initiative ministérielle présenté dix ans plus tôt. Cependant, contrairement à son prédécesseur, il a franchi l'étape de la deuxième lecture et a été renvoyé, le 9 juin suivant, au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui en a fait rapport avec des amendements 9 jours plus tard. Débattu pendant encore un certain temps, le projet de loi a finalement été retiré du Feuilleton. L'année suivante, le sénateur Lynch-Staunton a présenté le projet de loi S-26, qui reprenait le projet de loi précédent avec les amendements du Comité. Malheureusement, ce projet de loi n'a pas franchi l'étape de la première lecture.

Enfin, en octobre 2001, le projet de loi d'initiative ministérielle S-34 a été présenté au Sénat. Cette mesure était identique au projet de loi S-26 quant au fond et ne comportait que de légers changements techniques et de forme. Lorsqu'il a été étudié, comme au cours du débat sur le projet de loi S-26, des intervenants ont dit craindre qu'il n'y ait de moins en moins de monde à la cérémonie de la sanction royale et que les Canadiens ne comprennent mal le travail du Parlement en général et l'importance de la sanction royale en particulier. Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a fait état de ces craintes dans son rapport sur le projet de loi S-34, dans lequel il faisait plusieurs observations fondées sur sa conviction qu'il fallait préserver

l'importance de la sanction royale et sensibiliser davantage le public aux fonctions législatives du Parlement. Le Comité y insistait pour que des mesures soient prises afin d'accroître la visibilité de la sanction royale dans le public et de mieux faire comprendre son importance constitutionnelle et symbolique. Le Comité a recommandé que le gouverneur général et le premier ministre assistent à la cérémonie traditionnelle, quand elle aurait lieu, afin de faire comprendre aux Canadiens l'importance fondamentale de la fonction législative du Parlement et le fait que les trois éléments constitutifs du Parlement participent à l'élaboration et à l'adoption des lois. Le Comité a aussi recommandé, entre autres choses, de téléviser la cérémonie de la sanction royale, de choisir pour sa tenue un moment convenant mieux à la plupart des parlementaires, dans l'espoir d'y augmenter l'assistance, de conférer à la cérémonie une plus grande valeur éducative par la collaboration avec les écoles et de songer à tenir la cérémonie de la déclaration écrite ailleurs qu'à Ottawa lorsque cela serait indiqué en raison de la nature du projet de loi sanctionné et de l'impact que cela aurait sur les diverses régions du pays.

Contrairement à ses prédécesseurs, le projet de loi S-34 a franchi toutes les étapes du processus législatif et a reçu la sanction royale le 4 juin 2002. Huit mois plus tard, soit le 13 février 2003, la sanction royale a été octroyée par déclaration écrite pour la première fois au Canada lorsque le juge John Major, de la Cour suprême, suppléant la gouverneure générale, a signifié par écrit la sanction royale du projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires.

Octroi de la sanction royale par déclaration écrite

La nouvelle procédure fondée sur la déclaration écrite est peut-être beaucoup plus sobre que la cérémonie traditionnelle d'octroi de la sanction royale, mais certaines formalités doivent tout de même y être observées. Dans les deux cas, la première étape consiste à choisir la date à laquelle la sanction sera donnée. L'exécutif la choisit à sa guise, dès que les projets de loi à sanctionner ont été adoptés par les deux chambres. Il n'a alors pas à se soucier de savoir si le gouverneur général sera libre ce jour-là, car un juge de la Cour suprême peut le suppléer. Selon leur urgence, il peut faire sanctionner les projets de loi dès leur adoption par les deux chambres ou, par souci d'efficacité, attendre que celles-ci en aient adopté plusieurs et les faire sanctionner en bloc. La date de la sanction royale est établie par l'exécutif, mais le moment où il serait indiqué de l'octroyer est déterminé de concert avec les divers participants.

Une fois la date arrêtée, l'étape suivante consiste à déterminer si le gouverneur général sera libre pour présider la cérémonie. S'il ne l'est pas, on communique avec le bureau du juge en chef de la Cour suprême pour savoir quel juge pourra le suppléer. Le choix de l'endroit où la déclaration écrite sera signée dépend ordinairement de la personne qui donnera la

sanction royale. De façon générale, lorsque le gouverneur général est disponible, la cérémonie a lieu à Rideau Hall. Dans le cas contraire, la sanction est donnée par le juge de la Cour suprême qui le supplée et la cérémonie a habituellement lieu à la Cour suprême même. Dans des circonstances exceptionnelles, toutefois, par exemple lorsque la cérémonie doit avoir lieu après les heures de bureau, elle peut se tenir — comme cela s'est déjà produit — en un autre endroit, choisi par le juge concerné. Comme la Loi ne prescrit pas l'endroit où la sanction par déclaration écrite doit être donnée, elle peut l'être à l'extérieur d'Ottawa. Ainsi, lorsqu'un projet de loi présente un intérêt particulier pour une région du pays, on peut, si les circonstances le justifient, le sanctionner par déclaration écrite au cours d'une cérémonie publique à laquelle les parlementaires intéressés, la population de l'endroit et les médias seront invités.

Une fois la date, l'heure et le lieu de la cérémonie de la sanction royale établis, les originaux sur papier parchemin des projets de loi à sanctionner doivent subir les derniers préparatifs. Quelle que soit la formule par laquelle la sanction doit être donnée, les originaux de tous les projets de loi, à l'exception de ceux relatifs aux crédits, sont préparés par le Bureau du sous-greffier du Sénat et sont reliés au moyen d'un ruban rouge. Ceux des projets de loi de crédits sont produits par le bureau des Services législatifs de la Chambre des communes et sont reliés au moyen d'un ruban vert.

Lorsque la sanction royale doit être donnée par déclaration écrite, la cérémonie requiert la présence d'un nombre assez limité de personnes, soit le gouverneur général et le greffier des Parlements ou leurs suppléants. À la demande du gouvernement, un représentant du Bureau du Conseil privé est toujours présent lorsque la sanction est donnée par déclaration écrite. Lorsqu'un projet de loi de crédits doit être sanctionné, la liste des personnes dont la présence est obligatoire s'allonge pour inclure le président de la Chambre et un des greffiers au Bureau. Outre ces témoins indispensables, la Loi permet que diverses parties intéressées assistent aussi à la cérémonie, notamment des membres des deux chambres. Le paragraphe 3(3) prévoit que « [d]ans 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 ». Par exemple, le 19 mars 2003, lorsque la gouverneure générale a personnellement présidé au tout premier octroi de la sanction royale par déclaration écrite pour sanctionner le projet de loi C-12, Loi favorisant l'activité physique et le sport, le sénateur Mahovlich, parrain du projet de loi, et le sénateur Lynch-Staunton, leader de l'opposition au Sénat, qui avait parrainé diverses mesures d'initiative parlementaire sur le sujet, étaient présents.

Lorsque tous les participants obligatoires et intéressés sont réunis à l'heure et au lieu désignés pour la cérémonie, on suit la procédure suivante. Le gouverneur général ou son suppléant se voit présenter les projets de loi à sanctionner sur papier

parchemin et sous couvert d'une lettre signée par le greffier des Parlements. Cette lettre indique que les projets de loi énumérés dans la liste annexée à la lettre ont été adoptés par les deux chambres et que celles-ci désirent qu'ils reçoivent la sanction royale. Lorsqu'il présente les projets de loi, le greffier, vêtu comme à la cérémonie traditionnelle, prononce la formule suivante : « Qu'il plaise à Votre Excellence : le Sénat et la Chambre des communes ont adopté les projets de loi suivants, qu'ils prient humblement Votre Excellence de sanctionner. » Lecture est alors donnée des titres des projets de loi. Le gouverneur général signe ensuite une déclaration de sanction royale et le greffier des Parlements authentifie la signature, la date, l'heure et le lieu. Quand on lui présente des projets de loi à sanctionner, le gouverneur général peut, s'il le désire, s'informer à leur sujet.

Lorsque la déclaration écrite de sanction royale est dûment remplie, le secrétaire du gouverneur général signe une lettre adressée aux présidents de la Chambre et du Sénat qui les avise officiellement que la sanction royale a été donnée aux projets de loi énumérés en annexe. Cette lettre est ensuite confiée au sous-greffier du Sénat, qui la remet sans délai aux présidents des deux chambres. Chacun d'eux en donne alors lecture devant les membres de sa chambre afin de les informer de la déclaration écrite portant sanction royale, conformément à l'article 4 de la Loi sur la sanction royale.

Une fois la déclaration signée et la signature authentifiée, le greffier des Parlements envoie la version sur papier parchemin des projets de loi, sa lettre et la déclaration de sanction royale au Bureau du légiste et conseiller parlementaire, qui paraphe l'endos des projets de loi. La version sur papier parchemin des projets de loi est alors expédiée au gouverneur général afin qu'il authentifie le paraphe. Un suppléant du gouverneur général peut donner la sanction royale à un projet de loi, mais seul le gouverneur général peut authentifier le paraphe de sa version sur papier parchemin pour attester le fait qu'il a été sanctionné. Une fois cette signature apposée sur sa version sur papier parchemin, le projet de loi est renvoyé au légiste, qui veille alors à ce qu'il soit archivé dans une voûte du Sénat.

Il convient de signaler qu'aux termes de l'article 5 de la Loi sur la sanction royale, quand la sanction royale est octroyée au moyen de la nouvelle procédure de notification par déclaration écrite, elle n'est réputée l'avoir été qu'une fois que les deux chambres du Parlement ont été avisées de la déclaration écrite de sanction royale. Au Sénat, cette notification ne peut être donnée que dans la salle des débats, alors qu'aux Communes, aux termes du paragraphe 28(5) du Règlement, le président peut en informer la Chambre, même si elle est ajournée, en faisant publier dans les Journaux le message concernant l'octroi de la sanction royale par déclaration écrite et les messages préalables du Sénat visant chaque projet de loi mentionné dans la déclaration. Les deux chambres sont habituellement notifiées de l'octroi de la sanction royale par déclaration écrite le jour même, mais ce n'est pas toujours le

cas, comme en témoignent les projets de loi C-2 et C-10A, adoptés au cours de la 2^e session de la 37^e législature. En effet, la déclaration écrite de sanction royale des deux projets de loi a été notifiée à la fin de l'après-midi du 8 mai, mais le Sénat n'en a été informé que le 13 mai, jour de sa séance suivante. Aussi la date de la sanction royale qui figure sur les copies des deux lois est-elle le 13 mai 2003.

Lorsque le message concernant la déclaration écrite de sanction royale d'un projet de loi a été lu dans les deux chambres, le Bureau du sous-greffier assigne au projet de loi un numéro de chapitre. Les numéros de chapitre sont assignés selon l'année civile et l'ordre dans lequel ils reçoivent la troisième lecture dans les deux chambres. Lorsqu'un numéro de chapitre est assigné, la Gazette du Canada reçoit une notification de l'adoption du projet de loi. Le Bureau du sous-greffier envoie aussi une note aux services des Journaux et des Débats des deux chambres et à la Tribune de la presse les avisant que les projets de loi qui y sont énumérés ont reçu la sanction royale.

Au cours des 22 premiers mois d'application de la Loi sur la sanction royale, la nouvelle procédure d'octroi par déclaration écrite a déjà été employée 10 fois, alors que la cérémonie traditionnelle n'a eu lieu que 4 fois. La nouvelle procédure a

donc déjà fait épargner un temps considérable non seulement aux deux chambres, mais aussi à la gouverneure générale et aux juges de la Cour suprême qui la suppléent. En prévoyant la tenue de la cérémonie traditionnelle au moins deux fois par année civile tout en adoptant une procédure de rechange plus simple et plus rapide, la Loi sur la sanction royale met en équilibre la nécessité de moderniser le travail du Parlement et celle de préserver les liens essentiels avec l'histoire du Parlement et ses traditions. Il sera intéressant de voir si cette nouvelle procédure contribuera non seulement à simplifier les travaux parlementaires, mais peut-être aussi à intégrer davantage le Parlement à la vie des Canadiens.

Notes

1. Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, *Témoignages*, fascicule n^o 11, 7 novembre 2001, p. 14. Témoignage du professeur David Smith.
2. Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Ottawa, Chambre des communes, 2000, p. 679-681.
3. *Ibid.*, p. 680.
4. Sénat, *Débats*, 4 octobre 2001, p. 1379-1380.