



DÉCISIONS DU PRÉSIDENT DU SÉNAT

40^e législature
2008 – 2011



Avril 2016

Préparé par le Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre

Introduction

Seule Chambre haute au Canada, le Sénat a pour rôle premier de servir d'assemblée législative complémentaire portant un second regard attentif sur les mesures adoptées par la Chambre des communes, dont les membres sont élus. Les sénateurs sont nommés et restent habituellement en poste longtemps. C'est la raison pour laquelle il règne, au Sénat, une atmosphère très différente de celle qui règne dans les différentes Chambres élues du pays. Le Président du Sénat a un rôle important à jouer pour conserver ce milieu particulier et assurer le bon déroulement des travaux du Sénat. Le Président est nommé par le gouverneur général, sur l'avis du premier ministre. L'honorable Noël A. Kinsella, C.P., a agi à titre de Président pendant les 39^e et 40^e législatures, et une grande partie de la 41^e législature. Ce recueil comprend les décisions qu'il a rendues et les déclarations qu'il a faites pendant la 40^e législature.

Aux termes de l'article 2-1(1) du *Règlement du Sénat*, le Président est chargé de présider les séances du Sénat, de statuer sur des questions de procédure (rappels au Règlement, bien-fondé à première vue des questions de privilège et demandes de débats d'urgence), de maintenir l'ordre et de faire observer le décorum pendant les séances. Presque toutes les décisions du Président peuvent faire l'objet d'un appel au Sénat, de sorte que cette Chambre conserve le contrôle direct de ses délibérations. Une seule décision, parmi la centaine de décisions et plus que le Président Kinsella a rendues pendant ses années à la présidence, a fait l'objet d'un appel, ce qui en dit long sur l'estime que le Président Kinsella suscitait chez ses collègues. Ces décisions constituent une mine d'information pour quiconque veut en savoir plus sur la façon dont le *Règlement du Sénat* et les pratiques en vigueur garantissent le respect des principes qui sous-tendent la démocratie parlementaire au Canada. Ce recueil s'avérera un outil des plus précieux pour les sénateurs, leur personnel, l'administration du Sénat et quiconque s'intéresse aux travaux du Sénat.

Charles Robert
Greffier du Sénat et greffier des Parlements

TABLE DES MATIÈRES

Première session, quarantième législature (du 18 novembre 2008 au 4 décembre 2008)

Aucune décision n'a été rendu au cours de cette session.

Deuxième session, quarantième législature (du 26 janvier 2009 au 30 décembre 2009)

Renvoi de la proposition relative aux frais d'utilisation au comité avant que ce dernier n'ait été constitué	7
Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale.....	7
Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale.....	9
Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale.....	10
Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale.....	11
Déclarations de sénateurs et période des questions	13
Présentation de pétitions.....	13
Question de privilège — Information sur un site Web du gouvernement (décision rejetée par le Sénat)	13
Question de privilège — Comité de la sécurité nationale et de la défense.....	16
Question de privilège — Propos tenus au cours du débat	17
Période des questions — Affaires devant une commission.....	18
Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale.....	19
Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale.....	20
Déclarations de sénateurs	21
Question de privilège — Événements avant l'introduction du projet de loi S-7	22
Déclarations de sénateurs	25
Question de privilège — Réunions du Comité de la sécurité nationale et de la défense.....	25
Déclarations de sénateurs	29
Déclarations de sénateurs	30
Question de privilège — Départ de témoins en comité et une conférence de presse	31
Question de privilège — Certaines déclarations faites au sujet des travaux du Sénat	34
Déclaration du Président — Période des questions	35
Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale.....	35
Déclaration du Président — Actes contre les édifices du Parlement.....	37
Recevabilité des amendements de comité	37
Question de privilège — Commentaires dans un communiqué de presse.....	38
Prise de parole une deuxième fois au cours du débat	42

Troisième session, quarantième législature (du 3 mars 2010 au 26 mars 2011)

Étrangers présents au Sénat	45
Question de privilège — Présence d'un sénateur en congé.....	45
L'adoption du projet de loi C-268 par la Chambre des communes	47
Déclarations de sénateurs	49
Questions au cours de la période des questions.....	50
Question de privilège — Déclaration au sujet d'un témoin faite au cours du débat	51
Question de privilège — Contenu des <i>Débats du Sénat</i>	54
Rapport contre un projet de loi en vertu de l'article 100 sans l'étude article par article.....	56
Question relative à l'ordre du jour.....	57
Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale.....	57
Projet de loi — Nécessité du consentement royal	59

Index.....	65
-------------------	-----------

**Première session, quarantième législature
Du 18 novembre 2008 au 4 décembre 2008**



Président : L'honorable Noël A. Kinsella



**Présidente intérimaire :
L'honorable Rose-Marie Losier-Cool**

Aucune décision n'a été rendue au cours de cette session.

**Deuxième session, quarantième législature
Du 26 janvier 2009 au 30 décembre 2009**



Président : L'honorable Noël A. Kinsella



**Présidente intérimaire :
L'honorable Rose-Marie Losier-Cool**

Renvoi de la proposition relative aux frais d'utilisation au comité avant que ce dernier n'ait été constitué

Le 28 janvier 2009

Journaux, p. 43

Je remercie le sénateur de son rappel au Règlement. Le comité de sélection n'a été formé qu'avant-hier et il n'a pas encore présenté de rapport. Toutefois, le *Règlement du Sénat* prévoit l'établissement du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles. Par conséquent, en application du paragraphe 28 (3.1), la question est renvoyée à ce comité. Une fois que la composition du comité aura été approuvée par notre assemblée, le compte de jours débutera.

Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale

Le 24 février 2009

Journaux, p. 124-126

Le 3 février, après que le sénateur Spivak eut proposé la deuxième lecture du projet de loi S-204, Loi modifiant la Loi sur la capitale nationale (création et protection du parc de la Gatineau), et pris la parole à ce sujet, le sénateur Nolin a invoqué le Règlement. Renvoyant à la *Loi constitutionnelle de 1867*, il a soutenu que ce projet de loi devait être accompagné d'une recommandation royale. Puisque ce n'était pas le cas, il était d'avis que le Sénat ne pouvait pas l'étudier.

Les sénateurs Fraser et Spivak ont toutes deux fait valoir qu'une recommandation royale n'était pas nécessaire. Pour sa part, le sénateur Banks a parlé d'un point soulevé par le sénateur Spivak dans son discours et souligné que la Commission de la capitale nationale procède déjà à l'acquisition et à la vente de propriétés et que ce projet de loi ne fait que fixer les paramètres du parc. La commission, a-t-il ajouté, peut agir sans l'affectation de nouveaux crédits.

Le Sénat a été saisi de cette question à plusieurs reprises récemment. Par conséquent, il pourrait être utile d'examiner certains des enjeux fondamentaux qui se posent. Comme nous pouvons le lire à la page 709 du Marleau-Montpetit, « Dans le régime canadien, seule la Couronne a l'initiative des dépenses publiques et le Parlement peut seulement autoriser les dépenses recommandées par le gouverneur général ». Ce principe se reflète dans l'article 81 du Règlement qui stipule que « Le Sénat ne doit pas procéder à l'étude d'un projet de loi comportant l'affectation de fonds publics, sauf si, à la connaissance du Sénat, le représentant de la Reine a recommandé cette affectation ». Cet article comprend certaines des obligations prévues dans les articles 53 et 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La recommandation royale est l'expression concrète de l'initiative financière de la Couronne, et elle est signalée à la Chambre des communes. Depuis les années 1970, la recommandation est formulée ainsi : « Son Excellence la gouverneure générale recommande à la Chambre des communes l'affectation de deniers publics dans les circonstances, de la manière et aux fins prévues dans une mesure intitulée... ». Vient ensuite le titre du projet de loi. En février 1990, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a remis en question le libellé de cette recommandation, estimant « que la formulation actuelle des recommandations royales ne précise pas clairement quelles sont les affectations de crédits réclamées, le cas échéant, par les ministres, quand ils présentent des projets de loi accompagnés de recommandations royales ».

Selon les autorités en matière de procédure, notamment les décisions du Président, le Marleau-Montpetit, le Beauchesne et Erskine May, il faut prendre en considération divers critères pour déterminer si un projet de loi doit être accompagné d'une recommandation royale. Premièrement, il faut établir si le projet de loi renferme une disposition portant directement affectation de crédits. Deuxièmement, une disposition prévoyant des dépenses nouvelles qui ne sont pas déjà autorisées dans la loi devrait normalement être

accompagnée d'une recommandation royale. Troisièmement, un projet de loi visant à élargir l'objet d'une dépense déjà autorisée devra, la plupart du temps, être accompagné d'une recommandation royale. Enfin, la recommandation royale sera normalement nécessaire pour une mesure qui étend des prestations ou assouplit les conditions d'admissibilité à des prestations.

Par ailleurs, une recommandation ne sera probablement pas nécessaire dans le cas d'un projet de loi qui ne fait que structurer la façon dont un ministère ou un organisme exécute des fonctions déjà autorisées dans la loi, sans ajouter de nouvelles tâches. De même, cette exigence ne s'appliquera probablement pas dans le cas d'un projet de loi qui occasionne seulement des petites dépenses d'ordre administratif à un ministère ou à un organisme.

La liste des facteurs énumérés ici n'est pas exhaustive, et chaque projet de loi doit être évalué en fonction de ces points et des autres facteurs en jeu. On ne peut certes pas affirmer que tous les projets de loi qui ont des répercussions financières quelconques requièrent nécessairement une recommandation royale. Lorsqu'il est confronté à ces questions, le Président doit examiner le texte même du projet de loi, et se référer au besoin à la loi-cadre. Dans ces situations, le Président cherche à ne pas interpréter des questions constitutionnelles ou des questions de droit.

Le sénateur qui invoque le Règlement doit exposer ses motifs, expliquant au Sénat pourquoi la recommandation royale est nécessaire en prenant soin d'indiquer exactement ce qui, dans le libellé soumis au Sénat, donne lieu à ce rappel, et non en justifiant le rappel par des décisions qui pourraient ou non être prises à un moment donné après l'adoption du projet de loi. Compte tenu de la nature du processus législatif, les sénateurs peuvent parfois vouloir remettre à plus tard un rappel au Règlement, car les audiences des comités permettent souvent de mieux comprendre les dispositions d'un projet de loi, leur fonctionnement et leurs conséquences.

Lorsque la situation est ambiguë, certains Présidents du Sénat ont préféré supposer que la question était recevable, à moins d'indication contraire ou jusqu'à preuve du contraire. Ce parti pris en faveur du débat, sauf lorsque la question est clairement irrecevable, est essentiel au maintien du rôle du Sénat en tant que chambre de discussion et de réflexion.

Reste qu'il est clair qu'un projet de loi portant affectation de fonds publics ne peut pas être présenté au Sénat. Je le répète, l'article 81 du Règlement dit que « Le Sénat ne doit pas procéder à l'étude » d'un tel projet de loi. Par conséquent, lorsqu'il est établi qu'un projet de loi du Sénat contrevient à l'article 81 du Règlement, il n'est pas possible d'apporter des amendements susceptibles de corriger la situation car ce projet de loi ne peut plus être examiné. La recommandation royale est donc tout à fait différente du consentement royal, qui concerne l'exigence, pour le gouverneur général, de faire savoir au Parlement qu'il y a entente pour qu'un projet de loi touchant les prérogatives de la Couronne soit étudié. Comme des décisions antérieures l'ont souligné, la plupart du temps, le consentement royal peut être signifié jusqu'à ce que le projet de loi soit lu pour la troisième fois.

Pour en revenir aux dispositions précises du projet de loi à l'étude, la Commission de la capitale nationale jouit déjà d'une grande discrétion pour l'acquisition et la vente de terrains. Comme cela a été souligné lors d'audiences d'un comité sénatorial tenues ces dernières années, la commission peut acheter et vendre des terrains dans la région de la capitale nationale à sa discrétion, dans une grande mesure. Ce pouvoir est prévu dans la *Loi sur la capitale nationale*, plus précisément au paragraphe 10(2). Selon cette loi, la commission a notamment pour mission d'établir des plans d'aménagement et de conservation de la région de la capitale nationale.

La lecture du projet de loi S-204 nous permet d'apprendre que ce projet de loi créerait le parc de la Gatineau et en définirait les limites. Il permettrait aussi l'élargissement du parc, mais pas la réduction de

sa superficie. Mais surtout, la Commission de la capitale nationale aurait le droit de premier refus pour la vente de tout terrain situé dans le parc, sans être tenue pour autant d'en faire l'acquisition.

En ce qui concerne la gestion du parc, l'article 4 du projet de loi dit que « La préservation ou le rétablissement de l'intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques sont la première priorité de la Commission pour tous les aspects de la gestion du parc de la Gatineau ». Ces consignes législatives semblent respecter, en général, les objectifs actuels de la commission.

Dans l'ensemble, ce projet de loi ne semble pas entraîner de nouvelles dépenses claires, mais plutôt créer le parc de la Gatineau, énoncer des priorités pour sa gestion et permettre à la commission d'acheter les terrains qui seraient à vendre comme elle peut déjà le faire, sans lui imposer une obligation à cet égard. Dans le cadre des pouvoirs existants, aucune de ces initiatives ne semble exiger de nouveaux fonds. Au contraire, le Parlement guiderait la commission dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui est déjà conféré. Rien dans ce projet de loi n'indique que la commission serait tenue d'acheter des terrains dans le parc. Elle conserverait toute latitude à cet égard.

Même s'il est vrai que le projet de loi interdit effectivement la vente de terrains publics dans le parc, cette interdiction ne constitue pas une dépense, encore moins une affectation de crédits.

L'analyse du projet de loi S-204 montre donc que celui-ci n'exige aucune dépense, ni nouvelle ni particulière, étant donné que l'orientation qu'il donne à la commission cadre avec les pouvoirs généraux existants. Par conséquent, ce projet de loi ne requiert pas une recommandation royale et le débat à l'étape de la deuxième lecture de ce projet de loi peut se poursuivre.

Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale

Le 24 février 2009

Journaux, p. 126-128

Le 3 février, après que le sénateur Grafstein eut proposé la deuxième lecture du projet de loi S-201, Loi modifiant la Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada (Musée national du portrait), et pris la parole à ce sujet, le sénateur Comeau a invoqué le Règlement. Ne s'arrêtant pas au bien-fondé du projet de loi comme tel, il a fait valoir que ce projet de loi augmentera les dépenses du gouvernement et qu'il devrait être déclaré irrecevable car il n'est pas accompagné d'une recommandation royale. Pour appuyer ses dires, le sénateur Comeau a cité la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Bourinot, Erskine May, l'article 81 du Règlement, ainsi qu'une décision d'un ancien Président du Sénat.

Le sénateur Grafstein a contesté cette interprétation, tout comme les sénateurs Tardif et Fraser. Ces sénateurs ont appelé à la prudence, estimant qu'il pourrait être prématuré de rejeter un projet de loi si tôt dans le processus législatif. Il a été fait mention de la décision rendue le 20 février 2007 au sujet du projet de loi S-221 qui dit que le fait qu'un projet de loi ait des répercussions financières ne signifie pas nécessairement qu'il doive être accompagné d'une recommandation royale ou qu'il doive être présenté dans l'autre endroit. Pour terminer, le sénateur Nolin a attiré l'attention du Sénat sur des dispositions précises du projet de loi qui, à son avis, entraînent une dépense de fonds publics.

Comme cela a été souligné dans la décision citée rendue sur le projet de loi S-221, il faut examiner un projet de loi sur la base de ce qu'il prétend être, c'est-à-dire en fonction de son libellé. Le libellé du projet de loi S-201 semble très précis : un établissement appartenant déjà au gouvernement doit être utilisé par Bibliothèque et Archives du Canada pour l'exposition de portraits et d'œuvres, et le public doit avoir accès à cette exposition. Cette exposition portera le nom de « Musée national du portrait ». Il n'est nulle part question, dans le projet de loi, de la taille de ce musée ni du nombre de portraits qui seront exposés.

Le libellé du projet de loi ne semble pas exiger un grand projet semblable à celui qui avait été envisagé dans les versions précédentes. Un grand projet serait une possibilité, mais ce n'est pas ce qui est exigé ici dans ce projet de loi.

Le projet de loi S-201 ne renferme aucune disposition traitant de l'affectation des fonds publics ou d'un prélèvement d'impôt. Les mesures prévues par le projet de loi sous-entendent-elles des dépenses? Fort probablement. Mais ces dépenses sont-elles nouvelles? Difficile à dire. Aux termes de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, cet établissement peut présenter des expositions qui font connaître le patrimoine documentaire du Canada. Ce faisant, il peut accéder à sa riche collection d'œuvres d'art. Le projet de loi semble donc guider ou structurer la façon dont Bibliothèque et Archives Canada doit s'acquitter d'un de ses rôles actuels. Par conséquent, il est loin d'être certain que ce projet de loi entraînerait des nouvelles dépenses, par opposition à une réaffectation possible de fonds existants.

Au cours de son intervention à l'étape de la deuxième lecture, le sénateur Grafstein a indiqué que certaines dépenses avaient déjà été effectuées aux fins du projet d'un musée du portrait. Pour mieux comprendre la situation, on a examiné le Budget des dépenses et les projets de loi de crédits des dernières années. Cet examen a permis de confirmer que des fonds avaient effectivement été accordés pour la création d'un musée du portrait en tant qu'activité de programme de Bibliothèque et Archives Canada. Il semblerait que ces fonds ont été attribués aux termes de l'actuelle *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*. Le Musée du portrait s'inscrit dans le mandat et les objectifs actuels de Bibliothèque et Archives Canada et ne se veut pas une institution publique distincte et indépendante.

Même si l'on peut supposer que la mise en œuvre de ce projet de loi entraînera des dépenses, le projet de loi comme tel n'exige pas et n'autorise pas non plus ces dépenses. Que ces dépenses soient engagées ou non dépendra d'autres décisions sur la façon de mettre en œuvre cette mesure. Si de nouveaux fonds sont jugés nécessaires à mesure que le projet avance, ces fonds seront accordés suivant le processus de financement normal.

Comme il vaut mieux laisser aux sénateurs la possibilité d'examiner des questions quand celles-ci ne sont pas clairement irrecevables, ce projet de loi est recevable et le débat à l'étape de la deuxième lecture peut se poursuivre.

Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale

Le 24 février 2009

Journaux, p. 128-129

Le 4 février, au cours des questions ayant suivi l'intervention du sénateur Grafstein sur sa motion de deuxième lecture du projet de loi S-203, Loi modifiant la Loi sur la Banque de développement du Canada (obligations municipales pour infrastructures) et une autre loi en conséquence, le sénateur Nolin a soulevé un rappel au Règlement. Il a soutenu que ce projet de loi entraîne l'affectation de fonds publics et qu'il est irrecevable parce qu'il n'est pas accompagné d'une recommandation royale.

Un certain nombre de sénateurs, dont les sénateurs Comeau, Tardif et Fraser, ont ensuite pris la parole. Il est devenu évident que deux questions distinctes pouvaient se poser. Le sénateur Nolin s'inquiétait fondamentalement du fait qu'une exemption d'impôt et la réduction en conséquence des recettes du gouvernement, comme le prévoit le projet de loi, équivalent à une affectation de fonds publics. Le deuxième point qui a été mentionné mais qui n'a pas été examiné en profondeur, c'est que le projet de loi semble modifier le mandat de la Banque de développement du Canada.

En ce qui concerne le premier point, à savoir si une réduction d'impôt constitue ou non une affectation de fonds publics, les autorités et les précédents sont clairs. À la page 711 du Marleau-Montpetit, on peut lire

que « la recommandation royale n'est pas nécessaire si l'amendement a pour effet de réduire des impôts qui sont normalement exigibles ». Le Beauchesne, au commentaire 603, dit également que la recommandation royale n'est pas nécessaire pour des mesures fiscales. Comme le premier de ces extraits l'indique clairement, cela comprend les réductions au titre de l'impôt. De même, à la page 901 de la 23^e édition du Erskine May, on peut lire que les dispositions visant à alléger le fardeau fiscal ne sont pas assujetties aux règles de la procédure financière.

La décision concernant le projet de loi S-212 qui a été rendue au Sénat le 11 mai 2006 et dont a parlé le sénateur Tardif a établi clairement qu'une mesure visant à réduire les impôts est recevable. Ce projet de loi a finalement été jugé irrecevable non pas à cause des dispositions qui proposaient un allègement fiscal, mais à cause d'autres dispositions. Il conviendrait peut-être de souligner aussi que, puisqu'une réduction d'impôt n'est manifestement pas la même chose que la création d'un impôt, la question voulant que le projet de loi doive émaner de la Chambre des communes en vertu de l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne se pose pas.

Par conséquent, il est clair que la première préoccupation exprimée dans ce rappel au Règlement, à savoir qu'une mesure visant à réduire des impôts constitue une affectation de fonds publics, n'est pas valide.

La deuxième préoccupation concerne le fait que le projet de loi S-203, à l'article 2, élargit le mandat de la Banque de développement du Canada. Quoiqu'il en soit, ce projet de loi ne renferme aucune disposition portant affectation de crédits. En fait, on ne sait pas très clairement à quelle fréquence la banque reçoit des crédits. Même si le projet de loi pourrait imposer un fardeau administratif, il n'a pas été établi que les nouvelles responsabilités signifiaient automatiquement de nouvelles dépenses de fonds publics et qu'il ne serait pas possible d'y répondre en réaffectant des ressources existantes.

À ce sujet, il peut être utile de consulter Erskine May et ce qu'il dit à la page 888 de la 23^e édition à propos des petites dépenses d'ordre administratif pour lesquelles une recommandation royale n'est pas nécessaire. Tel que déjà mentionné, le libellé actuel du projet de loi S-203 n'exige pas clairement de nouvelles dépenses.

Comme certains Présidents du Sénat l'ont souligné dans des décisions antérieures, il faut supposer que les questions sont recevables jusqu'à preuve du contraire. Compte tenu des renseignements disponibles, le rappel au Règlement n'est pas fondé et le débat sur la motion de deuxième lecture du projet de loi S-203 peut se poursuivre.

Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale

Le 24 février 2009

Journaux, p. 129-130

Le 29 janvier, après l'intervention du sénateur Carstairs sur la motion qu'elle avait proposée en vue de la deuxième lecture du projet de loi S-207, Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (affectation à l'étranger), le sénateur Comeau a invoqué le Règlement. Il a déclaré que le projet de loi exigeait une recommandation royale. Tout en reconnaissant que ce projet de loi pourrait avoir des qualités, il a cité le Beauchesne et des décisions rendues dans l'autre endroit et il a précisé que ce projet de loi pourrait nécessiter des dépenses qui ne sont pas autorisées actuellement par la loi. Le problème se pose parce que le projet de loi étendrait le programme d'assurance-emploi à certaines personnes qui n'y sont pas admissibles à l'heure actuelle. Le sénateur Comeau a déclaré que, conformément à l'article 81 du Règlement, ce projet de loi ne peut être étudié par le Sénat.

Le sénateur Carstairs a alors dit craindre que, si l'on s'en tenait à une logique restrictive, les sénateurs pourraient se trouver limités dans leur capacité de présenter des projets de loi à l'avenir. Elle a fait

remarquer que le projet de loi avait été présenté au cours de sessions précédentes sans qu'il ne suscite un rappel au Règlement. Le sénateur Fraser a repris certains de ces points et proposé que, puisqu'il ne s'agit pas d'un projet de loi de crédits, il faudrait lui accorder le bénéfice du doute. S'il faut amender ce projet de loi, a-t-elle déclaré, on pourrait le faire avant qu'il ne quitte le Sénat. Les sénateurs Kenny et Tardif ont également dit qu'ils souhaitaient que le projet de loi reste au Feuilleton. Enfin, le sénateur Nolin a attiré l'attention du Sénat sur les articles 53 et 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, soutenant que le projet de loi ne respecte pas ces dispositions et qu'il est irrecevable.

Avant de parler expressément du projet de loi dont le Sénat est saisi, il conviendrait d'apporter des éclaircissements sur le moment où le Règlement peut être invoqué. Selon une décision rendue le 26 février 2008, « Un rappel au Règlement [...] peut être soulevé n'importe quand durant un débat ». Contrairement à une question de privilège soulevée en conformité avec l'article 43 du Règlement, le moment où le Règlement est invoqué n'est pas, en général, un facteur critique. Même s'il est préférable d'invoquer le Règlement dès qu'un manquement est constaté, il n'est pas absolument nécessaire de le faire à la première occasion. Cela dit, il faut soulever la question avant que la chose soit rendue à un stade où l'objection n'aurait plus sa place. Dans le cas d'un projet de loi, ce serait avant qu'une décision soit prise à l'étape de la troisième lecture. Chose certaine, il est possible d'invoquer le Règlement au sujet d'un projet de loi qui est présenté de nouveau durant une nouvelle session.

Quant aux préoccupations voulant que la présentation de projets de loi au Sénat puisse être entravée, il faut tenir compte ici de la nécessité de respecter scrupuleusement la prérogative financière de la Couronne, point qui est reflété dans le Règlement du Sénat et auquel nous ne pouvons passer outre. En pratique, comme le démontrent les décisions récentes, chaque fois qu'il y a un rappel au Règlement comme c'est ici le cas, il faut examiner les répercussions financières possibles du projet de loi. Comme les sénateurs le savent, les préoccupations à cet égard ne s'avèrent pas toujours justifiées. Et le bien-fondé d'un projet de loi particulier n'est pas remis en question quand on s'interroge sur la nécessité d'une recommandation royale.

Tel que mentionné dans la décision concernant le projet de loi S-204, rendue il y a quelques instants, les mesures visant à élargir les fins de paiements déjà autorisés par la loi ou à assouplir des conditions à respecter doivent normalement faire l'objet d'une recommandation royale. À la page 711 du *Marleau-Montpetit*, on peut lire qu'« Un amendement qui augmente le montant du prélèvement ou qui en élargit l'objet, les fins, les conditions ou les réserves est irrecevable du fait qu'il empiète sur l'initiative financière de la Couronne ». C'est également ce que prévoit le commentaire 596 du *Beauchesne* dont le sénateur Comeau a parlé, ainsi que la 23^e édition du *Erskine May*, à la page 857. L'obligation de respecter la recommandation royale s'applique non seulement aux amendements, mais aussi aux projets de loi modificatifs.

Aucun des arguments avancés n'a remis en question l'idée fondamentale que le projet de loi S-207 aurait pour effet d'étendre les prestations d'assurance-emploi à des personnes qui n'y sont pas admissibles à l'heure actuelle. Le projet de loi assouplirait les conditions à respecter pour que certaines personnes qui accompagnent leur époux ou leur conjoint de fait en poste à l'étranger puissent toucher des prestations d'assurance-emploi, en leur permettant de prolonger la durée de la période de référence jusqu'à une limite fixée dans le projet de loi. À l'heure actuelle, la période passée à l'étranger ne peut pas être défalquée au moment de déterminer l'admissibilité aux prestations. La proposition d'étendre l'accès aux prestations qui est envisagée dans le projet de loi S-207 élargit le régime des prestations prévues dans la *Loi sur l'assurance-emploi* et, par conséquent, une recommandation royale est nécessaire.

Le projet de loi est donc irrecevable. Le débat à l'étape de la deuxième lecture ne peut pas se poursuivre, et il faut retirer ce projet de loi du Feuilleton.

(En conséquence, l'ordre du jour portant deuxième lecture du projet de loi S-207, Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (affectation à l'étranger), est révoqué et, par ordre, le projet de loi retiré.)

Déclarations de sénateurs et période des questions

Le 11 mars 2009

Journaux, p. 266

Le 12 février, après la période des questions, le sénateur Cordy a invoqué le Règlement pour contester le bien-fondé d'une remarque faite par un autre sénateur durant la séance précédente, pendant qu'elle prenait la parole au cours des déclarations de sénateurs. Plus tard au cours du mois, soit le 26 février, le sénateur Fraser a invoqué le Règlement au sujet de commentaires faits par le leader du gouvernement au Sénat durant la période des questions ce jour-là. Cette décision porte sur ces deux rappels au Règlement.

Même si le Président est habilité, en vertu de l'article 18(1) du Règlement, à intervenir pour rétablir l'ordre, la tradition veut que les sénateurs eux-mêmes fassent en sorte de maintenir l'ordre. Dans les faits, le Sénat s'autoréglemente, dans une grande mesure, et les Présidents tentent de ne pas trop intervenir.

J'ai examiné les deux incidents tels qu'il en est rendu compte dans les Débats. Les mots employés semblent s'inscrire dans les limites des échanges normaux dans un organisme parlementaire.

Même si les commentaires comme tels n'étaient pas irrecevables, j'invite tous les honorables sénateurs à bien réfléchir à la façon de formuler leurs observations afin d'éviter toute offense inutile. Nous devons toujours veiller à ne pas laisser aucun désordre s'installer dans nos délibérations.

Présentation de pétitions

Le 31 mars 2009

Journaux, p. 415

Honorables sénateurs, il ne s'agit pas comme tel d'un rappel au Règlement, mais notre Règlement n'est pas muet au sujet d'un processus de présentation des pétitions. Il précise que, lorsque nos règles en matière de procédure manquent de précision, nous pouvons nous inspirer des règles, des procédures et des pratiques de l'autre endroit. À l'autre endroit, le processus est passablement étoffé.

Cependant, à toutes fins utiles, le sénateur Harb a présenté des pétitions et l'a fait comme il se doit et la présentation des pétitions est tout à fait recevable. Telle est la décision de la présidence sur cette question.

Question de privilège — Information sur un site Web du gouvernement (Décision rejetée par le Sénat)

Le 31 mars 2009

Journaux, p. 416-419

Le jeudi 26 mars, avant l'ordre du jour, le leader de l'opposition au Sénat, le sénateur Cowan, a pris la parole et invoqué exceptionnellement l'article 59(10) du Règlement pour porter à l'attention du Sénat une éventuelle question de privilège. À la fin de son intervention, il a demandé au Président de déterminer si la question de privilège lui paraissait fondée à première vue, ajoutant qu'il était disposé à proposer qu'elle soit renvoyée au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

La plainte du sénateur Cowan concernait un site Web du gouvernement intitulé « Plan d'action économique du Canada », qui se trouve à l'adresse www.plandaction.gc.ca. Voici ce qu'on pouvait lire à la rubrique « Mise en application » de ce site, à propos du projet de loi C-10, Loi d'exécution du budget :

Alors que la Chambre des communes a adopté cette mesure législative, le Sénat doit l'approuver pour qu'elle ait force de loi. Les sénateurs doivent faire leur part et assurer l'adoption rapide de cette législation de première importance.

Comme les honorables sénateurs le savent, ce projet de loi a été adopté par le Sénat et a reçu la sanction royale le 12 mars, soit deux semaines avant que le sénateur Cowan soulève sa question de privilège. Comme le compte rendu l'indique, tous les honorables sénateurs présents ont facilité l'adoption de cette mesure législative, permettant que la troisième lecture ait lieu le même jour que la présentation du rapport sur ce projet de loi par le comité.

Le leader de l'opposition a soutenu que, puisque ces informations incorrectes étaient restées si longtemps sur le site Web, cela équivalait à « des déclarations erronées et inexactes », que le sénateur a qualifiées de « délibérément fausses et inconvenantes ». Il a renvoyé à une décision rendue en 1980 dans l'autre endroit et indiqué que cette déclaration contenait un élément de tromperie à l'endroit du Sénat et de ses travaux, et que ce message erroné nuisait à la capacité des sénateurs de faire leur travail pour les Canadiens.

Le sénateur Cowan a ajouté qu'il invoquait l'article 59(10) du Règlement, qui permet qu'une question de privilège soit soulevée sans préavis, au lieu de recourir au processus prévu à l'article 43, à cause des circonstances exceptionnelles entourant ce cas. Il n'avait été informé du contenu de ce site Web que la veille au soir, quand il en avait été question dans un bulletin de nouvelles. Comme le sénateur Tardif et lui l'ont expliqué, si une correction avait été apportée avant la séance, la question de privilège n'aurait peut-être pas été soulevée. On a alors fait valoir que les exigences d'avis prévues à l'article 43 du Règlement ne pouvaient donc pas être respectées car on ne savait pas encore si une question de privilège allait être soulevée ou non.

Le leader adjoint du gouvernement au Sénat, le sénateur Comeau, a ensuite pris la parole. Il a souligné que cette question de privilège n'avait pas été précédée de l'avis écrit exigé par l'article 43. Il a ajouté que l'on corrigerait volontiers toute erreur figurant dans le site Web.

Plusieurs autres sénateurs ont pris la parole à ce sujet. Les sénateurs Banks, Grafstein et Tardif ont fait remarquer que c'était la première fois qu'ils avaient l'occasion de parler de la question, car ils n'étaient au courant de rien auparavant. Le sénateur Carstairs a répété, comme l'avait dit le sénateur Cowan, que le fait que le gouvernement n'ait pas corrigé le site Web après qu'il eut été question de la chose dans les nouvelles rendait l'atteinte au privilège pire encore.

À la fin du débat, le Président a confirmé qu'à 14 h 43, les propos en question figuraient encore dans le site Web, et il a réclamé qu'une correction soit apportée. Les honorables sénateurs seront heureux d'apprendre que le site Web a été rectifié durant la nuit et que, vendredi matin, on pouvait y lire ceci : « Maintenant que le Plan d'action économique du Canada a été adopté au Parlement, il est vital que tous les intervenants continuent de collaborer pour assurer sa réussite ».

La plainte exprimée par le sénateur Cowan évoque, essentiellement, la possibilité d'un outrage. Voici ce que dit à ce sujet le Marleau-Montpetit, à la page 52 : « Toute conduite qui cause préjudice à l'autorité ou à la dignité de la Chambre est considérée comme un outrage au Parlement. L'outrage peut être un acte ou une omission. Il n'est pas nécessaire de faire réellement obstacle au travail de la Chambre ou d'un [sénateur]; la tendance à produire un tel résultat suffit ». Dans la décision rendue dans l'autre endroit le 29 octobre 1980, décision à laquelle le sénateur Cowan a fait allusion, on peut lire que, « Pour être fausse dans le contexte de l'outrage, une interprétation de nos délibérations doit, de toute évidence, avoir été déformée de propos délibéré ». Un outrage peut donc mettre en cause un acte ou une omission, mais il faut normalement qu'un élément de but, d'intention délibérée, soit aussi présent.

Dans le cas actuel, il s'agit essentiellement de déterminer si le fait d'avoir tant tardé à mettre à jour le site Web était une tentative délibérée de déformer et de mal présenter les travaux du Sénat. Comme aucune preuve du contraire n'a été présentée, on peut supposer que la déclaration reflétait les faits lorsqu'elle a été initialement affichée sur le site. Comme cela a été souligné, si une correction avait été apportée avant la séance, la question aurait pu être réglée en grande partie. Le fait que le site Web ait été corrigé dans les heures suivant la question de privilège donne à penser que la présence de ce texte était probablement attribuable à un manque de diligence dans la mise à jour de l'information. L'élément de but ou d'intention délibérée qui devrait être présent pour établir un cas d'outrage ne ressort pas, selon les renseignements disponibles.

Même si les déclarations affichées sur le site Web ne constituent peut-être pas un outrage au Sénat, la plainte du sénateur Cowan est sérieuse. Le gouvernement a effectivement un intérêt légitime à tenir les Canadiens au courant des changements importants, mais il a aussi le devoir de s'assurer de l'exactitude des renseignements, surtout quand ils concernent des faits survenus au Parlement.

Dans le cas présent, le gouvernement exhortait les sénateurs à « faire leur part » et à adopter le projet de loi C-10 sans tarder. Or, c'est exactement ce que le Sénat a fait, même si cette décision, comme le sénateur Cowan l'a expliqué, n'a pas été facile pour bon nombre de sénateurs. Après l'adoption du projet de loi par le Sénat, le gouvernement avait la responsabilité de mettre à jour sans tarder tous les renseignements à ce sujet.

L'exactitude de l'information que le gouvernement transmet à propos des travaux du Parlement est un problème qui survient de temps en temps, et les ministères doivent porter une attention spéciale à la question. Cette situation est bien résumée dans une décision rendue au Sénat le 24 février 1998 : « Certes, il n'apparaît pas en l'occurrence qu'on ait commis un outrage au Sénat, mais je trouve néanmoins la conduite du ministère inexcusable ».

Dans l'ensemble, par conséquent, il ne semble pas que l'on ait voulu commettre un outrage au Sénat, et ses privilèges n'ont pas été violés. Tous les ministères doivent cependant s'assurer que les renseignements concernant le Parlement sont appropriés, exacts et mis à jour en temps utile. Pour cette raison, il ne semble pas y avoir, à première vue, matière à question de privilège.

Avant de terminer, il faut aborder un deuxième point, au sujet du processus suivi pour porter la question de privilège à l'attention du Sénat. Les questions de privilège sont normalement soulevées après un avis donné en vertu de l'article 43 du Règlement. Selon les informations disponibles, depuis les modifications apportées au Règlement en 1991, c'est seulement la deuxième fois que l'on recourt à l'article 59(10) du Règlement, qui dit qu'aucun avis n'est nécessaire pour soulever une question de privilège.

L'article 43 énonce divers critères qu'une présumée question de privilège doit respecter pour avoir priorité sur d'autres questions. Un avis écrit doit être donné plusieurs heures avant la séance, et un avis oral doit être donné durant les Déclarations de sénateurs. La présumée question de privilège est ensuite examinée à un moment opportun durant la séance, et le Président détermine s'il y a, à première vue, matière à question de privilège. L'article 43 et les dispositions connexes de l'article 44 datent de 1991 et remplaçaient un ancien article du Règlement, l'article 33, qui permettait qu'une motion concernant une question de privilège soit présentée sans avis, débattue et même renvoyée à une séance ultérieure.

La question de l'utilisation appropriée de l'article 59(10) a été soulevée dans une décision rendue le 26 octobre 2006. Dans cette décision, la présidence faisait remarquer que, lorsque les modifications ont été apportées en 1991, on n'a pas retouché cette disposition comme il aurait fallu le faire. « Il aurait fallu la supprimer au complet ou la modifier pour préciser dans quelles circonstances une question de privilège peut être soulevée sans avoir fait l'objet d'un préavis ». Du temps où l'ancien article 33 existait, l'article

59(10) faisait partie d'un tout cohérent. Depuis les modifications de 1991, la façon de procéder, pour une question soulevée en vertu de l'article 59(10), n'est plus évidente.

Dans le cas présent, le sénateur Cowan a expressément demandé que le Président se prononce à savoir s'il y avait, à première vue, matière à question de privilège. Il faut toutefois reconnaître qu'il est problématique d'utiliser l'article 59(10) pour contourner les exigences concernant les avis oraux et écrits clairement prévues à l'article 43. Il ne faudrait donc pas considérer ce cas comme un précédent.

Ce cas montre qu'il pourrait être utile, pour le Sénat, que le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement examine l'article 59(10) et propose comment le concilier avec l'article 43.

On en appelle alors de la décision du Président.

La question relative au maintien de la décision du Président, mise aux voix, est rejetée ...

Question de privilège — Comité de la sécurité nationale et de la défense

Le 21 avril 2009

Journaux, p. 448-449

Le 1^{er} avril, le sénateur Wallin a soulevé une question de privilège conformément à l'article 59(10) du Règlement pour se plaindre du fait que le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, dont elle est la vice-présidente, avait été incapable de former le sous-comité des anciens combattants. Elle estimait qu'il y avait eu obstruction, ce qui a empêché le comité de traiter de ce sujet d'une importance cruciale. Selon ce qui est ressorti durant la discussion, le comité s'était réuni à huis clos ce jour-là pour examiner la possibilité de former un sous-comité. À cette réunion, un sénateur a présenté une motion qui aurait fait en sorte que le Sénat soit prié de former un comité permanent, à part entière, qui aurait pour mandat de s'occuper des anciens combattants. Il y a alors eu présentation d'un amendement proposant que, d'ici la création de ce comité permanent, la question soit traitée par un sous-comité. Cet amendement a été débattu, mais aucune décision n'a pu être prise avant la levée de la réunion en raison de la séance du Sénat.

Le sénateur Kenny, qui préside le comité, a remis en question l'affirmation selon laquelle on avait tenté d'empêcher une décision sur la question des anciens combattants. Il y a plutôt eu désaccord quant à la meilleure façon de traiter la question — à savoir en confier la responsabilité à un sous-comité ou à un comité à part entière. Le sénateur Tkachuk a ensuite expliqué qu'il aurait préféré envoyer une lettre proposant la création d'un comité distinct au Comité du Règlement, qui revoit actuellement la structure des comités. Les sénateurs Moore et Manning ont également pris la parole à ce sujet, puis le sénateur Fraser a conclu la discussion, disant qu'il s'agissait là du genre de débat qui peut survenir en l'absence d'une entente sur la façon de procéder. Elle estimait que, s'il y avait matière à quoi que ce soit, c'était matière à invoquer le Règlement plutôt qu'à soulever une question de privilège.

Lorsqu'il est appelé à se prononcer sur une présumée question de privilège, le Président doit déterminer si cette question est fondée, à première vue. À cette fin, il s'en remet notamment aux critères énoncés à l'article 43(1) du Règlement. Selon ces critères, la question doit être soulevée à la première occasion; toucher directement aux privilèges du Sénat, d'un de ses comités ou d'un sénateur; réclamer un correctif que le Sénat a le pouvoir d'apporter, en l'absence de tout autre processus parlementaire raisonnable; et viser à corriger une infraction grave et sérieuse.

Honorables sénateurs, ces critères obligent parfois le Président à analyser en profondeur la présumée question de privilège. Dans d'autres cas, par contre, une analyse approfondie n'est pas nécessaire.

Même s'il est clair que le sénateur Wallin, en utilisant l'article 59(10) du Règlement, a soulevé la question à la première occasion, le privilège est-il en jeu, dans le cas présent? C'est là le deuxième critère. Il semble y avoir désaccord quant à la façon dont la question des anciens combattants, qui est importante de l'avis de tous, devrait être traitée au niveau des comités. Une proposition a été faite, un amendement a été proposé, et le temps prévu pour cette réunion s'est écoulé avant qu'une décision ait pu être prise. Cette situation n'a rien d'extraordinaire. Il n'est pas rare que les sénateurs ne s'entendent pas sur la façon de traiter certaines questions, tant au Sénat qu'en comité, et l'ajournement automatique, dans la présente situation, était prévu par le Règlement. Les sénateurs ont exercé leur droit de parole, et le temps a filé.

S'il y a matière à quoi que ce soit ici, ce qui n'est pas sûr, ce pourrait être matière à recours au Règlement. Par conséquent, il conviendrait peut-être mieux de soulever la question en comité, car les comités sont habituellement maîtres de leurs délibérations.

Étant donné, d'après les renseignements obtenus, qu'il ne semble pas y avoir eu atteinte au privilège lors de cette réunion, il n'y a pas lieu d'évaluer les deux derniers critères. La décision est que la question de privilège n'est pas fondée, à première vue.

Question de privilège — Propos tenus au cours du débat

Le 21 avril 2009

Journaux, p. 450-451

Le 1^{er} avril, le sénateur Harb a soulevé une question de privilège pour se plaindre de propos tenus la veille pendant qu'il prenait la parole concernant la fin de la chasse au phoque commerciale. Ces commentaires figurent à la page 560 des *Débats du Sénat* du 31 mars. Ils ont été faits après que le sénateur Harb eut confirmé que le Fonds international pour la protection des animaux avait assuré son transport pour qu'il puisse observer la chasse au phoque. Une voix non identifiée a alors dit : « Acheté et vendu ». Le sénateur Manning a également fait des observations. Le sénateur Harb a jugé que ces interventions équivalaient à une tentative inappropriée de le réduire au silence. Il a déclaré qu'en acceptant l'offre qui lui avait été faite d'observer la chasse au phoque, il avait respecté les règles applicables et fait les déclarations requises. Un communiqué avait même été publié. Pour ces raisons, le sénateur Harb a soutenu qu'il avait agi correctement et qu'il n'avait nullement cherché à cacher ses actions.

Le sénateur Harb a renvoyé à l'article 43(1) du Règlement, expliquant pourquoi, à son avis, il avait respecté les critères d'une présumée question de privilège. Il a également cité l'article 51, qui interdit « les propos vifs, offensants ou accusateurs », ainsi que l'article 52, selon lequel « un sénateur qui s'estime offensé ou injurié dans la salle du Sénat, dans une salle de comité ou dans un local quelconque du Sénat, peut s'adresser au Sénat pour obtenir réparation ». Enfin, il a cité l'article 53, qui porte sur les propos répréhensibles et leur rétractation.

Le sénateur Stratton a ensuite fait valoir que le sénateur Harb aurait dû respecter les exigences de l'article 43 relativement aux avis écrits et oraux étant donné que la plainte concernait des commentaires faits la veille. Il a fait ressortir une différence entre la présumée question de privilège du sénateur Harb et la question de privilège soulevée par le sénateur Wallin plus tôt au cours de la journée. Le sénateur Harb pouvait donner avis de sa question de privilège, a-t-il dit, mais pas le sénateur Wallin.

Le sénateur Manning est alors intervenu. Reconnaisant que la discussion du 31 mars avait été enflammée, il a tenu à préciser qu'il n'avait pas prononcé les mots « acheté et vendu ». Le sénateur Fraser a ensuite souligné la nécessité de faire preuve de modération en cas de chahut. Elle a ajouté qu'elle ne partageait pas le point de vue du sénateur Stratton selon lequel le sénateur Harb aurait dû respecter l'article 43 étant donné que l'article 59(10) permet que l'on soulève une question de privilège sans

préavis, sans restriction. Enfin, le sénateur Milne a admis que c'est elle qui avait prononcé les mots « acheté et vendu » et elle les a retirés, aux fins du compte rendu.

Honorables sénateurs, avant d'aborder expressément cette question de privilège, la présidence tient encore une fois à rappeler à tous les sénateurs l'importance de modérer leurs propos pour mieux maintenir l'ordre et le décorum. Les sénateurs doivent éviter d'attaquer inutilement les motifs de leurs collègues. En ce qui concerne la question de l'aide reçue d'organismes de l'extérieur, des processus sont prévus pour traiter des préoccupations qui pourraient se poser, processus qu'il faut suivre, s'il y a lieu.

Pour en revenir à cette question de privilège, il faut tout d'abord et avant tout se demander si le sénateur Harb aurait dû en donner avis conformément à l'article 43. Dans les deux cas récents où l'article 59(10) du Règlement a été invoqué — le cas du 26 mars dernier, soulevé par le leader de l'opposition, et celui du 1^{er} avril, soulevé par le sénateur Wallin —, on a expliqué pourquoi l'avis n'avait pas été donné conformément à l'article 43. Après ces explications, le processus visant à déterminer si la question de privilège était fondée, à première vue, a été suivi. Or, en ce qui concerne la question de privilège du sénateur Harb, aucune raison n'a été fournie pour expliquer le recours à l'article 59(10) au lieu de l'article 43. Comme la question concernait un incident survenu la veille, le sénateur Harb aurait dû recourir à l'article 43.

Honorables sénateurs, l'article 43 du Règlement traite du processus que les sénateurs qui veulent soulever une question de privilège doivent suivre, pour les avis écrits et oraux. Toutes les dispositions prévues à cet article sont impératives et doivent donc être observées. À moins que le Sénat ne fasse une décision délibérée de modifier l'article 43, l'article 59(10) ne pourra être utilisé que pour les questions de privilège qui surviennent dans des circonstances où un sénateur ne peut donner les avis requis conformément à l'article 43. Agir autrement ôterait à cet article tout son sens. Nul ne peut déroger aux obligations claires énoncées dans le Règlement à moins que le Sénat le permette expressément.

En ce qui concerne la question de privilège elle-même, le Président doit examiner l'affaire et déterminer si la question de privilège est fondée, à première vue. Pour ce faire, il doit notamment s'en remettre aux quatre critères énoncés à l'article 43(1) du Règlement. Selon le premier critère, la question de privilège doit être soulevée à la première occasion. À ce sujet, on peut raisonnablement supposer que le sénateur Harb a voulu consulter les Débats pour s'assurer qu'il a bien entendu les propos en question.

Selon le deuxième critère, la question doit concerner directement le privilège. À cet égard, le sénateur Harb s'est senti visé personnellement par les commentaires, qu'il a perçus comme une tentative de le réduire au silence. Dans les faits, rien n'a vraiment empêché le sénateur de poursuivre son intervention. Si les commentaires ont posé un problème, c'est plutôt parce qu'ils pouvaient être « vifs, offensants ou accusateurs », pour reprendre les termes de l'article 51. Pour cette raison, il s'agissait peut-être d'une question pouvant faire l'objet d'un rappel au Règlement, mais certainement pas d'une question touchant le privilège.

Puisque ce point n'impliquait pas le privilège, il n'est pas nécessaire de se rendre aux troisième et quatrième critères. La décision est que la question de privilège n'est pas fondée, à première vue.

Période des questions — Affaires devant une commission

Le 5 mai 2009

Journaux, p. 560

Le 23 avril, au début de l'ordre du jour, le sénateur Mercer a invoqué le Règlement concernant la conduite de la période des questions plus tôt ce jour-là et l'application de l'article 24(1)a) du Règlement. Aux termes de cette disposition, un sénateur peut adresser une question orale :

a) au leader du gouvernement au Sénat, s'il s'agit d'une question relative aux affaires publiques.

Comme cela a été souligné dans diverses décisions, il y a beaucoup de latitude, durant la période des questions, quant à ce qui entre dans la définition d'« affaires publiques ». Dans le cas présent, la question portait sur la commission d'enquête dirigée par le juge Oliphant. L'usage au Parlement veut que l'on évite de discuter de questions ou d'affaires faisant l'objet de poursuites en justice ou d'enquêtes quasi judiciaires. C'est ce qu'on appelle la convention relative aux affaires en instance *sub judice*.

Bien que cette convention ne soit pas codifiée, la documentation en matière de procédure indique que, même si ce n'est pas obligatoire, les parlementaires devraient éviter de faire des allusions aux délibérations, témoignages ou constatations d'une commission avant que celle-ci ne dépose son rapport.

Dans le contexte de la période des questions, les parlementaires devraient faire preuve de la retenue qui s'impose en ce qui concerne les questions qu'ils posent et les réponses qu'ils donnent.

Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale

Le 5 mai 2009

Journaux, p. 562-563

Le 1^{er} avril, à la reprise du débat sur la motion de deuxième lecture du projet de loi S-219, Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité (prêts aux étudiants), le leader adjoint du gouvernement, le sénateur Comeau, a invoqué le Règlement. Il a soutenu que ce projet de loi devait être accompagné d'une recommandation royale et que le Sénat ne pouvait donc pas en poursuivre l'examen. Il a renvoyé à la *Loi constitutionnelle de 1867*, à l'article 81 du *Règlement du Sénat*, et à des autorités comme Bourinot et Erskine May pour expliquer en quoi, à son avis, ce projet de loi porte atteinte à la prérogative financière de la Couronne.

Le sénateur Comeau craignait que les modifications de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* envisagées dans le projet de loi S-219 puissent accroître la responsabilité conférée au gouvernement par la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants*. Le projet de loi S-219 vise essentiellement à effectuer deux changements. Premièrement, une personne qui déclare faillite pourrait demander d'être libérée de ses dettes d'études après cinq ans, au lieu d'avoir à attendre sept ans, comme c'est le cas actuellement. Deuxièmement, le projet de loi permettrait à tout ancien étudiant de demander que les modalités de remboursement soient modifiées sans avoir à attendre cinq ans, comme c'est le cas actuellement.

Comme le gouvernement se porte garant des prêts consentis aux termes de la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants*, il est redevable au prêteur si les anciens étudiants sont libérés des dettes ou des obligations relatives à ces prêts. Les modifications envisagées dans le projet de loi S-219 auraient donc pour effet d'accroître les responsabilités éventuelles du gouvernement, ce qui risque d'entraîner des charges supplémentaires pour le Trésor.

Le parrain du projet de loi, le sénateur Goldstein, a contesté l'idée voulant que le projet de loi doive être accompagné d'une recommandation royale. Il a souligné que ce projet de loi ne prévoit pas expressément l'affectation de fonds publics, ce qui l'amène à conclure que l'article 81 du Règlement ne s'applique pas. Il a ajouté que le projet de loi avait été soumis au Sénat au cours de sessions antérieures et qu'il avait été renvoyé à un comité sans que cette question ait été soulevée.

Au départ, il faut dire qu'il est possible d'invoquer le Règlement en tout temps, relativement à ces questions, quand le Sénat est saisi d'un projet de loi. Il est tout à fait acceptable que l'on invoque le Règlement durant une nouvelle session. Cela s'est d'ailleurs fait à quelques reprises récemment.

On ne s'est pas souvent interrogé, au Sénat, sur le lien entre la responsabilité de la Couronne et la recommandation royale. On l'a toutefois fait à quelques reprises. Le 23 octobre 1991, le projet de loi S-5 a été déclaré irrecevable car il aurait imposé de nouvelles responsabilités à la Couronne. On avait alors cité la 20^e édition du Erskine May, qui précise qu'une recommandation royale est nécessaire dans le cas des responsabilités actuelles et éventuelles. Auparavant, le 20 février 1990, le même commentaire avait été cité, entre autres, quand certains amendements qu'un comité avait proposés relativement à un projet de loi avaient été déclarés irrecevables.

D'après la plus récente édition du Erskine May, la 23^e édition, il est clair qu'une recommandation royale est requise dans le cas des propositions qui créent des responsabilités actuelles ou éventuelles. À la page 884, il est clairement écrit que cela comprend les charges qui pourraient découler d'une garantie fournie par le Trésor. Même s'il est écrit à la page 888 que la recommandation royale peut ne pas être nécessaire si « la responsabilité est une conséquence secondaire d'une proposition visant l'application ou la modification de mesures législatives », cela n'épargne pas le projet de loi S-219, car les changements qu'il propose d'apporter au régime de prêts aux étudiants ne sont pas une conséquence secondaire du projet de loi; ils en constituent l'objet premier.

Même si, au Sénat, on préconise généralement le débat en cas d'incertitude, il faut aussi tenir compte de la nécessité de respecter scrupuleusement la prérogative financière de la Couronne, qui est un principe de base de notre système parlementaire. Le projet de loi S-219, s'il est adopté, élargira la série de conditions en vertu desquelles le gouvernement assume la responsabilité des prêts consentis aux termes de la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants*. Cela modifiera le régime en vigueur, étant donné que les paiements provenant du Trésor pourraient augmenter en raison d'un changement dans les obligations éventuelles. Pour cette raison, il faudrait que ce projet de loi soit accompagné d'une recommandation royale et qu'il vienne de l'autre endroit.

Par conséquent, ce projet de loi est irrecevable. Le débat à l'étape de la deuxième lecture ne peut pas se poursuivre, et le projet de loi doit être retiré du Feuilleton.

(En conséquence, l'ordre du jour portant deuxième lecture du projet de loi S-219, Loi modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité (prêts aux étudiants), est révoqué et, par ordre, le projet de loi retiré.)

Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale

Le 5 mai 2009

Journaux, p. 564

Le 31 mars, après que le sénateur Grafstein eut proposé la deuxième lecture du projet de loi S-230, Loi modifiant la Loi sur la Banque du Canada (agence de notation), et pris la parole à ce sujet, le sénateur Nolin a invoqué le Règlement. Il a fait remarquer qu'en vertu de l'article 2, ce projet de loi ne peut pas entrer en vigueur tant que des fonds n'ont pas été affectés à cette fin, suivant une recommandation royale. Pour cette raison, il estimait que le Sénat ne pouvait pas procéder à l'étude de ce projet de loi.

Les conséquences des articles comme celui contesté par le sénateur Nolin ont été examinées en détail dans une décision rendue le 27 mai 2008 relativement au projet de loi S-234 présenté par notre collègue aujourd'hui à la retraite, le sénateur Gill. Ce projet de loi renfermait une disposition presque identique. La décision, publiée aux pages 1086 à 1088 des *Journaux du Sénat*, s'applique directement à ce rappel au Règlement. Le dernier paragraphe de cette décision, qui résumait les conséquences de ce type d'article,

s'applique également au projet de loi S-230. Il indique que le projet de loi n'a pas de conséquences réelles s'il n'y a pas affectation des fonds nécessaires. Comme l'indique la décision rendue le 27 mai 2008 :

[R]ien n'oblige Sa Majesté à affecter de nouveaux crédits. Rien n'arrivera si des fonds ne sont pas accordés après une recommandation royale. Comme il vaut mieux laisser aux sénateurs le plus de chances possible d'examiner des propositions, le débat sur ce point peut se poursuivre.

La décision concernant le projet de loi S-230 est la même. Ce projet de loi n'exige pas une recommandation royale car rien ne peut arriver après son adoption tant et aussi longtemps que des fonds n'auront pas été affectés. Par conséquent, le débat peut se poursuivre.

Déclarations de sénateurs

Le 12 mai 2009

Journaux, p. 660-661

Le 6 mai, à la fin de la période des questions, le sénateur Poulin a invoqué le Règlement à propos d'une déclaration faite par un sénateur plus tôt, au cours de la séance. Elle trouvait cette déclaration extrêmement partisane. Tout en reconnaissant que les sénateurs sont affiliés à des partis, le sénateur Poulin a renvoyé à l'article 22(4) du Règlement et réclamé que les déclarations de sénateurs se rapportent à des questions d'intérêt public, notamment des réalisations exceptionnelles de Canadiens.

Le sénateur Comeau a alors soutenu que cette déclaration allait dans le sens de certaines déclarations faites récemment, signe que le Sénat est indéniablement une tribune politique. Plusieurs autres sénateurs ont parlé en faveur de la question ou contre, et le Président a déclaré qu'il prenait la question en délibéré.

Honorables sénateurs, la conduite et la teneur des déclarations de sénateurs ont été examinées dans plusieurs décisions, récemment. Une question connexe, l'ordre et le décorum durant la période des questions, a également été abordée à diverses occasions.

Aux termes de l'article 22(4) du Règlement, les sénateurs peuvent, « sans préavis, soulever des questions qu'ils jugent urgent de porter à l'attention du Sénat [...] des questions d'intérêt public auxquelles le Règlement et les pratiques du Sénat ne permettent pas d'accorder une attention immédiate ». Cet article est clair : dans ces déclarations, « les sénateurs ne doivent pas anticiper sur l'étude d'une question à l'ordre du jour, et ils restent liés par les règles habituelles qui régissent la pertinence du débat. Les questions abordées au cours de cette période ne sont pas sujettes à débat ».

Comme l'étape des déclarations de sénateurs a une durée limitée, on a évité d'invoquer le Règlement durant cette partie de la séance. Comme l'indiquait une décision rendue le 7 mai 2008, « les sénateurs doivent, dans une large mesure, s'en remettre à leur jugement pour savoir s'il convient d'aborder certaines questions dans leurs déclarations. C'est ce qui ressort de cette disposition du Règlement qui dit que les sénateurs peuvent soulever des questions « qu'ils jugent » urgent de porter à l'attention du Sénat ».

Même si les honorables sénateurs jouissent d'une grande latitude pour la présentation de leurs déclarations, ils devraient toujours s'en remettre aux coutumes et aux pratiques en vigueur qui contribuent à l'ambiance distinctive de cette Chambre. La tradition veut que les sénateurs soient, en grande partie, responsables du maintien de l'ordre. Dans les faits, le Sénat s'autoréglemente, dans une vaste mesure, et les Présidents se gardent de trop intervenir.

C'est pourquoi le Sénat fonctionne mieux lorsque ses travaux se déroulent de façon courtoise et digne, comme il convient à cette Chambre de second examen objectif. Je souligne encore une fois ce point, et j'invite tous les honorables sénateurs à réfléchir à la manière dont nous nous comportons. Préservons l'échange d'idées si utile qui fait partie de la tradition et qui caractérise cette institution. Tendons vers cet objectif en évitant les remarques qui visent clairement à provoquer, et nous ne nous en porterons que mieux.

Question de privilège — Événements avant l'introduction du projet de loi S-7

Le 17 juin 2009

Journaux, p. 1134-1137

À la fin de l'ordre du jour le 2 juin, le leader adjoint de l'opposition, le sénateur Tardif, a soulevé une question de privilège concernant le projet de loi S-7, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (limitation de la durée du mandat des sénateurs). Elle a expliqué que, le 27 mai, le ministre d'État (Réforme démocratique) avait diffusé un avis aux médias concernant ce projet de loi tandis qu'il n'avait pas encore été introduit au Sénat. Le lendemain matin, une annonce était faite au sujet du projet de loi, et le ministre diffusait un communiqué en résumant la teneur. Tout cela, avant que le projet de loi soit introduit au Sénat. Selon le sénateur Tardif, les médias ont donc eu accès à des renseignements sur le projet de loi avant que le Sénat en soit saisi.

Le sénateur Tardif estimait que cette façon de faire allait à l'encontre de la politique du gouvernement énoncée dans le guide *Lois et règlements : l'essentiel*. À sa connaissance, aucune séance d'information n'avait été offerte aux sénateurs, du moins aux sénateurs de l'opposition, même si le guide indique que des séances d'information doivent être tenues à l'intention de tous les partis si une séance d'information est offerte aux médias avant l'introduction d'un projet de loi. S'adressant aux sénateurs, elle a déclaré que la conférence de presse a violé « notre droit, en tant que parlementaires, à être les premiers à prendre connaissance des détails d'une mesure législative présentée au Parlement ». Elle a ajouté que, « si les détails de ce projet de loi ont été communiqués à certains d'entre nous dans le cadre de réunions privées avant qu'il ne soit présenté au Parlement, cela aggrave l'outrage au Sénat ».

Le leader adjoint du gouvernement, le sénateur Comeau, ne partageait pas cet avis, estimant que le projet de loi S-7 ne propose pas d'éléments nouveaux; qu'en fait, il est semblable à des projets de loi introduits au cours de sessions antérieures. La politique du gouvernement voulant que les sénateurs aient des mandats fixes est connue depuis un certain temps, et la possibilité d'adopter une mesure législative limitant officiellement la durée du mandat de certains sénateurs déjà en poste a également fait l'objet de nombreuses discussions.

Le sénateur Fraser a ensuite attiré l'attention des sénateurs sur deux cas survenus à la Chambre des communes en 2001. Dans son 14^e rapport, publié en mars 2001, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre écrivait que la Chambre devrait avoir la prééminence en matière législative et « le droit [...] à être informée en premier ». Selon le comité, le fait de fournir de l'information aux médias avant l'introduction d'un projet de loi mais non aux parlementaires les « désavantage [...] et constitue une entrave à l'exercice de leurs fonctions parlementaires ».

Honorables sénateurs, le rôle du Président à cette étape préliminaire consiste à déterminer s'il y a matière à question de privilège. L'article 43(1) du Règlement énonce certains critères à prendre en considération. La question « doit notamment :

- a) être soulevée à la première occasion;
- b) toucher directement aux privilèges du Sénat, d'un de ses comités ou d'un sénateur;

- c) réclamer un correctif que le Sénat a le pouvoir d'apporter, en l'absence de tout autre processus parlementaire raisonnable; et
- d) viser à corriger une infraction grave et sérieuse. »

De toute évidence, le sénateur Tardif a soulevé la question à la première occasion. Le projet de loi S-7 a été introduit au Sénat le 28 mai, et le sénateur Tardif a dû vérifier dans quelle mesure les renseignements divulgués correspondaient à la teneur du projet de loi. Elle s'est aussi dite prête à proposer une motion s'il est établi que la question de privilège est fondée, ce qui répond au troisième critère.

Il convient peut-être d'examiner ensemble les deuxième et quatrième critères. La préoccupation première semble être que les événements ayant précédé l'introduction du projet de loi S-7 étaient une forme d'outrage, ce qui tend à miner ou à affaiblir le respect à l'égard du Sénat en tant qu'organe législatif. Voici ce qu'on peut lire à propos de l'outrage, à la page 52 du Marleau et Montpetit : « Par ailleurs, même si elle ne porte atteinte à aucun privilège particulier, toute conduite qui cause préjudice à l'autorité ou à la dignité de la Chambre est considérée comme un outrage au Parlement. L'outrage peut être un acte ou une omission. Il n'est pas nécessaire de faire réellement obstacle au travail de la Chambre ou d'un [sénateur]; la tendance à produire un tel résultat suffit ».

Or, dans le cas présent, rien n'a réellement entravé les travaux du Sénat, et les événements survenus avant l'introduction du projet de loi n'ont pas tendu à produire un tel résultat. L'avis aux médias et le communiqué n'ont pas nui au rôle du Sénat et ne l'ont pas diminué non plus. Autrement dit, les sénateurs pourront débattre pleinement le projet de loi S-7. Ils pourront l'étudier en détail en comité. Ils pourront proposer des amendements et en discuter. Cette chambre pourra accepter le projet de loi ou le rejeter. Rien, dans l'avis aux médias ou le communiqué, n'a affecté de quelque manière que ce soit ces droits fondamentaux et ces fonctions du Sénat. Cette chambre conservera toute latitude pour son examen du projet de loi S-7.

Au moment d'étudier cette question de privilège, il faut tenir compte de la distinction entre les étapes qui précèdent l'introduction du projet de loi au Parlement et celles qui suivent l'introduction. Le Sénat prend formellement connaissance du projet de loi seulement après qu'un sénateur l'a introduit, au nom du gouvernement ou non, ce qui mène à la première lecture et à l'impression du projet de loi. Jusqu'au moment de son introduction, le projet de loi n'existe pas, sur le plan parlementaire. Il appartient à son parrain, qu'il s'agisse du gouvernement ou d'un sénateur à titre individuel, et celui-ci dispose de toute latitude à son égard.

L'intention d'introduire un projet de loi peut être annoncée de diverses manières, dans le discours du Trône, par exemple. Il arrive souvent que le gouvernement et les parlementaires à titre individuel tiennent de vastes consultations avant d'introduire des projets de loi au Parlement. Il arrive parfois que des conférences de presse soient tenues ou que des communiqués soient émis avant l'introduction de ces projets de loi. Ces pratiques respectent les principes d'ouverture et de liberté d'expression qui sont si importants dans notre société. Cette chambre doit faire preuve de la plus grande prudence afin de ne pas freiner ou entraver ces activités précédant l'introduction au Parlement qui sont des plus utiles, voire essentielles.

Il est vrai que le 14^e rapport du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, cité par le sénateur Fraser, souligne qu'à la Chambre des communes, il peut être question d'outrage lorsqu'il y a divulgation de la teneur d'un projet de loi. Mais il faut ici préciser que cette possibilité se pose seulement quand la Chambre des communes a reçu avis officiellement du fait que le projet de loi sera introduit. Cet avis marque le moment où le projet de loi commence à exister, sur le plan parlementaire. Le rapport reconnaît qu'il peut y avoir, avant que l'avis soit donné, des consultations et des discussions sur la teneur du projet de loi éventuel.

Honorables sénateurs, au Sénat, cependant, le moment où un projet de loi commence à exister est différent. Contrairement à la Chambre des communes, aucun avis ne doit être donné avant la première lecture au Sénat. Donc, nous n'avons nullement connaissance d'un projet de loi avant la première lecture. Au Sénat, les projets de loi sont simplement introduits durant les affaires courantes, sans avis. Le Sénat n'a pas choisi de créer une étape intermédiaire durant laquelle nous sommes informés de l'existence d'un projet de loi sans avoir accès à son contenu. Si le Sénat voulait contrôler les activités liées à un projet de loi éventuel, mais qui n'a pas encore été introduit, il aurait à déterminer ce qui peut arriver durant les étapes précédant l'introduction du projet de loi et à établir qui peut prendre la parole à ce sujet, à qui cette personne peut s'adresser et dans quelles circonstances.

Honorables sénateurs, il peut être utile d'examiner ce qui se fait ailleurs dans les cas des outrages abusifs, c'est-à-dire des paroles ou des actions irrespectueuses envers une chambre du Parlement. Voici ce qu'on pouvait lire à ce sujet au paragraphe 269 du rapport de 1999 du Comité mixte du privilège parlementaire du Royaume-Uni :

En pratique, les lords ont cessé depuis longtemps de prendre avis d'un outrage abusif, et la décision prise par les Communes en 1978 d'exiger la preuve d'une ingérence importante avant de considérer une question comme un outrage en a considérablement diminué la portée. Il convient peut-être de noter que le comité mixte australien a indiqué, en 1984, que les allégations d'outrage à cet égard devraient être abandonnées et que les articles 4 et 6 de la Loi de 1987 sur les privilèges parlementaires de l'Australie ont aboli l'outrage abusif.

Ces chambres ne se préoccupent pas exagérément des outrages abusifs. Pour que ces chambres prennent note de ces plaintes, il faut prouver que l'outrage abusif a porté atteinte de manière importante aux travaux parlementaires.

Il est également intéressant de noter qu'en Australie, le gouvernement peut décider de publier un avant-projet de loi et une note explicative avant l'introduction du projet de loi au Parlement.

Bien entendu, rien de ce qui précède ne touche de quelque manière que ce soit les rapports des comités. Les comités, entités créées par le Sénat dont les travaux sont autorisés par cette institution, peuvent seulement faire rapport au Sénat comme tel. Il en va autrement quand il est question des projets de loi du Sénat, émanant du gouvernement ou de sénateurs à titre individuel. Je rappelle que, tant qu'un projet de loi n'a pas été introduit, le Sénat n'en a nullement connaissance. Après son introduction ici, le projet de loi devient public.

Certains sénateurs ne sont peut-être pas d'accord avec la façon dont l'information a été divulguée avant l'introduction du projet de loi S-7. Il faut également reconnaître que cette façon de faire ne semble pas conforme aux lignes directrices du gouvernement. Ce sont toutefois des lignes directrices du gouvernement, et non du Parlement. À mon jugement, ni le deuxième ni le quatrième critère de l'article 43(1) du Règlement n'ont été satisfaits. Il n'y a pas eu ingérence importante dans les travaux du Sénat ni dans sa situation en tant que chambre du Parlement. Par conséquent, il n'y a pas matière à question de privilège.

Déclarations de sénateurs

Le 18 juin 2009

Journaux, p. 1152-1153

Honorables sénateurs, je souscris au rappel au Règlement fait par le sénateur Carstairs. J'ai écouté attentivement parce que j'ai assisté au comité plénier. À mon avis, la Présidente intérimaire a dirigé le comité plénier de façon appropriée. J'appuie par conséquent la façon dont elle a réglé la question.

Honorables sénateurs, la présidence a été appelée à dire ce qu'elle pensait de l'objet des déclarations de sénateurs et de la façon dont les sénateurs faisaient leurs déclarations. Je vais simplement répéter tout ce que j'ai dit, en tant que Président, au sujet des déclarations de sénateurs jusqu'à ce point de la législature actuelle, de même que ce que nous avons à dire pendant la précédente.

Il est important pour nous tous de fouiller un peu plus profondément et de comprendre, comme l'ont reconnu les honorables sénateurs eux-mêmes, que nous nous adressons à nos collègues comme à des honorables sénateurs, car c'est ce que nous sommes. Je pense que nous devons faire preuve de circonspection. Parfois, c'est même une vertu que de savoir tenir sa langue. J'invite donc les sénateurs à en rester conscients et à utiliser la période des déclarations de sénateurs aux fins pour lesquelles elle a été conçue.

Bien des sénateurs qui ont accumulé une longue expérience dans cette Chambre ont eu l'occasion de partager cette expérience avec nous à notre arrivée. Je me souviens notamment qu'une fois, pendant les premiers mois où j'ai siégé au Sénat, je sortais de l'enceinte à la fin d'une séance et notre très distingué ancien collègue, Heath Macquarrie, m'a abordé. Ce jour-là, j'avais eu l'audace de faire une déclaration et, en plus, si je me souviens bien, de poser une question. Il m'a dit : « Jeune homme, une fois par jour, ça suffit ».

Honorables sénateurs, je crois qu'il est important que nous apprenions les uns des autres. Il ne faut jamais oublier que nous sommes au Sénat, la Chambre haute. C'est ici que se trouve le trône. La qualité de nos débats et de nos déclarations se doit d'être supérieure, tant dans le contenu que dans la forme. J'insiste : tant dans le contenu que dans la forme.

Je crois que le rappel au Règlement du sénateur Carstairs est parfaitement valable. Je m'y rallie et j'invite tous les sénateurs à faire preuve de prudence et de circonspection.

Question de privilège — Réunions du Comité de la sécurité nationale et de la défense

Le 16 septembre 2009

Journaux, p. 1232-1237

Je passe maintenant à la question de privilège soulevée par le sénateur Wallin le mardi 16 juin.

Tout d'abord, je voudrais rappeler ce que nous savons tous, à savoir que le Sénat est une institution à nulle autre pareille. Le Sénat est la seule seconde chambre législative au pays. C'est le seul endroit où se réunissent concrètement les trois éléments constitutifs du Parlement : la Couronne, le Sénat et la Chambre des communes. Le Sénat a un rôle particulier au sein de notre Parlement bicaméral. Il joue un rôle essentiel dans le processus législatif au Parlement et aborde également l'examen des politiques publiques sous un angle différent de l'autre endroit. Nous avons tous le privilège et la responsabilité d'exercer ces importantes fonctions du Sénat dans le respect de son honneur et de sa dignité. J'avais cette réalité en tête en abordant cette question de privilège.

Les questions soulevées par le sénateur Wallin ont trait largement aux réunions des 10 et 15 juin du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, dont elle est vice-présidente. Avant

de passer au fond de la question, rappelons que le sénateur Wallin a déploré entre autres qu'on ait passé outre aux processus établis par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration pour l'adjudication de contrats, interrompu un vote pour modifier la composition du comité, modifié des décisions à l'encontre du Règlement, rejeté sommairement un rappel au Règlement, refusé la tenue d'un vote après appel d'une décision, omis d'assurer une présence minoritaire aux réunions du Sous-comité du programme et de la procédure et modifié le calendrier des activités sans tenir de consultations.

Le sénateur Wallin a estimé qu'on l'avait empêchée d'exercer ses responsabilités de vice-présidente et qu'il avait été impossible à d'autres sénateurs de participer librement aux travaux du comité. Elle craignait donc que le Comité de la sécurité nationale et de la défense « ne soit rendu dysfonctionnel, ce qui pourrait établir un dangereux précédent pour le Sénat ».

Ce n'était pas l'avis du président du comité, le sénateur Kenny, qui a noté que le Comité de la sécurité nationale et de la défense, la Régie interne et le Sénat avaient tous approuvé une demande de budget pour l'embauche de personnel. Il a rejeté l'idée que le comité principal puisse être interdit de participer à ses propres décisions d'adjudication de contrats en affirmant que « Lorsque le comité est saisi d'une question, la décision qu'il rend a préséance sur celle du sous-comité » puisque les comités sont « libres de procéder à leur guise ». Il a admis que le comité a voté sur la question des contrats plus d'une fois, mais qu'il l'a fait pour plus de sûreté. Le sénateur Kenny a noté que les comités opèrent normalement de façon moins formelle que le Sénat. Aussi changent-ils parfois d'avis ou reviennent sur leurs décisions, comme en ce qui a trait aux dates de déplacement et à la taille du Sous-comité du programme et de la procédure, habituellement désigné comme le comité directeur.

D'autres sénateurs ont pris part à la discussion. Le sénateur Moore a demandé si la question de privilège avait été soulevée à la première occasion. Pour sa part, le sénateur Tkachuk a dit déplorer, comme le sénateur Wallin, l'inobservation des processus d'adjudication des contrats fixés par la Régie interne. Il a également insisté sur l'importance de la collaboration, des consultations et de la coopération au moment de dresser les plans de travail d'un comité. Le sénateur St. Germain a demandé « à tous les sénateurs de travailler à la recherche d'une solution ».

Selon le sénateur Fraser, il vaudrait mieux saisir la Régie interne du désaccord concernant les processus que ce comité a établis. Le sénateur Fraser a rappelé que les comités directeurs de cinq membres ne sont pas sans précédent, ce qu'a confirmé le sénateur Banks, qui a parlé favorablement en général des habitudes de travail du Comité de la sécurité nationale et de la défense. Selon lui, un comité est, du moins quant à son droit d'agir au nom de ses sous-comités, « maître de ses travaux ».

Le sénateur Carstairs a dit estimer que le Comité de la sécurité nationale et de la défense était « tout à fait dysfonctionnel ». « Au lieu d'en faire une question de privilège, a-t-elle déclaré, il incomberait aux dirigeants des deux côtés de s'asseoir et de trouver un moyen de rendre ce comité fonctionnel ». Le sénateur Lang a qualifié lui aussi le comité de dysfonctionnel lorsqu'il a exprimé ses préoccupations dans cette affaire.

Je remercie tous les honorables sénateurs qui ont pris part à la discussion de cette question de privilège. Ce n'est pas une affaire facile. Néanmoins, comme cette affaire a fait l'objet d'une question de privilège au Sénat, il m'incombe en tant que Président de déterminer si la question de privilège est fondée à première vue. Je suis ainsi amené à passer en revue les activités d'un comité. Mon collègue à l'autre endroit, le Président Milliken, a rencontré une difficulté semblable au cours de la dernière législature. Prié d'intervenir pour rétablir l'ordre dans un comité, il a noté que le Président n'avait pas vraiment à jouer le rôle du parent. Je suis d'accord. Une telle demande place le Président dans l'embarras et n'est pas particulièrement souhaitable pour le Sénat. Tous les sénateurs le comprendront, je crois.

Permettez-moi maintenant d'envisager les questions soulevées dans cette affaire sous l'angle de notre Règlement. Bien que les comités opèrent souvent de façon informelle, ils restent assujettis au *Règlement du Sénat*. Ils ne peuvent pas adopter à leur guise n'importe quelle procédure. L'expression « compte tenu des adaptations de circonstance », à l'égard de nos usages, veut dire que le Règlement s'applique aux comités sauf s'il prévoit une exception ou s'il ne peut manifestement pas s'appliquer à eux. On dit souvent que les comités sont « maîtres de leurs procédures », mais ils n'en doivent pas moins se conformer au *Règlement du Sénat*.

La première préoccupation soulevée à trait à l'embauche de personnel contractuel par le comité. Le sénateur Wallin a précisé qu'en tant que vice-présidente, elle a cherché à établir un dialogue avec le président, mais en vain : des motions d'adjudication de contrats ont été proposées en comité sans préavis. Il est allégué qu'en adoptant ces motions, le Comité de la sécurité nationale et de la défense a enfreint une directive de la Régie interne.

Il est vrai que la Régie interne a décidé le 12 mars 2009 d'autoriser son comité directeur à régler les différends relatifs aux contrats et aux factures quand le président et le vice-président d'un comité n'arrivent pas à s'entendre et que leur comité directeur n'arrive pas à régler la question non plus. Cependant, cette décision n'a pas été soumise à l'approbation du Sénat. C'est là un point important.

Le *Règlement administratif du Sénat* interdit à la Régie interne de traiter de questions législatives ou procédurales ou de diriger les délibérations d'un autre comité sans l'approbation expresse du Sénat. Or, comme la directive du 12 mars est d'ordre largement administratif, elle déborde le cadre des questions relevant directement du Président.

Par contre, l'article 96(4) du Règlement prévoit que les sous-comités « feront rapport de leurs travaux » au comité. Le comité principal conserve donc toujours le contrôle de ses sous-comités. C'est ce qui semble s'être passé dans le cas présent, quand le Comité de la sécurité nationale et de la défense a approuvé les contrats. N'empêche que, vu le chevauchement des responsabilités dans cette affaire, il serait peut-être bon que les instances compétentes se penchent là-dessus.

Un autre point de litige touche au changement apporté à la composition du comité à la réunion du 10 juin au cours d'un vote, mais avant l'annonce du résultat. L'article 85(4) du Règlement traite de la marche à suivre pour changer la composition d'un comité tandis que l'article 85(5) exige que l'avis soit signé par le leader compétent ou le sénateur désigné par lui. Dans le cas présent, on semble avoir utilisé un avis photocopié signé par le whip de l'opposition, qui a été désigné par le leader de l'opposition. Il est à retenir ici que le changement s'est fait pendant un vote. Le Règlement est muet à ce sujet spécifique, mais l'article 66(4) exige clairement qu'un sénateur soit à l'intérieur de la barre du Sénat pour pouvoir voter quand une question est mise aux voix.

On pourrait en conclure dans le cas d'un comité qu'au moment d'un vote, un sénateur doit à la fois se trouver dans la salle et être membre du comité. Le commentaire 818(2) de la sixième édition de Beauchesne va dans ce sens : « On suppose fermées à clef les portes d'une salle de comité au cours d'un vote. Le président du comité ne tient aucun compte du suffrage d'un député qui était absent au moment où la question a été mise aux voix ». Ce qui s'est passé le 10 juin ne semble pas entièrement conforme à l'usage. Il reste toutefois que, conformément à l'article 65(2) du Règlement : « À défaut d'une demande de vote par appel nominal, la décision du Président est finale ». Dans le cas présent, semble-t-il, la motion a été déclarée adoptée sans qu'on ait demandé de vote par appel nominal. Pour parer à toute incertitude, elle a été remise aux voix le 15 juin et de nouveau adoptée, cette fois à l'issue d'un vote par appel nominal.

Une troisième question a trait à l'abrogation d'une motion déjà adoptée. À cet égard, il faut prendre en considération plusieurs dispositions du Règlement. L'article 65(5), qui reprend essentiellement l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, établit que « Les questions soulevées au Sénat se décident à la majorité des voix », le Président pouvant toujours voter. Or, les articles 63(2) et 58(2) du Règlement exigent la majorité des deux tiers. L'article 63(2), qui traite de l'abrogation, se lit comme suit : « Tout ordre, résolution ou autre décision du Sénat peut être abrogé à cinq jours de préavis, si au moins les deux tiers des sénateurs présents votent en ce sens ». Fait exception à cette règle l'article 77, qui permet le réexamen d'un article d'un projet de loi qui n'a pas encore franchi l'étape de la troisième lecture.

Normalement, ces règles de votation et leurs exceptions s'appliqueraient aux comités. Cependant, le Règlement contient une autre disposition disant expressément que les décisions en comité se prennent à la majorité. Cet article, l'article 96(1), se lit comme suit : « Toute question dont est saisi un comité particulier se décide à la majorité des voix, y compris celle du président. S'il y a égalité des voix, le résultat est considéré comme négatif ».

Par ailleurs, les motions d'abrogation proprement dites sont rares, et il pourrait être utile d'examiner dans quels cas elles sont nécessaires. Voici ce qu'on peut lire dans *Odgers' Australian Senate Practice* (12^e édition), à la page 181 :

À proprement parler, l'abrogation a pour effet rétrospectif d'annuler ou de casser une décision comme si elle n'avait jamais été prise. Les motions d'abrogation sont donc peu fréquentes : leur effet est rarement recherché.

Par conséquent, le moment et les modalités du recours à l'abrogation à la Chambre et en comité sont des questions qui gagneraient à être étudiées par le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

Une quatrième question a trait à la marche à suivre à l'égard des décisions du président d'un comité. L'article 18(2) du Règlement exige du Président qu'il « justifie [...] sa décision et précise l'article du Règlement ou les autres documents pertinents à la question qui font autorité ». Le président d'un comité de même que le Président du Sénat ont pour fonction principale de maintenir l'ordre et le décorum. Ils y parviennent en grande partie en appliquant de façon neutre et impartiale le *Règlement du Sénat*. Il faut prendre au sérieux les rappels au Règlement et ne pas les rejeter à la légère. Comme le Président du Sénat, le président d'un comité se doit d'éviter toute apparence d'action arbitraire. Il est lié par les règles que le Sénat lui-même se donne, comme le prévoit expressément l'article 96(7) du Règlement.

La transcription et l'enregistrement vidéo des délibérations du 15 juin montrent qu'à une occasion au moins un membre a voulu en appeler d'une décision. Cet appel n'a pas été accueilli alors que, suivant l'article 18(4) du Règlement, on peut en appeler sur-le-champ de presque toutes les décisions. Même compte tenu du caractère un peu confus de délibérations pendant lesquelles plusieurs sénateurs demandent la parole, le fait de ne pas accueillir un appel dérogerait à la procédure normale.

Le fait de ne pas avoir garanti la représentation minoritaire au comité directeur et d'avoir proposé des changements au calendrier des activités du comité sans vraiment tenir de consultations a également été soulevé. Quand les comités fonctionnent normalement et que leurs membres règlent les différends par un dialogue respectueux et coopératif, ces questions ne tendent pas à donner lieu à des plaintes. Le Règlement limite les membres d'un sous-comité à la moitié de ceux du comité principal et fixe un quorum de trois, mais il est muet sur les consultations à tenir et la représentation minoritaire. Si des questions aussi fondamentales font problème, c'est peut-être à cause du dysfonctionnement dont ont parlé des sénateurs des deux côtés.

Honorables sénateurs, les questions soulevées sont graves, et je tiens à remercier à nouveau tous ceux qui ont participé au débat.

Soucieux des intérêts de toutes les parties concernées, j'ai pris sur moi de rencontrer les leaders, les leaders adjoints et les whips du gouvernement et de l'opposition pour explorer les moyens de réduire les tensions et de rétablir la coopération essentielle à la bonne marche d'un comité. Comme les leaders sont membres d'office des comités, j'estime qu'ils sont particulièrement bien placés pour aider à régler les questions soulevées.

Honorables sénateurs, cette affaire ayant donné lieu à une question de privilège, il incombe au Président de statuer s'il y a matière à question de privilège au vu des critères énoncés à l'article 43(1) du Règlement.

En ce qui concerne le premier critère, celui du moment où la question est soulevée, les préoccupations exprimées ont trait à des points qui se développent depuis quelque temps. Il semble clair cependant que la réunion du 15 juin a servi d'élément déclencheur. J'estime donc que la question a été soulevée à la première occasion.

En ce qui concerne les deuxième et quatrième critères, à savoir que la question doit toucher directement au privilège et viser à corriger une infraction grave et sérieuse, je crois que les questions soulevées par le sénateur Wallin relèvent essentiellement de l'ordre et de l'administration et non du privilège. Il vaut donc mieux pour le moment laisser le comité régler lui-même ces questions. La tradition veut que les comités soient maîtres de leurs procédures du moment qu'ils respectent les règles établies par le Sénat.

En ce qui concerne le troisième critère, à savoir que la question de privilège doit « réclamer un correctif [...] en l'absence de tout autre processus parlementaire raisonnable », il est vrai que le sénateur Wallin s'est dite disposée à proposer une motion appropriée. Il y a, cependant, des motions qui auraient pu être proposées pour traiter de certaines des questions importantes qui ont été soulevées, dont une motion pour indiquer au comité la marche à suivre ou une motion guidant la conduite d'un membre.

À la lumière de tout ce qui précède, je constate que la stricte application des critères d'admissibilité des questions de privilège fixés par le *Règlement du Sénat* conduit à la conclusion que cette question de privilège n'est pas fondée. Cependant, dans le cas présent, l'ordre et le décorum qu'exige ce même Règlement laissent manifestement à désirer. Les honorables sénateurs devraient recourir à tous les moyens dont ils disposent pour remédier à la situation.

Déclarations de sénateurs

Le 29 septembre 2009

Journaux, p. 1249-1250

Le 15 septembre, le sénateur Tardif a invoqué le Règlement relativement à une déclaration faite par un sénateur précédemment au cours de la séance. Cette déclaration portait sur divers projets de loi du gouvernement, certains ayant déjà été adoptés et un, au moins, étant actuellement soumis au Sénat. Selon le sénateur Tardif, cette déclaration ne respectait pas les critères énoncés à l'article 22(4) du Règlement. Plusieurs sénateurs ont pris part au débat. Le sénateur Stratton a déclaré qu'à son avis, les caucus devraient discuter des sujets pouvant faire l'objet de déclarations afin de clarifier la question et de convenir des sujets pouvant être abordés et de ceux qu'il faudrait éviter.

Le Président a traité de la question de l'utilisation appropriée des déclarations de sénateurs dans plusieurs décisions récemment, en fait, dans quatre décisions au moins au cours des deux dernières années. Les honorables sénateurs ont été invités à recourir aux déclarations aux fins pour lesquelles elles ont été

conçues et, ce faisant, à respecter la dignité de cette honorable chambre. La suggestion du sénateur Stratton est intéressante, et j'espère qu'il y sera donné suite. Si elle ne règle pas le problème, le Président sera obligé d'intervenir. Il s'en remettra alors au pouvoir de maintenir l'ordre, conféré par l'article 18(1) du Règlement, pour interrompre la déclaration et accorder la parole à un autre honorable sénateur.

Déclarations de sénateurs

Le 30 septembre 2009

Journaux, p. 1263-1265

Honorables sénateurs, je remercie le sénateur Comeau d'avoir soulevé la question. Je trouve très utile que nous ayons ce dialogue sur cette question et j'apprécie d'entendre les différents points de vue.

Comme nous le savons, notre honorable assemblée tire ses origines de la Chambre des lords et, jusqu'à récemment, il n'y avait pas de Président à la Chambre des lords. Il y en a un maintenant. Il y a un lord qui préside ses assemblées. Auparavant, c'était le grand chancelier qui prenait place sur le Woolsack. Comme nous le savons tous, ce n'était pas le rôle du grand chancelier ou du lord prenant place sur le Woolsack de rendre une décision après un rappel au Règlement. Nous devrions y réfléchir et nous demander si nous ne devrions pas revenir à cette façon de faire. Votre humble serviteur serait heureux si c'était le cas.

Le Sénat est l'assemblée de tous les sénateurs. C'est pourquoi, quand nous prenons la parole, nous nous adressons à nos pairs, que nous appelons « honorables sénateurs ». Je sais qu'un bon nombre d'entre nous s'adressent au Président, mais la tradition est de s'adresser aux sénateurs. Notre assemblée est dirigée par tous les sénateurs, et le Président n'occupe pas un poste de premier parmi ses égaux. J'ai moi-même un siège dans notre assemblée et je peux en tout temps quitter mon fauteuil et m'asseoir à ma place pour participer au débat. Cela fait ressortir l'idée que chacun d'entre nous, au Sénat, est responsable du bon fonctionnement de notre assemblée et du maintien de l'ordre et du décorum.

Maintenant, pour le cas particulier des déclarations de sénateurs, je pense que nous faisons des progrès. Nous faisons des déclarations conformes au Règlement, mais tout règlement est écrit avec des mots par des êtres humains, et les humains ne sont généralement pas infaillibles, pas même quand ils rédigent des règlements.

Nous interprétons le Règlement de notre mieux. J'apprécie la suggestion du sénateur Comeau, qui me demande d'expliquer comment je perçois cette règle. C'est ce que j'ai tenté de faire hier, et à quatre autres occasions.

Voici toutefois ce que dit le paragraphe 22(4) du Règlement :

Après l'appel des « déclarations de sénateurs », les sénateurs peuvent, sans préavis, soulever des questions qu'ils jugent urgent de porter à l'attention du Sénat.

C'est le point que soulignait le sénateur Comeau à notre intention, c'est-à-dire qu'il appartient au sénateur qui prend la parole de déterminer s'il va faire sa déclaration. Il peut y songer, mais si la déclaration outrepassa le Règlement, alors, le Règlement a préséance sur le jugement prudent du sénateur.

Il est vrai que, quiconque occupe le fauteuil du président — et n'importe quel sénateur pourrait être appelé à le faire à n'importe quel moment — ne voudrait pas toujours se retrouver dans l'obligation de devoir se prononcer sur le discernement des sénateurs qui prennent la parole durant la période des Déclarations de sénateurs en fonction de ce qu'il juge conforme au paragraphe 22(4) du Règlement.

Toutefois, en entendant la déclaration du sénateur, — peut-être l'ai-je mal comprise et, si c'est le cas, je m'en excuse — j'ai pris sa déclaration pour l'avis d'interpellation qui est inscrit à la page 1395 du compte rendu, dans sa version anglaise et sa version française. Hier, si je me souviens bien, c'est en français que le sénateur Comeau a dit :

L'honorable Gerald J. Comeau (leader adjoint du gouvernement) : Honorables sénateurs, je donne avis, au nom du gouvernement, que, dans deux jours :

J'attirerai l'attention du Sénat sur *Le plan d'action économique du Canada — Troisième rapport aux Canadiens*, déposé à la Chambre des communes le 28 septembre 2009 par le ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités, l'honorable John Baird, C.P., député, et au Sénat le 29 septembre 2009.

Je constate que cela n'est pas dans le Feuilleton d'aujourd'hui, mais un avis a été donné. Je ne sais pas trop si, techniquement, il y a une distinction, mais je crois qu'il est préférable de faire preuve de prudence. Je crois que nous devons exercer un jugement prudent.

Nous faisons partie d'un corps politique et, dans notre système hérité de Westminster, les corps politiques sont de bonnes choses. Ils sont le moteur de notre système. Aucun d'entre nous n'est offensé par des observations et des interventions purement politiques. Nous sommes dans un corps politique et l'existence de partis politiques dans notre système de gouvernement est une bonne chose.

Cela étant dit, si j'ai fait erreur, je m'en excuse. Je remercie à nouveau les sénateurs d'avoir respecté l'article 22 de notre Règlement pendant la période des déclarations.

Question de privilège — Départ de témoins en comité et une conférence de presse

Le 28 octobre 2009

Journaux, p. 1384-1386

Le 6 octobre dernier, le sénateur Fraser a soulevé une question de privilège en vertu de l'article 43 du Règlement, à propos d'une réunion tenue le 1^{er} octobre par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, comité qu'elle préside. Pour résumer la situation, le comité avait reporté la date prévue pour l'étude article par article du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine), afin d'entendre les ministres de la Justice et procureurs généraux de l'Alberta et du Manitoba. À la réunion du 1^{er} octobre, tout juste avant midi, l'un des ministres a dit qu'ils devaient tous deux partir afin de prendre l'avion. Cela empêchait certains sénateurs de terminer leurs discussions avec les ministres, mais ceux-ci acceptaient de répondre par écrit à leurs questions. Le sénateur Fraser a expliqué qu'au lieu de se rendre directement à l'aéroport, les ministres se sont plutôt rendus à une conférence de presse prévue avec le ministre fédéral de la Justice et procureur général, conférence au cours de laquelle le ministre fédéral a exhorté le Sénat à adopter le projet de loi C-25 sans tarder et sans amendement.

Trois points préoccupaient le sénateur Fraser à propos de cette situation. Premièrement, le sénateur a déclaré que le comité avait délibérément été induit en erreur quant à la raison pour laquelle les ministres provinciaux devaient quitter la réunion. Deuxièmement, elle a soutenu que la conduite des travaux du comité avait été entravée car la réunion avec les ministres avait pris fin plus tôt que réellement nécessaire. Troisièmement, elle a laissé entendre que les travaux du comité avaient été attaqués par certaines déclarations faites à la conférence de presse. Le sénateur Fraser a déploré l'outrage qui, à son avis, avait été fait au comité et elle a affirmé qu'il y avait eu atteinte aux privilèges du comité.

Le sénateur Wallace ne partageait pas cet avis. Il a souligné que ces allégations étaient graves, surtout lorsqu'elles visent des ministres de la Couronne. Faisant valoir que les ministres provinciaux avaient passé devant le comité plus de temps que ce qu'on leur avait laissé entendre et qu'ils s'étaient engagés à répondre par écrit à un certain nombre de questions des sénateurs, il a conclu que les ministres avaient collaboré avec le comité. Même s'ils avaient un avion à prendre, ils n'ont pas mentionné d'heures précises de vol et n'ont pas été interrogés non plus à ce sujet. Selon le sénateur Wallace, il n'y avait là ni outrage ni tentative de tromper le comité. Le sénateur Wallace a rejeté l'idée voulant que les ministres aient à justifier leur emploi du temps après leur comparution et a aussi rejeté l'idée voulant que le ministre fédéral ait tenté d'influencer ou de manipuler les travaux du comité. Enfin, il s'est interrogé sur la façon de procéder pour soulever une question de privilège découlant d'un incident survenu en comité. Il a dit qu'il croyait que la question pouvait être soulevée uniquement au moyen d'un rapport de comité. Pour étayer ses dires, il a cité Erskine May, le Beauchesne, et le Marleau et Montpetit.

Le sénateur Tardif a ensuite déclaré que les ministres avaient prétexté l'obligation de prendre l'avion tandis qu'ils se rendaient à une conférence de presse ce qui, à son avis, dénotait un manque de respect à l'égard du comité et avait nui à la capacité du comité de respecter son ordre de renvoi, à savoir étudier le projet de loi C-25 et en faire rapport. Puis, le sénateur Cools a passé en revue des extraits des délibérations du comité. Elle a souligné que le comité avait agi de bonne foi et a dit sentir une certaine déception face au déroulement des événements. Le sénateur Brown, pour sa part, a fait remarquer que les ministres croyaient qu'ils avaient un engagement d'une heure et qu'ils avaient organisé le reste de leur temps en conséquence.

Avant d'aborder cette question de privilège, il convient de traiter du point de procédure soulevé par le sénateur Wallace concernant la façon de soumettre au Sénat une question de privilège survenant en comité. Bon nombre d'autorités parlementaires disent effectivement qu'une telle question ne doit être prise en considération, sauf dans de rares cas, qu'après présentation d'un rapport par le comité concerné. Or, l'article 43(1)b) du *Règlement du Sénat* établit qu'une question présumée de privilège peut être soulevée en vertu du processus spécial si elle touche « aux privilèges du Sénat, d'un de ses comités ou d'un sénateur ». Par conséquent, l'article 43 peut être invoqué pour soulever des questions de privilège découlant des travaux d'un comité même si un rapport du comité demeure un autre moyen possible, comme le suggèrent les autorités.

Pour en revenir à la situation qui nous occupe, cette présumée question de privilège comprenait deux aspects précis, le premier étant la raison pour laquelle les ministres provinciaux avaient quitté la réunion et le second, les commentaires faits à la conférence de presse tenue ultérieurement et la question importante de l'indépendance du Sénat en tant que chambre du Parlement.

En ce qui concerne le premier de ces points, l'incident survenu à la réunion du comité le 1^{er} octobre peut être perçu comme un malentendu à propos de la durée de la comparution, malentendu qui a eu des conséquences vexatoires. Les témoins n'avaient pas été obligés de comparaître et n'avaient pas non plus reçu l'ordre de rester à la réunion jusqu'à ce qu'on leur signifie leur congé. Ils étaient venus de leur plein gré et avaient, semble-t-il, organisé leur journée en croyant que leur comparution aurait une durée précise. Si l'on accepte cette prémisse, la suite des événements ne paraît pas déraisonnable.

Le deuxième point de cette question de privilège a trait à des aspects fondamentaux de notre structure de gouvernance. Notre régime parlementaire repose sur des règles écrites et non écrites et des traditions de longue date. Si notre pays jouit d'une grande liberté et de ses droits, cela tient largement au fait que nous comprenons et respectons des principes de base et reconnaissons les différents rôles du pouvoir exécutif et du Parlement.

Le Parlement a trois composantes : la reine, le Sénat et la Chambre des communes. Chacune est distincte et autonome, mais toutes doivent agir de concert pour garantir l'adoption des lois. En ce qui concerne les deux chambres, les communications se font au moyen de messages, qui reflètent les décisions prises. Ni l'une ni l'autre des chambres n'est formellement informée des détails du déroulement des travaux de l'autre endroit. Il est essentiel que chaque chambre respecte l'indépendance de l'autre. Comme le Comité du Règlement l'indiquait dans son quatrième rapport, adopté par le Sénat le 23 juin, toute tentative d'exercer des pressions indues sur le Sénat pour qu'il adopte rapidement une mesure législative « est incompatible avec l'autonomie et l'indépendance du Sénat ». « Le Sénat ne peut être contraint à adopter un projet de loi ni de l'adopter dans un certain délai », pouvait-on lire dans ce rapport. Cela souligne le fait que le pouvoir exécutif n'a pas pour rôle de dicter au Parlement ou à ses composantes la conduite à adopter.

Néanmoins, il faut reconnaître que les parlementaires des deux chambres — qu'ils soient ministres ou non — suivent avec intérêt les mesures législatives qu'ils parrainent et en font la promotion. Les parlementaires ne se bornent pas à présenter des projets de loi et à les laisser suivre leur cours, mais ils surveillent leur progression, demandent qu'on y donne suite, discutent, négocient et cherchent à en arriver à des résultats satisfaisants. Ce processus est peut-être plus visible en comité. Si des lacunes sont constatées à propos d'un projet de loi, le parlementaire qui le parraine doit souvent multiplier les efforts pour qu'il y soit remédié.

On peut considérer que les commentaires faits à la conférence de presse du 1^{er} octobre font partie du processus visant à faire franchir les différentes étapes à un projet de loi. Le ministre a exhorté le Sénat à adopter ce projet de loi sans tarder. Il va sans dire que ces remarques n'obligeaient aucunement le comité à faire quoi que ce soit. Le comité allait traiter le projet de loi C-25 selon les règles et usages en vigueur au Sénat. Dans les faits, le comité a effectivement recommandé des amendements, mais le Sénat ne les a pas acceptés et il a adopté le projet de loi tel quel. Ce qui importe, honorables sénateurs, c'est que le Sénat a conservé toute latitude pour ce qui est d'adopter ou de rejeter le projet de loi, avec ou sans amendements. Rien de ce qui a été dit à la conférence de presse n'a entaché les droits et rôles fondamentaux du Sénat.

L'incident du 1^{er} octobre étant ainsi compris, examinons maintenant la question de privilège à la lumière des critères énoncés à l'article 43(1). Le sénateur Fraser a expliqué pourquoi elle n'avait pas pu soulever la question avant, ce qui répond au premier critère. Elle s'est aussi dite prête à proposer que la question soit renvoyée au Comité du Règlement pour qu'un examen détaillé puisse être fait, ce qui répond au troisième critère. En ce qui concerne le deuxième critère — que la question touche directement aux privilèges — et le quatrième critère — que la question vise à corriger une infraction grave —, on peut arriver à la conclusion, après réflexion et compte tenu des points déjà mentionnés, que ces critères n'ont pas été respectés. On peut conclure que les ministres provinciaux ont agi de manière raisonnable d'après leur compréhension du déroulement prévu de leur comparution. Les commentaires faits à la conférence de presse ont peut-être offusqué certains sénateurs, mais ils n'ont aucunement influé sur la façon dont le Sénat pouvait traiter du projet de loi C-25 ni restreint le rôle de cette chambre dans le processus parlementaire.

Par conséquent, les critères de l'article 43(1) du Règlement n'ayant pas été respectés, la question de privilège n'est pas fondée à première vue.

Question de privilège — Certaines déclarations faites au sujet des travaux du Sénat

Le 28 octobre 2009

Journaux, p. 1386-1387

Le 20 octobre dernier, le sénateur Comeau, leader adjoint du gouvernement au Sénat, a soulevé une question de privilège pour contester l'exactitude d'un communiqué de presse du sénateur Cowan, leader de l'opposition au Sénat, de propos qu'il avait tenus en entrevue et de déclarations figurant dans un blog du sénateur Mitchell. Ce communiqué, ces propos et ces déclarations portaient sur le traitement accordé par le Sénat au projet de loi C-25 et les procédures en vigueur au Sénat. Le sénateur Comeau estimait qu'ils avaient déformé les décisions prises par le Sénat et entraîné une mauvaise interprétation de son rôle et de son poste. Par conséquent, il a jugé qu'il y avait outrage.

Le sénateur Comeau a notamment critiqué la déclaration selon laquelle les sénateurs conservateurs avaient refusé l'offre d'étudier et de mettre aux voix le projet de loi le 8 octobre. Le sénateur Comeau a soutenu que le compte rendu montre bien qu'aucune proposition de ce genre n'a été faite. Il a aussi dénoncé les allégations selon lesquelles le gouvernement aurait empêché le Sénat de se réunir le 9 octobre. Le gouvernement, a-t-il dit, ne contrôle pas le calendrier du Sénat et n'importe quel sénateur aurait pu s'opposer à la permission demandée, ce qui aurait obligé le Sénat à siéger le vendredi. Le sénateur Comeau a soutenu que ces déclarations avaient donné lieu à la parution, dans les journaux, d'articles contenant des renseignements erronés, ce qui a mené à une mauvaise interprétation du rôle des sénateurs et de leur poste, y compris de son rôle et de son poste.

Le sénateur Cowan a rejeté l'interprétation des événements du 8 octobre donnée par le sénateur Comeau. Il a repris le communiqué en détail, soulignant qu'il reflétait bien la situation et qu'il n'avait aucunement affecté les droits ou privilèges des sénateurs. Le sénateur Mitchell, pour sa part, a nié que des propos tenus dans son blog aient pu nuire à un sénateur, précisant qu'ils s'inscrivaient dans un vaste débat public et qu'ils ne constituaient pas une atteinte au privilège. Le sénateur Cools s'est aussi interrogée sur le bien-fondé de cette question de privilège, n'arrivant pas à voir quel privilège avait été enfreint.

Je voudrais remercier tous les honorables sénateurs qui ont contribué au débat sur cette question de privilège. Il incombe maintenant au Président d'évaluer la présumée question de privilège à la lumière des critères énoncés à l'article 43(1) du Règlement. Mais auparavant, il faut mentionner que la plainte du sénateur Comeau a respecté, en général, la condition prévue à l'article 45 à savoir que, lorsqu'un sénateur « dénonce comme violation de privilège une déclaration faite dans un organe d'information publique », il « doit préciser de quelle déclaration, organe d'information et violation de privilège il s'agit ».

Le premier critère de l'article 43(1) est le suivant : la question présumée de privilège doit « être soulevée à la première occasion ». Comme le sénateur Comeau l'a soulevée à la première séance ayant suivi les événements, il a clairement répondu à ce critère. De même, en ce qui concerne le troisième critère, que la question soit soulevée pour « réclamer un correctif », le sénateur Comeau a indiqué qu'il était prêt à présenter une motion pour renvoyer la question au Comité du Règlement.

Les deuxième et quatrième critères peuvent être examinés ensemble. En vertu de ces dispositions, la question doit « viser à corriger une infraction grave et sérieuse » et « toucher directement aux privilèges du Sénat, d'un de ses comités ou d'un sénateur ». Dans le cas présent, il existe de toute évidence une importante divergence d'opinion quant aux événements survenus le 8 octobre. Certains honorables sénateurs ont interprété ces événements d'une façon, tandis que d'autres les ont interprétés d'une manière complètement différente.

Le commentaire 62 de la 6^e édition du *Beauchesne* peut éclairer les honorables sénateurs à cet égard. Ce commentaire se lit comme suit : « ...dans le contexte de l'outrage, il me semble que pour être assimilées à un outrage, les démarches ou les déclarations relatives à nos délibérations ou à la participation des

députés devraient non seulement être erronées ou inexactes, mais plutôt être délibérément fausses ou inconvenantes et comprendre un élément de tromperie ».

Dans le cas présent, le fait que ces interprétations soient si différentes constitue-t-il vraiment « une infraction grave et sérieuse » aux privilèges? Le Sénat a-t-il été brimé dans sa façon de traiter le projet de loi C-25? Les sénateurs sont-ils encore libres d'exercer leurs droits et responsabilités comme ils l'entendent?

Le sénateur Comeau s'est sûrement senti lésé par les déclarations qui ont été faites, et non sans raison. Toutefois, dans l'ensemble, les exigences prévues aux deuxième et quatrième critères ne semblent pas avoir été respectées. Par conséquent, la question de privilège n'est pas fondée à première vue.

Déclaration du Président — Période des questions

Le 19 novembre 2009

Journaux, p. 1471-1472

Honorables sénateurs, il incombe à la présidence de maintenir l'ordre et de s'assurer que le déroulement des délibérations du Sénat soit conforme aux règles et aux principes énoncés dans les ouvrages de procédure. Le recours aux questions complémentaires pendant la période des questions a attiré mon attention.

Tous les sénateurs ont le droit de poser des questions. Le temps dont nous disposons est limité par le Règlement. La présidence est mal à l'aise à l'idée qu'un certain nombre de sénateurs qui ont indiqué qu'ils voudraient poser une question ne peuvent le faire en raison des nombreuses questions complémentaires qui sont posées. Par équité à l'égard de tous les sénateurs qui ont le droit de poser des questions, il est important de revoir quand une question complémentaire est recevable.

Dans la 23^e édition d'Erskine May, on peut lire que :

Une question complémentaire ne peut faire référence qu'à la réponse qui a suscité cette question; elle ne doit pas être lue, ni être trop longue, ni faire référence à une réponse précédente, ni être posée à un autre [...]

Donc, pour être recevable, une question complémentaire doit réellement porter sur l'information contenue dans la réponse donnée par la présidence d'un comité ou le ministre. Je voulais attirer l'attention des sénateurs sur ce fait.

Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale

Le 1^{er} décembre 2009

Journaux, p. 1516-1517

Le 17 novembre, le sénateur Oliver a invoqué le Règlement relativement au projet de loi S-241, Loi modifiant la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières (cartes de crédit et de débit), soutenant que ce projet de loi devrait être accompagné d'une recommandation royale et qu'il n'aurait pas dû émaner du Sénat.

Selon le sénateur Oliver, le projet de loi S-241 ajoute un objet supplémentaire à la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières* en créant un nouvel organisme de surveillance, ce qui exigera inévitablement du personnel et des ressources supplémentaires. Il a déclaré qu'une recommandation royale est nécessaire si l'on veut élargir ainsi l'objet de la Loi. Le sénateur Oliver a parlé de diverses décisions de l'autre endroit, ses préoccupations étant partagées par le sénateur Comeau.

Les sénateurs Fraser et Tardif ont remis ce point de vue en question. Le sénateur Fraser a souligné l'importance de se baser sur les précédents au Sénat, faisant valoir qu'ils ont établi que des projets de loi qui n'impliquent que des coûts secondaires entrant dans le cadre de la loi existante peuvent émaner du Sénat. Le sénateur Tardif a ensuite rappelé qu'il importait de s'en tenir uniquement à ce qui est exigé ou autorisé par le projet de loi à l'étude. Elle a aussi renvoyé à diverses décisions rendues au Sénat.

Les sénateurs Banks et Cools se sont également demandé si le rappel au Règlement était justifié. Le sénateur Banks ne voyait pas en quoi le projet de loi S-241 crée un nouvel organisme, car la nouvelle fonction serait confiée à un organisme existant. Le sénateur Cools a ensuite expliqué que le projet de loi ne porte pas d'affectation de crédits et n'impose pas de taxe ou d'impôt. C'est pourquoi elle n'était pas d'accord pour dire qu'il outrepasserait les limites des projets de loi émanant du Sénat. Elle a ensuite cité des dispositions pertinentes de la Constitution et du *Beauchesne*.

Pour sa part, le sénateur Ringuette, qui parraine le projet de loi, a précisé que le projet de loi S-241 ne créerait aucun nouvel organisme et qu'un organisme existant, le Bureau du surintendant des institutions financières, serait chargé de la nouvelle fonction. Se portant à la défense du projet de loi, elle a aussi renvoyé à une décision rendue au Sénat et à Erskine May.

Je remercie tous les honorables sénateurs qui ont participé au débat sur ce rappel au Règlement. Cette affaire a trait fondamentalement à la prérogative financière de la Couronne. Comme nous pouvons le lire à la page 831 de la deuxième édition de *La procédure et les usages de la Chambre des communes* : « Dans le régime canadien, seule la Couronne peut engager des dépenses publiques et le Parlement peut seulement autoriser les dépenses recommandées par le gouverneur général ». Ce principe se reflète dans l'article 81 du *Règlement du Sénat* qui stipule que « [l]e Sénat ne doit pas procéder à l'étude d'un projet de loi comportant l'affectation de fonds publics, sauf si, à la connaissance du Sénat, le représentant de la Reine a recommandé cette affectation ». Cet article comprend certaines des mesures prévues dans les articles 53 et 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

L'actuelle *Loi sur le Bureau du Surintendant des institutions financières* a pour objet d'« assujettir les institutions financières et les régimes de pension au contrôle réglementaire ... en vue d'accroître la confiance du public envers le système financier canadien ». Le projet de loi S-241 ajouterait à la Loi un objet supplémentaire concernant l'utilisation des cartes de débit et de crédit. On peut considérer que cet objet se rattache directement à l'objet actuel de la Loi, étant donné que les cartes de crédit et de débit constituent des éléments essentiels, voire des parties intégrantes, d'un système financier moderne et des opérations des institutions financières.

Le projet de loi S-241 ne renferme pas de dispositions portant affectation de fonds publics. Le surintendant des institutions financières est un poste qui existe déjà et qui est soutenu par un bureau, lequel est financé par des crédits permanents et des cotisations prélevées auprès d'organismes réglementés. C'est à ce bureau que reviendrait cette nouvelle fonction. C'est le surintendant qui serait chargé de consulter d'autres organismes déjà existants.

Pour dire les choses clairement, le projet de loi S-241 ne prévoit pas de nouvelles embauches ni d'autres dépenses. Même si les changements qu'il propose peuvent exiger des rajustements sur le plan administratif, les arguments avancés n'ont pas permis de déterminer en quoi cette nouvelle responsabilité entraînerait automatiquement de nouvelles dépenses de fonds publics, au lieu de l'utilisation de fonds existants, ni en quoi ces dépenses seraient « nouvelles et distinctes ». L'objet qui sera ajouté par le projet de loi S-241 cadre avec les rôles généraux et les fonctions actuelles du Bureau du surintendant des institutions financières. À la lumière de l'information disponible, ce rappel au Règlement n'est pas fondé, et le débat sur la motion de deuxième lecture peut se poursuivre.

Déclaration du Président — Actes contre les édifices du Parlement

Le 8 décembre 2009

Journaux, p. 1549

Comme vous le savez, dix-neuf personnes ont grimpé hier sur le porche surmontant l'entrée du Sénat ainsi que sur le toit de l'édifice de l'Ouest.

Des sénateurs et des membres de leur personnel et de l'Administration ont eu de la difficulté à accéder au Parlement. Il a fallu déranger les intervenants d'urgence pour déloger les manifestants, et d'autres difficultés ont également été causées.

Ces individus voulaient faire passer un message au gouvernement, mais c'est le Parlement qui, en fin de compte, a fait les frais de leur coup d'éclat.

Honorables sénateurs, nous sommes tous d'accord qu'il s'agissait d'un acte déplorable, portant atteinte à la dignité du Parlement.

Le Sénat est offensé par ce manque total de respect à son égard et à l'égard de l'ensemble du Parlement, cette institution qui défend et protège les droits et libertés de tous les Canadiens.

J'espère sincèrement, comme tous les sénateurs, je crois, que cet acte sera considéré comme un affront non seulement au Parlement, mais aussi à tous les gens que nous représentons.

Recevabilité des amendements de comité

Le 9 décembre 2009

Journaux, p. 1588-1589

Le 8 décembre, le sénateur Comeau a invoqué le Règlement au sujet du douzième rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales, lequel propose des amendements au projet de loi C-51, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 janvier 2009 et mettant en œuvre d'autres mesures. Ce rapport avait été présenté plus tôt au cours de la journée et inscrit à l'ordre du jour de la prochaine séance, pour examen.

Le sénateur Comeau a essentiellement trouvé à redire au fait que les amendements contenus dans le rapport ne se rapportaient pas au projet de loi C-51. Il a renvoyé à cet égard à la deuxième édition de *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, qui dit, aux pages 766-767, qu'un « amendement est irrecevable s'il vise à modifier un texte législatif dont le comité n'est pas saisi ou s'il vise à modifier un article de la loi existante, sauf si celle-ci est explicitement modifiée par un article du projet de loi ». Des limites semblables figurent dans le commentaire 698(8) du Beauchesne qui indique qu'un amendement est irrecevable :

- a) s'il vise à modifier un texte législatif dont le comité n'est pas saisi;
- b) s'il vise à amender des articles de la loi que le projet modifie, à moins que les articles en question ne soient précisément visés par une disposition du projet de loi.

Le sénateur Comeau a expliqué que les amendements contenus dans le rapport portent sur la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*. Même si le projet de loi C-51 propose effectivement des modifications de cette loi, les articles qu'il vise diffèrent de ceux dont il est question dans le rapport. Ce qui a amené le sénateur à dire que les amendements proposés dans le rapport sont irrecevables.

Plusieurs autres sénateurs ont participé au débat. Certains ont soutenu que, puisque le projet de loi C-51 rouvre la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, n'importe quelle disposition de cette loi peut être modifiée. D'autres, par ailleurs, ont souligné l'importance, pour les comités, de ne pas outrepasser leurs mandats. Des préoccupations ont aussi été exprimées au sujet de la nature très vaste de certaines lois d'exécution du budget introduites récemment. Enfin, le sénateur Ringuette, qui avait proposé les amendements en comité, les a défendus.

Comme les honorables sénateurs le savent, tout amendement proposé en comité doit respecter le principe et la portée du projet de loi et être pertinent. En général, on considère que le principe d'un projet de loi est l'idée qui le sous-tend. La portée du projet de loi correspond aux paramètres fixés par le projet de loi pour atteindre les buts ou objectifs visés, ou aux mécanismes généraux envisagés pour parvenir aux fins voulues. Enfin, la pertinence concerne la mesure dans laquelle un amendement se rapporte à la portée ou au principe du projet de loi à l'étude. Un amendement doit respecter le principe du projet de loi visé, cadrer avec sa portée et être pertinent.

Comme le sénateur Comeau l'a souligné, normalement, un amendement ne devrait pas être proposé s'il vise à modifier une loi existante, sauf si le projet de loi à l'étude propose de modifier la loi en question. En outre, de façon générale, seuls les aspects de la loi initiale que vise déjà le projet de loi peuvent être modifiés. À la Chambre des communes, cela semble avoir été interprété de manière très stricte. En effet, un amendement qui ne respecte pas ces critères, même s'il est directement pertinent ou s'il vise à corriger une omission non intentionnelle, ne sera pas accepté.

Comme c'est souvent le cas et compte tenu de son approche particulière, le Sénat n'a pas été aussi strict à cet égard. Même s'il s'agit d'une situation plutôt rare, la pratique veut qu'une proposition d'amendement à un projet de loi modifiant une loi existante puisse porter sur des articles de la loi initiale qui ne sont pas modifiés par le projet de loi, à condition qu'il existe un lien étroit et direct entre un article du projet de loi et le changement à la loi initiale qui est visé par la proposition d'amendement.

Cela dit, on peut lire dans le sommaire du projet de loi C-51 que ce projet de loi modifie la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* « afin de remédier aux répercussions d'un défaut de coordination entre deux lois modificatives ». Or, les amendements proposés dans le douzième rapport visent à placer les caisses de retraite non capitalisées des retraités et des employés sur le même pied que les créanciers lorsqu'une société déclare faillite. Sans vouloir parler ici du caractère souhaitable ou non des changements proposés par le rapport, ils vont au-delà de la nature assez limitée des amendements proposés par le projet de loi.

Le rappel au Règlement est fondé, et les amendements contenus dans le rapport sont irrecevables.

Comme il contenait uniquement des amendements jugés irrecevables, le rapport perd tout contenu. Par conséquent, il ne propose aucun amendement au projet de loi C-51 et, conformément à l'article 97(4) du Règlement, il est considéré comme adopté. La prochaine question sur laquelle le Sénat doit se prononcer est donc une question de procédure à savoir : « Quand lirons-nous ce projet de loi une troisième fois? ». Pour dire les choses clairement, il s'agira de la troisième du projet de loi sans amendement.

Question de privilège — Commentaires dans un communiqué de presse

Le 14 décembre 2009

Journaux, p. 1654-1657

Les chambres de notre Parlement, le Sénat tout comme la Chambre des communes, possèdent toutes deux des droits et des immunités qui protègent leurs membres et leurs travaux de toute ingérence indue. Ces droits et immunités constituent le « privilège parlementaire » et sont un élément important du droit du Parlement.

L'importance fondamentale du privilège est reconnue à l'article 43(1) du Règlement, qui se lit comme suit :

Il incombe à chaque sénateur de préserver les privilèges du Sénat. Une atteinte aux privilèges d'un sénateur touche aux privilèges de tous les sénateurs et à la capacité du Sénat de s'acquitter de [ses] fonctions ...

Grâce au privilège, le Sénat peut, notamment, convoquer des témoins, prendre des mesures disciplinaires contre ses membres, et considérer comme un outrage toute action ou conduite qui, à son avis, porte préjudice à l'autorité ou à la dignité de notre chambre, même si elle ne porte atteinte à aucun privilège particulier.

Depuis longtemps, la définition standard de la nature et du but du privilège parlementaire est celle qu'on trouve dans *Erskine May's Parliamentary Practice*. Dans la 23^e édition, à la page 74, on peut lire que :

Le privilège parlementaire est la somme des droits particuliers à chaque chambre, collectivement, ... et aux membres de chaque chambre individuellement, faute desquels il leur serait impossible de s'acquitter de leurs fonctions. Ces droits dépassent ceux dont sont investis d'autres organismes ou particuliers.

Cette définition établit clairement qu'un élément essentiel du privilège est le besoin de ces droits et immunités qu'ont les chambres et les parlementaires pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions.

Le 3 décembre 2009, après avoir donné les avis requis oralement et par écrit, le sénateur Cools a soulevé une question de privilège. Dans son intervention, le sénateur a parlé d'un communiqué émis le 2 décembre 2009 par Benjamin Perrin, un professeur adjoint de droit à l'Université de la Colombie-Britannique. Ce communiqué portait sur le projet de loi C-268, Loi modifiant le Code criminel (peine minimale pour les infractions de traite de personnes âgées de moins de dix-huit ans), et renfermait une déclaration selon laquelle le sénateur avait bloqué l'étude du projet de loi au Sénat en ajournant unilatéralement le débat sur la question. On pouvait également y lire qu'en raison de l'inaction du sénateur Cools, « les trafiquants d'enfants présumés dans une affaire annoncée aujourd'hui à Calgary pourront profiter des peines laxistes prévues par la loi actuelle. Le Sénat doit agir ».

Le sénateur Cools a déclaré que ce communiqué montrait une méconnaissance des pratiques parlementaires et de la procédure au Sénat, en particulier. Comme elle l'a fait remarquer, l'ajournement est une décision du Sénat et non le résultat d'une initiative unilatérale d'un seul sénateur. Elle a ajouté que, loin de bloquer l'avancement du projet de loi au Sénat, elle avait de bonne grâce cédé la parole au sénateur Dyck. La durée de l'inscription du projet de loi au Feuilleton au nom du sénateur Cools n'a rien d'exceptionnel.

Mais au-delà de ces points, le sénateur Cools a soutenu que ce communiqué constituait un acte d'intimidation à son endroit et, de manière plus générale, une tentative en vue de faire adopter le projet de loi précipitamment. À son avis les déclarations faites étaient fausses et formulées de façon à inciter d'autres personnes à la mépriser.

Les sénateurs Harb, Carstairs, Dyck, Fraser et Cowan se sont montrés plutôt sympathiques aux préoccupations du sénateur Cools, soulignant le manque de connaissance de la procédure au Sénat démontré par le communiqué ainsi que la nature choquante des propos véhiculés. L'historique du projet de loi C-268, tant au Sénat et qu'à la Chambre des communes, a aussi été analysé en détail. Le sénateur

Carstairs a fait plusieurs renvois au Beauchesne, réitérant l'importance de la liberté de parole, le droit le plus fondamental des parlementaires.

Pour sa part, le sénateur Comeau ne voyait pas, dans cette situation, matière à question de privilège. Il a parlé du droit de tous les Canadiens d'exprimer leur opinion et fait valoir que rien, dans le communiqué, ne constituait une menace directe ou de l'intimidation. Les sénateurs Di Nino et Martin ont abondé dans le même sens. Tout en faisant preuve de compréhension à l'égard du sénateur Cools, le sénateur Di Nino a souligné que l'objet du débat, ici, n'était pas le projet de loi comme tel ni la durée de son étude par le Parlement, mais la nécessité d'établir s'il y avait eu ou non atteinte au privilège parce qu'un Canadien avait exprimé ses opinions de façon critique.

Encore une fois, je remercie tous les honorables sénateurs qui ont pris part au débat sur cette question de privilège. Comme je l'ai déjà mentionné, les privilèges dont nous bénéficions, collectivement et individuellement, sont essentiels à l'exercice de nos fonctions. Les commentaires réfléchis et éclairés des sénateurs ont montré la mesure dans laquelle cela est compris.

Il incombe ici au Président de déterminer précisément s'il y a matière à question de privilège d'après les quatre critères énoncés à l'article 43(1) du Règlement. Pour cela, il faut nécessairement prendre en considération diverses questions plus vastes. La définition standard du privilège donnée par Erskine May a déjà été citée. Lorsque nous sommes confrontés à de telles situations, nous pouvons baser nos réflexions sur cette définition. Il ne faut pas oublier, cependant, que le privilège a évolué au fil des ans. Des questions considérées comme des atteintes au privilège ou des outrages à une époque moins démocratique ne sont plus considérées comme telles. Il fut un temps, par exemple, où ceux qui rapportaient les propos tenus au Parlement risquaient l'emprisonnement. Aujourd'hui, nous encourageons les médias à rendre compte de nos travaux.

Comme le philosophe anglais John Stuart Mill le soulignait dans *De la liberté*, il y a plus de 150 ans, le rôle des parlementaires ne consiste pas à priver le citoyen de sa liberté, surtout en ce qui concerne la liberté d'expression.

Nous comprenons aujourd'hui l'importance d'encourager la participation du public aux affaires nationales. Cela fait partie de cette démocratie vigoureuse qui est nôtre, au Canada. Des critiques bien informées de la part de membres du public et d'observateurs éclairés contribuent à la qualité des débats au Parlement et, par conséquent, à la qualité des mesures législatives et des politiques.

Mais avec les critiques utiles nous devons aussi nous attendre, trop souvent, à des commentaires irréfléchis, voire durs et blessants. Évidemment, ce n'est pas agréable, mais quiconque occupe un poste au Parlement, au cœur de la vie publique, s'expose à des critiques parfois injustifiées ou insensées.

Dans le cas présent, nous devons établir une distinction entre la question de privilège et le projet de loi C-268 comme tel. Des propos désobligeants ou choquants ne suffisent pas, à eux seuls, à porter atteinte au privilège. Il faut plutôt démontrer en quoi ces propos peuvent être raisonnablement interprétés comme une atteinte à un privilège précis. Il faut aussi faire preuve de prudence avant de parler d'outrage. Aux termes du commentaire 62 du Beauchesne, pour être assimilées à un outrage, les déclarations doivent être « délibérément fausses ou inconvenantes et comprendre un élément de tromperie ».

Dans le cas dont nous sommes saisis, il ne fait aucun doute que le communiqué renfermait des inexactitudes. Par exemple, le sénateur Cools n'a pas ajourné unilatéralement le débat sur le projet de loi C-268. Le processus prévu par le Règlement a été suivi, et c'est pourquoi le projet de loi est actuellement inscrit au nom du sénateur. Ce genre de malentendu n'est pas rare, et c'est pourquoi nous cherchons à faire connaître davantage le fonctionnement du Sénat.

Même si le sénateur peut prendre la parole sur le projet de loi si elle le souhaite, rien n'empêche d'autres sénateurs de faire de même, comme cela a été établi clairement dans des décisions antérieures. Par conséquent, on ne peut pas affirmer que le sénateur Cools a « bloqué » le projet de loi. En fait, rien n'empêchera le Sénat de se prononcer sur la motion de deuxième lecture, si telle est sa décision, à n'importe quel moment quand l'ordre de reprise du débat sera appelé.

En outre, certains des propos tenus dans le communiqué sont pour le moins exagérés. Il est erroné de laisser entendre qu'un seul sénateur est responsable de la façon dont des criminels sont traités par la loi. Il est également choquant qu'un lien soit sous-entendu entre ce sénateur et l'esclavage. Ces attaques personnelles ne sont guère utiles et peuvent même nuire à la cause visée.

Cela dit, nous devons nous demander en quoi les privilèges du sénateur Cools ont été affectés, surtout sa liberté d'expression? En quoi les privilèges du Sénat ont-ils été atteints? Le commentaire 69 du Beauchesne nous rappelle qu'« une réflexion peut être troublante, désagréable, voire choquante, mais qu'il ne peut y avoir matière à question de privilège que si elle empêche les [parlementaires] de faire leur travail convenablement ». Voici également ce qu'on pouvait lire dans un rapport du Comité du Règlement déposé à la troisième session de la 34^e législature et adopté par le Sénat le 10 juin 1993 :

Les réflexions défavorables à l'endroit d'un sénateur ou du Sénat peuvent constituer des atteintes au privilège, mais seulement dans la mesure où elles empêchent le sénateur ou le Sénat d'exercer leurs fonctions parlementaires. L'application du principe est donc très étroite, et il faut distinguer le privilège des actions en diffamation, auxquelles peuvent recourir tous les citoyens devant les tribunaux civils. Il est extrêmement difficile de se prévaloir de la protection offerte par cet aspect du privilège parlementaire.

Rien, dans le communiqué, n'a obligé le Sénat à modifier sa façon de traiter le projet de loi C-268, et rien d'ailleurs n'aurait pu le faire. Le sénateur Cools peut s'exprimer librement sur le projet de loi, sous réserve de nos usages et des dispositions du Règlement, et d'autres sénateurs peuvent faire de même. Rien n'a porté atteinte à la liberté d'expression du sénateur Cools et des autres sénateurs. Et, quand il le voudra, le Sénat rendra une décision sur la deuxième lecture du projet de loi C-268.

Pour ce qui est de l'outrage, le simple fait de ne pas connaître le Règlement du Sénat ne constitue pas une affirmation mensongère ou une tromperie délibérée. Rien ne nous permet de déduire autre chose dans le cas actuel. Il peut aussi être intéressant de noter que, lorsqu'il évoque des tentatives d'influencer le comportement de parlementaires, le Beauchesne semble envisager plus que des commentaires inconvenants ou désobligeants. Aux termes du commentaire 99, l'usage actuel veut que l'enquête soit confiée « aux forces de police ordinaires ». Cela laisse entendre beaucoup plus que de simples propos tenus dans un communiqué. Cela sous-entend des menaces directes, voire une intimidation physique.

Pour en revenir aux critères énoncés à l'article 43(1) du Règlement permettant de déterminer s'il y a matière à question de privilège, il est clair que la question a été soulevée à la première occasion. Quant à savoir si elle touche directement au privilège, cela n'est pas clair. Même si les propos tenus dans le communiqué étaient exagérés et que le sénateur Cools peut les trouver choquants, à juste titre, rien dans ces propos n'a porté atteinte au droit du Sénat de traiter du projet de loi C-268 comme bon lui semble. Tous les sénateurs peuvent encore s'exprimer librement. Quelques lignes d'un communiqué ne suffisent pas pour modifier les idées ou les actions des honorables sénateurs, encore moins de l'ensemble du Sénat. Par conséquent, il n'y a pas matière à question de privilège.

Prise de parole une deuxième fois au cours du débat

Le 14 décembre 2009

Journaux, p. 1666-1667

Le 10 décembre, le sénateur Cools a invoqué le Règlement au cours du débat sur une série d'amendements à la motion de troisième lecture du projet de loi C-6, Loi concernant la sécurité des produits de consommation. Le sénateur a remis en question la participation au débat du sénateur Comeau, car il lui semblait qu'il prenait la parole pour une deuxième fois.

Une courte chronologie des événements pourrait nous aider à mieux saisir ce qui s'est passé exactement. Lorsque la séance a repris à 20 heures, il y a eu des travaux préliminaires, puis le sénateur Comeau a proposé l'ajournement du débat sans y avoir participé. Après que la sonnerie eut retenti pendant une heure, la motion a été rejetée. Le sénateur Dallaire a alors pris la parole brièvement sur les amendements, après quoi le sénateur Comeau a proposé l'ajournement du Sénat. Cette motion a également été rejetée après que la sonnerie eut encore une fois retenti pendant une heure. Après le vote, le sénateur Comeau a pris la parole, et proposé ensuite l'ajournement du débat.

Le sénateur Cools s'est demandé si le sénateur Comeau aurait dû prendre la parole à ce moment-là. Plusieurs autres sénateurs ont exprimé des points de vue, variés, sur ce rappel au Règlement.

Les autorités parlementaires nous éclairent sur ce point. Voici ce qu'on peut lire à la page 601 de la deuxième édition de *La pratique et les usages de la Chambre des communes* : « Si un [membre] présente une motion dans le cadre de son discours (par exemple, un amendement ou une motion d'ajournement du débat), cela met automatiquement fin à son discours ». À la page 346 de la quatrième édition de Bourinot, il est indiqué que. « si un membre propose l'ajournement du débat et que la motion est rejetée, il perd son droit de parole sur la question principale ».

Comme c'est souvent le cas, le Sénat se montre souple dans ses pratiques, n'appliquant pas toujours ces dispositions de façon stricte. Cependant, étant donné que ce point a été soulevé, il est clair, selon les autorités, que, suite au rejet de sa motion, le sénateur Comeau avait épuisé le temps dont il disposait pour parler des amendements du projet de loi C-6, et il ne pouvait pas reprendre la parole à ce sujet.

**Troisième session, quarantième législature
Du 3 mars 2010 au 26 mars 2011**



Président : L'honorable Noël A. Kinsella



**Président intérimaire :
L'honorable Donald H. Oliver**

Étrangers présents au Sénat

Le 11 mars 2010

Journaux, p. 67-68

Honorables sénateurs, le sénateur Wallace attire fort à-propos notre attention sur le paragraphe 136(5) du Règlement, mais je tiens aussi à attirer votre attention sur le paragraphe 20(1), qui est le suivant :

Si, au cours d'une séance du Sénat ou du comité plénier, un sénateur signale la présence d'étrangers, le Président du Sénat ou le président du comité, selon le cas, met aux voix sur-le-champ, sans débat ni amendement, la motion portant : « Que les étrangers soient sommés de se retirer. »

Un sénateur qui, conformément au Règlement, et comme l'a souligné le sénateur Wallace, est en congé ou suspendu en vertu de l'article 141, est bel et bien un étranger.

Toutefois, en tant que Président, je n'ai pas constaté la présence du sénateur Lavigne au Sénat hier et elle n'a pas été portée à mon attention. Le sénateur Wallace nous l'a maintenant signalée et il est clair que le nom du sénateur Lavigne apparaît dans la liste des sénateurs présents. Nous trouvons une orientation pertinente au commentaire 321 de la 6^e édition du Beauchesne, à la page 100 :

Tout rappel au Règlement portant sur la procédure doit être soulevé promptement et avant que les délibérations n'aient atteint un point où l'objection ne serait plus pertinente.

Le sénateur Lavigne a apparemment pris sa place au Sénat, quoique de manière inappropriée, comme l'a souligné le sénateur Wallace. La discussion sur le sujet est maintenant dans notre compte rendu officiel et, à moins que les sénateurs n'estiment qu'il nous faille épurer la liste des personnes présentes hier, je suggère que nous nous en remettions au compte rendu comme clarification de la situation.

Question de privilège — Présence d'un sénateur en congé

Le 25 mars 2010

Journaux, p. 165-167

Le 17 mars 2010, le sénateur Wallace a invoqué l'article 59(10) du Règlement pour soulever une question de privilège concernant la présence du sénateur Lavigne au Sénat plus tôt durant la journée. Le sénateur Wallace a fait valoir que le sénateur Lavigne est actuellement en congé et que, puisqu'il s'était déjà présenté au Sénat une fois depuis le début de la session, il ne pouvait, en vertu de l'article 136(5) du Règlement, s'y présenter de nouveau. Citant Maingot, le sénateur Wallace a ajouté que la désobéissance aux règles constitue un outrage. Il s'est également dit prêt à proposer que la question soit renvoyée au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement si le Président juge qu'il y a matière à question de privilège.

Le sénateur Cools a alors remis en question le processus suivi, soulignant que, lorsqu'il a invoqué l'article 59(10) du Règlement, le sénateur Wallace aurait dû présenter une motion au lieu de demander au Président de déterminer s'il y avait matière à question de privilège.

Avant d'aborder la plainte proprement dite du sénateur Wallace, je voudrais me pencher sur le processus suivi. Il existe au moins cinq façons de soulever une question de privilège au Sénat. Premièrement, et c'est la plus fréquente, il y a le processus prévu aux articles 43 et 44, qui exige un avis oral et écrit. Deuxièmement, il y a la possibilité de présenter une motion après en avoir donné avis. Troisièmement, l'annexe III du Règlement prévoit un processus dans les cas où il y a divulgation de documents confidentiels d'un comité. Quatrièmement, un comité peut porter une éventuelle question de privilège à

l'attention du Sénat en présentant un rapport. Cinquièmement, l'article 59(10) du Règlement prévoit la possibilité de soulever une question de privilège sans en donner avis.

C'est ce cinquième processus que le sénateur Wallace a suivi. J'attire l'attention des honorables sénateurs sur une série de trois décisions rendues en mars et en avril 2009. Les questions de privilège avaient toutes été soulevées conformément à l'article 59(10) du Règlement, et le Président les avait toutes évaluées en fonction des critères habituellement utilisés pour déterminer si une question de privilège est fondée. Voici ce qu'on pouvait lire dans la troisième décision, rendue le 21 avril :

[...] l'article 43 du Règlement traite du processus que les sénateurs qui veulent soulever une question de privilège doivent suivre pour les avis écrits et oraux. Toutes les dispositions prévues à cet article sont impératives et doivent donc être observées. À moins que le Sénat ne fasse une décision délibérée de modifier l'article 43, l'article 59(10) ne pourra être utilisé que pour les questions de privilège qui surviennent dans des circonstances où un sénateur ne peut donner les avis requis conformément à l'article 43. Agir autrement ôterait à cet article tout son sens. Nul ne peut déroger aux obligations claires énoncées dans le Règlement à moins que le Sénat ne le permette expressément.

En ce qui concerne la question de privilège elle-même, le Président doit examiner l'affaire et déterminer si la question de privilège est fondée, à première vue. Pour ce faire, il doit notamment s'en remettre aux quatre critères énoncés à l'article 43(1) du Règlement.

Le processus suivi par le sénateur Wallace, qui a soulevé une question survenue durant la séance, était donc conforme aux pratiques en vigueur au Sénat. Comme cela a été souligné dans des décisions antérieures, il serait bon, pour le Sénat, que le Comité du Règlement examine les processus visant à soulever des questions de privilège.

Le point en litige ici trouve principalement son fondement dans l'article 136(5), qui se lit comme suit :

Le sénateur qui est en congé ou qui fait l'objet d'une suspension aux termes de l'article 141 pendant plus d'une session peut se présenter au Sénat une fois par session afin d'éviter la perte de sa qualification, mais il ne peut le faire que le sixième jour de séance après que le Greffier a déposé sur le bureau un avis, signé par le sénateur, indiquant son intention d'être présent.

À titre d'information, mentionnons que le sénateur Lavigne est présentement en congé obligatoire. Le 3 mars 2010, il a écrit au Greffier pour l'informer de son intention de se prévaloir de son droit d'être présent au Sénat. Lorsque la lettre a été déposée et inscrite dans les *Journaux du Sénat*, le Greffier a écrit au sénateur Lavigne pour lui indiquer que, si le Sénat siégeait aux dates mentionnées dans la lettre — correspondant aux séances normalement prévues — il pourrait se présenter le 17 mars 2010, jour censé être le sixième jour de séance après le dépôt de sa lettre. Il était entendu que cette date pouvait changer si jamais le Sénat modifiait ses jours de séance. Cette possibilité a également été spécifiée.

Malgré l'information reçue, le sénateur Lavigne s'est présenté au Sénat le 10 mars, plus tôt que ne le permettait le Règlement étant donné que cette date correspondait à la troisième journée de séance après le dépôt de sa lettre. Cela a donné lieu, le 11 mars, à un rappel au Règlement sur lequel je me suis prononcé. Le sénateur Lavigne a ensuite écrit au Greffier pour obtenir des éclaircissements. Dans sa réponse, le Greffier a signalé que l'article 136(5) limite à « une fois par session » la présence au Sénat d'un sénateur en congé. Toujours est-il que, le 17 mars, le sénateur Lavigne était de nouveau à sa place au Sénat. La question de privilège a été soulevée à cause de cette présence pour une deuxième fois.

Le rôle du Président consiste ici à prendre en considération les quatre critères énoncés à l'article 43(1) du Règlement. Il est clair que la question a été soulevée à la première occasion, ce qui répond au premier critère. Il est clair aussi que le sénateur Wallace était prêt à proposer un correctif, le renvoi au Comité du Règlement, ce qui répond au troisième critère.

Il conviendrait peut-être de traiter ensemble les deuxième et quatrième critères, qui exigent que la question « touche[...] directement aux privilèges du Sénat » et qu'elle « vise[...] à corriger une infraction grave et sérieuse ». Aux termes de l'article 136(5), un sénateur qui est en congé ou qui fait l'objet d'une suspension ne peut se présenter au Sénat qu'une fois par session, et seulement le sixième jour de séance après le dépôt d'un avis. L'exigence concernant l'avis est utile pour la planification des affaires du Sénat et des votes.

Dans le cas présent, le sénateur Lavigne a été dûment informé des exigences de l'article 136(5). Même s'il n'a pas respecté ces exigences lorsqu'il s'est présenté au Sénat, il n'est pas clair que cela constitue un outrage, c'est-à-dire une mesure tendant à compromettre l'autorité du Sénat ou à entacher sa dignité. Il semble que ce soit plutôt un malheureux malentendu. Le fait que le sénateur Lavigne a quitté la salle quand il fut évident que sa présence suscitait des préoccupations nous porte à croire que c'était le cas. Il y a sûrement eu un manquement au Règlement, comme cela a été traité dans la décision du 11 mars, mais les preuves ne sont pas suffisantes pour établir qu'il y a eu une manifestation délibérée de mépris envers l'autorité du Sénat.

Avant de conclure, je voudrais dissiper toute confusion que l'utilisation du mot « étranger » pourrait avoir créée. Comme il est présentement en congé obligatoire, le sénateur Lavigne n'a pas l'autorisation d'être dans l'enceinte du Sénat pendant que le Sénat siège, sauf dans les circonstances bien précises énoncées à l'article 136(5) du Règlement. C'est pourquoi le mot « étranger » a été utilisé pour contester sa présence en chambre. Ce mot convient dans la mesure où il nous aide à traiter la situation particulière où un sénateur qui n'a pas le droit d'être au Sénat s'y retrouve néanmoins.

Pour en revenir à la question qui nous occupe, la décision est la suivante : il n'y a pas, à première vue, matière à question de privilège. Il y a eu plutôt un manquement au Règlement, ce qui a déjà été consigné au compte rendu dans la décision antérieure.

L'adoption du projet de loi C-268 par la Chambre des communes

Le 20 avril 2010

Journaux, p. 247-249

Le 15 avril 2010, le sénateur Cools a invoqué le Règlement au sujet de la recevabilité du projet de loi C-268, Loi modifiant le Code criminel (peine minimale pour les infractions de traite de personnes âgées de moins de dix-huit ans). Le sénateur Cools estimait que ce projet de loi portait « atteinte aux règles du Sénat, au droit établi du Parlement et à l'indépendance constitutionnelle des deux Chambres ». Ce projet de loi, a-t-elle expliqué, a franchi les différentes étapes à la Chambre des communes cette session-ci sur la base de l'article 86.1 du Règlement de cette Chambre. Tout en reconnaissant le pouvoir exclusif de chaque Chambre à l'égard de ses travaux, elle a fait valoir que la Chambre des communes ne pouvait pas adopter le projet de loi C-268 en vertu de cet article précis de son Règlement car, au moment de la prorogation, le Sénat avait été saisi d'une version précédente de ce projet de loi. Pour étayer ses dires, elle a traité de diverses questions d'ordre parlementaire. Lorsqu'ils ont pris la parole par la suite, les sénateurs Banks, Carstairs et Fraser ont trouvé intrigants les points soulevés par le sénateur Cools.

Lors de son intervention, le sénateur Comeau s'est interrogé sur la position prise par le sénateur Cools. Il a expliqué qu'en raison de la prorogation, le projet de loi C-268 de la dernière session n'est ni devant le

Sénat ni devant la Chambre des communes. Le projet de loi C-268 dont le Sénat est actuellement saisi pour une deuxième lecture est un nouveau projet de loi. Le Sénat l'a reçu de l'autre endroit au cours de la présente session. Le sénateur Comeau a également invité les sénateurs à ne pas porter de jugement sur la façon dont la Chambre des communes gère ses travaux. À son avis, il n'y avait pas eu manquement au Règlement ou aux pratiques du Sénat, et ce projet de loi est recevable.

Honorables sénateurs, il pourrait être utile d'examiner le contexte plus général dans lequel s'inscrit ce rappel au Règlement avant d'en arriver aux détails.

Comme les honorables sénateurs le savent, la prorogation du Parlement est une prérogative de la Couronne exercée suivant l'avis du Premier ministre. La prorogation met fin à tous les travaux du Parlement. Comme on peut le lire à la page 274 de la 23^e édition du Erskine May, la prorogation a pour effet de mettre fin sur-le-champ à tous les travaux en cours, y compris les délibérations des comités, jusqu'à nouvelle convocation du Parlement, et à mettre fin également aux séances du Parlement.

Cela ne signifie pas pour autant que des travaux d'une session antérieure ne peuvent pas être rétablis au cours d'une nouvelle session. Dans le commentaire susmentionné d'Erskine May, on peut également lire que des projets de loi d'intérêt public peuvent être reportés d'une session à une autre au moyen d'un ordre à cette fin. Il arrive également que la Chambre des lords appuie le report de projets de loi d'intérêt public d'une session à une autre dans certaines circonstances. Autrement dit, au Royaume-Uni, il existe des mécanismes pour rétablir des travaux d'une session antérieure.

Cette approche est également valable au Canada. Au Sénat, cela se fait couramment par le renvoi de documents et de témoignages de sessions antérieures à des comités aux fins des travaux qu'ils feront durant une nouvelle session. À la Chambre des communes, des projets de loi sont régulièrement rétablis lors d'une nouvelle session de la même législature, et, depuis 2003, ce processus est pratiquement automatique dans le cas des projets de loi d'intérêt public émanant de députés. Les projets de loi émanant du gouvernement sont aussi rétablis à l'occasion, sur la base d'ordres distincts de la Chambre des communes. Il existe aussi des pratiques permettant le rétablissement de projet de lois dans certaines provinces, notamment en Alberta, au Manitoba, en Ontario et au Québec. Le rétablissement de projets de loi au cours d'une nouvelle session n'est donc pas rare dans les pratiques parlementaires de nos jours.

Pour en revenir à la question précise soulevée par le sénateur Cools, le débat sur le rappel au Règlement portait en grande partie sur l'article 86.1 du Règlement de la Chambre des communes et sur la façon de l'appliquer et de l'interpréter. Comme les honorables sénateurs le savent, chaque Chambre est maîtresse de sa propre procédure, dans les limites de la Constitution et du droit. Tout comme les honorables sénateurs s'objecteraient avec raison à ce que l'autre endroit examine les procédures du Sénat, il ne convient pas que le Sénat remette en question les procédures de la Chambre des communes. Comme on peut le lire au commentaire quatre de la sixième édition du Beauchesne, l'un des plus importants privilèges de chaque Chambre est celui « de régir [sa propre] procédure interne (...) ou, plus précisément, d'adopter des règles de procédure obligatoires ». Cela a été souligné à différentes reprises dans des décisions de la présidence ici.

Nous pouvons toutefois consulter les *Journaux* de la Chambre des communes, compte rendu officiel des décisions prises dans l'autre endroit. Voici ce qu'on y trouve en date du 3 mars 2010 :

En conséquence, le projet de loi C-268, Loi modifiant le Code criminel (peine minimale pour les infractions de traite de personnes âgées de moins de dix-huit ans), est réputé déposé, lu une première fois, lu une deuxième fois et renvoyé à un comité, avoir fait l'objet d'un rapport avec un amendement, adopté à l'étape du rapport et lu une troisième fois et adopté.

Honorables sénateurs, cela montre clairement qu'au début de la session actuelle, un nouveau projet de loi C-268, dont la teneur et le numéro étaient identiques à un projet de loi de la dernière session qui était mort au Feuilleton du Sénat, a été présenté à la Chambre des communes, qu'il a été lu une première fois et qu'il a franchi toutes les étapes nécessaires. Le projet de loi a été introduit ici le lendemain. Le message qui accompagnait le projet de loi, tel qu'adopté par la Chambre des communes le 3 mars 2010, correspondait au message habituel. Il indiquait ce qui suit :

ORDONNÉ :

Que la Greffière porte ce projet de loi au Sénat et demande son adhésion.

Si l'on s'en tient au principe déjà évoqué selon lequel aucune Chambre ne doit s'ingérer dans les travaux de l'autre Chambre, le Sénat ne remet pas en question les travaux de la Chambre des communes et accepte d'emblée le message en bonne et due forme reçu de cette Chambre. Les *Journaux* de la Chambre des communes disent clairement, et il faut le souligner, que le projet de loi a été présenté dans l'autre endroit le 3 mars. Il s'agissait donc d'un projet de loi nouveau de la présente session. La question de savoir quelle Chambre avait le contrôle de ce projet de loi à la dernière session n'a pas d'importance. Le projet de loi de la dernière session n'a pas été retourné à la Chambre des communes ni récupéré par celle-ci. Le même numéro a été conservé pour plus de commodité, comme cela est expliqué à la page 1154 de la deuxième édition de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes*.

Il peut être intéressant de souligner aux honorables sénateurs que ce genre de situation se produit, en fait, assez souvent. Depuis la troisième session de la 37^e législature, au moins neuf projets de loi, outre le projet de loi C-268, ont franchi les différentes étapes à la Chambre des communes au début d'une session en raison des procédures de rétablissement, puis ont été introduits immédiatement après au Sénat. Sur ce nombre, au moins cinq projets de loi ont reçu la sanction royale.

Par conséquent, la façon de procéder en ce qui concerne le projet de loi C-268 a parfaitement respecté les pratiques et la procédure parlementaire et le débat peut se poursuivre.

Déclarations de sénateurs

Le 3 juin 2010

Journaux, p. 488-489

Le jeudi 13 mai 2010, après la période des questions, le sénateur Tardif a invoqué le Règlement au sujet d'une intervention faite au cours des Déclarations de sénateurs, plus tôt durant la séance. Cette déclaration concernait une série de questions posées au leader du gouvernement durant la période des questions, la veille. Le sénateur Tardif a soutenu qu'il n'était pas juste de faire de telles déclarations étant donné que les questions abordées durant les Déclarations de sénateurs ne sont pas sujettes à débat.

Pour sa part, le sénateur Comeau estimait qu'il n'y avait pas matière à recours au Règlement. Il a fait remarquer, à propos de la déclaration ayant donné lieu au rappel au Règlement, qu'il n'y avait pas eu anticipation du débat sur une question à l'ordre du jour. Prenant ensuite la parole, le sénateur Cools a cité l'article 22(4) du Règlement et mentionné que cet article prévoit une période durant laquelle les sénateurs peuvent attirer l'attention du Sénat sur des affaires précises, les interventions restant assujetties aux règles qui s'appliquent habituellement à la teneur des discours. Les déclarations, a souligné le sénateur Cools, sont censées être positives.

Comme l'ont mentionné les trois sénateurs qui ont pris la parole sur ce rappel au Règlement, au cours des dernières années, plusieurs décisions ont porté sur les Déclarations de sénateurs. J'invite tous les honorables sénateurs à revoir ces décisions et à examiner la façon d'utiliser au mieux cette partie de la

séance. Comme le Sénat est une chambre qui s'autoréglemente en grande partie, chacun de nous doit assumer sa part de responsabilité dans le maintien de l'ordre et du décorum.

Aux termes de l'article 22(4) du Règlement, les questions soulevées durant les déclarations de sénateurs doivent être des questions que les sénateurs jugent urgent de porter à l'attention du Sénat. En outre, les déclarations doivent se rapporter à des « questions d'intérêt public » qui ne peuvent être soulevées autrement. Cela donne aux sénateurs beaucoup de latitude pour décider des questions à aborder dans leurs déclarations.

Le Règlement impose toutefois certaines limites aux déclarations. Premièrement, dans leurs déclarations, les sénateurs ne doivent pas anticiper sur l'étude d'une question à l'ordre du jour. Deuxièmement, les questions abordées durant les Déclarations de sénateurs ne sont pas sujettes à débat. Troisièmement, les sénateurs restent liés par les règles habituelles qui régissent la pertinence du débat, ce qui comprend l'article 51 du Règlement qui interdit « les propos vifs, offensants ou accusateurs ». Lorsqu'ils préparent leurs déclarations, les honorables sénateurs doivent tenir compte de ces limites, qui font partie intégrante de l'article 22(4) du Règlement.

Dans les faits, les Déclarations de sénateurs sont habituellement l'occasion de souligner des activités, des réalisations ou des anniversaires qu'un sénateur considère importants. Un sénateur pourra ainsi adresser des hommages ou des félicitations à des Canadiens distingués ou à des personnalités de la scène internationale.

Encore une fois, je demanderais à tous les honorables sénateurs de ne pas oublier que cette chambre fonctionne mieux lorsque ses travaux se déroulent de façon courtoise et digne. Tous les honorables sénateurs ont un rôle à jouer pour qu'il continue d'en être ainsi. Ils devraient porter attention à la façon dont ils formulent leurs observations afin d'en arriver à des échanges d'idées et d'information polis et fructueux qui n'offensent personne. La possibilité de recourir aux caucus ou aux voies de consultation habituelles pour traiter des sujets convenant aux déclarations a déjà été évoquée et pourrait être retenue pour s'assurer que le but des Déclarations de sénateurs est bien compris.

Questions au cours de la période des questions

Le 29 septembre 2010

Journaux, p. 781-782

Honorables sénateurs, j'estime que le rappel au Règlement a été traité à fond. Je suis disposé à conclure que les sénateurs ont mené la période des questions conformément au *Règlement du Sénat*.

Comme vous le savez, l'article 24 du Règlement prévoit que lorsque le Président annonce la période des questions, un sénateur peut, sans préavis, adresser une question orale au président d'un comité, s'il s'agit d'une question relative à l'activité de ce comité.

Lorsque la question a été soulevée et posée à la présidente du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, je ne suis pas intervenu car j'estimais qu'elle était légitime, tout comme la réponse à celle-ci.

Je précise que, dans la déclaration qu'il a faite en 1975, le Président Jerome a résumé plusieurs types de réponses possibles aux questions orales. Les ministres, et cela s'applique également aux présidents de comités, peuvent répondre à la question; prendre la question en délibéré; considérer la question comme un préavis; expliquer brièvement pourquoi ils ne peuvent répondre immédiatement à la question; ne rien dire du tout.

Honorables sénateurs, j'estime que la question posée par le sénateur Banks à la présidente du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense était bel et bien recevable, c'est pourquoi la présidence n'est pas intervenue, et tous les honorables sénateurs se sont comportés conformément au Règlement.

Cependant, la présidence a malheureusement commis une erreur, et elle demande aux sénateurs de bien vouloir l'en excuser, lorsqu'elle a, à tort, autorisé la question du sénateur Downe au président du sous-comité. En effet, c'est par l'entremise du président du comité principal que les sous-comités rendent des comptes au Sénat. Je demande aux sénateurs de me pardonner mon inattention.

J'ai jugé que la question posée au président du Comité du Règlement relevait du débat et c'est pourquoi je n'ai rendu aucune décision; je voulais simplement assurer le bon déroulement des travaux.

Cependant, le Sénat peut à tout moment décider de demander au Comité du Règlement de se pencher sur l'article en question du Règlement.

Question de privilège — Déclaration au sujet d'un témoin faite au cours du débat

Le 5 octobre 2010

Journaux, p. 795-798

Le 27 septembre, le sénateur Cowan, leader de l'opposition au Sénat, a soulevé une question de privilège conformément à l'article 43 du Règlement. Sa question portait sur des remarques faites par le sénateur Brazeau le 6 juillet dernier pendant le débat en troisième lecture sur le projet de loi S-4, *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*. Dans des interventions distinctes, le sénateur Brazeau avait émis des commentaires sur plusieurs témoins ayant comparu dans le cadre de l'étude du projet de loi et fait référence expressément aux antécédents professionnels de Mme Pamela Palmater, présidente du Centre de gouvernance indigène de l'Université Ryerson. Par la suite, le 11 septembre, dans une lettre adressée à un certain nombre de sénateurs, Mme Palmater s'est plainte d'une tentative visant à la discréditer basée sur des faits qui n'étaient pas fondés. Elle ajoutait que les allégations du sénateur Brazeau pourraient lui nuire sur le plan professionnel. Avec la permission du Sénat, le sénateur Cowan a déposé le courriel de Mme Palmater, qui est maintenant dans nos archives.

Le sénateur Cowan a soutenu que, ayant été informé de la plainte, le Sénat doit prendre des mesures afin de défendre la réputation de Mme Palmater. Ne rien faire risquerait de nuire aux travaux des comités à l'avenir. Des témoins pourraient être réticents à comparaître par crainte des conséquences négatives qu'ils pourraient subir. Le sénateur Cowan a fait valoir que la déclaration du sénateur Brazeau, susceptible d'entraver la capacité des sénateurs d'accomplir leur travail, équivalait à un outrage. Le leader de l'opposition a ajouté qu'il ne remettait pas en question l'issue du vote sur le projet de loi S-4, même s'il était impossible, a-t-il précisé, de savoir si cet incident avait influé d'une manière quelconque sur les résultats. En résumé, voici ce qu'il a déclaré :

L'élément clé [de cette question de privilège], c'est que si ce que Mme Palmater dit est vrai, ce qui n'est pas encore établi, y a-t-il quelqu'un qui pense, pour reprendre les mots d'Erskine May [à la page 150 de la 23^e édition], que cela ne parviendra pas à « dissuader des témoins éventuels de témoigner » devant nous à l'avenir? Si de futurs témoins sont dissuadés de partager leurs connaissances avec nous, comment pouvons-nous accomplir les tâches qui nous incombent en vertu de la Constitution en tant que membres de ce corps législatif?

Le sénateur Comeau, leader adjoint du gouvernement au Sénat, ne partageait pas le point de vue du sénateur Cowan. Il a fait remarquer que tous les sénateurs ont le droit d'exprimer des points de vue

différents. Il a même laissé entendre que le fait de se rendre à l'argument du sénateur Cowan pourrait équivaloir à « brimer un privilège fondamental du sénateur Brazeau, à savoir la liberté d'expression ».

Dans leurs interventions, les sénateurs Mitchell, Banks, Tardif et Fraser ont tous appuyé le point de vue du sénateur Cowan. Ils ont parlé des effets négatifs que peuvent subir les témoins après avoir comparu et ont exprimé des craintes sur les dommages possibles à la réputation des témoins. Quand il a pris la parole, le sénateur Brazeau a indiqué avoir été surpris par cette plainte. Il a référé au site web de Mme Palmater pour appuyer sa compréhension de ses antécédents professionnels. Avant cette intervention, le sénateur Cools avait exprimé sa consternation au sujet des débats tenus récemment au Parlement. Elle estimait que l'interdiction prévue à l'article 51 du Règlement relativement aux « propos vifs, offensants ou accusateurs » n'était pas toujours pleinement respectée. Cela dit, le sénateur Cools ne voyait pas dans la situation actuelle une question de privilège mais plutôt une situation où il était question de processus et de respect appropriés. Même si certaines paroles ont pu être exprimées sans toute la réflexion voulue, il n'y avait pas lieu d'y voir des gestes qui visaient délibérément à dissuader des témoins futurs de participer aux travaux d'un comité.

Aux fins de l'examen de la question, j'ai suivi le cheminement habituel et pris en considération les arguments apportés par les sénateurs au cours du débat sur la question de privilège, en plus du Règlement et des balises fournies par les autorités parlementaires.

Le privilège fondamental dont il est question ici est celui de la liberté d'expression. Comme nous pouvons le lire aux pages 89 et 90 de la 2^e édition de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, ce privilège est

[d]e loin le plus important qui soit accordé aux [parlementaires,] [...] un droit fondamental, sans lequel ils ne pourraient remplir convenablement leurs fonctions. Cette liberté leur permet d'intervenir sans crainte dans les débats de la Chambre, de traiter des sujets qu'ils jugent pertinents et de dire tout ce qui, à leur avis, doit être dit pour sauvegarder l'intérêt du pays et combler les aspirations de leurs [résidents].

Selon ce qu'on peut lire à la page 96 de la 23^e édition d'Ersine May, voici ce que cela signifie :

Sous réserve des règles applicables au débat, un membre du Parlement peut dire ce que bon lui semble dans un débat, même si cela blesse certaines personnes ou ternit leur réputation, et le privilège dont il jouit le met à l'abri de toute poursuite en diffamation, et de toute autre question ou tracasserie.

Ce privilège est puissant, et il s'accompagne de grandes responsabilités. Dans l'autre endroit, « [l]a présidence a [...] fait valoir que même s'il est nécessaire que les [parlementaires] puissent exprimer librement et directement leurs opinions, il est également important que la réputation de citoyens ne soit pas injustement attaquée ». C'est ce qu'on peut lire à la page 98 de la deuxième édition de *La procédure et les usages de la Chambre des communes*. Puis, voici ce qu'on peut lire aux pages 616 et 617 du même ouvrage :

[I]l incombe aux [parlementaires] de protéger les innocents, [...] et [il faudrait] qu[']ils s'abstiennent dans la mesure du possible de nommer par leur nom des gens qui ne sont pas à la Chambre et qui ne peuvent donc pas répondre pour se défendre.

Une chose est claire : les sénateurs ont, de façon générale, le droit de s'exprimer librement et de dire tout ce qu'ils veulent dans le cadre des débats. Seul le Sénat comme tel, par l'entremise de son Règlement et de ses pratiques, peut imposer des restrictions à cet égard. Cela est indiqué clairement à la page 26 de la 2^e

édition du Maingot, où il est écrit que la liberté d'expression des parlementaires est sujette aux « règles et usages » de leur chambre.

Il va sans dire que le simple fait que les sénateurs puissent dire ce qu'ils veulent ne signifie pas qu'ils devraient le faire dans tous les cas. Les honorables sénateurs devraient être conscients de la nécessité d'éviter de porter atteinte à la réputation de personnes qui ne siègent pas dans cet endroit et qui ne disposent d'aucun moyen de se défendre.

Le cas actuel est plus complexe du fait que ce ne sont pas seulement des parlementaires qui bénéficient de la protection conférée par le privilège. Les témoins ne doivent pas être harcelés ou intimidés en raison de témoignages qu'ils ont livrés ou qu'ils se proposent de livrer à un comité. Le fait de harceler ou d'intimider des témoins avant ou après leur comparution peut empiéter sur les privilèges du Sénat. Cela est d'ailleurs reconnu à la page 150 de la 23^e édition d'Erskine May à laquelle on a fait référence durant le débat sur la présumée question de privilège.

La protection accordée après la comparution est évoquée en ces termes :

tout harcèlement ou toute menace dont seraient victimes des personnes ayant témoigné devant la Chambre ou devant un comité sera traitée comme un outrage. Sont ici compris toute voie de fait ou toute menace de voie de fait à l'endroit de témoins, toute conduite insultante ou abusive, tout exercice abusif (de la part d'un geôlier) ou toute censure de la part d'un employeur.

La protection accordée avant la comparution est reconnue dans l'extrait cité par le sénateur Cowan, qui dit que « [t]oute conduite visant à dissuader des témoins éventuels de témoigner devant l'une ou l'autre des Chambres ou devant un comité constitue un outrage ».

La question de la protection accordée après la comparution n'est pas à la base de cette question de privilège. Il convient de mentionner, toutefois, que le sénateur Brazeau a parlé de facteurs qui, à son avis, plaçaient en contexte des déclarations faites en comité. Même si j'insiste, encore une fois, sur la nécessité de faire preuve de prudence lorsque le nom de personnes qui ne sont pas dans cette chambre est prononcé au cours des débats, les observations n'étaient pas d'une nature semblable à celle dont parle Erskine May. Au cours du débat sur la question de privilège, le Sénat n'a pas eu de preuves d'une malice délibérée, de déclarations fausses faites délibérément ou d'une tentative délibérée d'infliger une punition.

En ce qui concerne la protection accordée après les témoignages, qui constitue un élément central de cette question de privilège, il a été soutenu essentiellement que des commentaires négatifs au sujet d'un témoin pourraient dissuader des témoins éventuels de comparaître, à un moment donné. Aucun exemple précis n'a été fourni pour montrer que cela ne se limitait pas à une simple possibilité. Alors que cette préoccupation est vague, nous devons insister sur l'entière liberté de parole dont jouissent tous les sénateurs, sujette au Règlement et à nos us et coutumes. Dans le cas présent, il n'y a rien de concret qui puisse donner à penser qu'il y a un conflit réel entre les deux privilèges que sont la liberté d'expression des sénateurs et la protection des témoins identifiés.

La possibilité de conflit entre l'entière liberté d'expression dont jouissent les sénateurs et la nécessité d'en faire usage de manière responsable a été reconnue dans d'autres pays. En Australie, la plupart des chambres parlementaires ont établi un « droit de réplique ». Au Sénat fédéral, par exemple, une personne qui estime avoir été lésée dans des délibérations peut demander qu'une réponse soit publiée. Cette demande passe par un processus de contrôle avant de prendre effet. Depuis 1988, le Sénat d'Australie a aussi reconnu que la liberté d'expression doit être exercée de manière responsable afin d'éviter les effets préjudiciables que peuvent avoir des allégations.

Dans le cas présent, le rôle du Président consiste à examiner si la question de privilège semble fondée à première vue d'après les quatre critères énoncés à l'article 43(1) du Règlement. Il ne fait aucun doute que le premier critère a été rempli, car le sénateur Cowan n'a été informé de la plainte de Mme Palmater que le 11 septembre.

En ce qui concerne le troisième critère, à savoir que la question a été soulevée pour réclamer un correctif, le sénateur Cowan a indiqué qu'il est prêt à proposer que le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement soit saisi de l'affaire.

Pour terminer, en ce qui concerne les deuxième et quatrième critères, il est difficile de dire en quoi le fait que le sénateur Brazeau ait exercé sa liberté d'expression indiscutable a pu, concrètement et directement, empêcher le Sénat de s'acquitter de ses fonctions de base qui consistent à examiner des projets de loi, à faire enquête sur des affaires publiques et à s'assurer de la bonne reddition de comptes. Les préoccupations exprimées étaient de nature spéculative. De plus, il ne faut pas oublier que rien n'indique que les propos en question ont influé sur l'issue de toute décision du Sénat. Ces deux critères n'ont donc pas été atteints.

Par conséquent, les conditions prévues à l'article 43(1) du Règlement n'ont pas été remplies, et je ne peux pas conclure qu'il y a matière à question de privilège à première vue. Cette situation fait toutefois ressortir l'importance d'user de prudence dans l'exercice des privilèges dont nous bénéficions en tant que parlementaires. Nous avons la responsabilité de nous servir de la liberté d'expression de manière sage et réfléchie afin de ne causer de tort à personne.

Question de privilège — Contenu des *Débats du Sénat*

Le 17 novembre 2010

Journaux, p. 955-957

Honorables sénateurs, je tiens à remercier tous les sénateurs qui sont intervenus. C'est une bonne chose que la question ait été soulevée, et je suis maintenant prêt à rendre une décision.

D'abord et avant tout, je précise que les *Journaux du Sénat*, qui sont déposés chaque jour sur nos pupitres, constituent le seul compte rendu officiel de nos délibérations. Si on se reporte à la page 948 des *Journaux du Sénat* du 16 novembre 2010, on peut y lire : que les projets de loi d'intérêt public des Communes sont appelés et que les articles n^{os} 1 et 2 sont appelés et différés à la prochaine séance. On peut ensuite y lire ceci :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Mitchell, appuyée par l'honorable sénateur Banks, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-311, Loi visant à assurer l'acquiescement des responsabilités du Canada pour la prévention des changements climatiques dangereux.

La motion mise aux voix est rejetée par le vote suivant :

Honorables sénateurs, c'est ce qui est inscrit dans le compte rendu officiel de nos délibérations.

Je reviendrai à la question du harsard qui était au cœur de la discussion.

Après avoir entendu le débat qui vient d'avoir lieu, je peux dire que les travaux d'hier sur le projet de loi C-311 étaient en tous points conformes au *Règlement*. Personne n'a manqué de temps; le vote a été repoussé d'une heure, mais une décision a été prise. Et comme le Sénat a pris une décision, il est de mon

devoir de rappeler aux honorables sénateurs ce que dit la sixième édition du Beauchesne au commentaire 479 :

Il est interdit à tout député de critiquer quelque décision de la Chambre s'il n'a pas l'intention de faire suivre ses observations d'une motion portant annulation de la décision.

Voici en outre ce qu'on peut lire à la page 617 de la deuxième édition de *La procédure et les usages de la Chambre des communes* :

Les députés ne peuvent pas se dresser contre ou critiquer une décision de la Chambre. Cela découle de la règle bien établie selon laquelle une question, lorsqu'elle a été mise aux voix, ne peut pas être posée de nouveau, que la motion ait été adoptée ou rejetée. De telles critiques n'ont pas leur place parce que le député est lié par la décision de la majorité.

On ne doit pas faire de critique sur une décision claire prise par le Sénat, ni chercher à la remettre en question. Je ne dis pas que des commentaires de ce genre ont été formulés au cours de la présente discussion, mais je tenais à le préciser d'entrée de jeu. La séance d'hier s'est déroulée de façon ordonnée et nous ne ferons pas de commentaire à cet égard.

Plus tôt au cours de la journée, des questions ont été soulevées afin de déterminer s'il est conforme au Règlement de soumettre à un vote un projet de loi qui en est à l'étape de la deuxième lecture et s'il y a un lien quelconque avec le nombre de sénateurs qui seraient intervenus dans le débat à l'étape de la deuxième lecture. Comme les sénateurs le savent, selon notre Règlement, la deuxième lecture porte sur le principe d'un projet de loi, ce qui signifie que si certains sénateurs s'opposent au principe du projet de loi, ils ne l'adopteront pas en deuxième lecture. Une telle situation s'est déjà produite par le passé et c'est la question qui avait été posée. Il y a eu plusieurs autres exemples du même genre, dont le projet de loi 86, Loi modifiant la Loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers en 1934. La motion de deuxième lecture avait été rejetée. Il y a également eu la Loi modifiant la Loi sur le dimanche qui a été mise aux voix en deuxième lecture et qui a également été rejetée. Une telle situation s'est donc déjà produite.

Pour ce qui est du délai à respecter pour soulever une question de privilège et du fait qu'on pouvait invoquer ou non le paragraphe 59(10) du Règlement, je pense, à la lumière de ce que le sénateur Tardif a dit, qu'on aurait pu invoquer ce paragraphe. Comme le vote a eu lieu il y a 24 heures, on aurait dû avoir recours à la méthode plus habituelle qui consiste à envoyer un préavis par écrit.

De prime abord, je ne vois pas matière à question de privilège dans cette affaire. Toutefois, je pense que le sage conseil formulé par le sénateur Cools est important. Je vais m'informer par respect pour l'intégrité de notre système de compte rendu et pour le professionnalisme et le travail remarquable des personnes qui, comme les sénateurs le savent, travaillent avec diligence à la production des débats. Comme le sénateur Cools l'a souligné, il est possible de corriger les fautes d'orthographe et les autres erreurs du genre en examinant attentivement les bleus. Je sais que les sénateurs n'ont aucunement l'intention de semer le doute sur l'excellent travail réalisé par nos sténographes.

En conclusion, je dirai que, comme tous les sénateurs le savent, il existe des limites sur le plan technique. Lorsqu'ils sont ouverts, les microphones ne peuvent capter qu'une voix à la fois. Par conséquent, la bande audio reproduit ce qui est saisi par les microphones ouverts; on ne peut donc pas entendre tout ce qui est dit à un moment précis.

C'est ma décision. Je ferai rapport au sujet des aspects administratifs de la question.

Rapport contre un projet de loi en vertu de l'article 100 sans l'étude article par article

Le 1^{er} décembre 2010

Journaux, p. 1033-1034

Hier, durant le débat sur le sixième rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, il y a eu rappel au Règlement pour savoir si le rapport, qui recommande que le Sénat n'étudie pas davantage le projet de loi S-216, avait été présenté au Sénat dans le respect des règles. Cette préoccupation tenait au fait que le comité n'avait pas effectué l'étude article par article du projet de loi comme l'exige normalement l'article 96(7.1) du Règlement. Aux termes de cet article, « [à] moins de permission de ses membres présents, un comité ne peut omettre l'étude article par article d'un projet de loi ». Par contre, l'article 100 prévoit notamment que, « [s]i un comité chargé d'examiner un projet de loi estime qu'il n'y a pas lieu pour le Sénat de l'étudier davantage, il présente à la Chambre un rapport en ce sens, avec raisons à l'appui ».

À ce jour, les comités sénatoriaux ont très peu recouru au processus prévu à l'article 100. On a identifié huit fois depuis 1975 où on a fait recours à cet article, la plus récente étant en 1998, dans le cas du projet de loi C-220. D'après les renseignements disponibles, les comités ayant décidé de faire rapport contre un projet de loi ont pris cette décision sans jamais entreprendre l'étude article par article. Autrement dit, la décision fondamentale d'étudier davantage ou non un projet de loi se prend explicitement ou, le plus souvent, implicitement, avant l'étude article par article. Si un comité décide de faire une recommandation conformément à l'article 100, il ne se rend même pas à l'étape de l'étude article par article.

Cela nous aide à comprendre comment s'applique l'article 96(7.1), qui a été ajouté au *Règlement du Sénat* en 2005. Cet article s'applique seulement si le comité se rend, dans les faits, à l'étape de l'étude article par article. S'il ne se rend pas à cette étape parce qu'il estime qu'il n'y a pas lieu d'étudier davantage ledit projet de loi conformément à l'article 100 du Règlement, l'exigence prévue à l'article 96(7.1) du Règlement n'entre pas en jeu. Il serait contradictoire et illogique d'exiger qu'un comité procède à l'étude article par article d'un projet de loi lorsqu'il a déjà décidé de faire un rapport négatif à son endroit.

Un examen des bleus de la réunion du 25 novembre du Comité des banques montre que, même si les mots « omettre l'étude article par article » ont été utilisés à un moment donné, cette expression a été rapidement remplacée par « ne pas procéder à l'étude article par article ». Une motion à cette fin a été mise aux voix par appel nominal et a été adoptée. Un rapport recommandant que le Sénat n'étudie pas davantage le projet de loi a alors été proposé. Ce rapport, qui a aussi fait l'objet d'un vote par appel nominal, a été adopté. Les délibérations, sauf pour le bref renvoi à l'omission de l'étude article par article qui a été corrigé, respectaient donc les règles. Le fait de ne pas procéder à l'étude article par article lorsque le comité recommande de ne pas étudier davantage le projet de loi est, comme on l'a souligné, une pratique acceptable.

Honorables sénateurs, pour reprendre les termes d'une décision rendue le 16 septembre 2009, « [o]n dit souvent que les comités sont maîtres de leurs procédures, mais ils n'en doivent pas moins se conformer au *Règlement du Sénat* ». Cela est conforme à l'article 96(7) du Règlement, qui interdit aux comités d'adopter, sans l'approbation du Sénat, des procédures ou des pratiques spéciales incompatibles avec les pratiques et les usages du Sénat, et il correspond également à ce que l'on peut lire aux pages 1047-1048 de la deuxième édition de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes*.

Cela dit, la pratique veut que nous accordions à nos comités une grande liberté à l'égard de leurs délibérations. Si la pertinence des délibérations d'un comité suscite des préoccupations, il vaut mieux exprimer ces préoccupations au moment même où elles surviennent et au sein même du comité, afin que des mesures correctives puissent être prises plus facilement.

Je déclare que le sixième rapport a été correctement présenté au Sénat, et le débat peut continuer.

Question relative à l'ordre du jour

Le 8 décembre 2010

Journaux, p. 1064

Honorables sénateurs, j'aimerais trancher la question maintenant.

D'abord, je sais gré au sénateur Comeau d'avoir soulevé la question, car je comptais intervenir, aux termes de l'article 18 du Règlement, afin d'exprimer le malaise de la présidence à l'égard de déclarations faites lors de la période réservée aux déclarations de sénateurs et de la période des questions. La règle visant les déclarations de sénateurs est claire. Nous la comprenons tous. Les sénateurs ne doivent pas anticiper sur l'étude d'une question à l'ordre du jour. Il arrive que les sénateurs fassent des déclarations qui se rapprochent des limites. Je crois que les sénateurs sont assez généreux pour reconnaître que cela peut arriver.

Cependant, pendant la période des questions, même si nous n'avons pas d'équivalent du paragraphe 22(4) qui, comme le sénateur Comeau l'a mentionné, ne nous permet pas d'anticiper sur l'étude d'une question au Feuilleton, nous ne devrions pas poser de questions se rapportant aux articles à l'ordre du jour. Je vous cite le commentaire 410 de la 6^e édition du Beauchesne, à la page 124, qui porte sur la « période des questions ». Le quatorzième paragraphe est le suivant :

14) Une question ne doit pas anticiper sur un ordre du jour, sauf dans le cas du budget.

Comme tous les sénateurs le savent, nous avons entendu ces derniers temps des questions qui portaient sur des projets de loi ou d'autres articles à l'ordre du jour. Je terminerai simplement en disant que j'invite les sénateurs à faire preuve de discernement dans leurs déclarations et à réfléchir à ce que disent nos ouvrages de procédure. Il appartient au Comité du Règlement de décider si, oui ou non, il veut examiner cela et préciser nos règles.

Projet de loi — Nécessité de la recommandation royale

Le 10 mars 2011

Journaux, p. 1296-1297

Je suis prêt à rendre ma décision sur le rappel au Règlement fait récemment au sujet du projet de loi S-223, Loi modifiant le Régime de pensions du Canada (versement rétroactif d'une pension de retraite ou de survivant).

Le 1^{er} mars, le sénateur Comeau a soulevé un rappel au règlement pour s'opposer à l'étude du projet de loi S-223, au motif, a-t-il soutenu, qu'il entraînerait de nouvelles dépenses, nécessitant ainsi une recommandation royale. Le sénateur a donc affirmé qu'en vertu de l'article 81 du Règlement, ce projet de loi ne peut pas émaner du Sénat.

Ni le sénateur Tardif ni le sénateur Callbeck, qui a introduit le projet de loi, ne partageaient cet avis. Elles ont souligné que les fonds qui seraient versés aux prestataires visés par le projet de loi se trouvent déjà dans la caisse du Régime de pensions du Canada (RPC) et elles ont également fait état de l'avis juridique obtenu par le sénateur Callbeck. Selon cet avis, les fonds provenant du RPC ne font pas partie du Trésor, et en conséquence le projet de loi S-223 ne constitue pas un projet de loi de crédits au sens de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Au Sénat, on invoque fréquemment le Règlement, comme dans le cas présent, pour savoir ce qu'est la recommandation royale, en quoi elle consiste et comment on peut la reconnaître. Les honorables sénateurs se souviendront qu'en février 2009, plusieurs décisions ont été rendues à ce sujet.

Dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, la recommandation royale est définie comme un instrument par lequel la Couronne avise le Parlement qu'elle approuve une mesure législative entraînant la dépense de fonds publics. La recommandation royale peut émaner uniquement d'un ministre, et les projets de loi qui nécessitent la recommandation royale ne peuvent pas émaner du Sénat. Depuis 1976, la recommandation royale est libellée dans les termes suivants : « Son Excellence le (la) gouverneur(e) général(e) recommande à la Chambre des communes l'affectation de deniers publics dans les circonstances, de la manière et aux fins prévues dans une mesure intitulée [titre intégral du projet de loi] ».

La question que soulève le rappel au Règlement doit être tranchée conformément à la procédure et aux usages en vigueur. Le libellé du projet de loi S-223 dispose clairement qu'une prestation du RPC sera versée à certains particuliers qui ne la touchent pas à l'heure actuelle. On peut y lire que le « texte modifie le *Régime de pensions du Canada* afin que les personnes qui présentent une demande de pension de retraite après l'âge de soixante-dix ans ou une demande de pension de survivant soient admissibles à recevoir des prestations pour une période rétroactive maximale de cinq ans au lieu de la période maximale actuelle de douze mois ».

À première vue, le libellé du projet de loi S-223 est tel qu'une recommandation royale semble nécessaire, ce qui signifie que l'autre endroit doit l'étudier en premier avant d'être introduit au Sénat. Or, le parrain du projet de loi nie que ce soit le cas, soutenant que le projet de loi n'est pas une mesure de finances à proprement parler puisque les fonds du RPC ne font pas vraiment partie du Trésor.

Le RPC a été créé en vertu d'une loi en 1965. Cette loi avait pour objectif d'instituer au Canada « un régime général de pensions de vieillesse et de prestations supplémentaires payables aux cotisants et à leur égard ». Le projet de loi visant à mettre le RPC en vigueur était assorti d'une recommandation royale quand il a été présenté à la Chambre des communes.

Les fonds qui financent le RPC sont des fonds publics. Même si le compte du RPC est un compte distinct dans lequel figurent tous les éléments financiers du régime, aux termes de l'article 108 du RPC, ce compte fait partie des comptes du Trésor. Même s'il n'est pas une source de revenu général pour le gouvernement, cela ne signifie pas que les fonds de ce compte ne sont pas des fonds publics aux fins de l'article 81 du Règlement. Cet article dispose simplement que « [l]e Sénat ne doit pas procéder à l'étude d'un projet de loi comportant l'affectation de fonds publics, sauf si, à la connaissance du Sénat, le représentant de la Reine a recommandé cette affectation ».

Selon la pratique parlementaire, toute autorisation législative nouvelle ou supplémentaire de dépenser des fonds du Trésor doit s'accompagner d'une recommandation royale. Le projet de loi S-223 vise à modifier les conditions rattachées au RPC afin de porter à cinq ans la période rétroactive maximale, qui est actuellement de douze mois. Même si les dépenses du RPC proviennent d'un compte qui lui est propre, elles sont faites par l'entremise du Trésor. Par conséquent, toute modification du RPC qui entraînerait des dépenses supplémentaires nécessite une recommandation royale.

En conclusion, je déclare que les dispositions du projet de loi S-223 nécessitent une recommandation royale et que, par conséquent, ce projet de loi ne peut émaner du Sénat. Le rappel au Règlement est fondé. Les délibérations sur le projet de loi S-223 doivent cesser et le projet de loi sera retiré du Feuilleton.

(En conséquence, l'ordre du jour portant deuxième lecture du projet de loi S-223, Loi modifiant le Régime de pensions du Canada (versement rétroactif d'une pension de retraite ou de survivant), est révoqué et, par ordre, le projet de loi retiré.)

Projet de loi — Nécessité du consentement royal

Le 21 mars 2011

Journaux, p. 1336-1341

Je suis prêt à rendre ma décision sur le rappel au Règlement qui a été soulevé par le sénateur Cools le 9 février et qui a aussi fait l'objet de discussions le lendemain. Ce rappel au Règlement porte sur le projet de loi C-232, Loi modifiant la Loi sur la Cour suprême, et sur la nécessité de recourir ou non au consentement royal et, le cas échéant, sur la procédure à suivre.

Notre Parlement et notre système de gouvernement fédéral existent depuis près de 144 ans. Notre structure de gouvernance trouve son fondement dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, loi qui a été adoptée par le Parlement de Westminster maintenant connue sous le nom de *Loi constitutionnelle de 1867*. Depuis la Confédération et même avant, la Couronne, troisième élément constitutif de notre Parlement bicaméral, est une importante composante du gouvernement. Même si notre héritage, au Sénat, nous vient du modèle de Westminster, au fil des ans et de l'évolution du Canada, nous l'avons vraiment fait nôtre. C'est avec cette perspective en tête que j'ai examiné le rappel au Règlement sur la question complexe du consentement royal.

Tout d'abord, je voudrais remercier tous les honorables sénateurs qui ont pris part à la discussion sur ce rappel au Règlement. Je remercie en particulier le sénateur Cools d'avoir soulevé ce point. Ce n'est pas la première fois que le sénateur attire l'attention du Sénat sur l'importance du consentement royal. Usant de ses formidables talents en recherche, le sénateur a fait preuve de diligence pour documenter la position qu'elle nous a présentée et qui souligne l'importance du consentement royal. Le sénateur Cools nous a tous fait bénéficier de ses connaissances de l'histoire des pratiques parlementaires.

Estimant le consentement royal nécessaire, le sénateur Cools a expliqué que la souveraine, c'est-à-dire la reine elle-même ou son suppléant, le gouverneur général, conserve à ce jour certaines prérogatives dont, à son avis, celle de nommer les juges. Selon le sénateur Cools, le projet de loi C-232 limitera le pouvoir de nomination de la reine en empêchant de nommer à la Cour suprême certaines personnes qui, autrement, seraient qualifiées pour occuper le poste de juge à cette cour. Comme il s'agit de l'objectif fondamental de ce projet de loi, le sénateur Cools croit que le Sénat n'est peut-être pas habilité à débattre de ce projet de loi, encore moins à l'adopter, à défaut du consentement royal. À son avis, il se pourrait que la motion de troisième lecture ne puisse pas être mise aux voix et, le cas échéant, les délibérations sur le projet de loi seront déclarées nulles et non avenues. C'est pourquoi, dans son rappel au Règlement, le sénateur Cools s'est aussi interrogée sur la procédure à suivre si le consentement royal est requis, à savoir s'il faut obtenir ce consentement au début des délibérations. Le sénateur Comeau, leader adjoint du gouvernement, et les sénateurs Carignan et Segal ont ensuite appuyé la position du sénateur Cools.

Pour leur part, le sénateur Fraser et le sénateur Tardif, leader adjoint de l'opposition, ont soutenu que le consentement royal n'était pas nécessaire dans le cas du projet de loi C-232. Prenant la parole le 10 février, le sénateur Fraser a souligné que des prérogatives peuvent être abolies ou limitées par une loi. Elle a fait remarquer que la Cour suprême a été créée par une loi fédérale ordinaire en 1875 et qu'à sa connaissance, rien n'indiquait que le consentement royal avait été demandé, et encore moins obtenu, pour la *Loi sur la Cour suprême*. Ce qui l'a amenée à conclure que les précédents montrent clairement que le projet de loi C-232 n'a pas besoin d'un consentement royal. Dans la première partie de son intervention, le sénateur Tardif a parlé de décisions rendues antérieurement au Sénat selon lesquelles le débat devrait se poursuivre même s'il est établi que le consentement royal est requis, étant donné que le projet de loi est

loin d'être rendu à la dernière étape du processus législatif. Le sénateur a ensuite repris les arguments du sénateur Fraser, précisant que c'est le Parlement qui a adopté la *Loi sur la Cour suprême* et qu'il est donc de son ressort de la modifier et de modifier, notamment, les critères de nomination prévus. Le sénateur Tardif a conclu que, puisque le Parlement est habilité à modifier la loi, le projet de loi C-232 ne nécessite pas le consentement royal.

Aux fins de l'examen des points soulevés par ces questions je traiterai tout d'abord de la procédure à suivre pour obtenir le consentement royal, puis du consentement royal comme tel. Dans le but d'éclairer le Sénat sur ces questions, j'ai pris l'initiative d'étudier le dossier plus en profondeur et j'ai maintenant un portrait plus clair du consentement royal et du rôle qu'il joue dans le système parlementaire canadien.

Tout d'abord, en ce qui concerne le moment où le consentement royal devrait être obtenu ou signifié, il est clair que rien n'interdit d'obtenir ce consentement au début des délibérations sur un projet de loi. Cependant, il est pratique courante, au Parlement du Canada, de ne l'obtenir qu'avant la troisième lecture, comme en témoignent plusieurs décisions récentes de Présidents du Sénat rendues dans le but de permettre le débat le plus complet possible. Les débats ne devraient pas être limités par une exigence en matière de procédure qui, aussi importante soit-elle sur le plan constitutionnel, peut être satisfaite à n'importe quelle étape. Agir autrement irait à l'encontre d'un objectif fondamental du Parlement. Par conséquent, je confirme que le consentement royal, lorsqu'il est requis, peut être donné à la dernière étape.

Au Parlement du Canada, la pratique veut également que le consentement royal soit signifié à une seule chambre. La plupart du temps, il est signifié à la Chambre des communes, d'où émanent la plupart des projets de loi du gouvernement. Or, le projet de loi C-232 est un projet de loi d'initiative parlementaire qui émane de la Chambre des communes, et je constate qu'aucune objection n'a été soulevée dans cette chambre relativement au consentement royal. Lorsqu'un projet de loi émane du Sénat et qu'il est établi que le consentement royal est nécessaire, le consentement devrait être donné au Sénat avant la troisième lecture. Et pour que les choses se déroulent bien ainsi, il conviendrait que le Président du Sénat refuse de mettre aux voix la motion de troisième lecture tant que le consentement royal n'aura pas été signifié.

Des éclaircissements s'imposent sur un autre point. On a dit que, faute de consentement royal, lorsque ce consentement est nécessaire, les délibérations sur un projet de loi pourraient être déclarées nulles et non avenues. C'est vrai, mais seulement à l'intérieur de certaines limites. Pour que les délibérations au Sénat soient déclarées nulles et non avenues, il faudrait que le projet de loi soit encore au Sénat. Le pouvoir du Sénat sur les projets de loi vaut seulement pour la période pendant laquelle le Sénat en est saisi, soit en chambre pour les deuxième et troisième lectures, soit en comité. Si le projet de loi a été envoyé dans l'autre endroit pour y être examiné, ou s'il a été adopté et qu'il est prêt à recevoir la sanction royale, le Sénat ne peut plus, de son propre chef, revenir sur les décisions qu'il a prises à cet égard. En outre, si le projet de loi reçoit par la suite la sanction royale, qui signifie l'approbation de la Couronne, et qu'il acquière force de loi, la question du consentement royal devient sans objet.

Maintenant, en ce qui concerne l'essentiel de ce rappel au Règlement, il est clair que le consentement royal est toujours important et pertinent. Il nous renseigne sur la nature de notre Parlement qui se compose de la Couronne, du Sénat et de la Chambre des communes. À l'examen de ce rappel au Règlement, il est clair aussi qu'il y a parfois confusion entre le consentement royal et la recommandation royale ou la sanction royale, deux autres caractéristiques de nos pratiques parlementaires nécessitant l'intervention de la Couronne. La recommandation royale autorise la dépense de fonds publics. Il s'agit d'un message du gouverneur général approuvant la dépense de fonds publics proposée par un projet de loi, message qui est transmis à la Chambre des communes par un ministre. Pour sa part, la sanction royale est la dernière étape du processus législatif qui permet à un projet de loi ayant été adopté par les deux chambres du Parlement d'acquiescer force de loi, le gouverneur général ou son suppléant l'approuvant en

personne lors d'une cérémonie ici, au Sénat, ou par déclaration écrite. Le consentement royal est tout à fait différent. Il s'agit plutôt d'une exigence à respecter en matière de procédure lorsqu'un projet de loi examiné par le Parlement touche les intérêts de la souveraine, c'est-à-dire de la reine comme telle ou du gouverneur général qui agit en son nom. D'après *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, les précédents au Canada indiquent que le consentement royal est nécessaire « pour reporter, aliéner ou céder des droits de propriété de la Couronne, ou pour renoncer à l'une de ses prérogatives ».

Les origines du consentement royal remontent à plusieurs siècles, à l'époque où le roi régnait, dans les faits, et que le souverain exerçait son autorité et son pouvoir, bien avant que le Parlement ait établi sa primauté. En 1844, lord Brougham, constitutionnaliste britannique réputé, a expliqué durant un débat à la Chambre des lords que la Couronne utilisait jadis le consentement royal pour signifier son veto au Parlement et ainsi éviter tout affrontement entre le souverain et le Parlement qui pourrait devenir manifeste quand la Couronne refuserait d'octroyer la sanction royale. Cependant, depuis la reconnaissance de la primauté du Parlement et la création du concept de gouvernement responsable, le consentement royal est utilisé davantage pour reconnaître qu'une prérogative est en jeu dans une mesure législative que pour opposer un veto. Même si l'absence de consentement royal peut ultimement empêcher l'adoption d'un projet de loi, il ne faudrait pas prétexter cette absence pour passer outre au droit du Parlement de discuter librement, à son droit absolu de débattre de n'importe quel sujet et d'exercer la liberté d'expression qui lui a été consentie dans la *Déclaration des droits* de 1689.

De nos jours, bon nombre des pouvoirs de la Couronne sont exercés par l'entremise de l'exécutif, qui est le gouvernement au pouvoir dirigé par le premier ministre. Ces pouvoirs sont mis en œuvre par le gouverneur en conseil et il s'agit, dans presque tous les cas, d'autorités légales sanctionnées par le Parlement. En même temps, la Couronne dispose d'une gamme de pouvoirs discrétionnaires, qui sont des pouvoirs coutumiers de longue date. La portée de ces prérogatives a rétréci au fil des ans, mais ce qu'il en reste n'est certes pas négligeable. Ces prérogatives sont exercées par convention et par précédent historique, sans la sanction du Parlement. Le plus connu de ces pouvoirs, et aussi le plus facilement reconnaissable, est probablement le droit de la reine ou du gouverneur général de dissoudre le Parlement et de nommer le premier ministre. Ces pouvoirs comprennent également le droit de déclarer la guerre ou la paix, de conclure des traités, de délivrer des passeports et de créer des réserves indiennes.

Peter Hogg a expliqué, dans son ouvrage *Constitutional Law of Canada*, que la prérogative royale se compose des pouvoirs et privilèges accordés à la Couronne par la common law. La prérogative, dit-il, est une branche de la common law parce que ce sont les décisions des tribunaux qui en ont déterminé l'existence et la portée. Ce rapport avec la common law est, en fait, une caractéristique essentielle des prérogatives de la Couronne qui ne sont pas formulées dans des lois du Parlement. Lorsque l'une ou l'autre de ces prérogatives est définie par une loi, elle cesse, à proprement parler, d'être une prérogative. Le professeur Hogg est très clair à ce sujet quand il écrit que la prérogative pourrait être abolie ou limitée par une loi et que, lorsqu'une loi occupe le terrain auparavant occupé par la prérogative, la Couronne doit respecter la loi. Le consentement royal fait partie du processus d'encadrement d'une prérogative par une loi. C'est une procédure parlementaire interne qui reconnaît qu'un pouvoir accordé à la Couronne par la common law est appelée à relever du Parlement.

En 1951, par exemple, le Parlement a examiné le projet de loi 192 qui demandait au gouverneur général de renoncer au pouvoir d'accorder la permission auparavant requise pour permettre à un citoyen, en vertu de la pétition de droit, d'intenter des procédures contre la Couronne à la Cour de l'Échiquier. Ce pouvoir existait dans la common law, et ses origines remontent aux pétitions que le roi recevait de sujets voulant intenter des poursuites contre la Couronne. Quand la pétition était accueillie favorablement, le roi émettait une ordonnance demandant au tribunal que justice soit faite. Tout de suite avant la troisième lecture du projet de loi 192, le ministre de la Justice a annoncé à la Chambre des communes que le gouverneur général avait consenti à ce que le Parlement soit saisi de ce projet de loi et qu'il se prononce à ce sujet.

Deux ans plus tard, le consentement royal a été signifié de nouveau quand le Parlement a examiné, puis adopté, la *Loi sur la responsabilité civile de l'État*, qui assimilait l'État à une personne physique en matière de responsabilité civile délictuelle. Jusque-là, dans la common law, la Couronne avait été, pour ainsi dire, à l'abri des poursuites. À cette occasion, le consentement royal avait été signifié au début du processus. Conformément à l'ancienne procédure financière, le projet de loi avait été précédé d'une résolution avant la première lecture. Au moment de la première lecture, le ministre de la Justice, employant la formule utilisée au Canada pour le consentement royal, avait annoncé à la Chambre que le gouverneur général, ayant été informé du but de la mesure devant être présentée, avait consenti, dans la mesure où les prérogatives de Sa Majesté étaient touchées, à ce que le Parlement étudie le projet de loi.

J'ai cité ces exemples, honorables sénateurs, pour montrer un critère essentiel pour déterminer si le consentement royal est requis dans un cas particulier, à savoir si la prérogative en question se rattache à la common law ou à une loi. Si elle se rattache à la common law, le consentement royal peut être nécessaire; si elle se rattache à l'exercice d'un pouvoir conféré par une loi, le consentement royal n'est pas nécessaire.

Un examen des précédents au Parlement du Canada montre que le consentement royal a été invoqué seulement une vingtaine de fois au cours des 144 années d'existence ou presque du Parlement et de nombreux projets de loi qui ont été présentés. Plus du tiers des cas où il a été invoqué datent du dix-neuvième siècle, et certains d'entre eux concernaient les chemins de fer. En effet, la construction des chemins de fer était une entreprise importante et risquée qui concernait la Couronne et l'utilisation de ses territoires. Au fil des ans, les autres projets de loi qui ont exigé le consentement royal portaient sur la création de parcs nationaux et de réserves indiennes. Aucune mesure législative concernant la Cour suprême ne semble avoir fait l'objet d'un consentement royal.

La Cour suprême a été créée en vertu de l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. Aux termes de cette disposition : « Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada ». La Cour suprême a été créée par l'adoption d'un projet de loi en 1875. Cette cour trouve son origine dans une loi. Rien, dans son existence, ne repose sur une histoire antérieure; elle n'a aucun fondement en common law. Les juges sont nommés à la Cour suprême conformément à cette loi de 1875. Dans le cas présent, il n'est nullement question du pouvoir de nomination qui est une prérogative prévue par la common law.

Il importe de préciser que les *Lettres patentes de 1947* n'étaient pas et ne sont toujours pas touchées par la création de la Cour suprême par une loi. Comme le prévoit l'article IV, le gouverneur général est autorisé et habilité à créer et à nommer, au nom de la souveraine, tous les juges qui pourront être valablement créés ou nommés. La Cour suprême est une cour valablement créée et le gouverneur général a toujours exercé son pouvoir de nomination sur l'avis du ministre compétent. Ce n'est pas un pouvoir que le gouverneur général peut exercer indépendamment, de son propre chef. En fait, l'alinéa II des *Lettres patentes de 1947* est clair à ce sujet : le gouverneur général, sur l'avis du Conseil privé du Canada, est autorisé à exercer tous les pouvoirs et attributions conférés par les lettres patentes « sous le régime des lois qui sont ou pourront être en vigueur au Canada ».

Le projet de loi C-232, s'il est adopté, constituera simplement une autre modification de la *Loi sur la Cour suprême*. Il ajoutera d'autres critères à ceux déjà prévus pour la nomination à la Cour suprême. Il exigera qu'en plus d'être juges d'une cour supérieure ou membres du barreau d'une province et d'avoir un nombre minimal d'années d'expérience, les candidats aient un niveau de compréhension tel, dans les deux langues officielles, qu'ils puissent tenir une audience sans interprète. Selon les explications déjà

fournies, il s'agit là de l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi et il n'est nullement nécessaire d'obtenir le consentement royal pour examiner le projet de loi C-232.

Honorables sénateurs, la décision d'aujourd'hui, sur une question intéressante, est longue. Ce rappel au Règlement a été l'occasion de bien examiner la nature et la portée du consentement royal et de constater qu'il est toujours pertinent. Ce fut aussi l'occasion d'établir clairement la distinction à faire entre les prérogatives de la Couronne qui ont leur fondement dans la common law et les pouvoirs prévus par la loi. Encore une fois, je remercie le sénateur Cools et tous les sénateurs de leur précieuse contribution à ce débat.

En conclusion, je déclare que, lorsqu'il est nécessaire, le consentement royal peut être donné à la dernière étape de l'examen d'un projet de loi mais, en ce qui concerne le projet de loi C-232, le consentement royal n'est pas nécessaire.

Index

A

Affaires en instance *sub judice*

Voir : Période des questions

Amendements

Recevabilité, 35–36

C

Chambre des communes

Adoption du projet de loi C-628, 47–49

Comités

Amendements, recevabilité des, 37–38

Composition de comité, changement de la
Avis signé par le leader, 27

Formation d'un sous-comité

Obstruction, 16–17

Maîtres de leurs délibérations, 17, 26, 27, 29, 56

Membres d'office, 29

Ordre et décorum, 28

Participation aux travaux du comité, 26

Président d'un comité

Ordre et décorum, 28

Période des questions, 50

Président de sous-comité, 51

Proposition de frais d'utilisation

Renvoi au comité avant que celui-ci n'ait été constitué, 7

Rapports de comités

Rejet du projet de loi sans l'étude article par article, 56

Témoins, 31–33

Comparution, 51–54

Congé et suspension, 45–47

Convention relative aux affaires en instance *sub judice*, 19

Couronne

Initiative des dépenses publiques, 7

Prérogative financière de la Couronne, 36

Atteinte à la prérogative, 19

Prorogation du Parlement, 48

D

Débat

Perte de droit de parole, 42

Prendre la parole une deuxième fois, 42

Propos vifs, offensants ou accusateurs, 17, 18

Tentative de réduire au silence, 17, 18

Débats du Sénat

Contenu, 54–55

Décision du Président

Décision rejetée par le Sénat, 13–16

Déclarations de sénateurs, 30–31

Anticiper l'étude d'une question à l'ordre du jour, 21, 49, 50, 57

Déclaration de sénateurs ne sont pas sujettes à débat, 49, 50

Déclaration extrêmement partisane, 21

Forme et contenu, 25

Interdiction des propos vifs, offensants ou accusateurs, 50

Objet de déclarations, 29–30

Questions d'intérêt public, 50

Remarque faite par un autre sénateur, 13

Remarques provocatrices, 22

Droit de parole

Voir : Liberté d'expression

E

Étrangers présents au Sénat

Voir : Sénat

Événements avant l'introduction du projet de loi S-7

Voir : Travaux du Sénat

F

Feuilleton

Retrait de projet, 12–13, 20, 59

I

Information sur un site Web du gouvernement

Voir : Outrage au Parlement

J

Journaux du Sénat

Compte rendu officiel des délibérations du Sénat, 54

L

Leader du gouvernement au Sénat

Période des questions

Affaires devant une commission, 18–19

Commentaires, 13

Liberté de parole ou d'expression, 40, 41, 51, 52, 53, 54

Loi constitutionnelle de 1867

Initiative de la Couronne en matière de dépenses publiques, 7

Motion d'abrogation, 28

Questions soulevées au Sénat

Décision à la majorité des voix, 28

Recommandation royale, 9, 11, 12, 19

M

Ministres

Témoin en comité

Départ pour une conférence de presse avant que le comité n'ait fini les travaux prévus, 31–33

Motions d'abrogation, 28

O

Ordre du jour

Anticipation, 49, 50, 57

Ordre et décorum, 18, 28

Déclarations de sénateurs, 13, 21–22, 30, 50

Période de questions, 13, 35

Outrage au Parlement, possibilité d'

Omission, 14

Site Web du gouvernement

Déclarations erronées et inexactes, 13–16

P

Parlement

Actes contre les édifices du Parlement

Déclaration du Président, 37

Période des questions

Affaires en instance *sub judice*, 18–19

Anticiper l'étude d'une question à l'ordre du jour, 57

Commentaires faits par le leader du gouvernement, 13

Question orale adressée au président d'un comité ou aux ministres, 50–51

Recevabilité d'une question complémentaire, 35

Pétitions, présentation de, 13

Président d'un comité

Ordre et décorum, 28

Période des questions, 50

Président de sous-comité, 51

Président du Sénat

Déclaration du Président

Actes contre les édifices du Parlement, 37

Ordre et décorum, 28

Déclaration du Président, 35

Déclarations de sénateurs, 30

Privège parlementaire, 38–39

Projet de loi

Consentement royal, nécessité du, 59–63

Introduction du projet de loi S-7 (Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867)

Avis aux médias et communiqué avant qu'il ne soit présenté au Sénat, 22–24

Recommandation royale, nécessité d'une, 7–12, 19–21, 35–36, 40, 57–58
Réintroduction du projet de loi (C-268), 45–47
Retiré du Feuilleton, 12–13, 58–59
Révoqué et retiré, 20

Proposition de frais d'utilisation

Renvoi au comité, 7

Q

Questions de privilège

Certaines déclarations faites au sujet des travaux du Sénat, 34–35
Comité de la sécurité nationale et de la défense, 16–17
Commentaires dans un communiqué de presse, 38–41
Contenu des *Débats du Sénat*, 54–55
Déclaration au sujet d'un témoin faite au cours du débat, 51–54
Départ de témoins en comité et une conférence de presse, 31–33
Information sur un site Web du gouvernement, 13–16
Présence d'un sénateur en congé, 45–47
Propos tenus au cours du débat, 17–18

R

Rapports de comités

Voir : Comités

Recevabilité des amendements de comité

Voir : Comités

Recommandation royale

Projet de loi comportant l'affectation de fonds publics ou d'un prélèvement d'impôts, 7–12, 19–21, 35–36, 57–58
Retiré du Feuilleton, 13, 20, 59

Régie interne

Comité directeur, 26, 27

Règlement du Sénat

Comités
Maîtres de leurs procédures, 27
Sous-comités, 27

Règlement, procédure et droits du Parlement, comité

Motions d'abrogation, 28

S

Sécurité nationale et défense, comité de la

Question de privilège
Obstruction à la formation d'un sous-comité des anciens combattants, 16–17, 25–29

Sénat

Certaines déclarations faites au sujet des travaux du Sénat, 34–35
Sénateur en congé, 45–47

Sénat et Chambre des communes

Respect mutuel, 33

Sénateur

- Congé ou suspension, 45–47
- Droit de parole, 17, 51
 - Perdre le droit de parole, 42
- Liberté d’expression, 17, 51, 52, 53, 54
- Remettre en question une décision du Sénat, 55

Sous-Comités, 16–17, 26–27**T****Témoins**

- Atteinte à la réputation du témoin, 52, 53
- Commentaires à la conférence de presse, 31–33
- Comparution, 31–33
 - Protection avant et après, 53
- Discréditer un témoin, 51
- Intimider des témoins, 53

Travaux du Sénat

- Avis aux médias et communiqué sur la teneur du projet de loi (S-7) avant qu’il ne soit présenté au Sénat, 22–24
- Communiqué de presse, 34–35
 - Commentaires choquants et exagérés, 38–41
- Rétablissement des travaux d’une session antérieure, 48

