



# DÉCISIONS DU PRÉSIDENT DU SÉNAT

## 41<sup>e</sup> législature

### 2011 – 2015



Septembre 2016

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

## Introduction

Le Président du Sénat est nommé par le gouverneur général sur l'avis du premier ministre. Le Président préside les séances du Sénat, statue sur des questions de procédure telles que les rappels au Règlement, le bien-fondé à première vue des questions de privilège et les demandes de débats d'urgence, maintient l'ordre et fait observer le décorum pendant les séances. Cependant, il ne peut pas agir indépendamment de l'institution. Presque toutes les décisions qu'il rend peuvent faire l'objet d'un appel et être annulées par un vote majoritaire.

La 41<sup>e</sup> législature a été une période de transition pour le Sénat et le régime politique canadien. Après deux gouvernements minoritaires successifs au pouvoir pendant trois législatures, un gouvernement majoritaire a été élu à la Chambre des communes. Pour la première fois depuis 2006, la partie gouvernementale était majoritaire tant au Sénat, dont les membres sont nommés, qu'à la Chambre des communes, dont les membres sont élus. Au Sénat, la longue période de service à la présidence du sénateur Noël A. Kinsella, C.P., nommé Président en 2006, a pris fin lorsque celui-ci a quitté l'institution, à la fin de 2014. Son successeur, l'honorable Pierre Claude Nolin, avait agi à titre de Président intérimaire depuis le 20 novembre 2013. Fort de ses nombreuses années passées au Sénat, il était tout désigné pour poursuivre la contribution de son prédécesseur aux travaux du Sénat. Malheureusement, atteint d'une maladie grave, il décédait quelques mois seulement après avoir accédé à la présidence. L'honorable Leo Housakos a alors été nommé Président, poste qu'il a occupé jusqu'à la fin de la législature.

Au début de la deuxième session de la 41<sup>e</sup> législature, le Président a souvent été appelé à se prononcer sur des questions de procédure pendant les débats animés sur les motions visant à suspendre un certain nombre de sénateurs. Ce fut pour lui l'occasion d'examiner les questions liées aux pouvoirs disciplinaires du Sénat, aux droits des sénateurs à titre individuel, ainsi qu'à l'équilibre entre les travaux du gouvernement et les initiatives non gouvernementales. Des questions de procédure ont été soulevées tout au long de la législature, et les décisions des trois Présidents qui se retrouvent dans ce recueil montrent la contribution qu'ils ont tous apportée pour assurer le bon déroulement des travaux de l'institution tout en tenant compte des multiples facteurs en jeu dans le milieu parlementaire.

Charles Robert  
Greffier du Sénat et greffier des Parlements



## TABLE DES MATIÈRES

### **Première session, quarante et unième législature (du 2 juin 2011 au 13 septembre 2013)**

Motion — Circonstances dans lesquelles la question préalable peut être présentée.....	3
Forme des motions d’amendement .....	3
Pré-étude .....	3
Pré-étude .....	4
Privège — Introduction d’un projet de loi .....	4
Budget des dépenses et projets de loi de crédits .....	5
Language au cours du débat.....	7
Propos dans un journal (décision rendue par le Président intérimaire) .....	8
Propos dans un journal (décision rendue par le Président intérimaire) .....	9
Ne pas voir l’horloge (Déclaration par le Président suppléant) .....	9
Rapport de comité qui propose des révisions au Règlement du Sénat.....	9
Motion visant à renvoyer un rapport à un comité plénier .....	13
Réunions de comités au cours des réunions de Comités pléniers .....	15
Déclarations de sénateurs.....	16
Propos utilisés dans le débat.....	17
Question de privilège — Délibérations en comité .....	17
L’utilisation d’accessoires.....	19
Déclarations de sénateurs.....	20
Déclarations de sénateurs.....	21
Question de privilège — Directeur parlementaire du budget.....	21
Déclarations de sénateurs.....	23
Motion proposant de renvoyer une motion à un comité.....	24
Question de privilège — Débat.....	26
Question de privilège — Témoin .....	27
Sous-amendement .....	29
Question de privilège — Rapport de comité (Régie interne, 24 <sup>e</sup> rapport) .....	29
Question de privilège — Rapport de comité (Régie interne, 22 <sup>e</sup> rapport) .....	31
Distribution de rapports de comité dans la salle du Sénat.....	33
Question de privilège — Examen des frais de subsistance .....	33

### **Deuxième session, quarante et unième législature (du 16 octobre 2013 au 2 août 2015)**

Contenu d’une motion.....	39
Motion visant la suspension d’un sénateur .....	39
Motion du gouvernement proposant de disposer des motions sous Autres affaires.....	40
Déclaration du Président — Motion complexe .....	44
Déclaration du Président — Motion complexe .....	45
Déclaration du Président intérimaire — Motion .....	46
Question de privilège — Ingérence dans les travaux d’un comité.....	46
Déclaration du Président — Parti reconnu au Sénat .....	48
Motion exhortant des actions par la Chambre des communes et la courtoisie entre les Chambres .....	49
Déclaration du Président intérimaire — La masse.....	51
Déclaration du Président — Vote reporté à une heure où le Sénat ne siègera pas.....	52
Projets de loi omnibus.....	52
Mesures de sécurité sur la Colline du Parlement .....	56
Déclaration du Président — Suite de l’étude sur un rappel au Règlement .....	58

Déclaration de la Présidente intérimaire — Suite de l'étude sur un rappel au Règlement différé.....	59
Question de privilège — Fuite d'un rapport du vérificateur général.....	59
Le projet de loi C-377 et la recommandation royale.....	59
Forme d'un amendement (décision rendue par la Présidente intérimaire) .....	62
Motion du gouvernement traitant d'un article des Autres affaires (décision rejetée par le Sénat) .....	63
<b>Index</b> .....	65

**Première session, quarante et unième législature  
Du 2 juin 2011 au 13 septembre 2013**



**Président : L'honorable Noël A. Kinsella**



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



## **Motion — Circonstances dans lesquelles la question préalable peut être présentée**

Le 5 octobre 2011

*Journaux, p. 222*

Je remercie tous les sénateurs de leur apport à la question soulevée par le sénateur Banks lorsqu'il a invoqué le Règlement. Moi aussi, j'ai passé une partie de la période de pause de 18 à 20 heures dans l'attente d'une réponse, mais pas dans le sens d'une prophétie. J'ai pu consulter les ouvrages de procédure actuels, mais, d'abord, je tiens à dire que je suis prêt à rendre ma décision, car je suis convaincu de sa justesse.

Toutefois, je respecte la volonté des sénateurs. Ce sont les sénateurs qui réglementent le Sénat. Le Président doit suivre les règles que le Sénat a fixées et les interpréter de façon juste, équitable et réfléchie. Si le Président manquait à ce devoir, il serait corrigé par la volonté de la majorité des sénateurs, ce qui, à mon avis, est une meilleure façon de procéder que ce qui se fait à l'autre endroit. Pour moi, la volonté de la Chambre doit être la lumière qui éclaire la présidence.

Il s'agit donc essentiellement de déterminer si la motion présentée par le sénateur Mockler et appuyée par le sénateur Wallace, voulant que la question préalable soit mise aux voix, est recevable ou non. Selon moi, l'article 48 — je ne le lirai pas, car nous pouvons tous le consulter — est très clair et explicite tel qu'il a été adopté par le Sénat.

Comme beaucoup l'ont indiqué, cette procédure est rarement utilisée; certains commentaires du sénateur Cools expliquent pourquoi, mais cela ne veut pas dire qu'elle n'est jamais utilisée. Par conséquent, il incombe aux sénateurs de déterminer si un d'entre eux invoquera cette règle et proposera que la question précédente soit mise aux voix.

Je déclare que la motion est recevable, car elle concerne une question pour laquelle un avis a été donné. Les sénateurs ont eu amplement le temps d'en discuter pendant la période d'avis. Ils ont encore des occasions de tenir un débat entier sur la motion.

La présidence déclare que la motion est recevable. Si personne d'autre ne désire prendre la parole à ce sujet, je vais mettre la motion aux voix.

## **Forme des motions d'amendement**

Le 16 novembre 2011

*Journaux, p. 409*

Honorables sénateurs, la présidence est d'avis que l'utilisation des termes « que cette motion ne soit pas maintenant adoptée, mais » est la façon courante de présenter un amendement à une motion. Elle juge donc qu'il n'y a pas matière à recours au Règlement.

Nous passons maintenant au débat sur la motion modifiée.

## **Pré-étude**

Le 22 novembre 2011

*Journaux, p. 647*

Honorables sénateurs, je suis prêt à rendre ma décision sur un important rappel au Règlement du sénateur Moore.



Comme les sénateurs le savent, il porte sur la motion n° 18 inscrite à l'ordre du jour. Pour ce qui est de la question soulevée par le sénateur Moore, l'article 74 du Règlement est clair. Il en a déjà été question au Sénat. J'invite les sénateurs à consulter le paragraphe 74(1) du *Règlement du Sénat*, qui figure à la page 76 :

On peut renvoyer à l'étude d'un comité permanent le sujet de tout projet de loi présenté à la Chambre des communes mais non lu une première fois au Sénat.

C'est là l'essentiel du pouvoir dont nous disposons afin de réaliser l'étude préliminaire d'un projet de loi qui a été présenté à la Chambre des communes, mais qui n'a pas encore été renvoyé au Sénat. Cette pratique n'est pas inhabituelle, et la motion dont nous sommes saisis n'est pas contraire au Règlement.

Par contre, ce qui me cause quelques inquiétudes quant à la bonne marche de nos travaux, c'est que, lorsque le Bureau a appelé la motion n° 18, j'écoutais d'une oreille distraite, car j'étais en train de signer des documents. Je n'ai pas entendu si on voulait que la motion soit mise aux voix. Elle a été appelée, mais nous ignorons si le Sénat souhaite qu'elle soit mise aux voix ou que le débat soit reporté. La motion n° 18 a été appelée, et nous devons connaître la décision des sénateurs à cet égard.

#### **Pré-étude**

Le 22 novembre 2011

*Journaux*, p. 647-648

Honorables sénateurs, je n'ai pas besoin d'entendre davantage d'arguments sur le sujet, car l'article 74 indique explicitement qu'un avis peut être donné et qu'une motion peut être présentée au Sénat en vue de proposer l'étude préliminaire d'un projet de loi que le Sénat n'a pas encore reçu. En fait, c'est là l'essence d'une étude préliminaire. Donc, rien n'empêche le Sénat d'étudier la motion.

#### **Privilège — Introduction d'un projet de loi**

Le 8 décembre 2011

*Journaux*, p. 719-720

Je tiens à remercier tous les honorables sénateurs qui ont participé aux discussions sur cette question de privilège. Il s'agit d'une question très importante car elle concerne les droits et pouvoirs du Parlement et, plus précisément, du Sénat, à l'égard de l'examen des mesures législatives en tant qu'élément indépendant de notre système démocratique de gouvernement.

L'objection du leader de l'opposition concerne la primauté du droit, un principe fondamental de notre société, auquel le gouvernement et les simples citoyens sont également soumis. J'ai pu soupeser les arguments et examiner la question de même que les textes de procédure. Je suis prêt à rendre ma décision.

À ce que je vois, le principal argument invoqué pour affirmer qu'il y a violation de privilège consiste à dire que le projet de loi C-18, en cours d'étude au Sénat, a été présenté au Parlement en contravention de l'actuelle *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Selon cet argument, l'étude du projet de loi C-18 par le Sénat devrait être limitée ou restreinte. On insiste en particulier sur une décision rendue hier par la Cour fédérale au sujet des obligations prévues à l'article 47.1 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. En ma qualité de Président du Sénat, j'éviterai de relever tous les détails de cette décision, dont les honorables sénateurs sont libres de prendre

connaissance à leur guise. Je note cependant une chose : dans son jugement interprétatif, la Cour précise que la validité du projet de loi C-18 ainsi que la validité et les effets de toute loi qui entrerait en vigueur à la suite de l'adoption de ce projet de loi ne sont pas mis en cause par la requête lui ayant été adressée. La Cour s'est montrée respectueuse du principe de la courtoisie entre les institutions et de l'indépendance du Parlement en matière législative.

Le Parlement se compose de la Reine, du Sénat et de la Chambre des communes. Les deux chambres suivent leurs Règlements respectifs dans leurs délibérations, comme il se doit.

Passons en survol brièvement ce qui s'est passé par rapport au projet de loi C-18. Le projet de loi a été introduit à l'autre endroit, qui l'a adopté le 28 novembre. Le lendemain le Sénat a reçu un message des Communes et, conformément à notre Règlement, l'étude du projet de loi a été inscrite à l'ordre du jour pour une deuxième lecture après le délai normal. Par la suite, le projet de loi a été lu une deuxième fois le 1<sup>er</sup> décembre et renvoyé au Comité de l'agriculture et des forêts. Dans l'interim, le 30 novembre, le Sénat a adopté un ordre spécial pour déterminer le processus à suivre par rapport aux travaux du comité sur le projet de loi.

Les travaux du Sénat relativement au projet de loi C-18 se sont déroulés conformément à nos règles et ont suivi la marche établie. La décision de la Cour n'a aucune incidence sur nos travaux parlementaires, comme on l'a reconnu. D'autre part, comme l'a fait remarquer le sénateur Segal, considérer qu'il y a eu violation du privilège dans un tel cas pourrait avoir la conséquence sérieuse et imprévue de restreindre le privilège indubitable du Parlement et des parlementaires de délibérer et de légiférer en toute liberté.

Tel que déjà indiqué, la question présumée de privilège a rapport à l'introduction du projet de loi C-18. Il s'agit, dans son essence, d'une question d'interprétation des lois. C'est donc une question qui n'est pas du ressort du Président. La présidence s'en remet au principe de base selon lequel le Président peut statuer uniquement sur des questions de procédure et non sur des questions de droit. Comme on peut le lire à la page 636 de la deuxième édition de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, le Président ne peut se prononcer sur des questions de nature juridique ou constitutionnelle. Ce même point est souligné dans d'autres ouvrages canadiens traitant de la procédure parlementaire et dans des décisions rendues ici. On a mentionné la 4<sup>e</sup> édition de Bourinot à la page 180, et Beauchesne à la citation 324 de sixième édition.

Comme cela a déjà été souligné, les travaux du Sénat relativement au projet de loi C-18 se sont déroulés dans le respect de notre Règlement et de nos pratiques. Bien qu'un tribunal ait rendu une décision concernant l'actuelle *Loi sur la Commission canadienne du blé*, tout élément de cette décision ayant trait à l'article 47.1 ne concernait pas le Parlement. Il s'agit donc essentiellement d'une question d'interprétation de la loi, et non de procédure ou de privilège parlementaire. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'invoquer l'alinéa 43(1)b) du Règlement et, à première vue, il n'y a pas eu violation de privilège.

## **Budget des dépenses et projets de loi de crédits**

Le 16 décembre 2011

*Journaux*, p. 794-796

Le jeudi 8 décembre, à la fin du débat à l'étape de la deuxième lecture du projet de loi C-29, un projet de loi de crédits, le sénateur Comeau a invoqué le Règlement. Il a demandé une décision afin d'obtenir des précisions sur le processus suivi au Sénat pour l'étude du budget des dépenses et l'adoption du projet de loi de crédits connexe, et le lien qui pourrait exister entre eux.

Le rappel au Règlement du sénateur Comeau faisait suite à d'autres interventions faites lors du débat en deuxième lecture sur le projet de loi C-29. Le sénateur Gerstein avait proposé l'adoption du projet de loi et le sénateur Day avait ensuite expliqué les différences dans la façon dont les projets de loi de crédits sont traités par le Sénat et par la Chambre des communes.

En vertu de son Règlement, la Chambre des communes adopte le budget des dépenses avant la présentation du projet de loi de crédits. Ce processus reflète le rôle fondamental de la Chambre des communes dans le domaine des finances. Le Sénat traite des crédits de façon différente. Deux processus distincts, quoique liés, entrent en jeu ici : l'étude du budget des dépenses et l'adoption du projet de loi de crédits. Ces étapes sont liées, car le projet de loi de crédits demande l'approbation des dépenses prévues dans le budget des dépenses. Elles sont aussi différentes, car la présentation et l'adoption d'un projet de loi de crédits ne dépendent aucunement, au Sénat, de la suite donnée au budget des dépenses.

Comme le sénateur Day l'a expliqué, l'approche normale au Sénat consiste à débattre du rapport du Comité des finances nationales sur un budget des dépenses avant de se prononcer sur le projet de loi de crédits correspondant. Il a suggéré qu'il s'agit là d'une convention, tout en reconnaissant que l'on s'était écarté de cette approche au courant des dernières années.

Au Sénat, le budget des dépenses est déposé par le gouvernement. Par la suite le Comité des finances nationales est autorisé à étudier la plupart des dépenses prévues dans le budget des dépenses, même si d'autres comités peuvent être autorisés à étudier certaines de ces dépenses. Cependant, le budget des dépenses comme tel n'est jamais renvoyé au comité pour une approbation formelle. Il s'agit d'une distinction importante. En raison du fait que le budget des dépenses lui-même n'est pas renvoyé au comité, celui-ci ne l'approuve pas et n'en recommande pas non plus l'approbation, puisqu'il n'est pas habilité à le faire. Le comité est limité à étudier les dépenses prévues au budget des dépenses et à faire rapport de ces dépenses.

Le rapport du comité fournit, pour l'information du Sénat, une analyse de diverses questions ayant trait aux dépenses prévues dans le budget des dépenses. Pour cette raison, il serait plus conforme à l'article 97(3) du Règlement que le rapport soit déposé et non pas présenté, comme c'est souvent le cas. En déposant un rapport, le Comité des finances nationales remplit son obligation d'étudier le budget des dépenses et d'en faire rapport. Aucune action subséquente n'est requise mais, conformément à la pratique, une motion de procédure est habituellement proposée en vertu de l'article 97(3) du Règlement afin d'étudier le rapport à une séance future, ce qui permet aux sénateurs de débattre son contenu. S'il est adopté par le Sénat ce rapport devient un rapport du Sénat, au lieu d'un simple rapport de comité.

Le projet de loi de crédits aboutit au Sénat à l'issue d'un processus distinct, tout à fait différent de celui du rapport au Sénat du Comité des finances nationales sur le budget des dépenses. Le projet de loi de crédits arrive de la Chambre des communes accompagné d'un message, comme tous les autres projets de loi qui émanent de cette chambre. Lorsque le Sénat reçoit un projet de loi de crédits, ce texte législatif bénéficie déjà d'une existence tout à fait distincte de celle du budget des dépenses. Selon les décisions prises par la Chambre des communes, les montants approuvés dans le projet de loi de crédits pourraient même être plus bas que ceux figurant dans le budget des dépenses. Après avoir reçu le projet de loi, le Sénat lui fait suivre le processus législatif habituel, à une exception près, qui est digne de mention : il est très rare qu'un projet de loi de crédits soit renvoyé à un comité, même si rien dans le Règlement n'interdit qu'un projet de loi de crédits soit renvoyé à un comité après la deuxième lecture.

Il pourrait être utile de tracer un certain parallèle entre le travail du Sénat à l'égard du budget des dépenses et du projet de loi de crédits et le processus d'étude préalable d'un projet de loi. Un comité peut obtenir l'autorisation de procéder à l'étude préalable d'un projet de loi qui est à la Chambre des communes, mais ce travail ne peut pas retarder ou ralentir l'avancement du projet de loi lorsque celui-ci arrive au Sénat. De même, le Comité des finances nationales étudie le budget des dépenses, mais ses travaux, aussi importants soient-ils, ne peuvent influencer sur l'avancement du projet de loi de crédits lorsque celui-ci arrive au Sénat.

Dans les faits, le Sénat reçoit normalement un rapport du Comité des finances nationales sur un budget des dépenses avant d'examiner le projet de loi de crédits portant sur les dépenses prévues dans ce budget. Le Comité des finances nationales effectue un travail important pour le Sénat car il informe les sénateurs des questions que pose le budget des dépenses et leur permet de mieux comprendre les programmes gouvernementaux. C'est pourquoi il est avantageux, même souhaitable, que les travaux se déroulent dans cet ordre.

Pour répéter, le *Règlement du Sénat* n'exige pas qu'un rapport sur le budget des dépenses ait été reçu ou adopté avant que le Sénat approuve un projet de loi de crédits. Il est arrivé à quelques reprises qu'un projet de loi de crédits soit adopté sans l'adoption préalable d'un rapport sur le budget des dépenses du Comité des finances nationales. Donc, même si l'approche d'un rapport suivi d'une décision du Sénat sur un projet de loi de crédits, séquence que le sénateur Day a qualifiée de convention, est habituellement respectée, il n'en va pas toujours ainsi.

Les *Débats du Sénat* du 9 décembre 2002 nous éclairent à cet égard. Soutenant que le Sénat devait adopter le rapport du Comité des finances nationales sur le budget des dépenses avant de passer à l'étude du projet de loi de crédits, un sénateur avait invoqué le *Règlement*. L'on a dit que le rapport de ce comité constitue, en fait, une proposition en vue de l'approbation du budget des dépenses et que le Sénat ne peut étudier le projet de loi de crédits tant qu'il n'a pas adopté le rapport du Comité. À l'encontre de cet argument, on avait souligné que, même s'il est indéniablement utile que le Sénat examine le rapport du Comité sur le budget des dépenses, cette étape n'est aucunement nécessaire avant la présentation et l'étude du projet de loi de crédits et que, de toute façon, ni le comité ni le Sénat n'approuve le budget des dépenses. Dans sa décision, le Président avait déclaré que le fait d'adopter le rapport du Comité des finances nationales ne revient pas à approuver le budget des dépenses. Ce rapport est un examen du budget des dépenses accompagné d'observations. Le Président a également indiqué que le Sénat est uniquement appelé à adopter le projet de loi de crédits, qui demande l'approbation de fonds pour les dépenses prévues dans le budget des dépenses.

Pour conclure, même s'il peut s'avérer utile d'étudier ou d'adopter le rapport du Comité des finances nationales sur le budget des dépenses, ni le *Règlement* ni la pratique n'exige que le rapport ait été reçu ou adopté avant que le Sénat étudie un projet de loi de crédits portant sur les dépenses prévues dans ce budget. Le Sénat peut adopter ce projet de loi sans un tel rapport. Comme le sénateur Comeau l'a mentionné, pour qu'un ordre précis soit obligatoirement respecté aux fins des travaux, il faudrait modifier le *Règlement du Sénat* afin qu'une telle exigence y figure clairement.

### **Langage au cours du débat**

Le 16 décembre 2011

*Journaux*, p. 798-799

Le 14 décembre 2011, après la période des questions, l'on a invoqué le *Règlement* au sujet d'une déclaration d'un sénateur plus tôt durant la journée. Cette déclaration traitait d'une décision

rendue par le Président de l'autre endroit. Une situation semblable s'était produite la veille, quand l'on avait invoqué le Règlement au sujet de l'utilisation du mot « mensonge » pendant les débats.

Honorables sénateurs, comme le veut la pratique parlementaire normale, « [l]es remarques irrévérencieuses au sujet du Parlement en général ou de la Chambre [des communes] et du Sénat en particulier ne sont pas permises ». C'est ce qu'on peut lire à la page 614 de la deuxième édition de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, et c'est aussi ce que soutient Erskine May. Le fait que l'on désigne généralement la Chambre des communes comme « l'autre endroit », même si cela n'est ni universel ni obligatoire, lorsqu'on fait référence à cette chambre témoigne de la précaution qu'il faut exercer à son égard.

Le commentaire 71(1) de la sixième édition du Beauchesne ne laisse planer aucun doute : « Le Président doit être protégé contre tout ce qui peut jeter le discrédit sur les actes qu'il pose ». De même, voici ce qu'on peut lire à la page 615 de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes* : « Il est interdit à quiconque, au cours d'un débat, de critiquer la conduite du Président ou d'autres présidents de séance ».

De manière plus générale, l'article 51 du Règlement interdit les propos « vifs, offensants ou accusateurs » qui sont considérés comme non parlementaires. Il n'y a pas de liste fixe de ces mots ou expressions au Sénat. Il incombe au Président et au Sénat de juger de ce qui constitue un langage non parlementaire. Les circonstances et le ton du débat en question jouent un rôle important à cet égard. À la page 619 de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, on peut lire que « [l]es expressions qui sont considérées comme non parlementaires lorsqu'elles s'appliquent à un député ne sont pas toujours considérées de la sorte lorsqu'elles s'appliquent de manière générale ou à un parti ».

Tous les honorables sénateurs sont invités à tenir compte de ces restrictions et à éviter tout propos sur les chambres du Parlement, leurs travaux ou leurs délibérations.

### **Propos dans un journal (décision rendue par le Président intérimaire)**

Le 7 mars 2012

*Journaux*, p. 940

Je voudrais maintenant rendre ma décision sur le rappel au Règlement que l'honorable sénateur Mitchell a soulevé hier, après la période des questions. Ce rappel au Règlement portait sur un article paru cette semaine dans le *Hill Times* rapportant des observations de la présidente du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense.

Un rappel au Règlement s'entend normalement d'une plainte ou d'une question formulée par un sénateur qui estime que les règles, les pratiques ou les procédures du Sénat n'ont pas été appliquées correctement ou ont été passées sous silence au cours des travaux, au Sénat ou au sein d'un comité. Je signale pour les honorables sénateurs la page 632 de la deuxième édition de *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, de même que la citation 317 de la sixième édition de Beauchesne. Même si le sénateur Mitchell peut s'interroger sur ces observations, celles-ci ne constituent pas un écart par rapport à nos règles ou pratiques. Par conséquent, le rappel au Règlement n'est pas fondé.

### **Propos dans un journal (décision rendue par le Président intérimaire)**

Le 8 mars 2012

Journaux, p. 947

Hier, l'honorable sénateur Kenny a invoqué le Règlement au sujet de commentaires faits plus tôt cette semaine dans cette enceinte. Il a soutenu notamment que ces commentaires traitaient d'une réunion tenue à huis clos par un comité, il y a plusieurs mois et dans une session précédente. Durant la discussion sur le rappel au Règlement, il s'est dit peu de choses susceptibles d'éclairer le Président sur ce qui s'était réellement passé. Il n'incombe pas au Président d'essayer de découvrir ce qui s'est dit ou non au cours d'une réunion tenue il y a si longtemps. Je voudrais cependant profiter de l'occasion pour rappeler aux honorables sénateurs de ne pas renvoyer à des délibérations ou à des documents de réunions tenues à huis clos. Il faut tenir compte de cette limitation. Je considère que le dossier est clos.

### **Ne pas voir l'horloge (Déclaration par le Président suppléant)**

Le 4 avril 2012

Débats, p. 1610-1611

Honorables sénateurs, j'aimerais revenir sur un élément du débat de la séance d'hier. Après avoir terminé le débat à l'étape de la troisième lecture du projet de loi C-19, avant 20 heures mais après que ce débat fut terminé, le sénateur Carignan nous a demandé s'il y avait lieu de demander la permission de la Chambre pour que nous ne voyions pas l'horloge.

Mon interprétation d'hier était que ce n'était pas nécessaire, puisque le Règlement prévoyait déjà que nous ne voyions pas l'horloge. J'ai par la suite réexaminé le Règlement pour savoir si le sénateur Carignan avait raison, et je dois me rendre à l'évidence qu'il avait raison de poser cette question.

Maintenant, si quelqu'un demande si ce qui aurait été décidé entre la fin du débat et 20 heures hier soir est valable, la réponse est oui, puisque, dans le but de m'assurer de la validité de la séance, je vous ai demandé la permission de ne pas voir l'horloge et vous me l'avez accordée.

J'ai cru qu'il était opportun de faire cette mise au point.

### **Rapport de comité qui propose des révisions au Règlement du Sénat**

Le 25 avril 2012

Journaux, p. 1179-1183

Honorables sénateurs, le 27 mars 2012, le Sénat a repris le débat sur la motion d'adoption du premier rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement présenté au Sénat le 16 novembre 2011. Dans ce rapport, on recommandait de remplacer le *Règlement du Sénat* par le règlement révisé. L'honorable sénateur Cools a invoqué le Règlement, et les sénateurs Carignan et Fraser ont soumis d'autres observations à l'examen de la présidence.

L'honorable sénateur Cools nous rappelle que les recommandations de modifications à apporter au Règlement « constituent la plus grande masse de modifications du Règlement, en volume et en portée, dont le Sénat ait jamais été saisi ». Cela étant, je lui suis reconnaissant d'avoir pris le temps d'étudier la recevabilité du rapport. S'il est irrecevable, nous devons le savoir dès maintenant; si, en revanche, les objections s'avèrent non fondées, nous saurons qu'il est sans faille sur le plan procédural.

De l'avis du sénateur Cools, « [l]es changements proposés au Règlement sont tout simplement trop nombreux, trop complets et trop complexes pour être étudiés en une seule fois. » Il s'agit là d'un commentaire normatif de la part du sénateur; la question à laquelle la présidence doit répondre est de savoir si le rappel au Règlement a fait ressortir une objection de procédure qui serait de nature à empêcher l'examen du rapport. Trois objections ont été formulées.

La première objection est que le comité a outrepassé le mandat qui lui est conféré aux termes du Règlement. La deuxième objection est que le rapport du comité a pour effet de soumettre le débat du Sénat à une motion de clôture en fixant la date d'entrée en vigueur du nouveau Règlement. La troisième et dernière objection est que les recommandations de modifications à apporter ne figurent pas dans le rapport lui-même, mais dans une annexe que le sénateur qualifie de document séparé, sans lien avec le rapport.

Je vais maintenant traiter de ces trois objections dans l'ordre inverse de celui où elles ont été soulevées.

Le sénateur Cools parle de sa troisième objection en tant que celle « qui est de loin la plus importante et celle qui aura les plus profondes répercussions. » Pour citer ses propos :

Autrement dit, nous ne pouvons pas débattre des modifications proposées au Règlement, car elles ne font pas partie du rapport ou ne sont pas incluses dans le rapport que la motion nous demande d'adopter. [Débats, p. 1495]

Ce rapport et la nature de l'étude font que la question de fond, à savoir les changements proposés au Règlement, ne permet pas aux sénateurs d'examiner, de débattre, d'amender et de mettre aux voix le libellé, paragraphe par paragraphe, des changements apportés au Règlement. Il est donc irrecevable. [Débats, p. 1495]

De par sa nature, l'annexe ne fait pas partie du rapport. [Débats, p. 1501]

Selon la présidence, s'il existe une règle interdisant l'utilisation des annexes de rapports pour la modification de nos documents de régie interne, on peut pardonner au comité de ne pas la connaître.

Le 31 mars 2004, le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a déposé son sixième rapport, sur le *Règlement administratif du Sénat*. L'annexe A du document comporte un projet de modification du *Règlement du Sénat*, dont l'adoption aurait des conséquences sur l'adoption du *Règlement administratif du Sénat*. Le rapport a été adopté le 6 mai 2004 et la modification du *Règlement du Sénat* a été mise en œuvre.

Récemment, soit le 29 mars dernier, le Comité permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs a présenté son troisième rapport, lequel propose des modifications du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*. Le rapport comportait en annexe une version révisée du Code et recommandait l'entrée en vigueur de celle-ci pour le 1<sup>er</sup> octobre 2012.

Bien sûr, l'utilisation récente des annexes ne permet pas de conclure que la pratique est acceptable sur le plan de la procédure. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'on le fait qu'on devrait le faire.

Il semble à la présidence que le lien unissant l'annexe au texte principal n'est pas fixe, qu'il constitue plutôt une question de contenu et d'intention. Le contexte et le but indiquent au lecteur si les annexes font partie intégrante du rapport ou y sont étrangères.

Comme l'a fait valoir le sénateur Cools, lorsque les observations d'un membre du comité sont annexées au rapport, sous la signature du président, le texte n'est pas considéré comme faisant partie du rapport, selon la procédure. Par contre, présenter les modifications du Règlement dans le contexte où elles seront appliquées, c'est-à-dire dans le corps même du texte réglementaire, peut aider le lecteur à juger de leur importance. Cela est d'autant plus vrai lorsque les articles révisés sont présentés dans un tableau de concordance, comme c'est le cas en l'espèce. En fin de compte, la meilleure façon de présenter les modifications du Règlement dépend de la nature de ces modifications ainsi que de leurs circonstances, et il vaut mieux laisser à l'entité rédactrice du rapport le soin de juger de ce qui constitue la meilleure façon de procéder.

Enfin, est-ce que le fait que les propositions de modifications du Règlement se trouvent en annexe empêche tout débat à leur propos, ou encore toute motion visant à les modifier? Lors du débat sur ce rappel au Règlement, il y a eu discussion à savoir s'il convenait de soumettre à l'examen du Sénat l'annexe du rapport du comité. Les *Journaux du Sénat* constituent les procès-verbaux officiels de cette Chambre. À la page 407 des *Journaux* du 16 novembre 2011, il est écrit que le rapport du comité présenté au Sénat est imprimé en annexe aux *Journaux* aux pages 412 à 615. Ces pages comportent tant le texte du rapport, avec signature du président, que l'annexe contenant les articles révisés. La présidence est donc convaincue que les propositions de modifications du Règlement ont été déposées au Bureau, que les sénateurs en ont pris connaissance et qu'il est possible d'en débattre et de les modifier.

Le sénateur Cools présente comme deuxième objection que le comité, par sa recommandation du 1<sup>er</sup> septembre 2012 comme date d'entrée en vigueur du nouveau *Règlement du Sénat*, a, en fait, imposé la clôture du débat au Sénat. L'argument repose sur la logique que si le nouveau Règlement entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2012, il faut de toute évidence l'adopter avant cette date. La présidence n'est pas d'accord avec cet énoncé. En termes de procédure, le débat sur la motion d'adoption du rapport du comité peut se poursuivre jusqu'à l'adoption du rapport, jusqu'au retrait de la motion du Feuilleton par absence de débat ou jusqu'à la fin de la session. Si le débat se poursuit après le 1<sup>er</sup> septembre, le Sénat devra alors évaluer, d'une part, l'effet qu'exercera ce changement de circonstances sur la motion, et, d'autre part, les mesures à prendre dans ce cas. Il serait sûrement possible d'adopter une modification au rapport.

La présidence va maintenant aborder la première objection du sénateur Cools, celle qui semble être la plus importante, selon laquelle le Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a outrepassé son mandat. La partie du mandat dont il est question est définie à l'article 86(1)d(i) de la plus récente version du *Règlement du Sénat*, tel qu'affichée sur notre site web. Celui-ci stipule que le comité a l'autorité, de sa propre initiative, de proposer au Sénat, à l'occasion, des modifications au Règlement. Comme le fait remarquer le sénateur, l'article 86 porte sur les pouvoirs délégués et le comité, en exécutant ses fonctions, ne doit pas outrepasser le pouvoir qui lui est délégué.

Madame le sénateur semble accepter qu'il soit possible de recommander plus d'une modification au Règlement dans un seul rapport, mais elle soutient qu'une abrogation totale n'est pas une modification et qu'aucune modification ne peut annuler la totalité de ce qu'elle modifie.

De toute évidence, ce rapport touche au cœur des privilèges du Sénat. Le droit d'organiser ses propres affaires internes constitue un privilège fondamental. Le *Règlement du Sénat* compte bon



nombre de précédents fondés sur la pratique et les règles qui l'enrichissent d'un accord bien pesé. De plus, plusieurs de ces règles sont un héritage du passé transmis au Sénat sous diverses formes, en provenance des Conseils législatifs du Bas-Canada et de la Province du Canada d'avant la Confédération. Elles appartiennent à notre histoire parlementaire et à notre patrimoine législatif, après avoir traversé de multiples générations de membres de notre Chambre.

Il faut résoudre la question de savoir si le pouvoir délégué en vertu de l'article 86 suffit à justifier l'ampleur de ce qui est proposé. Le Comité du Règlement, dans d'autres rapports, a changé plusieurs dispositions du Règlement ou en a ajouté de nouvelles. Toutefois, jamais auparavant le Sénat n'a reçu la demande d'étudier un rapport qui recommande l'annulation entière du Règlement en vigueur pour le remplacer complètement par un autre. En effet, dans les mots du premier rapport, le Comité du Règlement recommande en partie que « l'actuel *Règlement du Sénat* soit remplacé [...] »

Il pourrait s'avérer utile de revoir ce qu'étaient les intentions du comité en présentant son premier rapport. Le comité affirme que « [l']objectif premier de la révision était de clarifier le Règlement tout en évitant les modifications de fond plus importantes. Dans certains cas, des modifications ont été apportées par souci de clarté ou pour tenir compte de la pratique actuelle. »

Le comité souligne également que « la version révisée du Règlement renvoie aux lois et à la Constitution et précise les dispositions contraires à un article donné. Par exemple, la voix délibérative du Président, qui est une voix non prépondérante, fait l'objet de l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et une mention à ce sujet suit immédiatement l'article du Règlement où il en est question. L'article qui a trait aux temps de parole, soit l'article 6- 3(1), est suivi d'une liste d'articles indiquant les exceptions qui s'appliquent ».

Le rapport dont nous sommes saisis est donc d'une grande portée, tant pour le contenu que pour la forme. Le comité maintient qu'aucune modification appréciable n'a été apportée à la substance du Règlement, ce que seul toutefois le temps nous dira. De nouvelles pratiques telles que la durée des diverses sonneries convoquant les sénateurs à un vote par appel nominal y sont codifiées; une révision complète de la structure et de la numérotation a été effectuée; de nombreuses notes explicatives ont été ajoutées. De plus, le Règlement contient une nouvelle annexe sur la terminologie parlementaire, avec des termes et des définitions n'ayant toujours pas reçu l'aval du Sénat. Beaucoup de sénateurs pourraient être étonnés par l'ampleur des modifications et l'incidence qu'elles sont susceptibles d'avoir sur la jurisprudence procédurale que l'application du Règlement actuel a établie au fil des années. Ils se demanderont si le rapport est beaucoup plus qu'une simple révision du Règlement pour la forme, si cette révision est de trop grande portée et si elle outrepassé le mandat du comité.

Honorables sénateurs, il faut garder à l'esprit le droit des sénateurs d'organiser les travaux du Sénat ainsi que l'importance de ne pas limiter les pouvoirs que le Règlement confère aux comités. En déléguant au Comité du Règlement un degré d'autonomie pour proposer des modifications au Règlement, nous lui conférons, en fait, une fonction de gestion, soit la clarification de certaines questions au nom de collègues sénateurs. La présidence garde également présent à l'esprit le droit des sénateurs d'avoir leur mot à dire dans les changements plus importants concernant le déroulement des travaux du Sénat. Il est certes indiscutable qu'on leur demande d'approuver les modifications au Règlement avant qu'elles ne puissent entrer en vigueur, ce qui, pour certains, peut sembler arriver un peu tardivement dans le processus.

Dans le cas qui nous occupe, une motion demandant l'abrogation et le remplacement du *Règlement du Sénat* aurait évité de placer les sénateurs dans une situation difficile. Les sénateurs

sont confrontés à un changement radical de la façon dont ils doivent codifier leur régie des affaires du Sénat. Il faut par ailleurs également reconnaître l'excellent travail accompli par leurs collègues et le personnel du Sénat qui se sont engagés personnellement à mener ce projet à terme. Il faudrait que la motion soit cohérente avec l'interprétation du mandat qui a été conféré au comité comme étant une responsabilité de surveillance. Dans ce cas-ci, où le *Règlement du Sénat* n'est pas modifié, mais bien abrogé et remplacé par un nouveau libellé et de nouveaux éléments, tels qu'une sonnerie de 30 minutes pour les motions ne pouvant faire l'objet d'un débat, la présidence craint que le Comité du Règlement ait peut-être outrepassé le mandat qui lui a été conféré en vertu de l'article 86.

Une question procédurale pourrait être en cause ici. La présidence hésite, toutefois, à renoncer à l'excellent travail accompli par le Comité du Règlement à cause d'une question de procédure discutable. La suggestion offerte dans le but d'essayer de résoudre ce dilemme est donc de renvoyer le premier rapport du Comité du Règlement à un comité plénier. L'examen d'une question par un comité plénier est une façon plus souple et convenable d'étudier et de débattre à fond les propositions dont nous sommes saisis qu'un débat officiel au Sénat, qui est de nature plus restrictive. Cette suggestion atteindrait le double objectif de fournir à tous les honorables sénateurs l'occasion de clarifier les buts et les principes à l'origine du rapport et de s'exprimer à son sujet avant d'être appelés à se prononcer sur le résultat. De plus, elle nous permettrait d'éviter de perdre le corpus important du travail effectué par nos collègues au sein du Comité du Règlement.

Donc, en termes clairs, la présidence recommande fortement que la question soit renvoyée à un comité plénier. S'il n'est pas donné suite à cette recommandation, la question restera inscrite au Feuilleton.

### **Motion visant à renvoyer un rapport à un comité plénier**

Le 17 mai 2012

*Journaux, p. 1304-1306*

Honorables sénateurs, je remercie l'honorable sénateur Cools d'avoir soulevé ce rappel au Règlement. Étant donné que le Sénat a fait preuve d'une grande compréhension en m'accordant suffisamment de temps pour étudier attentivement le rappel au Règlement qui a entraîné la décision de la présidence, je n'hésite pas à dire que je suis bien au courant des ouvrages de procédure qui portent sur cette question. Par conséquent, je suis prêt à rendre ma décision dès maintenant sur ce rappel au Règlement.

La question que le Président doit trancher est celle de savoir si la motion a été présentée au Sénat dans les règles. La motion est-elle recevable? Elle est proposée par l'honorable sénateur Carignan et appuyée par l'honorable sénateur Tardif. Selon moi, la motion est tout à fait recevable, et je vais expliquer les raisons qui m'ont amené à cette conclusion.

Premièrement, la motion est recevable parce qu'elle a fait l'objet d'un avis en bonne et due forme. Cet avis donnait même au membre de notre honorable assemblée la possibilité d'étudier la motion en détail. Nous sommes tous au courant de ce qui est proposé. De toute évidence, cette motion, qui a fait l'objet d'un débat, peut être débattue et, une fois le débat terminé, elle peut faire l'objet d'une décision. La motion peut aussi faire l'objet d'amendements. Par conséquent, le Sénat a été pleinement saisi de la proposition et il peut changer et modifier la motion.

Pour ce qui est du fait que des questions ne sont pas inscrites au Feuilleton à chaque jour, il arrive souvent que nous ayons un projet de loi ou une question débattue au Sénat et que ce projet de loi

ou cette question soit inscrit au Feuilleton du Sénat, mais ces choses ne restent pas inscrites au Feuilleton lorsque nous les renvoyons à nos comités permanents. En fait, les projets de loi eux-mêmes sont envoyés aux comités.

Cela dit, la pratique veut que ces questions reviennent au Sénat lorsque des mesures comme la troisième lecture doivent être prises dans le cas des projets de loi. Cela ne peut pas se faire en comité. Le projet de loi doit obligatoirement revenir au Sénat. De la même façon, toutes les décisions qui sont prises en comité et qui visent des rapports sont tout simplement des décisions de comité.

Honorables sénateurs, je profite de l'occasion pour souligner que les rapports de nos comités sont souvent rendus publics, ce qui soulève un grand débat. Ce grand débat se tient dans tout le pays et porte sur le fait que les rapports reflètent le point de vue du Sénat du Canada sur toute question étudiée par un comité. Ce n'est évidemment pas le cas, à moins que le rapport ait été adopté par le Sénat. Tant que cela n'a pas été fait, le rapport reflète uniquement l'opinion d'un comité et ses recommandations. C'est un rapport de comité.

D'ailleurs, si vous consultez nos propres dossiers, vous constaterez que des sénateurs ont souvent soulevé des questions de privilège au sujet du fait que des rapports étaient rendus publics avant d'avoir été déposés au Sénat et avant que les honorables sénateurs aient eu l'occasion de les adopter, d'exprimer leur désaccord, ou de formuler des réserves relativement à leur contenu. Il ne fait aucun doute que les décisions finales sont prises dans cette enceinte, par l'ensemble des honorables sénateurs.

Le Sénat a-t-il le droit d'ordonner aux comités de faire des choses? Certains honorables sénateurs se souviendront qu'il n'y a pas très longtemps, en 2004, nous étions saisis du projet de loi C-250. Je me souviens que le sénateur Murray s'occupait de cette mesure législative, qui prévoyait une modification au Code criminel ayant trait à la propagande haineuse. Une question de privilège avait été soulevée à ce sujet. Le Président avait jugé, le 28 avril 2004, que les instructions données au comité étaient appropriées, que l'objet de la motion était clair, et cetera. Par la suite, j'ai consulté certains ouvrages de procédure afin de savoir si le Sénat peut faire ce qui est proposé dans la motion. À cet égard, le commentaire 21, à la page 13 de la cinquième édition de l'ouvrage de Beauchesne dit ce qui suit au sujet des privilèges de la Chambre :

Parmi les privilèges dont est investie la Chambre dans son ensemble, aucun n'est plus capital que celui de se fixer à elle-même des règles de procédure et de les appliquer. Sans doute certaines de ces règles figurent-elles à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais dans l'immense majorité des cas elles sont constituées par des résolutions de la Chambre qu'il est loisible à celle-ci, à sa diligence, de développer, de modifier ou de rapporter.

Ce qui suit est important, honorables sénateurs :

Il s'ensuit que la Chambre peut passer outre à toutes les prescriptions nées des règles, en toutes circonstances par voie de consentement unanime...

— ce que nous faisons souvent —

... ou, à l'occasion et par voie de motion, en suspendre l'application pour un temps donné.

Cela fait ressortir le principe selon lequel le Sénat est maître et que cette motion, que je trouve parfaitement recevable, reflète l'exercice du privilège qu'a cette Chambre de mener ses travaux comme elle l'entend, et qu'ont les comités de mener leurs travaux comme ils l'entendent.

Selon le commentaire 10 de la quatrième édition de l'ouvrage de Beauchesne :

Le Règlement peut être suspendu dans un cas d'espèce sans que cela porte atteinte à sa validité [...]

En outre, dans la plus récente édition de l'O'Brien-Bosc, il est également clair que la Chambre a le droit exclusif de réglementer ses affaires internes, et on précise qu'elle est maître de ses débats, du programme de ses travaux et du déroulement de ses délibérations. Les ouvrages de procédure sont donc très clairs, et appuient le fait que cette motion est recevable, qu'elle peut faire l'objet d'amendements et que, en fin de compte, la Chambre décidera de son sort.

Honorables sénateurs, on a demandé un débat, et la motion est recevable.

### **Réunions de comités au cours des réunions de Comités pléniers**

Le 5 juin 2012

*Journaux, p. 1343*

Le 31 mai 2012, l'honorable sénateur Ringuette a soulevé une question concernant le fait que le Comité des finances nationales s'était réuni alors que le Sénat se formait en comité plénier pour étudier le projet de loi C-39. Une objection semblable avait été exprimée le 14 mars 2012 lorsque le Comité des banques et du commerce avait tenu une séance tandis que le Sénat se formait en comité plénier pour étudier le projet de loi C-33.

Entre en cause ici un conflit de priorités, d'obligations et de préférences, situation à laquelle nous sommes souvent confrontés en tant que parlementaires. Dans le cas présent, pour que cette affaire soit fondée, il faudrait établir l'irrégularité de la séance du Sénat, du comité plénier, ou de la réunion du comité permanent.

Dans les faits, conformément à l'article 95(4) du Règlement, les comités permanents et les comités spéciaux ne peuvent pas siéger pendant une séance du Sénat. L'article 4(j)(ii) du Règlement dit clairement qu'une séance s'entend de la période qui va de la fin des prières à l'adoption d'une motion d'ajournement. Par conséquent, cette interdiction est valable lorsque le Sénat siège, lorsqu'il se forme en comité plénier ou lorsqu'il est en pause pour le dîner. Toutefois, il y a des exceptions à l'article 95(4) du Règlement, par exemple lorsque les comités sont autorisés à se réunir même si le Sénat siège.

En ce qui concerne la préoccupation exprimée le 14 mars, un mercredi, en vertu de l'ordre adopté par le Sénat le 18 octobre 2011, les comités devant se réunir après 16 heures le mercredi peuvent le faire même si le Sénat siège à ce moment-là. Le plus récent incident, survenu le 31 mai, concernait une réunion du Comité des finances nationales sur la teneur du projet de loi C-38. L'ordre adopté par le Sénat le 3 mai autorisait expressément le Comité des finances nationales à se réunir même si le Sénat siégeait à ce moment-là, l'application de l'article 95(4) du Règlement étant suspendue à cet égard.

En l'absence des permissions spéciales accordées par ces motions et autorisant la suspension de l'application de l'article 95(4) du Règlement, l'objection du sénateur Ringuette aurait été justifiée. Cependant, le Sénat avait adopté ces motions et laissé aux comités concernés le soin de

décider de leur utilisation du pouvoir de siéger nonobstant l'article 95(4). Autrement dit, si les comités concernés décidaient de ne pas siéger en même temps que le Sénat, y compris pendant qu'il se formait en comité plénier, ils avaient le droit de le faire. Par contre, s'ils décidaient de siéger, ils pouvaient également le faire. Dans ces circonstances, il revient à chacun des sénateurs de décider s'il souhaite assister à la réunion du comité ou aux délibérations en chambre.

Les comités en question ont exercé les pouvoirs qui leur avaient été accordés par le Sénat.

### **Déclarations de sénateurs**

Le 25 septembre 2012

*Journaux, p. 1550-1551*

Je remercie tous les honorables sénateurs qui ont participé à cette discussion sur le rappel au Règlement soulevé par l'honorable sénateur Robichaud.

Tout d'abord, permettez-moi d'examiner la réalité qui prévaut dans cette enceinte. C'est une Chambre très spéciale dans le système de Westminster, car elle est réglementée par les sénateurs qui y siègent. Selon notre tradition, le Sénat n'est pas réglementé par le sénateur qui occupe le fauteuil du Président. Il s'agit d'une longue tradition, qui tire son origine de la Chambre des lords. Pendant des années, le grand chancelier a pris place sur le Woolsack et n'a jamais pris de décision quant à un rappel au Règlement. Cette pratique s'est peut-être « épanouie » de ce côté-ci de l'Atlantique. Je suis d'avis que le Président du Sénat du Canada devrait se conformer le plus possible aux conseils de tous les sénateurs.

Les nouveaux sénateurs qui se joignent à nous aujourd'hui devraient savoir que, lorsqu'on prend la parole dans cette enceinte, la tradition veut que l'on s'adresse aux « honorables sénateurs », et non à « monsieur le Président ». C'est dans la Chambre où la moquette est verte que l'on s'adresse à monsieur le Président. Je tiens à préciser que la couleur de la moquette dans cette Chambre est différente de celle de l'autre endroit. Je ne sais pas si les prés de Runnymede ont quoi que ce soit à voir avec la couleur de la moquette à l'autre endroit, mais toujours est-il que notre enceinte est la salle des trônes.

C'est ici que se trouvent les trônes du Canada. C'est pourquoi les sénateurs agissent de façon très différente, assument un rôle différent, ont une histoire différente et se conforment à un éventail différent de convenances et de règles.

Lorsque nous estimons qu'il est nécessaire de nous inspirer des pratiques d'un autre système de Westminster, nous le faisons. Cependant, il est important de reconnaître qu'il nous incombe de réglementer cette Chambre. Cette responsabilité n'appartient pas directement au Président, bien que, comme le sénateur Nolin l'a souligné, le Président se voie confier certaines responsabilités en vertu du Règlement pour faire certaines choses. Une de ces responsabilités consiste à maintenir l'ordre.

Pour ce qui est des déclarations de sénateurs, je trouve qu'il est très difficile d'exercer son jugement a priori. Il est beaucoup plus facile d'exercer son jugement a posteriori, c'est-à-dire écouter la déclaration, puis y réfléchir. Si le Président intervenait et prenait une décision au beau milieu de la déclaration d'un sénateur, il risquerait de rater l'essentiel et d'être envoyé à l'échafaud, comme il se doit.

Le Président peut très difficilement intervenir avant que les trois minutes se soient écoulées. Toutefois, je dirais que le Président devrait être plus vigilant pour s'assurer que l'intervention ne

dépasse pas les trois minutes lorsqu'il entend des choses qui pourraient commencer à ressembler à un débat.

Je pense que le sénateur Robichaud a très bien expliqué la règle et je souscris au rappel au Règlement qu'il a fait.

### **Propos utilisés dans le débat**

Le 2 octobre 2012

*Journaux, p. 1586*

Le mercredi 27 juin, le sénateur Tardif a invoqué le Règlement relativement à des propos tenus par le sénateur Wallin lors du débat sur une interpellation au sujet d'allégations de harcèlement à la GRC. Le sénateur Tardif a cité l'article 51 du Règlement, qui interdit tous les propos vifs, offensants ou accusateurs. Dans le Règlement révisé, il s'agit maintenant de l'article 6-13(1). Un certain nombre de sénateurs ont alors pris part au débat, dont les sénateurs Comeau, Cowan, Downe, Duffy, Fraser, Plett et Tkachuk. Certains sénateurs ont laissé entendre que les observations en question faisaient suite, en partie, à un discours fait précédemment au sujet de cette interpellation par l'honorable sénateur Mitchell le 21 juin 2012.

La liberté d'expression est un droit fondamental dont nous avons besoin pour nous acquitter de nos fonctions parlementaires. Comme on peut le lire aux pages 89 et 90 de la deuxième édition de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, ce droit permet aux parlementaires « 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 ». Or, ce droit n'est pas absolu. Il est assujéti aux règles des débats, comme on peut le lire à la page 222 de la 24<sup>e</sup> édition de l'ouvrage d'Erskine May.

Il n'existe pas de liste fixe d'expressions ou de mots « vifs, offensants ou accusateurs ». En fait, comme le précisait une décision rendue le 16 décembre 2011, « [l]es circonstances et le ton du débat en question jouent un rôle important à cet égard ».

En général, les limites à la liberté d'expression sont observées sans problème au Sénat. Le Sénat est une chambre qui s'autoréglemente en grande partie, et nous devons tous assumer notre part de responsabilité dans le maintien de l'ordre et du décorum. En près de 30 ans, huit décisions seulement ont porté sur des propos inappropriés. Cela s'explique, je crois, par le climat respectueux qui caractérise les échanges d'idées et d'information au Sénat.

Dans le passé, j'ai demandé aux sénateurs de surveiller la façon dont ils formulent leurs commentaires. Cette mise en garde vaut autant pour les allocutions préparées à l'avance que pour les commentaires spontanés. Il est possible d'exprimer une position avec fermeté et conviction, voire d'exprimer un point de vue contraire, sans pour autant tenir des propos offensants. Nous devrions toujours être respectueux les uns envers les autres, car le droit d'avoir et d'exprimer des opinions divergentes constitue la base de la liberté d'expression.

### **Question de privilège — Délibérations en comité**

Le 30 octobre 2012

*Journaux, p. 1670-1671*

Le 25 octobre, le sénateur Marshall a soulevé une question de privilège sans en avoir donné préavis, conformément à l'article 13-5a) du Règlement. La question portait sur une réunion du Comité sénatorial permanent des finances tenue plus tôt ce jour-là. Comme les événements ayant

conduit à la question de privilège étaient survenus moins de trois heures avant la séance du Sénat, le préavis écrit normalement exigé ne pouvait pas être donné.

Le sénateur Marshall a expliqué que, après l'audition du témoin prévu dans le cadre de l'étude du projet de loi C-46, elle avait l'intention de présenter une motion afin que le comité étudie le projet de loi article par article. Or, avant qu'elle ait pu présenter sa motion, le président du comité avait déclaré la séance levée, ce qui l'avait empêchée de présenter une motion sur laquelle le comité aurait eu à se prononcer. Après l'intervention du sénateur, d'autres sénateurs ont participé au débat sur la question de privilège notamment les honorables sénateurs Carignan, Chaput, Cools, Hervieux-Payette, Mercer, Mitchell, Moore, Nolin, Stratton et Tardif. Le sénateur Day, président du Comité, a ensuite déclaré qu'on faisait des efforts pour faciliter l'examen du projet de loi. Il a ajouté qu'après l'audition du témoin, il avait présenté l'ordre du jour de la prochaine réunion du comité et, comme aucun autre point n'était prévu, il avait levé la séance.

En ce qui a trait au processus général, l'article 13-5 du Règlement accorde une certaine souplesse concernant les questions de privilège lorsque celles-ci surviennent après le délai prévu pour en donner un préavis écrit. Le Règlement cherche à tenir compte des circonstances urgentes ou inhabituelles et, à cet égard, le sénateur Marshall a procédé comme il se doit.

En considérant cette question de privilège, la question fondamentale est tout d'abord d'établir si le président d'un comité est habilité à mettre fin à la réunion. Ici, au Sénat, la levée de la séance survient toujours après l'adoption d'une motion ou l'application du Règlement. Le Président n'agit pas unilatéralement. Même lorsque la séance est gravement troublée, l'article 2-6(2) du Règlement limite la durée de la suspension de la séance par le Président.

Aux termes de l'article 12-20(4) du Règlement, « [u]n comité du Sénat ne peut suivre aucune procédure incompatible avec les dispositions du Règlement ou les pratiques du Sénat ». Les limites touchant le pouvoir du Président du Sénat, avec les modifications requises selon les circonstances, s'appliquent donc aux comités. Cette conclusion est étayée en ces termes à la page 1087 de la deuxième édition de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes* : « Un président de comité ne peut pas ajourner une séance sans le consentement d'une majorité des membres, à moins que le président juge qu'une situation de désordre ou d'inconduite soit si sérieuse qu'elle empêche le comité de poursuivre ses travaux ».

En pratique, cependant, le consentement du comité pour lever la séance est habituellement donné de manière implicite, et non explicite. Toujours à la page 1087 de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, on peut lire que « la plupart des séances sont ajournées de façon plus informelle; le président reçoit alors l'assentiment implicite des membres du comité pour le faire ». Cela vaut aussi pour les comités du Sénat, et ce n'est peut-être pas étranger au malentendu qui est survenu. Pour éviter ce genre d'incidents et faciliter le bon déroulement des travaux, il serait sage que le président d'un comité, en l'absence d'une motion formelle visant la levée de la séance, vérifie si des sénateurs désirent soulever des points à la fin de la réunion. De même, les membres d'un comité qui veulent soulever des points devraient l'indiquer clairement au président. Cela aura pour effet de contribuer au bon fonctionnement des comités et d'éviter toute levée de séance prématurée.

Quant à savoir s'il y a eu atteinte au privilège dans le cas présent, le privilège parlementaire s'entend de la somme des droits, outre les droits qui existent en droit général, dont les deux chambres et leurs membres ont besoin pour exécuter leurs travaux. Lorsqu'une question de privilège est soulevée, le Président doit vérifier si elle est fondée à première vue. Pour ce faire, il s'appuie sur les dispositions de l'article 13-3(1) du Règlement qui énonce quatre critères à

respecter pour déterminer s'il y a lieu d'accorder la priorité à une question de privilège. Et la question de privilège doit satisfaire à tous les critères.

Même s'il ne fait aucun doute que la question de privilège soumise au Sénat répond à certains des critères, on ne peut pas dire clairement qu'elle répond au critère prévu à l'article 13-3(1)d) du Règlement. Aux termes de cette disposition, la question de privilège doit chercher à « obtenir une réparation que le Sénat est habilité à accorder et qui ne peut vraisemblablement être obtenue par aucune autre procédure parlementaire ». Dans le cas présent, le fait que le président du comité ait levé la séance sans vérifier s'il y avait d'autres points à aborder est essentiellement une question d'ordre qui peut être réglée au moyen d'une autre procédure parlementaire raisonnable. L'on pourrait invoquer le Règlement en comité, ce qui permet de traiter la question plus efficacement. En procédant ainsi, on pourrait peut-être éviter que la situation se reproduise.

Cela n'enlève rien à la gravité de l'incident signalé par le sénateur Marshall. Cependant, après réflexion, il semblerait qu'il existe un autre moyen de régler le problème, un rappel au Règlement au sein du comité comme tel étant plus approprié.

### **L'utilisation d'accessoires**

Le 6 novembre 2012

Journaux, p. 1696-1697

Le 1<sup>er</sup> novembre dernier, le Règlement a été invoqué à propos de l'utilisation d'un document par l'honorable sénateur Maltais pendant le débat sur le projet de loi S-210, qui porte sur la pêche commerciale du phoque. Le sénateur avait demandé — et obtenu — le consentement de déposer ce document et de le distribuer à tous les sénateurs présents en chambre. Plus tard au cours de la séance, des sénateurs ont fait valoir que la photographie pleine page d'un phoque mangeant un poisson constituait un accessoire servant à soutenir la position du sénateur. En temps normal, l'utilisation d'un accessoire est irrecevable. Par la suite, lorsqu'il a été établi que le consentement avait été demandé et accordé, la discussion a porté sur les pratiques à respecter en la matière.

En règle générale, la pratique parlementaire ne permet pas les accessoires. Voici ce qu'on peut lire à ce sujet à la page 612 de la deuxième édition de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes* : « Les Présidents ont systématiquement déclaré irrecevables les étalages et les manifestations de toutes sortes employés par des députés pour illustrer leurs interventions ou pour souligner leurs positions. De même, les accessoires de quelque sorte que ce soit, utilisés comme moyen de commenter silencieusement des questions, ont toujours été jugés inacceptables à la Chambre. » Cette interdiction vaut également au Sénat, en général. Le débat, par définition, s'entend de mots parlés. Pour faciliter leur discours, les sénateurs peuvent se servir de notes écrites sur papier ou sur une tablette électronique ou encore de livres, à condition que cela ne perturbe pas les travaux et n'émette pas de sons. Des notes pourraient s'avérer nécessaires pour les allocutions préparées à l'avance, mais d'ordinaire, elles ne sont pas appropriées pour les remarques qui devraient être spontanées, par exemple pour les questions supplémentaires. Les autres objets qui sont utilisés pour renforcer un point ou qui causent des distractions inutiles doivent être évités. Pour les utiliser, il faut obtenir au préalable le consentement, comme dans le cas ayant donné lieu au présent rappel au Règlement.

Deuxième point se rattachant à ce rappel au Règlement : la distribution de documents à tous, en chambre. La distribution de documents à tous les sénateurs peut perturber les travaux du Sénat. Des documents sont uniquement distribués à tous les sénateurs dans des cas bien précis, par exemple lorsque le Sénat autorise l'examen d'un projet de loi ou d'un rapport de comité plus tard au cours de la même séance. Les autres documents sont uniquement distribués à tous les sénateurs



si le consentement de les distribuer a été donné, ce qui était le cas pour le document du sénateur Maltais. Je rappelle aux honorables sénateurs que les rapports de comités qui ne sont pas examinés plus tard au cours de la séance ne sont pas distribués automatiquement, mais qu'il est possible de les obtenir en faisant la demande aux pages. Avant la séance, seules les publications officielles sont déposées sur les pupitres de tous les sénateurs. Et l'assentiment du Président est nécessaire pour déroger à cette pratique.

Puisque le consentement de déposer le document avait été accordé, il n'y a pas matière ici à rappel au Règlement. J'espère que ces renseignements sauront éclairer le Sénat à l'avenir

### **Déclarations de sénateurs**

Le 5 février 2013

*Journaux*, p. 1881-1882

Le 14 décembre 2012, le sénateur Tardif a invoqué le Règlement après la période des questions à propos d'une déclaration faite par le sénateur Duffy précédemment au cours de la séance, à l'étape des déclarations de sénateurs. Dans sa déclaration, le sénateur Duffy soutenait qu'il s'était senti personnellement attaqué par certaines observations faites la veille pendant le débat sur le projet de loi C-300 et que cela allait à l'encontre de l'article 6-13(1) du Règlement qui interdit « les propos injurieux ou offensants ». Lors de son intervention, le sénateur Tardif a nié qu'il y a eu atteinte à quelque article que ce soit du Règlement. Les discussions qui ont suivi ont surtout porté sur ce qui s'était passé pendant les délibérations sur le projet de loi C-300, à la fois en comité et au Sénat, plutôt que sur le recours, par le sénateur Duffy, à une déclaration pour invoquer le Règlement.

Afin d'éclairer le Sénat, je vais me limiter à l'utilisation que nous sommes censés faire des déclarations de sénateurs et aux articles 4-2(5) et 4-2(6) du Règlement qui énoncent des limites à respecter à cet égard. Premièrement, les déclarations doivent traiter de questions qui, de l'avis des sénateurs, devraient être portées immédiatement à l'attention du Sénat. Deuxièmement, les déclarations ne devraient pas traiter d'un point de l'ordre du jour, mais plutôt d'une question qui ne pourrait autrement être portée à l'attention immédiate du Sénat. Troisièmement, et cela s'applique clairement au cas qui nous occupe, les points soulevés pendant les déclarations ne peuvent faire l'objet d'un débat.

La déclaration qui a amené le sénateur Tardif à invoquer le Règlement faisait valoir qu'il y avait eu infraction à un article du *Règlement du Sénat* interdisant certains comportements. Que cette allégation soit fondée ou non, il aurait mieux valu, pour dénoncer cette présumée infraction, invoquer le Règlement en bonne et due forme au lieu de recourir, pour ce faire, à une déclaration de sénateur. Si les choses s'étaient passées ainsi, ce qui est la façon de faire habituelle, nous aurions pu nous pencher sur la question et en discuter, ce qui aurait abouti à une décision à savoir s'il y avait eu, ou non, infraction au Règlement. C'est ainsi que les rappels au Règlement sont couramment soulevés et traités au Sénat.

Évidemment, il est toujours plus utile d'invoquer le Règlement au sujet de propos soi-disant offensants quand la chose vient de se produire afin que l'infraction, si infraction il y a, puisse être limitée. À défaut de procéder ainsi et que l'objection prend la forme d'un rappel au Règlement après coup, il est plus difficile de prendre des mesures correctives, car les propos figurent déjà au compte rendu. Dans un cas comme dans l'autre, le fait, pour un sénateur, d'invoquer le Règlement pour faire connaître son objection permet au Sénat d'examiner la présumée infraction visant son Règlement ou ses pratiques, ce qui ne peut être fait au moyen d'une déclaration de sénateur, car les déclarations de sénateurs ne peuvent faire l'objet d'un débat. On ne peut, dans

une déclaration de sénateur, qu'exposer une présumée infraction sans qu'il soit possible d'en débattre. Dans ces situations, il ne convient donc pas de recourir aux déclarations de sénateurs.

J'espère que ces explications guideront le Sénat sur la façon de procéder dans ces cas, à l'avenir.

### **Déclarations de sénateurs**

Le 14 février 2013

*Journaux*, p. 1922

Honorables sénateurs, je remercie le sénateur Patterson pour son intervention. J'aurais dû porter davantage attention à la déclaration qu'il a faite la semaine dernière. Il parlait du projet de loi C-45, qui avait été rayé du Feuilleton il y a déjà quelque temps et qui a depuis été adopté. Le projet de loi n'était plus inscrit au Feuilleton, mais je croyais qu'il y était, et j'ai donc coupé la parole au sénateur. Je lui ai présenté mes excuses.

La sénatrice Tardif souligne une question importante pour tout sénateur occupant le fauteuil. L'exemple que j'ai donné montre qu'il est difficile de suivre en détail les déclarations qui sont faites. Bien que j'examine le Feuilleton avant d'arriver au Sénat pour essayer de me préparer en vue de la séance, je ne me souviens pas toujours de tout ce qui y est inscrit. Il est facile de faire erreur lorsqu'il s'agit d'appliquer cette partie du Règlement.

Puisqu'il y aura d'autres déclarations de sénateurs avant que je rende la décision demandée, tous les sénateurs devraient songer à ceci. Pour tous les sénateurs, les déclarations de sénateurs sont une partie importante des travaux, si bien qu'il m'arrive de ne pas être aussi vigilant que nécessaire. En général, les sénateurs se disent heureux d'avoir pu faire leur déclaration. Pour 99 p. 100 des déclarations, ce genre de question ne se pose pas. Les sénateurs doivent se rendre compte qu'il y a divers moyens d'aborder une question. L'interpellation est le meilleur, car les sénateurs disposent alors d'une période de 15 minutes, qui peut parfois être prolongée.

S'il y a lieu de le faire, je demanderai à l'équipe de spécialistes en procédure de proposer des lignes directrices qui puissent guider tous les sénateurs. Selon le *Règlement du Sénat*, il est possible d'invoquer le Règlement pendant la période des déclarations de sénateurs. Toutefois, les sénateurs devraient s'abstenir d'invoquer le Règlement pendant cette période, car le débat qui s'ensuivrait pourrait empêcher les sénateurs de faire leur déclaration. La période réservée aux déclarations de sénateurs pourrait être passée à débattre du rappel au Règlement.

L'équité et la perspicacité seront à l'ordre du jour. Je serais heureux de rendre service au Sénat.

### **Question de privilège — Directeur parlementaire du budget**

Le 28 février 2013

*Journaux*, p. 1960-1962

Je suis prêt à me prononcer sur la question de privilège soulevée par le sénateur Cools le 26 février. Le sénateur craignait essentiellement que, par ses actions, le directeur parlementaire du budget, un membre du personnel de la Bibliothèque du Parlement, ait pu nuire à la réputation du Parlement et au contrôle exercé par les deux chambres sur la gestion des affaires parlementaires. Dans les faits, le directeur parlementaire du budget s'est adressé à la Cour fédérale pour lui demander de définir son mandat étant donné le différend qui l'oppose au pouvoir exécutif, dont il a parlé récemment à une conférence internationale. Que l'étude de cette question de privilège se soit exceptionnellement étendue sur deux jours, avec des interventions des sénateurs Carignan,

Comeau, Fraser, Mitchell et Tardif, de même que le sénateur Cools, démontre l'importance de ce point.

Avant d'aller plus loin, il serait utile de revoir la façon de traiter les questions de privilège. À cette première étape, le rôle du Président se limite à déterminer si la question de privilège est fondée à première vue, c'est-à-dire si une personne pourrait raisonnablement conclure qu'il y a eu atteinte au privilège. Il n'est pas question, ici, de juger du fond de l'affaire. S'il est établi que la question de privilège est fondée à première vue, le sénateur qui l'a soulevée peut, conformément à l'article 13-7(1) du Règlement, présenter une motion, qui sera débattue et pourra être modifiée.

Dans son examen initial de la situation, le Président se base sur les quatre critères énoncés à l'article 13-3(1) du Règlement, critères qui doivent tous être satisfaits pour qu'il soit établi que la question de privilège est fondée à première vue. Je passerai maintenant en revue chacun de ces critères pour voir leur lien avec cette question de privilège.

Premier critère : la question de privilège doit être soulevée à la première occasion. La rencontre internationale au cours de laquelle le directeur parlementaire du budget aurait fait les observations qui ont donné lieu à cette question de privilège a fait l'objet d'un article du *Ottawa Citizen* la semaine dernière seulement, et mardi le 26 février était le premier jour de séance du Sénat après la parution de cet article. Le sénateur Cools a donc soulevé sa question de privilège à la première occasion. Je reconnais également, comme l'a fait valoir le sénateur Cools, que, lorsqu'une situation prend de l'ampleur, il est nécessaire et légitime de vouloir en avoir une vue d'ensemble. Je considère donc que le premier critère a été respecté.

Les deuxième et troisième critères peuvent être examinés ensemble. Selon ces critères, la question de privilège doit se rapporter « directement aux privilèges du Sénat, d'un de ses comités ou d'un sénateur » et viser à « corriger une atteinte grave et sérieuse ».

Le directeur parlementaire du budget travaille au sein de la Bibliothèque du Parlement, laquelle est contrôlée directement par le bibliothécaire parlementaire, qui relève des deux Présidents, soutenus par le Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement. Le directeur parlementaire du budget relève donc de l'autorité des deux chambres et doit agir à l'intérieur de cette structure hiérarchique. En fait, c'est ce que le Sénat a fait valoir le 16 juin 2009 lorsqu'il a adopté un rapport du comité mixte portant sur le mandat du directeur parlementaire du budget. Dans ce rapport, on recommandait notamment que le directeur parlementaire du budget respecte « les dispositions [de la *Loi sur le Parlement du Canada*] qui crée son poste au sein de la Bibliothèque du Parlement ».

En demandant aux tribunaux de se prononcer sur son mandat, le directeur parlementaire du budget a fait fi des pouvoirs établis et de la structure hiérarchique dont il fait partie. Il revient uniquement au Parlement de se prononcer sur son mandat. Les actions du directeur parlementaire du budget vont à l'encontre de la séparation des pouvoirs entre les différents organes du gouvernement prévue par la Constitution. Par conséquent, les deuxième et troisième critères ont été respectés.

Selon le dernier critère, la question de privilège doit chercher « à obtenir une réparation que le Sénat est habilité à accorder et qui ne peut vraisemblablement être obtenue par aucune autre procédure parlementaire ». Le sénateur Cools s'est dite prête à présenter une motion. Ce critère a donc été respecté.

Avant de terminer, il faudrait traiter d'un autre point, mentionné par le sénateur Fraser. Le sénateur demandait s'il convenait d'évoquer une affaire dont un tribunal est saisi, ce qui fait intervenir la convention relative aux affaires en instance. Comme on peut le lire aux pages 627 et 628 de la deuxième édition de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes* : « La convention relative aux affaires en instance est avant tout un exercice de restriction que la Chambre s'impose volontairement pour protéger un accusé ou une autre partie à des poursuites en justice ou à une enquête judiciaire de tout effet préjudiciable découlant d'une discussion publique de la question. La convention existe également (...) pour 'maintenir la séparation et la bonne entente entre le législatif et le judiciaire'. Ainsi, la Chambre reconnaît l'indépendance constitutionnelle du pouvoir judiciaire. » On peut lire ensuite, et c'est très important, que « la convention relative aux affaires en instance n'a jamais empêché la Chambre d'étudier une affaire en instance vue comme une question de privilège fondée de prime abord et considérée vitale pour le pays ou pour la bonne marche de la Chambre et ses » membres. Par conséquent, la convention relative aux affaires en instance n'empêche pas le Sénat de se pencher sur la question.

La question de privilège est fondée, à première vue. Comme on peut le lire au commentaire 117(2) de la sixième édition du Beauchesne, le rôle du Président « se born[e] à déterminer si l'affaire dont il [est] saisi [répond] aux conditions prescrites et [peut] avoir priorité (...). Il ne lui appartient pas de statuer sur le fond, autrement dit de juger s'il y a eu ou non atteinte au privilège. Seule la Chambre est compétente à cet égard. »

Conformément à l'article 13-7(1) du Règlement, le sénateur Cools a maintenant la possibilité de présenter une motion demandant au Sénat de prendre des mesures ou de renvoyer le cas de privilège au Comité du Règlement. La motion doit être présentée maintenant, même si elle sera prise en considération seulement lorsque le Sénat aura épuisé l'ordre du jour de la séance ou à 20 heures, selon la première éventualité. Le débat sur cette motion ne pourra durer plus de trois heures, chaque sénateur pouvant parler une fois, pendant au plus 15 minutes. Le débat pourra être ajourné et, lorsqu'il aura pris fin, le Sénat se prononcera sur la motion. La décision finale revient au Sénat.

La décision est que la question de privilège est fondée à première vue.

### **Déclarations de sénateurs**

Le 20 mars 2013

Journaux, p. 2022

Le jeudi 14 février, le sénateur Tardif a invoqué le Règlement pour s'opposer à une déclaration faite plus tôt durant la séance par le sénateur Boisvenu. Selon le leader adjoint de l'opposition, la déclaration du sénateur Boisvenu contrevenait aux dispositions de l'article 4-2(6) du Règlement, qui prévoit que « les déclarations ne sont pas sujettes à débat ». Le sénateur Tardif a demandé l'avis de la présidence sur la teneur et l'utilisation correctes des déclarations.

Dans les interventions qui ont suivi, celles des sénateurs Carignan et Cowan, il est apparu clairement qu'il y a au moins deux points de vue différents sur la nature des déclarations. D'après le sénateur Carignan, l'objet de l'article 4-2(6) consiste à interdire la tenue de tout débat sur une déclaration, que tous s'entendent ou non sur le point de vue exprimé dans la déclaration. Par ailleurs, selon le sénateur Cowan, la teneur de la déclaration devrait jouer un rôle dans la détermination de la question de savoir si le sujet abordé dans la déclaration est recevable ou s'il devrait être présenté sous forme d'interpellation ou de motion.

Je tiens à remercier les sénateurs d'avoir soulevé la question. J'ai songé à la possibilité que la présidence apporte des précisions, comme l'ont demandé le sénateur Tardif et d'autres. Il y a eu un certain nombre de décisions là-dessus ces dernières années, et il semble y avoir un peu de confusion quant à l'application du Règlement.

En fait, l'ordre du jour quotidien comprend une période réservée aux déclarations de sénateurs depuis 1991. Les dispositions régissant les déclarations sont restées essentiellement inchangées, même après la refonte récente du *Règlement du Sénat*. Les critères utilisés pour déterminer si la teneur d'une déclaration est recevable ne sont pas particulièrement restrictifs. La seule restriction claire, c'est que l'objet de la déclaration ne doit pas être lié à un article à l'ordre du jour. C'est ce que prévoit l'article 4-2(5)b) du Règlement. Cet article et l'article 4-2(5)a) stipulent également que les déclarations doivent porter sur des questions d'intérêt public qui, selon le sénateur, méritent d'être portées à l'attention immédiate du Sénat. Ce qu'il faut entendre par « attention immédiate » est parfois difficile à déterminer de façon précise. L'article 4-2(5)b) ajoute une disposition en vertu de laquelle tout sénateur peut saisir le Sénat d'une question au moyen d'une déclaration si c'est le seul moyen par lequel il peut le faire. Comme le sénateur Cowan l'a souligné, l'objet d'une déclaration pourrait être présenté sous forme de motion ou d'interpellation. Cela permettrait certes la tenue d'un débat sur la question, mais il reste que cela requerrait la présentation d'un préavis d'un ou de deux jours. Si la question est urgente, pareil délai pourrait être inacceptable.

Tel qu'il est maintenant libellé, le Règlement ne donne aucune indication au Président lui permettant de déterminer si l'objet d'une déclaration est d'une nature telle que le seul moyen dont dispose le sénateur pour le porter à l'attention immédiate du Sénat est une déclaration. Je ne pense pas non plus que le Sénat veuille que le Président exerce pareil pouvoir. Il vaut mieux laisser ce soin au jugement des sénateurs individuels et du Sénat tout entier. S'il faut modifier le Règlement relativement aux déclarations de sénateurs, le mieux placé pour le faire est le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Ce comité peut, au moyen d'un rapport, recommander au Sénat tout changement permettant de clarifier les critères sur lesquels se fonder pour apporter d'autres restrictions à la teneur des déclarations. Il incomberait ensuite au Sénat d'accepter ou de rejeter les recommandations relatives aux dispositions concernant les déclarations de sénateurs.

### **Motion proposant de renvoyer une motion à un comité**

Le 16 avril 2013

*Journaux, p. 2075-2076*

Le 19 mars 2013, à la reprise du débat sur la motion, telle que modifiée, de la sénatrice Cools, appuyée par le sénateur Comeau, concernant la question de privilège sur les actions de l'ancien directeur parlementaire du budget, la sénatrice Cools s'est interrogée à savoir si le Sénat était saisi non plus d'une, mais de deux questions.

La motion n° 144 inscrite à la rubrique Autres affaires du Feuilleton se lit comme suit :

Reprise du débat sur la motion, telle que modifiée, de l'honorable sénatrice Cools, appuyée par l'honorable sénateur Comeau,

Que ce cas de privilège, ayant trait aux actions du directeur parlementaire du budget, soit renvoyé au Comité permanent du Règlement, des procédures et des droits du Parlement pour étude, notamment en ce qui a trait aux conséquences

pour le Sénat, pour le Président du Sénat, pour le Parlement du Canada et pour les relations internationales du pays;

Et sur la motion de l'honorable sénatrice Tardif, appuyée par l'honorable sénateur Cowan, que la question soit renvoyée à un comité plénier pour étude.

Au départ, lorsque des éclaircissements ont été demandés, le Président a fait remarquer que la motion n° 144 renfermait maintenant, au troisième paragraphe, une proposition ayant les caractéristiques d'une motion de remplacement. Cette proposition a été présentée pendant le débat, le 7 mars 2013, par la sénatrice Tardif qui a fait la déclaration suivante : « ... je propose, conformément aux articles 5-7b) et 6-8b) du Règlement : Que la motion ne soit pas adoptée maintenant, mais qu'elle soit renvoyée à un comité plénier pour étude. »

La sénatrice Cools a invoqué le Règlement de façon formelle et fait valoir divers points importants du *Règlement du Sénat* et de la procédure parlementaire, qui ont tous été rapportés dans les *Débats du Sénat* du 19 mars 2013. Les sénateurs Tardif et Carignan ont tous deux pris la parole sur ce rappel au Règlement. « [I]l m'apparaît assez clair que l'intention de la sénatrice Tardif était de proposer un amendement ... », a dit le sénateur Carignan. La sénatrice Cools a alors déclaré que, s'il était question d'amendement, c'était « autre chose » et qu'elle souhaitait se « rétracter ».

Le Président a été appelé à déterminer le statut actuel de la motion n° 144. Avant toute chose, il convient de souligner que la proposition de la sénatrice Tardif, qui vise à renvoyer à un comité plénier la motion intégrale concernant le cas de privilège et non le cas de privilège comme tel, est inhabituelle. Lorsqu'elle a pris la parole sur le rappel au Règlement, le leader adjoint de l'opposition a déclaré que « Cette motion est peut-être sans précédent ». Cela ne signifie pas que la motion est nécessairement irrecevable, mais cela explique le questionnement, en fait, la préoccupation, de la sénatrice Cools. Le rappel au Règlement était donc un effort légitime pour s'assurer que le Sénat respecte bien la procédure établie. Mais voyons ce que dit le *Règlement du Sénat* à cet égard.

En général, le Règlement autorise une motion comme celle présentée par la sénatrice Tardif. L'article 5-7b) du Règlement dit qu'une motion ayant pour objet « le renvoi à un comité d'une affaire en discussion » peut être présentée sans préavis. Aux termes de l'article 6-8b) du Règlement, au cours du débat sur une motion, une motion ayant pour objet « le renvoi de la motion en comité » est l'une des rares motions recevables. Dans ni l'un ni l'autre des cas, le Règlement n'identifie d'exceptions relatives à une motion sur un cas de privilège. À noter également que l'article 5-8(1)f) du Règlement prévoit qu'une motion visant à renvoyer à un comité une affaire qui n'est pas un projet de loi est sujette à débat. Les motions visant à renvoyer à un comité une question à l'étude sont plutôt rares, mais elles surviennent de temps à autre. Lorsque le Sénat est saisi d'une telle motion, le débat porte sur la motion demandant de renvoyer l'affaire à un comité. Dans les faits, ce débat peut avoir une portée assez vaste. Si la motion est adoptée, l'affaire est renvoyée au comité, pour qu'il l'étudie. Si elle est rejetée, le débat sur la motion originale reprend.

Comme la sénatrice Cools l'a fait remarquer, l'article 13-7 du Règlement établit effectivement un certain nombre de paramètres applicables au débat à propos d'une motion sur un cas de privilège. À noter, dans le cas présent, que l'article 13-7(4) du Règlement limite le débat sur la motion à trois heures, que l'article 13-7(3) du Règlement limite tous les sénateurs à un seul discours de 15 minutes — ce qui élimine en fait le droit de réplique —, et que l'article 13-7(1) du Règlement dit clairement que la motion peut être présentée seulement lorsque la décision sur la question de

privilège a été rendue, même si le débat pourrait ne pas commencer sur-le-champ. Les autres dispositions de l'article 13-7 du Règlement ne valent, en général, que pour le premier jour du débat.

Dans les situations où l'analyse peut être ambiguë, il est sage de s'en remettre au principe évoqué par plusieurs Présidents selon lequel il faut présumer, jusqu'à preuve du contraire, que les choses sont conformes ou régulières. Selon une décision rendue le 24 février 2009, « 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 ». La sénatrice Tardif a montré que sa motion cadre avec les dispositions générales du Règlement. C'est pourquoi on peut raisonnablement autoriser la poursuite du débat, afin que le Sénat puisse lui-même décider de la meilleure façon de procéder.

Avant de terminer, j'aimerais parler de deux derniers points. Premièrement, comme nous l'avons déjà mentionné, le débat sur la motion de la sénatrice Cools ne doit pas dépasser trois heures. Tout temps pris par le débat sur la motion de la sénatrice Tardif sera déduit de ces trois heures. Deuxièmement, la consigne prévue à l'article 13-7(3) du Règlement voulant qu'un sénateur ne puisse prendre la parole plus d'une fois s'applique uniquement à la motion principale. Si une modification ou une autre motion sujette à débat est présentée pendant les trois heures de débat, un sénateur ayant déjà pris la parole sur la motion principale peut de nouveau prendre la parole.

Honorables sénateurs, j'espère que cette analyse a pu vous éclairer. Le débat peut se poursuivre.

### **Question de privilège — Débat**

Le 24 avril 2013

*Journaux, p. 2163*

Le 5 mars 2013, la sénatrice Chaput a soulevé une question de privilège après en avoir donné préavis en bonne et due forme, oralement et par écrit. Cette question de privilège a trait à certaines déclarations faites au Sénat le 13 février 2013 au cours du débat sur le projet de loi S-211. La sénatrice a soutenu que ces propos ont attaqué ses capacités en tant que présidente du Comité sénatorial permanent des langues officielles, et n'ont respecté ni ses privilèges, ni ceux du comité. Elle a expliqué comment, à son avis, cette question de privilège respectait les quatre critères pour le processus spécial établi par le chapitre 13 du Règlement. Le Comité sénatorial permanent des langues officielles a tenu quatre réunions depuis que la question de privilège a été soulevée, et la sénatrice Chaput a agi à titre de présidente du comité.

Comme les honorables sénateurs le savent, pour que les procédures spéciales prévues au chapitre 13 du Règlement s'appliquent, une question de privilège doit respecter tous les quatre critères énoncés à l'article 13-3(1) du Règlement. Premier critère : la question doit être soulevée à la première occasion. Comme la sénatrice Chaput l'a elle-même reconnu, le Sénat a tenu plusieurs séances entre le 13 février et le 5 mars. Pour que le premier critère soit respecté, il aurait fallu que la question soit soulevée le 14 février ou que l'on démontre, avec forts arguments, pourquoi la question n'a pu être soulevée à ce moment-là. Puisque rien de tel ne s'est produit dans le présent cas, la question de privilège ne respecte pas le premier critère permettant de la déclarer fondée à première vue. Il n'est donc pas nécessaire de procéder à l'évaluation des autres critères. Dans des situations semblables, le sénateur qui soulève la question peut, en vertu de l'article 13-3(2), proposer une motion de fond ayant rapport à l'affaire après le préavis requis. Mais dans le cas

actuel, les critères de l'article 13-3(1) ne sont pas respectés et il n'y a pas de question de privilège fondée à première vue.

### **Question de privilège — Témoin**

Le 8 mai 2013

*Journaux*, p. 2235-2237

Hier, le sénateur Cowan a soulevé une question de privilège concernant les révélations faites dans les médias selon lesquelles un témoin qui avait été invité à comparaître devant le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense dans le cadre de son étude du projet de loi C-42 s'en était abstenu à cause des pressions exercées sur lui par son employeur. Ce projet de loi avait fait l'objet d'un rapport plus tôt au cours de la séance, sans amendement, mais accompagné de certaines observations. Comme le leader de l'opposition l'a expliqué, le caporal Roland Beaulieu, un membre de la GRC actuellement en congé de maladie, avait été invité à comparaître devant le comité le lundi 6 mai. Le sénateur Cowan a déclaré que la semaine dernière, le caporal Beaulieu avait appris que, s'il venait témoigner à Ottawa, son congé de maladie prendrait fin. Par conséquent, il n'est pas venu témoigner. Plusieurs sénateurs ont ensuite participé au débat sur cette question de privilège. À l'issue de leurs interventions, la présidence s'est engagée à rendre une décision aujourd'hui.

Avant d'examiner le fond de la question de privilège — l'allégation d'intimidation délibérée d'un témoin —, il faut souligner que les délibérations du comité, à sa réunion de lundi, ne sont pas remises en question. Le comité a entendu divers témoins, dont des représentants de l'Association professionnelle de la police montée du Canada dont fait partie le caporal Beaulieu, et a étudié le projet de loi article par article. Il a ensuite fait rapport du projet de loi C-42 au Sénat. Le projet de loi est maintenant inscrit au Feuilleton et pourra être débattu en troisième lecture.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'enjeu, ici, est la protection des témoins. Le privilège est la somme des droits dont bénéficient cette chambre et ses membres pour pouvoir s'acquitter de leurs travaux. Il faut savoir que la protection conférée par le privilège ne se limite pas uniquement aux parlementaires et qu'elle s'applique aussi, comme dans le cas présent, aux témoins. Comme nous pouvons le lire à la page 267 de la 24<sup>e</sup> édition du *Erskine May*, « Toute conduite visant à dissuader des témoins éventuels de témoigner devant l'une ou l'autre des Chambres ou devant un comité constitue un outrage ». *Erskine May* ajoute que constitue également un outrage toute conduite visant « à importuner des témoins comparaisant devant l'une ou l'autre des Chambres ou devant un comité lors de leur présence dans ces lieux », et des menaces faites aux personnes ayant déjà témoigné. Ces points sont repris à la page 840. Des déclarations semblables se retrouvent aux pages 114 et 115 de la deuxième édition de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, où l'on explique que les témoins sont protégés contre les menaces ou l'intimidation.

Le 13 avril 2000, le Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure, qui est aujourd'hui le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, présentait son cinquième rapport qui portait sur les allégations de représailles contre un témoin. Ce rapport se lisait notamment comme suit :

Le Sénat, et tous les sénateurs, traitent avec beaucoup de sérieux les allégations de représailles ou de harcèlement d'un témoin ou d'un éventuel témoin d'un comité sénatorial. Pour que le Sénat s'acquitte adéquatement de ses fonctions et de ses devoirs, il doit pouvoir convoquer des témoins et les entendre sans que ceux-ci fassent l'objet de menaces ou ne craignent des répercussions. Toute



ingérence auprès d'une personne qui a témoigné devant un comité sénatorial ou qui a l'intention de le faire constitue une ingérence auprès du Sénat proprement dit et ne saurait être tolérée.

Il ne s'agit pas ici de savoir si des représentants de l'association ont comparu devant le comité. Ils l'ont fait. Il s'agit plutôt de déterminer si l'on a délibérément tenté d'empêcher la comparution d'un témoin qui, avec l'assentiment du comité directeur, avait été invité à comparaître. Les témoins ou éventuels témoins qui craignent que leur témoignage ne suscite directement ou indirectement des représailles, soit parce qu'ils ont reçu des menaces ouvertes ou voilées soit parce que d'autres témoins ou éventuels témoins ont pâti d'avoir comparu ou d'avoir envisagé de comparaître devant un comité, ne voudront pas comparaître ou, s'ils le font, ne seront guère loquaces. Comme cela empêche les membres du comité de bien exercer leurs fonctions, il pourrait constituer une atteinte au privilège parlementaire.

D'après les renseignements disponibles, le témoin avait accepté de se rendre à Ottawa pour comparaître devant le comité. Il a annulé sa comparution parce qu'une agente des services de santé de la GRC lui a indiqué que, s'il témoignait, on considérerait qu'il est apte au travail et qu'il devrait reprendre le travail. En outre, le dernier jour ouvrable avant la réunion du comité, la GRC a publié une nouvelle politique selon laquelle les membres de la GRC qui sont en congé de maladie doivent avoir obtenu une autorisation avant de faire certains déplacements. Tout cela n'est peut-être qu'une coïncidence, mais la chronologie des événements et les allégations sont telles qu'il y a lieu de se poser des questions.

Voyons maintenant les quatre critères énoncés à l'article 13-3(1) du Règlement, qui doivent tous être satisfaits pour qu'une question de privilège soit déclarée fondée à première vue. De toute évidence, le sénateur Cowan a soulevé la question à la première occasion, ce qui répond au premier critère.

En ce qui concerne le deuxième critère, à savoir que la question de privilège « se rapporte directement aux privilèges du Sénat, d'un de ses comités ou d'un sénateur », les renvois aux ouvrages de procédure déjà cités démontrent clairement que la situation concerne effectivement les privilèges du Sénat et de ses comités. Contrairement à ce qui se fait dans de nombreuses autres institutions parlementaires, les questions de privilège concernant les travaux d'un comité peuvent être soulevées au Sénat comme tel, sans qu'un rapport du comité soit nécessaire.

Si l'intention était d'intimider le témoin, il s'agit clairement d'une atteinte grave et sérieuse. Le troisième critère est donc respecté.

Aux termes du quatrième et dernier critère, la question de privilège doit chercher à obtenir une réparation que le Sénat « est habilité à accorder et qui ne peut vraisemblablement être obtenue par aucune autre procédure parlementaire ». Dans le cas présent, il ne s'agit pas de savoir si le comité a agi correctement. D'après ce que l'on peut voir, il a effectivement agi correctement. La question consiste plutôt à déterminer si on a délibérément tenté de dissuader un témoin de comparaître devant le comité. Si c'est le cas, il y a outrage. L'usage veut qu'on traite la situation selon les modalités suivies pour un cas de privilège. À cet égard, le quatrième critère a aussi été respecté. Qu'il soit clair que cette décision n'établit pas qu'il y a eu une tentative délibérée d'intimidation, question sur laquelle le Sénat pourrait être appelé à se prononcer, mais plutôt qu'il y a ici matière à s'inquiéter.

La décision est donc la suivante : la question de privilège est fondée à première vue. Le sénateur Cowan peut maintenant présenter une motion demandant au Sénat de prendre des mesures ou

renvoyant le cas de privilège au Comité du Règlement. La motion doit être présentée maintenant, même si elle sera prise en considération seulement lorsque le Sénat aura épuisé l'ordre du jour de la séance ou à 20 heures, selon la première éventualité. Si la séance est levée plus tôt, la motion sera examinée à la prochaine séance. Le débat sur la motion ne pourra durer plus de trois heures, chaque sénateur pouvant parler une fois, pendant au plus 15 minutes. Le débat pourra être ajourné et, lorsqu'il aura pris fin, le Sénat se prononcera sur la motion.

### **Sous-amendement**

Le 21 mai 2013

*Journaux, p. 2536*

Je suis maintenant prêt à rendre ma décision sur le rappel au Règlement qui a été soulevé par le sénateur Carignan. Je tiens à souligner que je rends ma décision en étant animé par la ferme conviction que l'institution du Sénat du Canada est un élément essentiel et fondamental du système parlementaire bicaméral canadien et que tous les sénateurs qui siègent dans cette enceinte font preuve de la bonne volonté nécessaire pour améliorer cette institution tout en servant la population canadienne.

Du strict point de vue de la procédure, un sous-amendement ne peut pas élargir la portée d'un amendement dont la Chambre est saisie. Les ouvrages de procédure fournissent d'ailleurs des explications au sujet de cette pratique bien établie. Ainsi, on peut lire ce qui suit au commentaire 580 de la *Jurisprudence parlementaire* de Beauchesne :

(1) L'objet d'un sous-amendement étant de modifier l'amendement, il ne devrait pas élargir la portée de l'amendement, mais se rapporter à des questions non visées par celui-ci.

Honorables sénateurs, afin de faciliter la tâche à la Chambre, je tiens à mentionner que l'adoption de la motion du sénateur Carignan par le Sénat et le renvoi de la question au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration n'empêcherait pas le comité d'en arriver à une conclusion à peu près similaire à celle présentée par l'honorable sénateur Nolin.

D'un point de vue purement technique, le sous-amendement qui a été contesté n'est pas recevable.

### **Question de privilège — Rapport de comité (Régie interne, 24<sup>e</sup> rapport)**

Le 23 mai 2013

*Journaux, p. 2549-2551*

Le 21 mai, l'honorable sénateur Harb a soulevé une question de privilège concernant le vingt-quatrième rapport du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration présenté le 9 mai. Le sénateur Harb a fait valoir que la teneur de ce rapport avait terni sa réputation, nui à sa capacité de s'acquitter de ses fonctions et porté atteinte au Sénat comme tel. Il a critiqué le processus suivi pour l'examen des indemnités de subsistance, soutenant que les principes fondamentaux de la justice naturelle avaient été enfreints. Il a aussi remis en question les conclusions du comité. Présentant son point de vue, le sénateur Harb a expliqué comment, à son avis, la question de privilège satisfaisait aux quatre critères énoncés à l'article 13-3(1) du Règlement.

Des honorables sénateurs sont intervenus sur la question de privilège. Le sénateur Carignan a souligné que le sénateur Harb avait lui-même reconnu qu'il avait eu l'occasion d'intervenir

pendant le processus ayant abouti au vingt-quatrième rapport. Il a souligné que les recommandations du rapport n'entreront en vigueur que si le rapport est adopté par le Sénat, et que c'est le Sénat qui prendra la décision finale à ce sujet. Il a ajouté que le sénateur Harb pourra participer au débat. Pour ces motifs, le sénateur Carignan estimait qu'il n'y avait pas matière à question de privilège.

Le sénateur Furey a ensuite questionné le sénateur Harb sur les habitudes de déplacement examinées dans le rapport. Puis, le sénateur Nolin a cité la deuxième édition de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes* et Erskine May pour montrer que le point soulevé par le sénateur Harb ne constituait pas une question de privilège en bonne et due forme. Se disant d'accord en général avec les observations du sénateur Nolin, la sénatrice Fraser a fait valoir que la plainte tenait plutôt à une réévaluation des frais de subsistance, question qui relève de la compétence du Comité de la régie interne et du pouvoir du Sénat. Elle a dit « qu'à aucun moment on ne porte atteinte à la réputation ou au nom du sénateur Harb. Selon le rapport il n'a pas fait de réclamations de mauvaise foi ... Le rapport indique simplement qu'il n'aurait pas dû faire les réclamations. »

Comme les honorables sénateurs le savent, une question de privilège s'entend d'une « Allégation selon laquelle [une] atteinte a été portée aux privilèges du Sénat ou des sénateurs ». Le privilège s'entend des « Droits, pouvoirs et immunités particuliers à chaque Chambre collectivement, et aux membres de chaque Chambre individuellement, faute desquels il leur serait impossible de s'acquitter de leurs fonctions » et qui « dépassent ceux dont sont investis d'autres organismes ou particuliers ». Ces définitions figurent à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

Cette chambre et ses membres bénéficient de nombreux droits et privilèges. L'un de ces droits consiste à régir les affaires internes. En exerçant ce droit, le Sénat peut mettre en œuvre des mesures pour protéger sa réputation auprès du public, même si cela peut sembler nuire aux intérêts des sénateurs à titre individuel. Cela est confirmé à la page 88 de la deuxième édition de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes* où on peut lire ceci : « (...) les droits des [parlementaires] sont subordonnés à ceux de la Chambre pour prémunir la collectivité contre le risque que des [parlementaires] interprètent abusivement la portée de leurs privilèges. » Autrement dit, les droits et privilèges du Sénat comme tel l'emportent sur ceux des sénateurs, à titre individuel.

Le rapport du Comité de la régie interne renferme une proposition sur l'utilisation des ressources du Sénat et l'application des politiques du Sénat à cet égard. Une telle proposition relève clairement du mandat du Comité. Aux termes de l'article 12-7(1)a) du Règlement, le Comité peut, « examiner, de sa propre initiative, les questions financières et administratives se rapportant à la régie interne du Sénat ». En présentant ce rapport, il ne fait que remplir son mandat. Bien entendu, ce rapport n'aura de suite que s'il est adopté par le Sénat.

Le sénateur Harb a soulevé sa question de privilège à la première occasion. Toutefois, les trois autres critères prévus à l'article 13-3(1) du Règlement ne sont pas clairement établis. La plainte du sénateur Harb ne concerne pas directement les privilèges du Sénat, d'un de ses comités ou d'un sénateur. Aucune atteinte grave et sérieuse n'a été identifiée. Rien, à première vue, ne permet d'affirmer que la capacité du sénateur Harb de s'acquitter de ses fonctions parlementaires a été entravée.

Ce rapport s'inscrit dans le contrôle légitime du Sénat sur sa gestion interne. La question de privilège ne satisfait pas aux deuxième et troisième critères. Les préoccupations relatives à l'équité du processus ayant abouti au rapport et à ses conclusions pourront être examinées durant

le débat, et les sénateurs pourront proposer que le rapport soit renvoyé au comité pour une étude approfondie. En fait, c'est ce qui est arrivé dans le cas du vingt-deuxième rapport. Le rapport pourrait aussi être modifié ou rejeté. Les questions soulevées par le sénateur Harb peuvent être réglées au moyen de plusieurs procédures parlementaires. Par conséquent, la question ne satisfait pas aux conditions du quatrième critère.

La décision est donc la suivante : la question de privilège n'est pas fondée à première vue.

### **Question de privilège — Rapport de comité (Régie interne, 22<sup>e</sup> rapport)**

Le 28 mai 2013

*Journaux*, p. 2559-2561

Le 21 mai, l'honorable sénateur Cowan, leader de l'opposition, a soulevé une question de privilège, faisant valoir que les événements ayant mené à la présentation du vingt-deuxième rapport du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration le 9 mai avaient enfreint le privilège. Se fondant sur l'information rapportée subséquemment par les médias et d'autres sources, le sénateur Cowan a soutenu que ce rapport était incomplet et tendancieux et qu'il avait eu pour effet de miner la crédibilité du Sénat et la confiance du public envers l'institution. Il faut absolument prendre des mesures, a-t-il dit, pour régler la situation et, à cette fin, examiner en profondeur tous les aspects des allégations.

Le sénateur Carignan, leader adjoint du gouvernement, a pour sa part exhorté les sénateurs à se concentrer sur des faits établis et non sur des allégations. Il a ajouté qu'il existe d'autres procédures pour régler les préoccupations exprimées, notamment le recours au *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*. Revenant sur la question, le sénateur Nolin a évoqué une autre possibilité, soit le renvoi du rapport au Comité de la régie interne. La sénatrice Andreychuk a attiré notre attention sur les ouvrages parlementaires selon lesquels un différend sur des allégations de fait ne constitue pas une atteinte au privilège.

Pour sa part, la sénatrice Fraser partageait les inquiétudes du leader de l'opposition. Rappelant l'importance, pour les institutions parlementaires, de rester à l'abri de toute obstruction, ingérence et intimidation, elle a soutenu que ces allégations sont très préoccupantes, car il est question d'ingérence indue dans les travaux d'un comité qui joue un rôle crucial dans le fonctionnement du Sénat.

Je voudrais tout d'abord citer une déclaration faite il y a plus de trente ans par la très honorable Jeanne Sauvé, qui était à l'époque Présidente de la Chambre des communes. Le 18 mars 1982, après que les travaux de l'autre endroit eurent été sérieusement ébranlés, elle déclarait ceci :

Nous nous sommes exposés, faute d'avoir modernisé notre Règlement, aux haussements d'épaules, voire même aux quolibets de nos concitoyens, peut-être même avons-nous accentué la tendance malheureusement trop répandue au scepticisme envers les actions [du Parlement] ...

Et elle ajoutait : « L'autorité du Président n'est pas plus considérable que ne le veu[t] » la Chambre. Le Président est au service de la Chambre. Il l'aide à s'acquitter de ses travaux d'une manière ordonnée qui respecte, autant que possible, un équilibre entre les nombreux intérêts divergents.

Au Sénat, compte tenu du pouvoir limité du Président, la chose est encore plus évidente. Les honorables sénateurs sont eux-mêmes responsables de la conduite des travaux et ils conservent le contrôle ultime des délibérations grâce au droit d'en appeler des décisions du Président.

Je suis revenu sur cette déclaration faite il y a longtemps à cause de la situation actuelle du Sénat, que bon nombre qualifient de crise. Une foule d'accusations ont été portées, parfois troublantes, et cela a affecté la façon dont les gens perçoivent notre institution. Le Sénat est une composante importante de notre système parlementaire, qui œuvre dans l'intérêt du pays depuis plus de 145 ans. Les honorables sénateurs occupent des postes de confiance et ils doivent agir de manière responsable. Ils doivent prendre le contrôle de la situation et rétablir le lien de confiance.

Au départ, quand le vérificateur général du Canada a constaté que certaines demandes de remboursement n'étaient pas étayées par une documentation suffisante, le Sénat a pris la chose au sérieux. Par l'entremise du Comité de la régie interne, nous avons procédé à l'examen des frais de déplacement, ce qui a mené à la vérification des dépenses de certains sénateurs. À ce jour, le Sénat a reçu trois rapports sur des cas précis. D'autres propositions afin d'exercer un plus grand contrôle sur les dépenses ont été présentées.

Le sénateur Cowan nous a expliqué comment, à son avis, les événements liés au vingt-deuxième rapport se sont passés. En raison des préoccupations exprimées, le Sénat a décidé de renvoyer le rapport au Comité de la régie interne pour une étude approfondie le jour où la question de privilège a été soulevée.

Je ne sous-estime pas la gravité de cette situation pour le Sénat. Dans l'intérêt de l'institution et dans l'intérêt du Parlement, le Comité de la régie interne doit bien réfléchir à la façon dont il procédera pour examiner scrupuleusement et à fond les divers aspects de la situation. Le *Règlement du Sénat* et la pratique parlementaire lui confèrent le pouvoir d'interroger des témoins et d'exiger la production de documents. Le comité sait que les honorables sénateurs et les Canadiens suivront de près ses travaux.

C'est dans ce contexte que nous devons prendre en considération la question de privilège soulevée par le leader de l'opposition. À cette première étape, le Président indique au Sénat si la question de privilège paraît fondée à première vue. Son analyse de la question repose sur les quatre critères énoncés à l'article 13-3(1) du *Règlement*, qui doivent tous être satisfaits.

Compte tenu des arguments avancés pendant l'examen de la question de privilège et des événements subséquents, il serait bon de commencer par le quatrième critère, selon lequel la réparation ne peut vraisemblablement être obtenue par aucune autre procédure parlementaire. Le sénateur Carignan a mentionné que certains aspects de la situation pouvaient être réglés au moyen du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*. En outre, le fait même que le rapport ait été renvoyé au comité montre qu'il existait une autre procédure. Le Sénat a déjà eu recours à cette procédure, ce qui devance, en quelque sorte, cette décision. Il avait le droit incontestable d'agir ainsi.

Le comité doit maintenant examiner les dépenses et diverses questions connexes. Au lieu d'amorcer une deuxième procédure en parallèle, il vaudrait mieux attendre les résultats de ces travaux et voir si la situation devient plus claire. Sinon, nous risquons de rendre les choses plus confuses.

Pour qu'une question de privilège soit déclarée fondée à première vue, le Président doit pouvoir conclure que les quatre critères ont été satisfaits. Le fait que cette question de privilège ne

respecte pas un critère signifie, conformément au Règlement, qu'elle ne peut être considérée comme fondée. Par conséquent, nul n'est besoin de s'attarder aux autres critères. Les débats qui se déroulent au Sénat et les autres mesures montrent bien la gravité de la situation. Lorsque le Comité de la régie interne aura présenté une version mise à jour du rapport, les sénateurs pourront en prendre connaissance et voir si les préoccupations ont été traitées convenablement et efficacement.

La décision est donc la suivante : il n'y a pas matière à question de privilège. Le Sénat donne déjà suite aux préoccupations ayant suscité la question de privilège du sénateur Cowan. Il faut maintenant laisser aux sénateurs la chance de se mettre à l'œuvre pour régler la situation.

### **Distribution de rapports de comité dans la salle du Sénat**

Le 29 mai 2013

*Journaux*, p. 2573-2574

Je suis prêt à rendre ma décision sur le rappel au Règlement fait par l'honorable sénateur Moore le jeudi 9 mai. Ce rappel au Règlement portait sur la disponibilité du vingt-cinquième rapport présenté ce jour-là par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, dernier de quatre rapports présentés ce même jour par le comité. Les trois autres rapports présentés plus tôt au cours de la séance avaient été distribués à tous les sénateurs présents au Sénat pendant qu'un greffier au Bureau en faisait la lecture au complet. Le vingt-cinquième rapport, par contre, avait été distribué, initialement, sur demande seulement. Dans son rappel au Règlement, le sénateur Moore voulait savoir pourquoi on avait procédé différemment pour la distribution de ces rapports aux sénateurs.

Dans une décision rendue le 6 novembre 2012, on pouvait lire que « les rapports de comités qui ne sont pas examinés plus tard au cours de la séance ne sont pas distribués automatiquement, mais ... il est possible de les obtenir en en faisant la demande aux pages ». Les événements qui se sont produits le 9 mai respectaient ces pratiques. Le Bureau a suivi les indications reçues au sujet des délibérations prévues après la présentation de chaque rapport. Mais les faits se sont déroulés différemment, ce qui a créé une certaine confusion. Une fois qu'il est devenu évident que les sénateurs voulaient que des copies du dernier rapport soient distribuées, ceci s'est fait.

Le 9 mai, les pratiques en vigueur ont bien été respectées. Nos pratiques peuvent changer si les sénateurs le veulent. La question pourrait être étudiée par le Comité du Règlement ou considérée par la voie des consultations d'usage. Je remercie l'honorable sénateur Moore d'avoir soulevé ce rappel au Règlement, ce qui a permis d'éclaircir les malentendus qui se sont produits cette journée-là.

### **Question de privilège — Examen des frais de subsistance**

Le 4 juin 2013

*Journaux*, p. 2594-2595

Le 28 mai, l'honorable sénateur Harb a soulevé une question de privilège sur une ingérence extérieure présumée dans les affaires internes du Sénat. La question concernait, en particulier, les travaux du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, qui avait entrepris un examen des frais de subsistance réclamés par certains sénateurs. Le sénateur Harb soutenait que cette ingérence extérieure avait influé sur le processus ayant abouti aux trois rapports sur ces frais présentés par le comité à ce jour, que cela avait causé des préjudices à la réputation du Sénat et qu'il y avait donc eu violation du privilège. Depuis la présentation de cette

question de privilège, le dernier des trois rapports a été adopté et le sénateur Harb a pris la parole sur le vingt-quatrième rapport, qui portait sur ses dépenses.

Plusieurs sénateurs ont pris la parole sur cette question de privilège. Le sénateur Carignan a souligné que le sénateur Harb avait fait valoir des arguments semblables à ceux invoqués dans des questions de privilège antérieures ayant déjà fait l'objet de décisions. Le leader adjoint du gouvernement a ajouté qu'il existe d'autres procédures parlementaires pour régler ces questions. Le sénateur Carignan a aussi parlé des mécanismes dont disposent les commissaires à l'éthique.

Le sénateur Nolin a ensuite encouragé le sénateur Harb à participer au débat, ce qu'il a fait plus tard, tandis que la sénatrice Cools a exhorté le Sénat à faire preuve de prudence dans cette affaire. Enfin, la sénatrice Andreychuk a clarifié le rôle des commissaires à l'éthique.

Tel que mentionné dans une décision rendue le 28 mai, il ne faut pas sous-estimer la gravité de la situation actuelle pour le Sénat. C'est la confiance du public envers notre institution qui est en jeu ici. Nul doute que les sénateurs ont entrepris un examen sérieux de ces questions, comme en témoignent les délibérations sur les rapports du Comité de la régie interne. Même si de nombreuses possibilités s'offrent au Sénat pour l'étude de ses travaux, le Président, lorsqu'il est appelé à se prononcer sur une question de privilège, doit s'en remettre au *Règlement du Sénat* et baser son évaluation sur les quatre critères de l'article 13-3(1) du Règlement, qui doivent tous être respectés.

Le sénateur Harb estime que le premier critère a été respecté, car sa question de privilège fait suite à de nouveaux renseignements. Sans remettre la chose en question, les sénateurs devraient se demander si chaque fait nouveau justifie la présentation d'une question de privilège qui reprend des arguments invoqués précédemment. Cette mise en garde est tout à fait indiquée dans le cas présent, car il s'agit d'une troisième décision.

À l'examen des deuxième et troisième critères — que la question se rapporte directement aux privilèges du Sénat et qu'elle vise à corriger une atteinte grave et sérieuse —, il ne faut pas oublier que le Sénat a le droit exclusif de réglementer ses affaires internes, c'est-à-dire le droit d'être maître de ses débats, du programme de ses travaux et du déroulement de ses délibérations. Comme cela a déjà été souligné dans une décision précédente, la procédure suivie par le Sénat pour l'examen des rapports du Comité de la régie interne constitue un exercice de ce pouvoir. Ces rapports ont donné lieu à des décisions du Sénat au terme du débat public prévu par le Règlement et les pratiques. Le sénateur Harb a participé au débat. Le droit du Sénat de réglementer ses affaires internes a été respecté. Ni le deuxième critère, ni le troisième critère n'ont donc été respectés.

Passons maintenant au quatrième critère de l'article 13-3(1) du Règlement selon lequel la question de privilège doit chercher « à obtenir une réparation que le Sénat est habilité à accorder et qui ne peut vraisemblablement être obtenue par aucune autre procédure parlementaire ». Le Sénat a reçu divers rapports portant sur les frais de subsistance réclamés par des sénateurs. Le rapport sur les frais réclamés par le sénateur Brazeau a été adopté avant la présentation de cette question de privilège. Le rapport sur les frais réclamés par le sénateur Duffy a été renvoyé au comité, qui l'a modifié. Le rapport modifié a ensuite été adopté par le Sénat. Le rapport sur les frais réclamés par le sénateur Harb était encore à l'étude au Sénat quand la question de privilège a été soulevée. Une motion proposant son renvoi au comité avait été présentée, mais a été rejetée par la suite, et le rapport a été adopté.

Les différentes actions entreprises par le Sénat relativement à ces rapports montrent clairement qu'il existe diverses procédures parlementaires pour présenter les préoccupations faisant l'objet de la question de privilège. Tous les sénateurs ont eu la possibilité de prendre la parole lors du débat sur les rapports, et le sénateur Harb s'est lui-même prévalu de ce droit. Le Sénat a maintenant rendu une décision sur tous les rapports, et la question de privilège du sénateur Harb ne respecte pas le quatrième critère.

Puisque les critères prévus à l'article 13-3(1) du Règlement ne sont pas respectés, il n'y a pas matière à question de privilège.





**Deuxième session, quarante et unième législature  
Du 16 octobre 2013 au 2 août 2015**



**Président : L'honorable Noël  
A. Kinsella**

16 octobre 2013 – 26 novembre  
2014



**Président : L'honorable  
Pierre Claude Nolin**

27 novembre 2014 – 23 avril  
2015



**Président : L'honorable  
Leo Housakos**

4 mai 2015 – 2 août 2015



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

16 octobre 2013 – 16  
novembre 2013



**Président  
intérimaire :  
L'honorable Pierre  
Claude Nolin**

20 novembre 2013 –  
26 novembre 2014



**Président  
intérimaire :  
L'honorable Leo  
Housakos**

4 décembre 2014 –  
4 mai 2015



**Présidente  
intérimaire :  
L'honorable Nicole  
Eaton**

28 mai 2015 – 2 août  
2015



## **Contenu d'une motion**

Le 24 octobre 2013

*Journaux*, p. 64

Pendant la séance d'hier, un rappel au Règlement a été soulevé pour savoir si la motion de suspension du sénateur Brazeau était finale ou si le renvoi à l'article 5-5(i) du Règlement prévoyait un mécanisme permettant d'en appeler de la suspension ou de l'annuler. Aux termes du Règlement, un rappel au Règlement s'entend d'une « [p]lainte ou question formulée par un sénateur qui estime que les règles, les pratiques ou les procédures du Sénat n'ont pas été appliquées correctement ou ont été passées sous silence au cours des travaux, soit au Sénat ou au sein d'un comité ». À l'examen des *Débats* d'hier, il semble que la question n'a pas trait au Règlement, mais plutôt au débat. Par conséquent, le rappel au Règlement n'est pas fondé, et le débat peut se poursuivre lorsque l'article est appelé.

## **Motion visant la suspension d'un sénateur**

Le 24 octobre 2013

*Journaux*, p. 64-65

Au début du débat sur la motion proposant de suspendre la sénatrice Wallin, le sénateur Segal a invoqué le Règlement à propos du bien-fondé de la proposition dont le Sénat était saisi. Le sénateur Segal a comparé cette motion aux anciennes procédures reliées aux projets de loi portant condamnation. Il l'a qualifiée d'arbitraire, soutenant qu'elle portait atteinte aux droits fondamentaux garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il s'est aussi dit troublé par le fait que le Sénat n'avait pas eu l'occasion d'étudier le rapport du Comité de la régie interne, présenté en août avant la prorogation de la session précédente. En outre, il a dit craindre que l'adoption de cette motion puisse avoir des répercussions sur une enquête policière. En résumé, le sénateur Segal estimait que cette motion nuit à l'application régulière de la loi et à la présomption d'innocence, des principes fondamentaux de justice au Canada. Le Sénat ne devrait donc pas l'étudier à son avis.

Honorables sénateurs, le leader du gouvernement, le sénateur Carignan, n'était pas d'accord avec le sénateur Segal. À son avis, le Sénat peut, à sa discrétion, suspendre un sénateur. Ce pouvoir lui est conféré par l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et a été mis en œuvre conformément à la *Loi sur le Parlement du Canada*. Il a soutenu que le reproche de négligence grossière fait dans la motion est complètement différent d'une procédure criminelle et qu'il représente plutôt, si la motion est adoptée, l'opinion du Sénat sur le mépris délibéré qui a lésé l'institution.

Après ces interventions, les sénateurs Fraser et Comeau ont tous deux pris la parole. La sénatrice Fraser a reconnu que le Sénat pouvait, à la suite d'un examen en bonne et due forme des faits, suspendre un sénateur, ajoutant toutefois qu'il était difficile d'examiner adéquatement cette motion à cause du manque de données. En raison de la prorogation de la session précédente, le Sénat n'a pas pu examiner le rapport du Comité de la régie interne sur les dépenses de la sénatrice Wallin, qui a été déposé auprès du greffier du Sénat le 13 août. Le sénateur Comeau, cependant, a souligné que le rapport est à la disposition des sénateurs depuis sa présentation. Il a ajouté que le Comité de la régie interne, contrairement à d'autres comités sénatoriaux, fonctionne en permanence et qu'il n'est pas touché par les prorogations.

Honorables sénateurs, aux fins de l'examen de cette question, il convient de préciser une chose : le Sénat possède, entre autres pouvoirs et privilèges, celui de suspendre un sénateur. Aux termes de l'article 15-2(1) du Règlement, « [l]e Sénat peut ordonner le congé ou la suspension d'un sénateur s'il l'estime justifié ». Or, cette disposition n'est pas à l'origine de ce pouvoir; elle en

reconnaît simplement l'existence. Tout organe parlementaire a le pouvoir inhérent de régler ses propres affaires et de sanctionner ses membres, la suspension étant l'une des mesures possibles. À la page 64 de la quatrième édition de l'ouvrage de Bourinot, on peut lire que « le droit d'un corps législatif de suspendre ou d'expulser l'un de ses membres lorsqu'il estime avoir une raison suffisante de le faire ne fait aucun doute. Un tel pouvoir est absolument nécessaire pour préserver la dignité et l'utilité d'une assemblée ».

Au Canada, l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* permet au Parlement de définir les privilèges, immunités et pouvoirs des deux chambres fédérales, ces privilèges, immunités et pouvoirs ne devant pas excéder ceux de la Chambre des communes du Royaume-Uni. Aux termes de l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, le Sénat possède les pouvoirs que possédait la Chambre des communes du Royaume-Uni en 1867, plus les pouvoirs additionnels définis par la loi.

La Chambre des communes du Royaume-Uni a depuis longtemps le pouvoir de suspendre ses membres, pouvoir qu'elle a déjà exercé au moins depuis 1641. L'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada* confère donc au Sénat ce même pouvoir de suspendre un membre. Ce pouvoir est tout à fait indépendant et distinct des mesures pénales prises par les autorités compétentes.

Il va sans dire que la suspension d'un membre est une mesure grave. Ce n'est pas une chose qu'on fait à la légère. Le Sénat a procédé à une suspension une fois seulement, le 19 février 1998, lorsqu'il a suspendu le sénateur Thompson. L'indemnité de session du sénateur avait également été touchée en vertu de règlements qui existent toujours et qui sont encore en vigueur.

La décision du Sénat d'exercer ce pouvoir est, bien entendu, une question importante sur laquelle nous devons nous pencher pendant ce débat. C'est au cours des débats que les honorables sénateurs parviennent à se convaincre les uns les autres de la pertinence ou non d'une proposition. En fin de compte, c'est le Sénat lui-même qui décidera s'il est souhaitable ou non de suspendre un sénateur.

De même, c'est en débattant de la question que les honorables sénateurs pourront exposer les raisons, les arguments et les faits en faveur de l'adoption ou du rejet d'une motion de suspension. Si un examen détaillé ou des preuves plus poussées sont requis, le renvoi de la question à un comité — proposition qui a déjà été faite dans le cas de la motion concernant le sénateur Brazeau — est une option possible.

Il ne revient pas à la présidence de commenter le fond ou la pertinence de la motion dont le Sénat est saisi. Le pouvoir de la présidence se limite à déterminer si la motion est recevable, sur le plan de la procédure. La décision établit qu'elle l'est. Les délibérations qui se sont déroulées jusqu'à maintenant ont respecté le pouvoir, les règles et les pratiques du Sénat. Le débat sur la question pourra se poursuivre lorsque l'article sera appelé.

### **Motion du gouvernement proposant de disposer des motions sous Autres affaires**

Le 30 octobre 2013

*Journaux*, p. 102-105

Hier, après que la sénatrice Martin a présenté la motion du gouvernement numéro 4, la sénatrice Fraser a invoqué le Règlement. Elle a mis en doute la pertinence de cette motion.

La motion du gouvernement numéro 4 est ce que nous pouvons appeler une « motion de disposition ». Il s'agit de motions établissant des procédures précises pour déterminer la manière dont le Sénat traitera un ou plusieurs points particuliers. De telles motions sont inhabituelles, mais une décision du 28 avril 2004 indiquait qu'elles sont généralement recevables. Cette décision affirmait qu'une motion de ce type ne constitue pas une violation du Règlement et des pratiques du Sénat. Comme la décision l'indiquait, « [é]tant donné que le Sénat a le contrôle complet du sort réservé à la motion, il [maintient] son privilège fondamental de décider de ses propres délibérations. »

Cette motion de disposition particulière propose d'établir un processus pour traiter les motions numéros 2, 3 et 4 sous le titre Autres affaires. Ces motions proposent la suspension des sénateurs Brazeau, Wallin et Duffy, et ont été présentées par le sénateur Carignan. Celui-ci a présenté les motions de suspension comme ses propres propositions, et non pas comme des initiatives du gouvernement. Il l'a indiqué très clairement, et les délibérations du Sénat se sont poursuivies sur cette base.

Toute motion de suspension est difficile, honorables sénateurs. Aucun sénateur ne dira le contraire. Ces motions obligent le Sénat, en tant qu'institution, à envisager des mesures disciplinaires. Et c'est ainsi, notamment, que nous pouvons maintenir la réputation de cette chambre et la confiance du public envers l'une des institutions fondamentales de notre système de gouvernance.

Jusqu'à maintenant, le débat sur les motions a été vigoureux et fructueux. De nombreux sénateurs y ont pris part, et ils l'ont fait de manière respectueuse et sérieuse. Je tiens à remercier les honorables sénateurs. Le processus n'a pas été répétitif, mais dynamique, intéressant et instructif. Le débat a attiré l'attention de la population canadienne. Il a fourni de l'information qui était jusque-là inconnue ou mal comprise, ce qui nous a aidés à mieux saisir le travail qui reste à accomplir pour améliorer nos opérations administratives internes.

Comme je l'ai indiqué dans une décision la semaine dernière, la suspension est un mécanisme dont dispose le Sénat. Nous avons fait référence, au cours de nos débats, à l'utilisation de la suspension dans d'autres parlements inspirés de Westminster, où le recours à la suspension a été exercé avec prudence, pour ne pas nuire aux autres travaux.

Dans un tribunal, des règles et pratiques détaillées régissent les travaux. En examinant la question de la suspension, le Sénat suit les règles et procédures parlementaires qui existent depuis longtemps. Dans une institution parlementaire comme le Sénat, au sein du « Parlement » qui tire son origine du mot « parler », nous avons recours à des débats pour obtenir le meilleur résultat possible. Les débats sont au cœur de ce que nous faisons et c'est le moyen que nous utilisons pour étudier et évaluer les motions de suspension.

Honorables sénateurs, la sénatrice Fraser a reconnu que les motions de disposition, même si elles sont inhabituelles, existent dans les pratiques et procédures du Sénat. Elle a parlé du précédent établi en 2004 dont on avait déjà fait mention. Ce n'est pas tant la motion comme telle qui la préoccupait que le fait qu'elle ait été présentée comme une proposition du gouvernement qui s'applique à d'autres affaires. Elle a soutenu que cela contrevient à la distinction fondamentale faite dans le Règlement entre les Affaires du gouvernement et les Autres affaires, distinction qui, a-t-elle précisé, est l'une des plus importantes faites dans notre Règlement. Comme elle l'a expliqué, une motion peut être soit une motion du gouvernement, soit une motion autre que du gouvernement, mais elle ne peut entrer dans les deux catégories. La sénatrice Fraser a ajouté que, dans le cas de la motion de disposition numéro 4, le gouvernement cherche à faire indirectement

ce qu'il ne peut pas faire directement. À son avis, il s'agit là d'un précédent dangereux qu'il faut déclarer irrecevable.

Honorables sénateurs, le sénateur Cowan a ensuite pris la parole et appuyé la sénatrice Fraser. Il a souligné l'importance de respecter le Règlement et les procédures habituelles. Il a incité le Sénat à la prudence, s'il met de côté son Règlement, ses pratiques et les précédents. Dans cet ordre d'idées, il a fait valoir que le Règlement établit clairement la distinction entre les Affaires du gouvernement et les Autres affaires, donnant au gouvernement certains outils pour exécuter ses travaux. Le leader de l'opposition a dit qu'il faudrait respecter ces dispositions.

Pour sa part, la sénatrice McCoy a déploré la régularité avec laquelle on demandait au Sénat de suspendre l'application de ses règles et de ses pratiques, surtout lorsque cela a pour effet d'amputer le débat artificiellement. Après tout, a-t-elle déclaré, les débats sont à la base de nos travaux. Elle a plutôt demandé au Président d'éclairer le Sénat sur la façon de procéder et a invité les sénateurs à prendre le temps nécessaire pour bien réfléchir à ce qu'ils sont en train de faire.

Un certain nombre d'autres sénateurs se sont aussi demandé si le temps consacré au débat jusqu'à maintenant était si exceptionnel, compte tenu de l'importance de la question à l'étude.

La sénatrice Martin a indiqué que, même si les motions de suspension sont dans la catégorie des Autres affaires, cela n'empêche pas au gouvernement de proposer un délai. Le Sénat peut modifier, accepter ou rejeter le délai que le gouvernement a proposé. La sénatrice Martin et, par la suite, le sénateur Carignan ont tous deux fait valoir qu'un débat sans limite n'est pas toujours souhaitable. Le sénateur Carignan, en particulier, estimait que, tant que les questions de suspension ne seront pas réglées, il sera difficile pour le Sénat de procéder avec son ordre du jour, notamment avec les Affaires du gouvernement. À son avis, il y aura constamment des questions au sujet de la participation des trois sénateurs. C'est pourquoi il a soutenu qu'un certain degré de certitude est nécessaire pour pouvoir clore le débat dans un délai raisonnable.

D'entrée de jeu, je tiens à ce qu'il soit clair que les motions de disposition font partie de nos pratiques. La question fondamentale ici a trait au fait que la proposition de la sénatrice Martin, qui porte sur la disposition, a été présentée comme une motion du gouvernement, même si elle déterminerait le déroulement des travaux sur les trois motions de suspension, qui entrent dans la catégorie des Autres affaires.

Si la motion de disposition est acceptée au titre des Affaires du gouvernement, elle pourra faire l'objet d'une fixation de délai. Si le Sénat consent à ce qu'il en soit ainsi, le gouvernement pourra alors limiter le débat sur des points inscrits sous les Autres affaires en exerçant des pouvoirs précis qui, à l'heure actuelle, sont clairement réservés aux Affaires du gouvernement.

Depuis 1991, le Sénat a établi une distinction entre les catégories Affaires du gouvernement et Autres affaires.

Honorables sénateurs, à l'annexe I du Règlement du Sénat, les Affaires du gouvernement sont définies ainsi :

Projet de loi, motion, rapport ou interpellation présentés par le gouvernement.  
Les affaires du gouvernement, incluant celles ayant fait l'objet d'un préavis, sont inscrites sous une rubrique distincte du Feuilleton et le leader ou le leader adjoint du gouvernement peut les faire appeler dans l'ordre où il le souhaite.

Et les Autres affaires sont définies ainsi :

Affaires autres que du gouvernement inscrites au *Feuilleton et Feuilleton des préavis*. Elles comprennent notamment des projets de loi, des motions, des rapports et des interpellations. À moins d'un ordre contraire du Sénat, les autres affaires sont étudiées dans l'ordre où elles sont inscrites et qui est fixé par le Règlement.

Honorables sénateurs, aux termes de l'article 4-13(1) du Règlement, les Affaires du gouvernement ont priorité sur toutes les autres affaires dont le Sénat est saisi. En outre, l'article 4-13(3) du Règlement permet au leader et au leader adjoint du gouvernement de modifier l'ordre d'appel des Affaires du gouvernement par rapport à l'ordre établi dans le *Feuilleton et Feuilleton des préavis*.

Les Autres affaires, par contre, sont étudiées dans l'ordre où elles sont inscrites, sauf décision contraire du Sénat. Le Règlement renferme de nombreux autres renvois aux différentes dispositions qui s'appliquent aux Affaires du gouvernement et aux Autres affaires. Par exemple, les Affaires du gouvernement restent inscrites au Feuilleton tant qu'elles n'ont pas été étudiées, tandis que les Autres affaires sont rayées du Feuilleton si elles n'ont pas été discutées depuis 15 jours de séance consécutifs. Si les motions numéros 2, 3 et 4 n'étaient pas étudiées pendant 15 jours de séance consécutifs, elles seraient aussi rayées du Feuilleton.

En outre, il importe de souligner que, conformément au chapitre 7 du Règlement, le gouvernement a, comme on l'a déjà mentionné, la possibilité de fixer des délais pour les affaires entrant dans la catégorie des Affaires du gouvernement.

Honorables sénateurs, nos règles sont cohérentes. Les Affaires du gouvernement ont la priorité, et des mécanismes sont prévus pour en faciliter l'expédition. En ce qui concerne les Autres affaires, le Sénat observe des pratiques plus traditionnelles. Il est donc plus difficile de limiter le débat. La motion de disposition dont le Sénat est saisi actuellement ne semble pas tenir compte de la distinction entre les deux catégories.

Une proposition de ce genre pourrait, à long terme, altérer la structure fondamentale des travaux du Sénat en permettant que les pouvoirs de fixation de délai du gouvernement soient, de fait, appliqués aux affaires inscrites sous Autres affaires. Afin de prévenir des risques à long terme relativement à l'intégrité de la structure fondamentale de nos travaux, il serait préférable de trouver une solution qui n'établirait pas un lourd précédent.

Compte tenu de l'important rôle qu'il remplit, le gouvernement dispose de moyens précis, que nous avons décrits précédemment, pour faciliter l'expédition de ses travaux. Cependant, même sous la rubrique des Autres affaires, il existe des moyens d'écourter ou de limiter le débat pour en arriver à une décision. Le moyen le plus évident consiste à proposer la « question préalable », qui met fin à la présentation d'amendements, mais celle-ci ne peut viser que la motion principale.

Honorables sénateurs, mes préoccupations à titre de Président, dans le cas présent, dépassent les détails de ce rappel au Règlement. Il revient à tous les sénateurs de protéger les intérêts à long terme du Sénat et l'intégrité de ses traditions et pratiques, en particulier des débats ouverts régis par une structure clairement établie, des éléments qui définissent le Sénat depuis sa création. Les modifications apportées au fil des ans pour moderniser nos pratiques et pour établir des mécanismes permettant de simplifier le traitement des Affaires du gouvernement ont été adoptées après une période de réflexion. Cette approche ne devrait pas changer. Je suis toutefois conscient



que les préoccupations du Président ne l'emportent pas sur les décisions du Sénat lui-même, qui demeure l'ultime arbitre de tout rappel au Règlement et de toute question de privilège.

Compte tenu de mes préoccupations, j'encouragerais fortement les leaders du gouvernement et de l'opposition à établir un calendrier qui réglerait la situation à laquelle est confronté le Sénat sans fondamentalement altérer l'intégrité des structures de base qui régissent nos travaux. À titre de Président, je serais heureux d'offrir mon aide.

Honorables sénateurs, je fonde ma décision sur un examen exhaustif de la question, qui a compris une étude complète du Règlement, des précédents et des ouvrages de procédure. J'ai également consulté des conseillers au cours de plusieurs rencontres tenues dans un court laps de temps. Les problèmes soulevés sont complexes, importants et délicats et pourraient avoir de profondes répercussions sur le fonctionnement du Sénat dans l'avenir.

Tous les sénateurs doivent réfléchir à la solution qui convient le mieux pour régler les questions soulevées dans le rappel au Règlement puisque le Sénat est une Chambre qui s'autoréglemente dans une grande mesure. Jusqu'à maintenant, nous avons toujours fait honneur à la Chambre haute du Parlement bicaméral du Canada en appliquant l'approche fondamentale dont nous disposons — à savoir le débat — de manière réfléchie et prudente.

Honorables sénateurs, il est possible de proposer une façon de mettre fin à un débat à l'aide, entre autres, d'une motion de disposition. Les motions de suspension ont été présentées comme des initiatives non gouvernementales. Le fait d'autoriser un processus qui pourrait engendrer l'application des pouvoirs de fixation de délai du gouvernement à des affaires autres que des affaires du gouvernement ne respecte pas le Règlement et nos pratiques actuelles.

Quelle que soit l'issue de ce point, la présidence demeure à la disposition du Sénat pour l'aider à trouver une solution. La décision est que la motion de la sénatrice Martin est irrecevable et que la motion doit être révoquée.

*(En conséquence, l'ordre du jour pour la reprise du débat sur la motion n° 4 sous la rubrique « Affaires du gouvernement » est révoqué.)*

#### **Déclaration du Président — Motion complexe**

Le 4 novembre 2013

Journaux, p. 126

Honorables sénateurs, ce que les règles et les textes de procédure disent de la question — et j'en conviens avec la sénatrice Fraser —, c'est qu'il est rare que le Président soit appelé à diviser une motion, mais cela est arrivé à l'occasion.

Le Président ne prend pas l'initiative de diviser une motion, mais un membre de l'assemblée peut lui demander de le faire, le moment venu, et il revient au Président de décider de le faire ou non.

Je remercie l'honorable sénatrice Fraser d'avoir soulevé la question au moyen d'un rappel au Règlement, mais nous en sommes pour l'instant au débat. Nous ne sommes pas prêts à nous prononcer. Lorsque nous en sommes à ce stade, je demande aux sénateurs s'ils sont prêts à se prononcer. S'ils répondent par l'affirmative, je mets la question aux voix, mais il faut que moi ou tout autre Président soyons convaincus que la question est bien comprise de l'assemblée. C'est pourquoi il est arrivé, lorsque la question était compliquée — c'est même arrivé tout récemment, il y a environ une semaine, à la Chambre des communes — que le Président divise la motion au

moment de la mise aux voix. Bien sûr, j'ai écouté le débat qui a eu lieu au Sénat. Pourvu que nous soyons tous convaincus que nous savons sur quoi nous nous prononçons, et je crois que tous le savent, il n'est pas nécessaire de diviser même la plus compliquée des motions. Mais s'il y a confusion, cela est parfois utile. Cette technique sert surtout à faciliter les choses à l'assemblée qui est appelée à se prononcer.

### **Déclaration du Président — Motion complexe**

Le 5 novembre 2013

*Journaux*, p. 129-130

Hier, pendant la séance, un honorable sénateur a demandé officiellement que j'exerce les pouvoirs qui me sont conférés, en tant que Président, de tenir des votes séparés sur la motion du gouvernement numéro cinq.

La sénatrice Fraser a remis en question cette façon de faire. Comme je l'ai alors indiqué, il existe, en procédure parlementaire, une pratique qui autorise la division d'une question complexe aux fins d'un vote sur les différents éléments de la motion. Cela permet de mieux sonder l'opinion de la Chambre pour la prise de décisions, mais on ne peut procéder ainsi que si la motion renferme deux propositions distinctes ou plus qui, si elles font l'objet de décisions séparées, seront cohérentes.

J'ai examiné cette demande attentivement compte tenu de la gravité de la question sur laquelle le Sénat s'apprête à se prononcer. Honorables sénateurs, il est rare que l'on tienne des votes séparés. Au Sénat, nous n'avons pas souvenir de cas où cette pratique parlementaire a été utilisée. Il convient, conformément à l'article 1-1(2) du Règlement, d'examiner les procédures employées dans d'autres chambres parlementaires, en particulier à la Chambre des communes du Canada.

Dans cet endroit, le 17 octobre 2013, le Président a rendu une décision portant expressément sur cette question. Dans sa décision, il a renvoyé aux pages 562 et 563 de la deuxième édition de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes*. Il a également fait référence à un certain nombre de cas s'étant produits dans le passé. Se basant sur ces précédents, le Président de la Chambre des communes a déclaré que « [l]a présidence doit considérer chaque cas sans aucun parti pris, en tenant compte des circonstances particulières qui s'y rattachent. Souvent, la présidence dispose de peu d'indications et il n'est pas toujours indiqué de se conformer exactement aux précédents. »

Honorables sénateurs, à l'examen de la motion du gouvernement numéro cinq, je constate qu'elle porte sur un seul sujet général - la suspension de trois sénateurs -, mais qu'elle a aussi été rédigée de manière à pouvoir être séparée, aux fins du vote. Elle répond donc au critère fondamental.

J'ai aussi examiné, en écoutant attentivement, les longs débats tenus au Sénat sur cette motion et sur d'autres propositions visant à suspendre les sénateurs. J'en conclus que, dans le cas qui nous occupe, il est indiqué de séparer la motion pour le vote. Les honorables sénateurs auront ainsi la possibilité de prendre une décision relativement aux propositions distinctes qui y sont présentées.

Compte tenu de la demande qui a été faite, j'ordonne la tenue de votes sur les différents éléments de la motion du gouvernement numéro cinq séparés ainsi :

Il y aura quatre votes distincts sur la motion principale. Le premier vote portera sur la suspension du sénateur Brazeau. Le deuxième vote portera sur la suspension du sénateur Duffy. Le troisième

vote portera sur la suspension de la sénatrice Wallin. Le quatrième et dernier vote portera sur la partie introductive de la motion, qui confirme certains pouvoirs du Comité de la régie interne.

Par conséquent, je mets maintenant aux voix la première des quatre questions.

### **Déclaration du Président intérimaire — Motion**

Le 4 décembre 2013

*Journaux, p. 254*

Honorables sénateurs, au cours de la séance d'hier, des préoccupations ont été exprimées à propos des circonstances qui ont entouré la présentation de la motion numéro 41. Voulant apporter des éclaircissements à ce sujet, la sénatrice Fraser a utilisé l'expression « question de privilège ». À vrai dire, cet incident ne constituait pas une atteinte aux privilèges du Sénat ou des sénateurs, mais simplement une question de débat, et c'est pourquoi il faut considérer l'incident clos.

### **Question de privilège — Ingérence dans les travaux d'un comité**

Le 10 décembre 2013

*Journaux, p. 282-284*

Le 5 décembre, le sénateur Cowan, leader de l'opposition, a soulevé une question de privilège concernant les allégations d'ingérence dans la vérification des dépenses du sénateur Duffy commandée par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Le sénateur Cowan a soutenu que les divers types d'ingérence mentionnés ont pu nuire au travail du Sénat et de ses membres.

La question de privilège du sénateur repose en grande partie sur l'information fournie dans une déclaration sous serment de la GRC rendue publique le 20 novembre. La teneur de cette déclaration, qui n'a pas été soumise aux tribunaux, a capté l'intérêt du public. L'information en question préoccupe tous les sénateurs et a fait l'objet de discussions au Sénat et au Comité de la régie interne. Le sénateur Cowan a fait valoir que les événements ayant entouré la vérification, dont il est fait état dans le document de la GRC, équivalaient à une ingérence dans les travaux du Comité de la régie interne et dans la préparation des preuves par le cabinet de vérification Deloitte.

Dans son intervention, le leader de l'opposition a repris les quatre critères qui doivent être respectés, aux termes de l'article 13-3(1) du Règlement, pour qu'une question de privilège soit déclarée fondée à première vue. Il a insisté sur le fait qu'il avait tenté d'épuiser tous les autres recours possibles avant de soulever la question de privilège. Il a estimé que la dernière possibilité qui aurait pu s'offrir avait été éliminée quand le Sénat a rejeté une motion demandant que le Comité de la régie interne entende l'associé de Deloitte nommé dans le document de la GRC. Malgré les retards que cela a entraînés, le sénateur Cowan a fait valoir qu'il avait respecté tous les critères énoncés à l'article 13-3(1) du Règlement.

La sénatrice Fraser a ensuite appuyé les arguments du sénateur Cowan. Elle a indiqué que les événements, tels qu'ils ont été présentés par la GRC, donnent à penser qu'il y a eu ingérence dans les travaux du Parlement. À l'instar du sénateur Cowan, elle a dit croire que les critères pour déterminer qu'une question de privilège est fondée à première vue ont été respectés.

Le sénateur Carignan, leader du gouvernement, estimait pour sa part que l'on ne pouvait pas parler de question de privilège. Il ne trouvait pas que les événements mentionnés dans le document de la GRC constituaient une ingérence dans les travaux du Sénat.

Les communications entre les membres d'un même caucus, dans chaque chambre, font partie normale de la vie politique de toute institution bicamérale inspirée du régime de Westminster. Il ne faudrait pas percevoir ces conversations comme des ingérences, dans le contexte parlementaire.

En outre, le sénateur Carignan a parlé plus précisément de l'appel téléphonique fait au groupe de vérification par un associé directeur chez Deloitte. Il a souligné que le groupe de vérification juricomptable de Deloitte avait déclaré qu'il n'avait pas fourni de réponse, renvoyant l'auteur de l'appel à de l'information disponible publiquement. Le leader du gouvernement a conclu qu'il n'y avait pas eu d'ingérence dans le processus de vérification et qu'aucune mesure n'avait été prise pour bloquer des témoins.

Pour sa part, la sénatrice Cools a exprimé des réserves face à la solution proposée par le sénateur Cowan si jamais la question de privilège est déclarée fondée à première vue, à savoir le renvoi au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Elle a dit craindre que cela revienne à demander à un comité de porter un jugement sur le travail d'un autre comité. Elle a fait remarquer que le Comité de la régie interne a décidé de la façon de traiter l'affaire, et a exhorté ses collègues à respecter la décision de ce comité.

Honorables sénateurs, la question de l'ingérence est au cœur même de cette question de privilège, qui nous amène à nous interroger sur le type d'ingérence qui aurait pu se produire. Même si une réponse précise à cette question n'est peut-être pas indispensable pour le moment, il est devenu évident que, sur le plan juridique et sur le plan parlementaire, ce mot ne revêt pas nécessairement le même sens.

Quels que soient les détails d'une question de privilège donnée, le Président a la responsabilité d'aider le Sénat en procédant à une première évaluation, et à cette fin, le Président est tenu de se conformer aux critères énoncés à l'article 13-3(1) du Règlement. Pour qu'une question de privilège puisse être déclarée fondée à première vue, tous les critères doivent être respectés. Et la priorité n'est donnée à la question de privilège que si elle :

- a) est soulevée à la première occasion;
- b) se rapporte directement aux privilèges du Sénat, d'un de ses comités ou d'un sénateur;
- c) vise à corriger une atteinte grave et sérieuse;
- d) cherche à obtenir une réparation que le Sénat est habilité à accorder et qui ne peut vraisemblablement être obtenue par aucune autre procédure parlementaire.

Dans son intervention, le leader de l'opposition a laissé entendre qu'un sénateur a la possibilité d'épuiser toutes les autres possibilités raisonnables — ce qui l'aidera à satisfaire au critère prévu à l'alinéa d) — avant que le critère prévu à l'alinéa a) entre en ligne de compte. Autrement dit, qu'un des critères aurait priorité sur les autres.

Les choses ne se passent pas ainsi au Sénat. Les quatre critères doivent tous être respectés, et respectés en même temps et non sur une certaine période ou successivement. C'est le Président qui vérifie, initialement, si tous les critères ont été respectés, et il est possible de faire appel de sa décision au Sénat.

Honorables sénateurs, l'article 13-1 du Règlement, qui porte sur le privilège, nous guide sur le processus applicable aux questions de privilège. Cet article se lit comme suit :

Une atteinte aux privilèges d'un seul sénateur cause un préjudice à tous les sénateurs et entrave le fonctionnement du Sénat. Le maintien des privilèges du Sénat incombe donc à chaque sénateur et doit être discuté en priorité.

Il est clair que les sénateurs doivent exprimer sans tarder les préoccupations qu'ils peuvent avoir à propos du privilège. Dans le cadre de notre Règlement et de nos pratiques, nous reconnaissons le caractère urgent des questions de privilège.

Dans ce contexte, et conformément aux pratiques antérieures, l'article 13-3(1)a) dit qu'une question de privilège doit être soulevée à la première occasion. Les précédents montrent que même un retard de quelques jours peut faire en sorte qu'une question de privilège ne réponde pas à ce critère. Tenter d'épuiser les autres recours avant de donner préavis d'une question de privilège n'empêche pas celle-ci de devoir répondre au premier critère.

Comme cette question de privilège concerne une situation touchant un comité, je profite de l'occasion pour mentionner que les sénateurs peuvent soulever au Sénat des questions de privilège découlant des délibérations d'un comité. Un rapport du comité n'est pas essentiel. Le fait que le comité puisse faire rapport de la question n'a jamais été interprété comme soulevant la possibilité d'une autre procédure parlementaire raisonnable — qui est le quatrième critère.

La déclaration sous serment de la GRC est devenue publique le 20 novembre, et l'information qu'elle contenait a été longuement débattue au Sénat. La question de privilège a été soulevée plus de deux semaines après la divulgation de ce document. Compte tenu du laps de temps écoulé, le premier critère — que la question de privilège soit soulevée à la première occasion —, n'a pas été respecté. Par conséquent, la question de privilège ne peut pas être déclarée fondée à première vue, et il n'est donc pas nécessaire de prendre en considération les trois autres critères.

#### **Déclaration du Président — Parti reconnu au Sénat**

Le 29 janvier 2014

*Journaux*, p. 341

Honorables sénateurs, de toute évidence, compte tenu de ces circonstances inhabituelles, il était important que nous discutons de cette question avant la période consacrée aux déclarations de sénateurs. Il fallait éclaircir les choses.

Je tiens à souligner quelques éléments en tant que sénateur et à titre de Président. J'ai constaté qu'une copie conforme de la lettre a été envoyée à mon distingué collègue, le Président de la Chambre des communes. J'ai de la difficulté à comprendre pourquoi il en a reçu une copie, puisque le Sénat est une institution distincte de la Chambre des communes. Honorables sénateurs, pour la suite de nos travaux, il convient de souligner que, comme plusieurs sénateurs l'ont mentionné, le *Règlement du Sénat* définit ce qu'est un parti reconnu : « Caucus formé d'au moins cinq sénateurs membres du même parti politique. Pour être reconnu, ce dernier doit avoir été enregistré à l'origine conformément à la *Loi électorale du Canada* et ne jamais compter moins de cinq sénateurs. Au Sénat, il y a un leader pour chaque parti reconnu. »

Je crois que toutes les conditions de cette définition sont réunies. Nous avons entendu nos collègues déclarer qu'ils sont membres d'un parti dûment enregistré aux termes de la *Loi électorale du Canada*.

En ce qui a trait au poste de leader de l'opposition, le Règlement du Sénat en donne la définition suivante : « Sénateur reconnu comme chef du parti, autre que le parti au pouvoir, qui compte le plus de sénateurs. Le titre complet est “leader de l'opposition au Sénat”. »

Comme l'a indiqué le sénateur Cowan, celui-ci a été élu par ses collègues et satisfait donc aux critères de la définition de leader de l'opposition au Sénat.

### **Motion exhortant des actions par la Chambre des communes et la courtoisie entre les Chambres**

Le 25 mars 2014

*Journaux, p. 542-544*

Le mardi 4 mars, le sénateur Tkachuk a invoqué le Règlement à propos de la motion n° 55. Cette motion, présentée par le sénateur Downe, proposait que le Sénat exhorte les députés à inviter le vérificateur général du Canada à effectuer une vérification approfondie de leurs dépenses, comme cela se fait actuellement au Sénat. Après un examen préliminaire de ce rappel au Règlement, le Président intérimaire a indiqué que la discussion à ce sujet reprendrait à une autre séance, ce qui a eu lieu à la séance du 6 mars.

Le sénateur Tkachuk s'opposait à cette motion essentiellement en raison du fait que, à son avis, elle donne des directives à la Chambre des communes, ce qui ne respecte pas l'autonomie des Chambres de notre Parlement bicaméral. La sénatrice Andreychuk a elle aussi fait valoir l'indépendance des deux Chambres, dans les limites de la Constitution et du droit, ainsi que le droit de chacune de régir sa procédure interne et d'établir des règles de procédure obligatoires. Partageant cet avis, la sénatrice Martin a apporté un point de vue historique au débat en précisant que l'indépendance des Chambres est considérée comme fondamentale depuis la Confédération.

Par ailleurs, le sénateur Downe a soutenu que rien, dans le libellé de sa motion, ne donnait lieu à ce rappel au Règlement et que l'adoption de cette motion n'équivaudrait pas à une directive ou un ordre du Sénat à l'intention de la Chambre des communes. Renvoyant à une situation survenue en février 2008, le sénateur Downe a ajouté que la Chambre des communes avait déjà, par le passé, demandé au Sénat de prendre des mesures précises dans un délai précis.

Pour sa part, la sénatrice Fraser a passé en revue diverses questions ayant rapport à ce rappel au Règlement. Elle a insisté sur le fait que la motion ne fait que proposer un point de vue sur lequel le Sénat peut se prononcer et qu'elle n'oblige pas la Chambre des communes — elle ne peut le faire — à quoi que ce soit. La sénatrice Fraser a soutenu qu'il s'agit simplement d'une opinion, d'une suggestion ou d'une invitation. Elle a ajouté que la motion ne critiquait aucunement les travaux de la Chambre des communes. À son avis, cette motion n'est pas irrecevable; il faut simplement y voir l'exercice de la liberté d'expression du sénateur Downe. Dans cette optique, la sénatrice Fraser a attiré l'attention du Sénat sur la pratique qui veut que le débat se poursuive en général à moins que la question soit clairement irrecevable. Et à son avis, ce n'est pas le cas pour ce qui est de la motion du sénateur Downe.

La sénatrice Cools a elle aussi parlé de la recevabilité de cette motion. Elle s'inquiétait que la motion fasse intervenir un tiers, le vérificateur général, sans que le Sénat sache si celui-ci souhaite participer au processus envisagé. Elle s'est demandé si la motion risquait d'affaiblir l'indépendance du vérificateur général. Elle a ensuite souligné l'importance fondamentale de l'indépendance des deux Chambres et leurs droits à mener leurs travaux de manière indépendante. Cette motion, a-t-elle dit, propose que l'on s'adresse directement à la Chambre des communes en

ne recourant pas au véhicule habituel — les messages — comme on l’a fait en 2008, dans le cas cité précédemment. Elle estimait que la motion est irrecevable sur le fond et par la forme.

Le principe de la courtoisie entre les deux Chambres se trouve au cœur même de ce rappel au Règlement. Ce principe englobe la politesse, la civilité et le respect d’une institution envers l’autre. Normalement on songe à ce principe quand on considère la retenue dont le Parlement et les tribunaux font preuve lorsqu’ils commentent les actions les uns des autres. Mais cela nous aide aussi à comprendre les relations entre les deux Chambres du Parlement. Les deux Chambres sont, et doivent être, indépendantes et libres de décider de leurs propres règles et procédures. Mais plus encore, chacune d’elles et leurs membres doivent faire preuve de retenue dans leurs commentaires sur les actions de l’autre endroit.

Les ouvrages parlementaires reconnaissent l’importance de ce respect mutuel. Voici ce qu’on peut lire à ce sujet aux pages 614 et 615 de la deuxième édition de l’ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes* :

Les remarques irrévérencieuses au sujet du Parlement en général ou de la Chambre et du Sénat en particulier ne sont pas permises. Cette règle protège également les députés et sénateurs. Dans les débats, on utilise ordinairement les expressions « l’autre endroit » et « les membres de l’autre endroit » pour désigner le Sénat et les sénateurs. Les allusions aux débats et aux délibérations du Sénat sont déconseillées et il n’est pas acceptable de mettre en doute l’intégrité, l’honnêteté ou la réputation d’un sénateur. Cela « prévient les disputes inutiles entre les membres de deux organismes distincts qui ne peuvent pas se donner la répartie et protège contre la récrimination et les propos injurieux en l’absence de l’autre partie ».

À la page 517 de la 24<sup>e</sup> édition de l’ouvrage d’Erskine May, on peut lire qu’à la Chambre des lords, il est interdit de critiquer les travaux de la Chambre des communes ou les décisions de la présidence. Par contre, il est permis de critiquer la structure institutionnelle du Parlement ou le rôle et les fonctions de la Chambre des communes. De même, voici ce qu’on peut lire à la page 440 de cet ouvrage concernant les pratiques à la Chambre des communes :

Il n’est pas jugé souhaitable de mentionner le nom des membres de la Chambre des lords ou de les identifier autrement à des fins de critiques personnelles, dans le cadre de commentaires faits sur les membres de l’une ou l’autre des Chambres.

Le Président invite les députés à ne pas faire de remarques sur les travaux de la Chambre des lords. Un député qui avait trouvé à redire à la façon dont le gouvernement avait traité un projet de loi envoyé à la Chambre des lords avait été informé que les travaux de la Chambre des lords relevaient de la compétence de cette Chambre et que le Président n’avait pas à se prononcer à ce sujet.

Pour terminer, les sénateurs voudront aussi se référer à l’article 18 du Règlement de l’autre endroit. Il se lit comme suit :

Aucun député ne doit parler irrévérencieusement du Souverain ou d’un autre membre de la famille royale, ni du Gouverneur général ou de la personne qui administre le gouvernement du Canada. Nul député ne doit se servir d’expressions offensantes pour l’une ou l’autre des deux Chambres ni pour un de leurs membres. ...

L'indépendance fondamentale et le respect des Chambres, l'une envers l'autre, doivent être maintenus. Il faut faire preuve de prudence dans les remarques sur les agissements d'une Chambre ou de ses membres afin de ne pas outrepasser ou enfreindre le principe de la courtoisie. Les honorables sénateurs sont habituellement conscients de la chose lorsqu'ils prennent la parole ou posent des questions.

Tout comme l'on s'attend à ce que les honorables sénateurs fassent montre de respect envers la Chambre des communes dans la formulation de leurs commentaires, les sénateurs s'attendent, à leur tour, à ce que les membres de l'autre endroit fassent preuve de respect à leur égard. Il ne faudrait pas que les écarts en la matière influent sur notre comportement. Sur ce point, nous devons toujours observer les normes de pratique parlementaire les plus élevées.

Le principe de la courtoisie peut parfois sembler contraire à d'autres principes parlementaires fondamentaux, par exemple, celui de la liberté d'expression. Cette liberté est essentielle, au cœur même d'une saine démocratie parlementaire. Sans la liberté d'expression, les parlementaires seraient indûment limités dans la conduite des vastes débats requis aux fins des processus pour l'élaboration des lois et des politiques et dans l'exercice de leur pouvoir d'obliger le gouvernement à rendre des comptes. Dans la pratique, évidemment, nous pouvons concilier ces deux principes fondamentaux. En fait, nous reconnaissons que la courtoisie entre les deux Chambres relève le niveau des délibérations et renforce le Parlement.

Ce sont ces deux principes fondamentaux qui entrent en jeu dans le rappel au Règlement. Il s'agit essentiellement de savoir si la proposition du sénateur Downe, qui exerce ici son droit de parole, respecte la courtoisie entre les deux Chambres. Le mot « exhorte » peut sembler très fort. Si le débat se poursuit, un honorable sénateur voudra peut-être proposer une modification pour tempérer la motion. Cela rendrait le climat plus propice à des relations constructives entre les deux Chambres à l'avenir.

Le Sénat est donc confronté à une situation où deux approches fondamentales servant de base aux travaux du Parlement — le respect mutuel entre les Chambres et la liberté d'expression au sein de chacune — peuvent sembler s'opposer. Comme nous l'avons signalé, il est possible de régler la situation en modifiant le libellé de la motion. En règle générale, quand des situations ambiguës comme celles-ci surviennent, il est souhaitable que les honorables sénateurs aient le dernier mot et que le débat se poursuive, à moins que le Sénat en décide autrement. Ainsi, cette Chambre conserve le contrôle de ses travaux, et nous disposons d'un fondement qui permet de traiter de ce rappel au Règlement. Par conséquent, le débat peut se poursuivre, à moins d'indication contraire du Sénat.

#### **Déclaration du Président intérimaire — La masse**

Le 30 avril 2014

*Journaux*, p. 798

Honorables sénateurs, avant de passer à la motion d'ajournement, j'aimerais rappeler que, lorsque la séance est suspendue en attendant le vote, les sénateurs peuvent se déplacer librement dans l'enceinte, mais que la masse qui repose sur la table est un symbole; personne n'a le droit d'y toucher.

J'aimerais vous citer un passage de *La procédure et les usages de la Chambre des communes* :



Quand la Chambre siège, un député qui se placerait entre le Président et la masse se rendrait coupable de manquement au décorum.

Remplacez « députés » par « sénateurs ».

Des députés ont aussi été reconnus coupables d'outrage à la Chambre pour avoir touché la masse pendant les délibérations.

Je ne vise personne en particulier, mais il est opportun de rappeler que, depuis 500 ans, la masse est un symbole non seulement au Canada, mais aussi dans l'empire britannique. Nous devons respecter ce symbole.

### **Déclaration du Président — Vote reporté à une heure où le Sénat ne siègera pas**

Le 4 décembre 2014

*Journaux, p. 1421*

Je tiens à vous indiquer qu'un conflit s'est produit entre l'heure de tenue du vote reporté sur la motion relative au projet de loi S-219 et l'heure de séance du Sénat le lundi 8 décembre. Les articles 9-10(1) et 9-10(2) du Règlement prévoit que le vote aurait lieu à 17 h 30 le prochain jour de séance. Or, en vertu de l'ordre adopté pour la séance du lundi, le Sénat ne siègera qu'à 18 heures.

Il faut donc résoudre cet écart entre ces deux heures. Il serait également souhaitable de ne pas oublier que les votes différés n'ont normalement pas lieu au début d'une séance, permettant aux sénateurs d'avoir suffisamment de temps pour se rendre en Chambre sans difficulté.

Compte tenu de ces facteurs, nous pouvons résoudre cette situation en tenant le vote reporté au début de l'ordre du jour lundi, c'est-à-dire après la période des questions. Cette solution concilie les différentes dispositions du Règlement et les décisions du Sénat, et permet aux sénateurs d'être présents au vote.

Le vote reporté aura donc lieu au début de l'Ordre du jour, lundi.

### **Projets de loi omnibus**

Le 3 février 2015

*Journaux, p. 1545-1549*

Je voudrais maintenant donner suite au rappel au Règlement soulevé par le sénateur Moore le 12 décembre 2014 relativement aux projets de loi omnibus.

Même si ce rappel au Règlement concernait le projet de loi C-43, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 11 février 2014 et mettant en œuvre d'autres mesures, le sénateur Moore a remis en question les projets de loi omnibus en général, faisant valoir que ces projets de loi :

... touchent de nombreuses questions qui ne sont pas toutes liées. Il est donc inacceptable de contraindre les sénateurs à se prononcer sur plusieurs propositions distinctes lors d'un seul vote. Procéder ainsi est fondamentalement injustifiable et contraire au Règlement.

Exposant ses préoccupations, le sénateur Moore a parlé de la façon dont les projets de loi omnibus sont traités au niveau provincial, national et international, et a cité des textes rédigés à ce sujet. Il a souligné que les problèmes découlant des projets de loi omnibus s'aggravent. « Il faut que quelqu'un intervienne », a-t-il conclu.

Plusieurs sénateurs se sont dit du même avis. La sénatrice Fraser a fait une distinction entre les projets de loi qui modifient plusieurs lois, mais qui sont clairement liés par un fil conducteur, et ceux qui réunissent une foule d'éléments disparates. Elle a placé le projet de loi C-43 dans cette deuxième catégorie, point de vue partagé par le sénateur Day. La sénatrice Chaput a expliqué, exemple concret à l'appui, que les projets de loi omnibus peuvent donner lieu à une étude insuffisante de certains éléments importants d'un projet de loi. Pour sa part, la sénatrice Ringuette estimait que ces mesures empêchent le Sénat de s'acquitter de son mandat qui est de porter un second regard attentif. Appuyant ce rappel au Règlement, le sénateur Eggleton a souligné qu'il était en faveur de certains éléments du projet de loi C-43, mais que la nature trop volumineuse de ce projet de loi fait en sorte que les parlementaires ne peuvent pas exprimer adéquatement leur point de vue.

D'autres sénateurs ont contesté ces arguments. Renvoyant aux pratiques de l'autre endroit, la sénatrice Martin a soutenu que les projets de loi omnibus font partie intégrante de la pratique parlementaire canadienne. Le sénateur Smith (*Saurel*) et le sénateur Lang ont expliqué en quoi, à leur avis, le projet de loi C-43 a effectivement un fil conducteur : il vise à mettre en œuvre un vaste plan budgétaire pour faire face à une situation économique internationale difficile et contribuer à la prospérité des Canadiens. Sensible aux préoccupations du sénateur Moore, le leader du gouvernement, le sénateur Carignan, a souligné que le Sénat peut adapter ses procédures comme il le souhaite pour régler les problèmes dont il pourrait être question ici. Ainsi, le Sénat a déjà rajusté le processus d'étude préalable prévu dans le Règlement pour permettre à divers comités de donner leurs points de vue. Cela peut aider à dissiper certaines des préoccupations mentionnées.

Pendant l'examen du rappel au Règlement, tous se sont entendus sur le fait que l'étude du projet de loi C-43 par le Sénat ne devrait pas être retardée. Les délibérations sur le projet de loi se sont donc poursuivies, et il a reçu la sanction royale la semaine suivante. Même si le sort du projet de loi C-43 est réglé, la question plus générale des projets de loi omnibus demeure. Cette question, on le sait, n'est pas nouvelle. Au fil des ans, plusieurs sénateurs se sont objectés aux projets de loi volumineux et complexes. Il est donc opportun de revoir la question.

Malgré les préoccupations concernant les projets de loi omnibus, il n'y a eu, dans les faits, qu'un seul rappel au Règlement à ce sujet au Sénat depuis 1984. Dans une décision rendue le 23 octobre 2003, le Président déclarait qu'il n'était « pas au fait d'une exigence voulant qu'un tel projet de loi doive avoir un fil conducteur ».

La situation est tout à fait différente à l'autre endroit, où le Président s'est penché à plusieurs reprises sur la question des projets de loi omnibus. Comme on peut le lire à la page 725 de la deuxième édition de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, « [i]l est en effet tout à fait admissible, sur le plan de la procédure, qu'un projet de loi modifie, abroge ou édicte plusieurs lois à condition d'en donner le préavis requis, de l'assortir de la recommandation royale (au besoin) et de respecter la forme exigée. » Le Président de la Chambre des communes a parfois été prié de scinder un projet de loi, mais il a refusé de le faire sans les conseils et l'autorisation de la Chambre. Comme il l'avait déclaré le 8 juin 1988 : « Tant que la Chambre n'aura pas adopté de règles précises concernant les projets de loi omnibus, le Président n'a aucun recours, il doit s'abstenir d'intervenir dans le débat et laisser la Chambre régler la question ».

Lorsqu'un projet de loi omnibus arrive au Sénat après avoir été examiné à la Chambre des communes, il ne faut pas oublier qu'il a déjà été adopté par l'une des composantes du Parlement. Nous ne devons pas remettre en question les raisons pour lesquelles l'autre endroit a adopté ce projet de loi ou sa façon de procéder, mais nous acquitter de notre mandat législatif en effectuant un examen attentif du projet de loi en toute indépendance, ou autonomie, et de la meilleure façon possible. Des problèmes de procédure peuvent parfois se poser à propos d'un projet de loi émanant des Communes — on peut constater, par exemple, que le consentement royal est requis pour un projet de loi —, mais ces situations ne sont pas fréquentes.

Dans son rappel au Règlement, le sénateur Moore a dit, à propos des projets de loi omnibus : « Il faut que quelqu'un intervienne. » Dans la mesure où les sénateurs reconnaissent que ce type de projet de loi pose un problème, cette affirmation peut être valable. Cependant, il ne revient pas au Président d'agir de façon unilatérale et de décider de la position à adopter et quand l'adopter. Le Président se prononce sur les questions de procédure, à la lumière du *Règlement du Sénat* et de nos pratiques. Or, le Règlement ne prévoit rien au sujet des projets de loi omnibus, lesquels sont autorisés par nos pratiques. De ce point de vue, ces mesures font partie du fonctionnement du Parlement du Canada. En outre, il ne faut pas perdre de vue le fait que, sur le plan de la procédure du moins, la question posée à propos d'un projet de loi omnibus — et non à propos de sa teneur — est fort simple. Cette question est de savoir si le projet de loi sera lu pour la deuxième ou la troisième fois. Par conséquent, les projets de loi sont très différents des questions complexes où le Président peut, dans des situations très rares, exercer une certaine discrétion en scindant une motion.

Honorables sénateurs, il serait peut-être bon de nous pencher ici sur certaines questions plus générales touchant les projets de loi omnibus. Comme le déclarait la Cour suprême dans la décision qu'elle a rendue en 2014 dans le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, le Sénat est « une des institutions politiques fondamentales du Canada. Il se situe au cœur des ententes ayant donné naissance à la fédération canadienne. » En tant que sénateurs, nous avons diverses tâches et responsabilités, dont celles de représenter nos régions, de nous acquitter de nos fonctions législatives, d'exiger des comptes du gouvernement, d'œuvrer sur la scène internationale dans le cadre de la diplomatie parlementaire, d'assurer la protection des minorités, et d'étudier et de défendre les questions d'intérêt public. Et nous exécutons ces fonctions pour le Parlement national en nous servant de nos expériences et formations variées.

Fort de la vaste expérience de ses membres, le Sénat a tout ce qu'il faut pour agir à titre de Chambre complémentaire au sein du Parlement. L'idée de la complémentarité ne sous-entend pas qu'une Chambre est inférieure à l'autre. Le Sénat et la Chambre des communes jouent des rôles différents et interagissent d'une manière qui peut parfois, en effet, engendrer une certaine tension. Mais cela aboutit à un système de gouvernement qui est plus grand que la somme de ses parties. Cette interaction a toujours été au cœur de la structure constitutionnelle de notre pays. En travaillant de concert, les deux Chambres enrichissent le Parlement national et le rendent plus fort. Le Sénat propose un point de vue différent de celui de la Chambre des communes même lors de l'étude de questions semblables, et il se concentre sur des aspects différents. Par conséquent, il peut fournir un second examen attentif, et tout à fait autonome, des mesures adoptées par la Chambre élue. L'atmosphère beaucoup moins partisane qui règne en général au Sénat ainsi que les bonnes relations de travail que nous établissons entre nous, peu importe notre affiliation politique, nous aident grandement à nous acquitter de ces responsabilités.

Je dis cela, honorables sénateurs, parce que rien ne devrait nous empêcher de revoir la façon dont nous traitons les projets de loi omnibus ou tout autre aspect de nos travaux si nous estimons que

des changements pourraient nous aider à mieux remplir notre rôle de parlementaires. Nous devons nous assurer de toujours répondre aux attentes des Canadiens et de toujours nous acquitter du rôle qui a été confié à cette Chambre par ceux qui ont élaboré les structures fondamentales de notre gouvernement.

Au cœur du rappel au Règlement soulevé par le sénateur Moore se trouve la façon dont le Sénat examine les mesures budgétaires et les projets de loi ayant des répercussions financières. À cet égard, je tiens à rappeler aux honorables sénateurs qu'il y a près d'un siècle, un comité spécial a étudié les droits du Sénat relativement aux lois financières. Son rapport, connu sous le nom de rapport Ross, a été déposé le 15 mai 1918 et adopté le 22 mai. Le temps est peut-être venu d'examiner la question à nouveau afin que les honorables sénateurs puissent voir comment, de nos jours, cette Chambre peut faire le meilleur usage possible de ses pouvoirs pour s'acquitter de ses fonctions. Dans le cadre de cet examen, il faudra tenir compte du principe énoncé par sir John A. Macdonald selon lequel le Sénat ne s'opposera jamais « ... aux vœux réfléchis et définis des populations ». Il conviendrait sûrement de nous pencher sur les limites convenables de ces restrictions que le Sénat s'est lui-même imposées.

Parallèlement, le Sénat — peut-être par l'entremise de l'un de ses comités — voudra peut-être revoir sa façon de faire pour mieux assurer la reddition de comptes de la part du gouvernement, particulièrement en ce qui concerne les finances publiques et les dépenses. Nos pratiques permettent au Comité des finances nationales de très bien comprendre le Budget des dépenses et les rouages du gouvernement. La valeur de cette vue d'ensemble a été reconnue par les observateurs, mais il serait peut-être souhaitable de permettre à d'autres comités de pouvoir faire de même. Sans pour autant nuire au rôle du Comité des finances nationales, le Sénat pourrait peut-être confier à d'autres comités l'étude de parties précises du Budget des dépenses qui relèvent de leur compétence. Le fait de comprendre comment d'autres instances — au Canada et à l'étranger — traitent ces questions nous aiderait à cerner les rajustements à apporter, s'il y a lieu, au fonctionnement de cette institution.

En ce qui concerne plus précisément la question des projets de loi omnibus, nous pourrions aussi proposer des changements que le Sénat pourrait apporter à ses procédures, si tel est son désir. Encore une fois, des informations sur les procédures utilisées dans d'autres juridictions pour traiter de ces projets de loi seraient utiles. En Saskatchewan, par exemple, le Règlement limite, de façon explicite, les circonstances dans lesquelles un projet de loi omnibus peut être introduit. Un tel projet de loi n'est permis que s'il traite d'une seule politique générale ou s'il fait des amendements semblables aux lois existantes.

Au Sénat nous avons pris l'habitude d'effectuer une étude préalable des projets de loi d'exécution du budget et de permettre à divers comités d'exprimer leurs points de vue sur les éléments de ces projets de loi qui relèvent de leur compétence. Un premier changement pourrait être d'intégrer ce processus au Règlement afin qu'il devienne la norme pour tous les projets de loi omnibus.

Nous pourrions aussi aller un peu plus loin en rendant ce processus systématique, et non facultatif, dans le cas des projets de loi complexes ou volumineux. Si un tel changement était adopté, le Comité des finances nationales pourrait étudier la teneur des projets de loi d'exécution du budget en collaboration avec d'autres comités sans avoir à attendre un ordre de renvoi du Sénat.

Une troisième possibilité, variation sur ce même thème, consisterait à trouver une façon de renvoyer diverses parties d'un projet de loi omnibus à différents comités, après la deuxième

lecture. Les comités pourraient ainsi étudier en détail les éléments du projet de loi de leur ressort et proposer eux-mêmes des amendements.

Même sans de tels changements, les sénateurs disposent de puissants outils. Qui plus est, le Sénat peut rejeter un projet de loi, même s'il est proposé par un ministre, sans entraîner la chute du gouvernement. Nous l'avons déjà fait avec un projet de loi d'exécution du budget. Les sénateurs ont aussi l'option, à laquelle ils recourent régulièrement, de proposer des amendements aux projets de loi en comité et à l'étape de la troisième lecture.

La possibilité — rarement utilisée — de scinder un projet de loi est un autre outil dont le Sénat dispose s'il juge un projet de loi trop complexe ou trop volumineux. À l'heure actuelle, un comité ne peut pas proposer de scinder un projet de loi sans avoir obtenu une autorisation spéciale du Sénat. On pourrait toutefois modifier le Règlement pour accorder au comité qui examine un projet de loi omnibus le pouvoir d'en proposer la scission, de sa propre initiative, s'il estime que cela pourrait aider le Sénat à l'étudier ou qu'il n'y a pas de fil conducteur entre ses différentes parties. Évidemment, une telle mesure serait prise uniquement lorsque le parrain aurait eu amplement l'occasion d'expliquer pourquoi il est contre la scission du projet de loi ou de montrer le fil conducteur qui en relie les différentes parties.

Ce ne sont là que quelques idées. Il y a sûrement bien d'autres façons de régler les préoccupations qui pourraient exister à propos des projets de loi omnibus. Cependant, dans le cadre actuel du *Règlement du Sénat* et de nos pratiques, ces projets de loi sont acceptables et peuvent franchir les différentes étapes au Sénat comme n'importe quel autre projet de loi. Rien ne devrait empêcher le Sénat, peut-être après que le Comité du Règlement aura étudié la question, de revoir la façon dont il traite les projets de loi omnibus, s'il le souhaite. Mais ce sera au Sénat lui-même de décider des changements à apporter, s'il y a lieu; il ne revient pas au Président de les imposer.

## **Mesures de sécurité sur la Colline du Parlement**

Le 18 février 2015

*Journaux*, p. 1579-1581

Hier, immédiatement après que le sénateur Carignan, leader du gouvernement au Sénat, eut présenté sa motion concernant les mesures de sécurité sur la Colline du Parlement, le sénateur Cowan, leader de l'opposition au Sénat, a invoqué le Règlement. Il craignait que la motion ait pour effet de déléguer des pouvoirs à la Gendarmerie royale du Canada d'une manière qui n'est pas permise par la *Loi sur le Parlement du Canada*. Il a aussi fait valoir que si la motion était adoptée, certaines dispositions de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* pourraient faire en sorte que la sécurité à la cité parlementaire soit sous le contrôle du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

Le sénateur Carignan a indiqué que ces questions pourraient être abordées pendant le débat sur la motion. Il a souligné que la motion demande précisément que tout changement effectué respecte « les privilèges, immunités et pouvoirs de chaque Chambre ». Le respect des droits du Parlement fait partie intégrante de la motion. Le sénateur a soutenu que la motion en question permettrait aux Présidents, en collaboration avec la GRC, de choisir la meilleure façon de coordonner les mesures de sécurité, dans le but d'assurer la protection essentielle des parlementaires. Le sénateur Carignan a rejeté l'idée voulant que le Sénat abdique ses responsabilités en matière de sécurité. La motion aurait pour effet de permettre l'établissement de nouvelles dispositions de sécurité, et les Présidents continueraient à jouer un rôle central. Le sénateur Carignan a dit qu'« Il appartiendra aux Présidents des deux Chambres, dans le cadre de leurs discussions avec la GRC et avec la nouvelle force unifiée, de veiller à négocier les différents systèmes afin qu'ils rendent

des comptes, qu'ils soient imputables et qu'ils se rapportent » aux Présidents. Il a ensuite fait remarquer que le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration avait récemment proposé l'implantation d'un système de sécurité coordonné. La sénatrice Martin a appuyé les arguments du sénateur voulant que la motion soit conforme au Règlement, lorsqu'elle est intervenue sur le rappel au Règlement, et elle a demandé que le débat sur la question puisse se poursuivre.

Les sénateurs Fraser, Ringuette, Cordy et Joyal se sont aussi exprimés, remettant tous en question la recevabilité de la motion et disant partager les craintes du sénateur Cowan. La sénatrice Fraser a trouvé que la motion manquait de clarté, présentait des problèmes de fond et qu'elle aurait pour effet de confier à la GRC le contrôle de la sécurité. La sénatrice Cordy a estimé que la motion traduisait un manque de respect à l'égard du Comité de la régie interne, du Sénat et du Parlement tout entier. Quant au sénateur Joyal, il s'est abstenu de se prononcer sur la pertinence du but de la motion. Il a toutefois émis des réserves quant au processus. Il s'est notamment demandé s'il était opportun de proposer une motion, plutôt que des modifications législatives, pour effectuer de tels changements.

Pour étudier cette question, il convient de faire un bref rappel historique de la sécurité à la cité parlementaire. L'application de mesures de sécurité sur la Colline du Parlement peut être séparée en deux grandes périodes. Jusqu'en 1920, c'est un contingent de la Police du Dominion — l'un des corps policiers fédéraux — qui assurait la sécurité du Parlement et des bâtiments gouvernementaux que sont maintenant les édifices de l'Est et de l'Ouest. Lorsque la Police du Dominion s'est jointe à la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest pour former la GRC, la protection des biens fédéraux était assurée, dans la plupart des cas, par le nouveau corps policier fédéral. Les parlementaires ont alors décidé qu'ils ne voulaient plus de la présence officielle de forces policières dans les édifices, ce qui a donné lieu à la création de services de sécurité distincts pour chacune des Chambres. Ce changement ne s'est pas fait par voie législative. Les dispositions relatives à la sécurité à l'intérieur et autour du Parlement ne sont donc pas demeurées statiques; elles ont changé et évolué avec le temps. La motion présentée propose de nouvelles modifications à ces structures. On nous a laissé entendre que les détails seraient arrêtés par les Présidents des deux Chambres.

Le sénateur Cowan craignait surtout que la motion n'entraîne une délégation des pouvoirs qui déborderait du cadre prévu par la *Loi sur le Parlement du Canada*. Bien que le Président ne se prononce pas sur les questions de droit, il convient de rappeler les dispositions pertinentes applicables.

L'article 19.3 de la loi établit que :

Sous réserve du paragraphe 19.1(4), le Comité [de la régie interne] peut s'occuper des questions financières et administratives intéressant :

- a) le Sénat, ses locaux, et services et son personnel;
- b) les sénateurs.

Le paragraphe 19.1(4) précise que :

Dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions en vertu de la présente loi, le comité est placé sous l'autorité du Sénat et est assujéti à ses règles.

Cette disposition dit clairement que le Sénat conserve le contrôle ultime des pouvoirs exercés par le Comité de la régie interne. Le Sénat reste donc maître de son administration interne et de ses travaux. Il s'est prévalu de ce droit dans le passé, en décidant de créer des services de sécurité distincts, et il pourrait le faire de nouveau dans l'avenir, s'il le souhaite.

Pour ce qui est de l'aspect purement technique de la motion, un préavis adéquat a été donné, et son libellé ou sa teneur ne présentent pas de défaut apparent, du moins sur le plan de la pratique parlementaire par opposition à celui du droit, qui n'est pas du ressort du Président. La motion propose que le Sénat invite la GRC à diriger la sécurité opérationnelle dans l'ensemble de la cité parlementaire, les détails des mesures étant établis à l'issue de discussions et de négociations approfondies. Cela n'abroge en rien le privilège fondamental des parlementaires d'avoir librement accès à leurs bureaux, aux comités et au Sénat. Ces mesures pourraient même être modifiées dans l'avenir, si le Sénat en décidait ainsi. Par conséquent, le Sénat conserverait ultimement les droits et privilèges dont il a besoin pour fonctionner de façon autonome.

Certains sénateurs ont dit craindre que la motion ne soit pas suffisamment claire ou complète. Si c'est le cas, on pourra en préciser la teneur en expliquant les problèmes possibles lors des débats et en proposant des modifications pour la clarifier.

Selon le Règlement et la procédure, il n'y a aucune raison de ne pas permettre l'étude de cette motion. Par conséquent, elle est recevable, et le débat peut se poursuivre.

Avant de continuer avec l'étude de l'ordre du jour, je tiens à assurer les honorables sénateurs que, si la motion est adoptée, je prendrai très au sérieux, lors des discussions et des négociations, le rôle qui m'incombe en tant que gardien des droits et des privilèges du Sénat et des sénateurs.

### **Déclaration du Président — Suite de l'étude sur un rappel au Règlement**

Le 2 juin 2015

*Journaux, p. 1906*

Jeudi dernier, la sénatrice Bellemare a invoqué le Règlement pour savoir si le projet de loi C-377 exigeait une recommandation royale. J'ai pris la question en délibéré, non pas parce que j'estimais que l'on avait suffisamment débattu du rappel au Règlement, qui est important et complexe, mais parce qu'aucun autre honorable sénateur n'avait pris la parole.

Aux termes de l'article 2-5(1) du Règlement, il incombe au Président de décider quand les arguments présentés sont suffisants pour en arriver à une décision sur un rappel au Règlement ou une question de privilège. Dans le cas présent, la reprise de la considération du rappel au Règlement aidera le Sénat à mieux comprendre les enjeux. Je sais qu'il y a un certain nombre de sénateurs qui veulent s'exprimer au sujet du rappel au Règlement. Je tiens donc à aviser les honorables collègues que, la prochaine fois que cet ordre est appelé pour étude, j'entendrai de plus amples arguments sur le rappel au Règlement.

Je tiens à souligner que le débat à ce moment portera uniquement sur le rappel au Règlement de la sénatrice Bellemare pour savoir si le projet de loi C-377 exige une recommandation royale. Le Sénat ne poursuivra pas à ce moment l'étude du projet de loi à l'étape de la troisième lecture.

## **Déclaration de la Présidente intérimaire — Suite de l'étude sur un rappel au Règlement différé**

Le 9 juin 2015

*Journaux*, p. 1970

Il y a quelques jours, le Président a indiqué qu'il voulait entendre de plus amples arguments au sujet du rappel au Règlement soulevé par la sénatrice Bellemare. Comme le Président ne peut être ici, il serait approprié de reporter la suite des arguments sur le rappel au Règlement.

## **Question de privilège – Fuites d'un rapport du vérificateur général**

Le 9 juin 2015

*Journaux*, p. 1975

Extrait des Journaux :

Conformément à l'article 13-5(1) du Règlement, le Sénat aborde la question de privilège de l'honorable sénatrice Hervieux-Payette, C.P., au sujet des fuites dans les médias relatives au rapport du vérificateur général sur les dépenses du Sénat.

Débat.

L'honorable Président juge que la question de privilège est fondée à première vue.

L'honorable sénatrice Hervieux-Payette, C.P., propose, appuyée par l'honorable sénatrice Fraser,

Que ce cas de privilège, qui concerne les fuites du rapport du vérificateur général sur son audit du Sénat, soit renvoyé au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement pour qu'une enquête indépendante soit ordonnée et un rapport rendu public dans les meilleurs délais.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

## **Le projet de loi C-377 et la recommandation royale**

Le 15 juin 2015

*Journaux*, p. 2010-2013

Je suis prêt à me prononcer sur le rappel au Règlement soulevé par l'honorable sénatrice Bellemare le jeudi 28 mai, à savoir si le projet de loi C-377, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exigences applicables aux organisations ouvrières), exige une recommandation royale. Ce rappel au Règlement, vous vous en souviendrez, a aussi été examiné par le Sénat le 9 juin.

La sénatrice Bellemare estime que le projet de loi C-377 ne peut pas être étudié par le Sénat parce qu'il comporte des affectations de crédits et qu'il n'a pas été recommandé à la Chambre des communes par le gouverneur général. Elle soutient que ce projet de loi élargirait le mandat de l'Agence du revenu du Canada d'une façon non prévue par la loi en vigueur. Si le projet de loi C-377 est adopté, l'Agence aura la responsabilité de recueillir et de divulguer des renseignements non liés à la protection de l'assiette fiscale et au respect des obligations fiscales. La sénatrice Bellemare a aussi parlé des coûts élevés de cette mesure. Elle s'est dite préoccupée par la contradiction entre ces coûts et les exigences concernant l'équilibre budgétaire proposées dans le projet de loi C-59 actuellement à l'étude au Parlement. Dans son intervention, la sénatrice Bellemare a établi une distinction entre les activités de l'Agence du revenu du Canada liées à des organismes de bienfaisance et les exigences du projet de loi C-377 concernant les organisations ouvrières. L'Agence produit effectivement de l'information publique sur les organismes de bienfaisance, mais la sénatrice Bellemare estime que ce rôle n'a rien à voir avec les exigences que le projet de loi C-377 imposerait.



Les sénatrices Fraser, Tardif et Ringuette ont appuyé les arguments présentés par la sénatrice Bellemare. Elles ont renvoyé à des décisions antérieures qui établissaient que, à moins que les dépenses requises par un projet de loi cadrent avec une recommandation royale existante, ou qu'elles soient de nature accessoire ou administrative, le projet de loi doit être recommandé à la Chambre des communes par le gouverneur général. Comme la sénatrice Tardif l'a expliqué, « les mesures législatives imposant de nouvelles fonctions à des organismes financés par les deniers publics nécessitent une recommandation royale si les nouvelles fonctions sont sensiblement différentes des fonctions existantes ».

Plusieurs honorables sénateurs ont contesté ce point de vue. Le sénateur Runciman a fourni au Sénat de l'information provenant de l'Agence du revenu du Canada selon laquelle les coûts du projet de loi C-377 seraient bien inférieurs à ceux évoqués par la sénatrice Bellemare. La sénatrice Martin et le sénateur Dagenais ont tous deux attiré l'attention du Sénat sur une décision rendue par le Président de la Chambre des communes le 6 décembre 2012 portant sur des points semblables dans laquelle le Président déclarait que le projet de loi n'exigeait pas une recommandation royale. La sénatrice Martin a fait valoir qu'une « recommandation royale n'est pas nécessaire chaque fois qu'un projet de loi crée un nouveau mandat, seulement lorsque le mandat est nouveau et distinct ». Pour sa part, le sénateur Dagenais a expliqué que les dispositions du projet de loi peuvent être, en fait, liées au mandat actuel et aux activités de l'Agence du revenu du Canada. Il a ajouté que des témoins de l'Agence avaient établi des liens entre les exigences imposées par le projet de loi C-377 et les activités que l'Agence effectue déjà.

Aux fins de l'examen de ce rappel au Règlement, j'aimerais tout d'abord rappeler aux honorables sénateurs que les articles 53 et 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoient que les projets de loi de crédits ou d'imposition doivent être présentés, en premier, à la Chambre des communes et être recommandés à cette Chambre par le gouverneur général. Il s'agit d'un principe fondamental de notre système parlementaire communément appelé la prérogative financière de la Couronne. Cela contribue à assurer une structure financière cohérente. Les réductions d'impôt, par ailleurs, n'exigent pas une recommandation royale.

Il faut également reconnaître ici que les deux Chambres ne sont pas toujours d'accord sur la façon d'interpréter ce principe fondamental. Il y a près d'un siècle, en 1918, un comité sénatorial s'était penché sur la question et avait notamment conclu que le Sénat a le pouvoir d'amender des projets de loi qui affectent une partie des recettes ou qui imposent une taxe en réduisant les affectations et les taxes, et non en les augmentant, ce qu'il n'est pas habilité à faire. La Chambre des communes n'a pas accepté cette interprétation, faisant valoir qu'elle a compétence exclusive sur ces projets de loi. Il est même arrivé que les deux Chambres aboutissent à des conclusions différentes sur la nécessité, ou non, d'une recommandation royale, le Sénat estimant qu'un projet de loi n'en exigeait pas, tandis que la Chambre des communes soutenait le contraire. En général, le Sénat est plus souple dans l'interprétation de ces dispositions, et les Communes défendent davantage leurs droits concernant les projets de loi de finance.

L'article 10-7 du *Règlement du Sénat* porte expressément sur les projets de loi comportant l'affectation de fonds publics. Il se lit comme suit : « Le Sénat ne peut faire l'étude d'un projet de loi comportant des affectations de crédits que si l'objet en a été recommandé par le Gouverneur général ». La question de savoir quand un projet de loi doit être accompagné d'une recommandation royale a été abordée dans de nombreuses décisions rendues au Sénat. On peut trouver des extraits de décisions et d'ouvrage de procédure à cet égard dans le texte relatif à l'article 10-7 du Règlement, dans la deuxième édition du *Document d'accompagnement du Règlement du Sénat du Canada*. La décision rendue par le Président Kinsella le 24 février 2009 nous éclaire beaucoup à ce sujet. Dans cette décision, le Président déclarait ce qui suit :

Selon les autorités en matière de procédure, ... 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.

Dans une décision subséquente rendue le 1<sup>er</sup> décembre 2009, le Président Kinsella précisait qu'un projet de loi visant à ajouter une fonction qui cadre avec l'objet actuel d'une loi et qui ne prévoit pas de nouvelles embauches ni d'autres dépenses n'entraîne donc pas des dépenses « nouvelles et distinctes » et peut donc ne pas nécessiter une recommandation royale. Je tiens aussi à rappeler aux sénateurs le principe général, énoncé par plusieurs Présidents, selon lequel, lorsque la situation est ambiguë, le Président préfère supposer que la question est recevable, si des arguments valables à cette fin peuvent être présentés. Le Sénat peut alors prendre lui-même la décision finale, préservant ainsi son rôle de Chambre de débat et de réflexion.

Dans ce contexte, nous pouvons maintenant passer aux préoccupations exprimées par la sénatrice Bellemare. Tout d'abord, je tiens à souligner que les interactions possibles du projet de loi C-377 avec le projet de loi C-59, s'ils reçoivent tous deux la sanction royale, sont dignes d'intérêt, mais restent hypothétiques. Le Président ne traite pas de questions hypothétiques; par conséquent, il n'a pas à examiner cette question plus longuement.

En ce qui concerne les coûts possibles de la mise en œuvre du projet de loi C-377, le Sénat a été appelé à examiner des estimations divergentes venant de deux sources très crédibles — le directeur parlementaire du budget et l'Agence du revenu du Canada. Nous avons reçu des renseignements contradictoires, et il est impossible d'en arriver à une quelconque conclusion à ce sujet.

À vrai dire, cependant, la principale question, dans le cas présent, consiste à déterminer si le projet de loi C-377 élargit le mandat actuel de l'Agence du revenu du Canada. Autrement dit, il faut déterminer si la collecte et la divulgation de renseignements font partie des responsabilités actuelles de l'Agence. La sénatrice Bellemare soutient que l'Agence a le mandat de protéger l'assiette fiscale et d'assurer le respect des obligations fiscales. Or, le Sénat a appris que ce ne sont pas là ses seules fonctions. On trouve déjà, dans le site Web de l'Agence du revenu du Canada, des renseignements nombreux et détaillés sur certains organismes, et il ne serait pas déraisonnable de voir les changements proposés par le projet de loi comme de simples rajustements aux activités existantes de réception et de publication de l'information. Je tiens également à souligner que des représentants de l'Agence du revenu du Canada ont confirmé à des sénateurs qu'ils produisent déjà des informations semblables. Dans certains cas, ont-ils ajouté, des informations sont communiquées à des fins non liées à l'impôt.

Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, les deux Chambres respectent les exigences constitutionnelles relatives aux projets de loi de finance, mais elles ne sont pas toujours d'accord sur les façons de les appliquer. En général, la Chambre des communes est plus exigeante pour l'interprétation de ces dispositions, qui lui accordent la prééminence en matière de finances. Il serait assez particulier — mais pas impossible — que le Sénat conclue qu'un projet de loi nécessite une recommandation royale lorsque la Chambre des communes a jugé que ce n'était pas le cas.

Honorables sénateurs, nous avons devant nous des estimations différentes concernant les coûts de la mise en œuvre du projet de loi C-377. On nous a dit que les dispositions du projet de loi cadrent avec certaines des fonctions actuellement exécutées par l'Agence du revenu du Canada. Nonobstant l'importance des préoccupations exprimées par la sénatrice Bellemare, ces facteurs nous amènent à conclure que l'examen du projet de loi peut se poursuivre au Sénat. Cette conclusion cadre avec l'historique du projet de loi à la Chambre des communes, sans pour autant se baser sur cet historique. En conformité avec la préférence voulant que l'on permette la poursuite du débat lorsque des arguments valables sont présentés, je déclare que ce projet de loi est recevable et que le débat peut se poursuivre.

### **Forme d'un amendement (Décision rendue par la Présidente intérimaire)**

Le 19 juin 2015

Journaux, p. 2061

J'ai examiné la motion d'amendement de l'honorable sénateur Wells et j'aimerais répondre au recours au Règlement de l'honorable sénatrice Cools.

Même si cela peut ne pas sembler évident, le numéro « 49.21 » qui apparaît dans le libellé des amendements est correct.

L'amendement propose d'adopter une nouvelle disposition à l'article 4 du projet de loi, entre les articles 49.2 et 49.3 de la Loi sur le Parlement du Canada, que le projet de loi vise à modifier. Cet amendement n'a pas pour but de créer un paragraphe à l'article 49.2.

La numérotation employée dans les normes de rédaction législatives fédérales dans un tel cas consiste à utiliser le numéro de l'article qui précède et à ajouter un « 1 » à la fin. Cette norme a été suivie.

Par conséquent, le recours au Règlement de la sénatrice Cools n'est pas fondé.

Le débat sur l'amendement peut donc avoir lieu.

**Motion du gouvernement traitant d'un article des Autres affaires  
(Décision rejetée par le Sénat)**

Le 26 juin 2015

*Journaux*, p. 2108-2110

Je suis prêt à me prononcer sur le rappel au Règlement soulevé par l'honorable sénateur Cowan concernant la recevabilité de la motion du gouvernement n° 117. J'étais conscient des préoccupations qui pourraient donner lieu à ce rappel au Règlement, et j'avais, depuis, déjà entamé ma réflexion à ce sujet. Les arguments que j'ai entendus aujourd'hui ont fait ressortir les deux aspects de la question : la revendication selon laquelle le gouvernement peut présenter des motions, quelles qu'elles soient, dans le cadre de ses travaux, et celle voulant que des motions comme celle-ci ne peuvent s'appliquer aux Autres affaires. Nous avons aussi entendu des préoccupations au sujet de la durée du débat sur ce projet de loi.

Le problème, dans le cas présent, tient au fait que la motion de disposition du gouvernement s'appliquerait à un projet de loi qui n'est pas du gouvernement, à savoir le projet de loi C-377. Comme cela nous a été expliqué, recourir à une motion de disposition du gouvernement pour régir l'expédition d'affaires autres que gouvernementales va directement à l'encontre de la décision rendue par le Président Kinsella le 30 octobre 2013. Dans cette décision, le Président expliquait la distinction claire qu'il faut établir entre les Affaires du gouvernement et les Autres affaires. Une motion comme celle dont nous traitons ici pourrait permettre au gouvernement de se servir des puissants outils mis à sa disposition pour limiter le débat sur des affaires autres que gouvernementales.

Les outils dont le gouvernement dispose pour faciliter l'expédition de ses travaux lui ont été accordés par le Sénat en 1991. Ils comprennent, entre autres, le contrôle de l'ordre dans lequel les Affaires du gouvernement sont appelées et, plus particulièrement, le pouvoir de proposer la fixation de délais. Par ailleurs, en ce qui concerne les Autres affaires, le Sénat a décidé de ne pas accorder ces pouvoirs au gouvernement.

Permettez-moi de citer un extrait de la décision du Président Kinsella, dont la teneur s'applique directement à la question qui se pose ici :

Honorables sénateurs, nos règles sont cohérentes. Les Affaires du gouvernement ont la priorité, et des mécanismes sont prévus pour en faciliter l'expédition. En ce qui concerne les Autres affaires, le Sénat observe des pratiques plus traditionnelles. Il est donc plus difficile de limiter le débat. La motion de disposition dont le Sénat est saisi actuellement ne semble pas tenir compte de la distinction entre les deux catégories.

Une proposition de ce genre pourrait, à long terme, altérer la structure fondamentale des travaux du Sénat en permettant que les pouvoirs de fixation de délai du gouvernement soient, de fait, appliqués aux affaires inscrites sous Autres affaires. Afin de prévenir des risques à long terme relativement à l'intégrité de la structure fondamentale de nos travaux, il serait préférable de trouver une solution qui n'établirait pas un lourd précédent.

Compte tenu de l'important rôle qu'il remplit, le gouvernement dispose de moyens précis, que nous avons décrits précédemment, pour faciliter l'expédition

de ses travaux. Cependant, même sous la rubrique des Autres affaires, il existe des moyens d'écourter ou de limiter le débat pour en arriver à une décision. Le moyen le plus évident consiste à proposer la « question préalable », qui met fin à la présentation d'amendements, mais celle-ci ne peut viser que la motion principale.

Honorables sénateurs, mes préoccupations à titre de Président, dans le cas présent, dépassent les détails de ce rappel au Règlement. Il revient à tous les sénateurs de protéger les intérêts à long terme du Sénat et l'intégrité de ses traditions et pratiques, en particulier des débats ouverts régis par une structure clairement établie, des éléments qui définissent le Sénat depuis sa création. Les modifications apportées au fil des ans pour moderniser nos pratiques et pour établir des mécanismes permettant de simplifier le traitement des Affaires du gouvernement ont été adoptées après une période de réflexion. Cette approche ne devrait pas changer. Je suis toutefois conscient que les préoccupations du Président ne l'emportent pas sur les décisions du Sénat lui-même, qui demeure l'ultime arbitre de tout rappel au Règlement et de toute question de privilège.

La motion dont le Sénat est saisi ne respecte pas la distinction fondamentale entre les Affaires du gouvernement et les Autres affaires. Si elle portait uniquement sur un projet de loi gouvernemental, il n'y aurait probablement aucun fondement, en procédure, pour la remettre en question. Cependant, proposer d'utiliser une motion du gouvernement pour régir l'expédition d'affaires autres que gouvernementales va à l'encontre d'une distinction fondamentale établie dans le Règlement et dans nos pratiques. Accepter une telle proposition assujettirait les Autres affaires aux puissants outils mis à la disposition du gouvernement. Cela serait incompatible avec les principes fondamentaux de notre Règlement et de nos pratiques. La décision, dans ce rappel au Règlement, est donc la même que celle rendue en octobre 2013. La motion est irrecevable et doit être annulée.

Sur quoi, on en appelle de la décision du Président.

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

# Index

## A

### **Accessoires**

*Voir* : Utilisation d'accessoires

### **Affaires du gouvernement**

Au Feuilleton, 43

Distinction entre Affaires du gouvernement et Autres affaires, 42, 62–64

Fixation de délai, 42, 44

Priorité, 43

### **Amendement**

Forme, 62

Libellé des amendements, 62

Normes de rédaction législatives fédérales

Numérotation, 62

Sous-amendement, 29

### **Appel de la décision du Président, 47**

### **Autres affaires**

Motions du gouvernement traitant des, 40–44, 62–64

Rayées du Feuilleton, 43

## B

### **Budget des dépenses, 5–7**

Rapport, dépôt, 6

## C

### **Chambre des communes et Sénat**

Complémentarité, 54

Relations de courtoisie entre les deux Chambres, 49–51

### **Colline du Parlement**

Mesures de sécurité, 56–58

### **Comités**

Délibérations en comité

Levée de séance, 18–19

Rapports

Distribution, 30

Rapport proposant des révisions au *Règlement du Sénat*, 9–13

Régie interne

22<sup>e</sup> rapport, information rapportée dans les médias et d'autres sources, 31–33

24<sup>e</sup> rapport, teneur du, 29–31

Renvoi d'une motion en comité, 24–26

Réunions de comité

Comité plénier, 15–16

Interdiction et exception, 15

Témoin

Dissuader des témoins de comparaître, 27–28

Travaux d'un comité  
Ingérence, 31, 46–48

**Conflits d'intérêts des sénateurs, Comité des**

Utilisation des annexes de rapports, 10

**Congé et suspension, 39–40**

**Couronne**

Prérogative financière, 60

**D**

**Débat**

Déclarations faites au Sénat, 26–27  
Langage non-parlementaire, 7–8

**Décision du Président**

Appel de la décision, 64  
Rejetée par le Sénat, 63–64

**Déclaration du Président**

Étude d'un rappel au Règlement, 58  
Motion complexe, 44–46  
Parti reconnu au Sénat, 48–49  
Vote reporté à une heure où le Sénat ne siège pas, 52

**Déclaration par le Président intérimaire, 46**

Étude sur un rappel au Règlement, 59  
Masse, 51–52

**Déclarations de sénateurs**

Adresse aux honorables sénateurs et non au Président, 16  
Déclaration sous forme de motion ou d'interpellation, 24  
Ne devraient pas traiter d'un point à l'ordre du jour, 20  
Ne sont pas sujettes à débat, 20, 23–24  
Ordre et décorum, 17  
Propos vifs, offensants ou accusateurs, 17, 20  
Questions qui devraient être portées immédiatement à l'attention du Sénat, 20  
Recours au Règlement, possibilité du, 21

**Directeur parlementaire du Budget, 21–23**

**Droit de réplique, 25**

**F**

**Finances nationales, comité des**

Budget des dépenses  
Étude, 6  
Rapport, 6  
Projet de loi de crédits  
Aucune étude en comité, 7

**Forme des motions d'amendement**

*Voir : Amendement*

## H

### **Hill Times**

*Voir* : Média

### **Horloge**

Ne pas le voir, 9

## I

### **Interpellation**

Moyen d'aborder une question, 21, 23

## L

### **Langage**

Propos non-parlementaires, 7–8

### ***Loi constitutionnelle de 1867***

Privilège, immunité et pouvoirs des deux chambres, 40

Projet de crédits ou d'imposition, 60

Révisions au Règlement, 12

Suspension d'un sénateur

Pouvoir conféré au Sénat, 39

### ***Loi sur le Parlement***

Directeur parlementaire, 22

Pouvoir du Sénat, 40

## M

**Masse**, 51–52

### **Média**

Article paru le journal rapportant les observations de la présidente du comité, 8

Commentaires d'une réunion tenue à huit clos, 9

### **Motion complexe**

Division d'une question complexe aux fins du vote, 44–46

**Motion de disposition**, 41, 42, 44, 62

### **Motions**

Contenu, 39

Forme de motions d'amendement, 3

Motion de remplacement, 25

Motion du gouvernement de disposer des motions sous Autres Affaires, 40–44

Motion du gouvernement traitant d'un article des Autres affaires, 62–64

Renvoi à un comité d'une affaire en discussion, 25

Renvoi d'un rapport à un comité plénier, 13–15

Renvoi de motion à un comité, 24–26

Suspension d'un sénateur, 39–40

## P

### **Pré-étude**

*Voir* : Projet de loi



**Président du Sénat**

- Limites de pouvoirs, 5, 32
- Maintien d'ordre, 16
- Question de nature juridique ou constitutionnelle, 5
- Voix délibérante, 12

**Président intérimaire, décisions rendues par le**

- Forme d'amendement, 62–63
- Propos dans un journal
  - Faits concernant la réunion tenue à huis clos par le comité, 9
  - Observations de la présidente du comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et défense, 8

**Président suppléant, déclaration**

- Ne pas voir l'horloge, 9

**Projet de loi**

- Étude préliminaire, 4
- Question d'interprétation des lois, 5
- Recommandation royale, 59–62
- Validité du projet de loi, 5

**Projet de loi d'exécution du budget**

- Étude préalable, 55

**Projet de loi de crédits**

- Étude préalable, 7

**Projets de loi omnibus, 52–56**

- Scinder un projet de loi, possibilité de, 56

**Propos dans journal**

- Voir* : Média

**Q****Question de privilège**

- Débat, 26–27
- Délibérations en comité, 17–19
- Directeur parlementaire du budget, 21–23
- Examen de frais de subsistance, 33–35
- Fondée à première vue
  - Fuites d'un rapport du vérificateur général, 59
  - Menaces ou intimidation à l'endroit d'un témoin, 28
- Fuites d'un rapport du vérificateur général, 59
- Introduction d'un projet de loi, 4–5
- Rapport de comité
  - Régie interne, 22<sup>e</sup> rapport, 31–33
  - Régie interne, 24<sup>e</sup> rapport, 29–31
- Témoin, 27–29

**Question préalable, 3, 43**

## R

**Rapport Ross**, 55

**Recommandation royale**, 59–62

**Régie interne, budgets et administration, Comité de la**

Mesures de sécurité sur la Colline du Parlement, 57

Travaux du comité

Ingérence, 33

Utilisation des annexes de rapports, 10

Utilisation des ressources du Sénat

Rapport, 29–31, 31, 32

**Règlement du Sénat**

Distinction entre Affaires du gouvernement et Autres affaires, 42

Ordre d'appel des Affaires du gouvernement, 43

Rapport du comité

Budget des dépenses, 7

Révisions au Règlement du Sénat, 9–13

Renvoi aux lois et à la Constitution, 12

**Règlement, procédure et des droits du Parlement, Comité du**

Dissuader un témoin de comparaître, 29

Révisions au Règlement du Sénat, 9

Utilisation des annexes de rapports, 10

## S

**Sécurité nationale et défense, comité de la**

Propos dans un journal, 8, 9

**Sénat**

Congé et suspension d'un sénateur, 39

Droit exclusif de régler ses affaires internes, 34

Introduction du projet de loi

Droits et pouvoirs du Parlement, 4

Reconnaissance de l'indépendance constitutionnelle du pouvoir judiciaire, 23

Salle du Sénat

Rapports de comité, distribution de, 33

**Sénateurs**

Congé et suspension, 33, 39–40

Déclarations de sénateurs, 16–17

Demandes de remboursements, 32

Droits et privilèges, 30

Examen des frais de subsistance, 33

**Sous-amendement**, 29

## T

**Témoin**

Intimidation, 27

Outrage, 27

Révélation faites dans les médias, 27

## **U**

### **Utilisation d'accessoires**

Consentement de dépôt et de distribution, 19–20

Interdiction, 19

Rapports d comités qui ne sont pas examinés plus tard au cours de la séance, 20

## **V**

### **Vérificateur général du Canada, 32**

Fuite d'un rapport, 59

### **Votes**

Reportés à une heure où le Sénat ne siège pas, 52

Votes séparés, 45

