

**LES SERMENTS D'ALLÉGEANCE ET
LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA**

**Michel Bédard
James R. Robertson
Division du droit et du gouvernement**

Révisé en octobre 2008



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LA CONSTITUTION.....	1
LES SERMENTS ET LA CHAMBRE DES COMMUNES	3
OMISSION OU REFUS DE PRÊTER SERMENT	4
VIOLATION DU SERMENT D'ALLÉGEANCE	6
LES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES PROVINCIALES	9
À L'ÉTRANGER.....	12
QU'EST-CE QU'UNE VIOLATION DU SERMENT?	14
CONCLUSION.....	16



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES SERMENTS D'ALLÉGEANCE ET LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

INTRODUCTION

Le serment d'allégeance que doivent prêter les parlementaires canadiens soulève périodiquement des questions, qui sont essentiellement de deux ordres. Premièrement, est-il nécessaire de prêter serment, et quelles seraient les conséquences d'un refus? Deuxièmement, quelles conséquences la violation d'un serment entraînerait-elle, et comment établir qu'il y a eu violation? Au cours des dernières années, certains députés et sénateurs ont dit vouloir voir inclure dans le serment d'allégeance une allusion précise au Canada, soit par l'ajout d'un serment professionnel ou par une modification du serment originel.

Le présent document traite des principales questions touchant la prestation du serment d'allégeance. Il examine les précédents survenus au Canada et dans d'autres pays, ainsi que certaines conséquences de la modification du serment ou du refus de prêter serment.

LA CONSTITUTION

Selon l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

Les membres du Sénat ou de la Chambre des communes du Canada devront, avant d'entrer dans l'exercice de leurs fonctions, prêter et souscrire, devant le gouverneur général ou quelque personne à ce par lui autorisée, – et pareillement, les membres du conseil législatif ou de l'Assemblée législative d'une province devront, avant d'entrer dans l'exercice de leurs fonctions, prêter et souscrire, devant le lieutenant-gouverneur de la province ou quelque personne à ce par lui autorisée, – le serment d'allégeance énoncé dans la cinquième annexe de la présente loi; [...]

Le serment énoncé à la cinquième annexe se lit comme suit :

Je, *A.B.*, jure que je serai fidèle et porterai vraie allégeance à Sa Majesté la Reine Victoria.

N.B. – Le nom du Roi ou de la Reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l’Irlande, alors régnant, devra être inséré, au besoin en termes appropriés.

Comme on peut le constater, il s’agit d’un serment d’allégeance au monarque, non au Canada ou à la Constitution canadienne.

Au Canada, le serment d’allégeance dérive du serment en usage au Parlement britannique, où un tel serment était devenu nécessaire en raison des conflits politiques et religieux du XVI^e siècle. Ce serment avait à l’origine pour but d’affirmer la primauté du monarque britannique dans tous les domaines, tant ecclésiastiques que temporels. Ainsi, il visait principalement à empêcher les catholiques d’occuper des postes gouvernementaux. (D’autres groupes religieux en ont aussi souffert indirectement, jusqu’aux réformes du XIX^e siècle.)

Depuis 1905, les députés ont été autorisés à « affirmer solennellement », que même s’ils ne peuvent prêter serment, ils sont quand même loyaux au monarque⁽¹⁾. Voici la formule utilisée de nos jours :

Je,, déclare et affirme solennellement, sincèrement et véritablement que je serai fidèle et porterai vraie allégeance à Sa Majesté la reine Elizabeth Deux.⁽²⁾

(1) Arthur Beauséne, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 4^e éd., Toronto, The Carswell Company Limited, 1964, commentaire 15, p. 13 et 14. Cela aurait été fait au moyen d’instructions portant le paragraphe et le sceau royal en date du 15 juin 1905. On se demande comment une instruction royale peut, légalement, modifier une disposition constitutionnelle; la question ne semble pas avoir été soulevée. Selon des éditions postérieures du Beauséne (voir par exemple la 6^e éd., 1991, commentaire 243), la *Loi sur les serments d’allégeance*, L.R.C. (1985), ch. O-1, permet aux députés qui s’opposent à la prestation d’un serment de faire une déclaration solennelle, si le serment est contraire à leurs croyances religieuses ou s’ils n’ont pas de croyances religieuses. Toutefois, cela semble impossible, étant donné qu’une loi fédérale ne peut être substituée à une disposition constitutionnelle.

(2) Robert Marleau et Camille Montpetit (dir.), *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Ottawa, 2000, p. 176.

LES SERMENTS ET LA CHAMBRE DES COMMUNES

Selon l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, seuls les députés qui ont prêté le serment d'allégeance peuvent siéger à la Chambre des communes. Une fois que le directeur général des élections lui a fourni la liste des députés mandatés pour siéger au Parlement, le greffier ou un commissaire de la Chambre, fait prêter le serment d'allégeance à tous ces députés. Selon la sixième édition de la *Jurisprudence parlementaire* de Beauchesne :

Ce n'est pas le serment qui fait d'une personne un député. Il faut d'abord être député avant de prêter serment. Faute d'être élu conformément aux dispositions de la *Loi électorale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. E-2, personne ne saurait être admis à prêter serment. Le serment a pour objet de permettre à un député d'occuper son siège à la Chambre. Suivant cette interprétation de la loi, le député nouvellement élu, dès que le directeur général des élections a fait rapport au greffier de son élection, peut recevoir tout ce dont il a besoin dans l'accomplissement de ses fonctions publiques. Si, toutefois, pour une raison ou pour une autre, le député était empêché de prêter serment et de siéger à la Chambre, il ne pourrait toucher son indemnité.⁽³⁾

Cette interprétation est conforme à celle qu'on trouve dans Erskine May, 21^e édition, où il est dit qu'un député qui n'a pas prêté serment ne peut siéger et voter à la Chambre, mais qu'il a droit à tous les autres privilèges accordés aux députés, sauf à l'indemnité, étant donné qu'il « est considéré, tant par la Chambre que par la loi, comme habilité à siéger jusqu'à ce qu'on ait fait la preuve de l'existence d'un autre empêchement »⁽⁴⁾. En fait, il est arrivé, dans des circonstances exceptionnelles, que des députés de la Chambre des communes britannique, qui n'avaient pas prêté serment, aient été nommés à des comités et aient servi en qualité de membres d'un comité.

Les dispositions de la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, sont également en accord avec cette position. Dans la partie IV de cette loi, qui traite de la rémunération des parlementaires, le paragraphe 55(2) dit :

-
- (3) Alistair Fraser, W.F. Dawson et John A. Holtby, *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*, 6^e éd., Toronto, The Carswell Company Limited, 1991, commentaire 242(2), p. 70.
- (4) C.J. Boulton (dir.), *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 21^e éd., Londres, Butterworths, 1989, p. 231 [traduction].

Pour l'application du présent article, la qualité [...] de député [s'acquiert] au dernier jour fixé pour l'élection d'un député dans la circonscription électorale représentée.

OMISSION OU REFUS DE PRÊTER SERMENT

En 1875, un problème s'est posé lorsqu'on s'est rendu compte qu'un député n'avait pas prêté serment avant d'occuper son siège. La question a été soumise au Comité permanent particulier des élections et des privilèges, qui a déposé son rapport le 8 mars 1875. Le Comité a fait remarquer qu'aucune sanction n'était prévue dans la Constitution ni dans aucune autre loi lorsqu'on avait omis de prêter le serment exigé. Le rapport concluait :

Le Comité est par conséquent d'avis que le siège de M. Orton, le député de Wellington-Centre, n'est pas en cause du fait qu'il a siégé et voté à l'honorable Chambre avant de prêter le serment, comme on l'a déjà dit.

Le Comité estime également qu'il faudrait rayer de la liste de scrutin et des journaux de la Chambre les votes déposés par M. Orton avant qu'il ne prononce le serment exigé, puisqu'il n'avait pas le droit de siéger et de voter avant d'avoir prêté ce serment.⁽⁵⁾

Les votes de ce député, pourtant dûment élu, avant son assermentation n'ont pas été reconnus, mais, le député n'a pas été disqualifié ni expulsé. On ne sait pas pourquoi M. Orton n'avait pas prêté ce serment; il semble qu'il se soit agi d'une omission et non d'un geste intentionnel et que, d'ailleurs, il ait régularisé sa situation en prêtant le serment dès qu'on a porté la question à son attention.

Dans les années 1880, il y a eu une série de décisions judiciaires, en Grande-Bretagne, concernant un certain M. Bradlaugh qui répugnait à prêter le serment d'allégeance. Divers changements avaient été apportés à la formulation du serment au cours du XIX^e siècle, de manière à faire échec aux objections de différents groupes. Certains, comme les quakers, s'opposaient à prêter quelque serment que ce soit en raison de motifs religieux, et ils en avaient été exemptés en vertu de diverses lois et autorisés, à la place, à faire une déclaration selon une formule établie. Le problème restait cependant entier pour les athées, c'est-à-dire les personnes qui n'avaient aucune croyance religieuse et qui, par conséquent, s'opposaient à la prestation d'un serment qui ne signifiait rien pour elles.

(5) *Journaux de la Chambre des communes du Canada*, 1875, p. 176 [traduction].

M. Bradlaugh avait été élu à la Chambre des communes britannique en 1880 et, étant athée, il avait demandé d'être autorisé à faire une déclaration solennelle plutôt que de prêter serment, comme il était possible de le faire devant les tribunaux. La Chambre le lui a permis, mais il en est résulté un litige sur la validité de ses votes, étant donné qu'il n'avait pas prêté le serment exigé. La Chambre des lords a soutenu un peu plus tard qu'il n'avait pas le droit de faire une déclaration à la place d'un serment⁽⁶⁾. M. Bradlaugh a alors entrepris de prononcer le serment en question, mais la Chambre a décidé qu'on ne devrait pas l'autoriser à le faire, parce que, athée, il ne se sentirait probablement pas lié par ce serment. Les tribunaux ont refusé de se prononcer sur son droit à prêter le serment⁽⁷⁾. Par la suite, la Cour d'appel a statué que M. Bradlaugh ne pouvait satisfaire aux exigences de la loi, même s'il prêtait le serment en bonne et due forme, parce qu'il n'avait pas de croyances religieuses.

En 1886 cependant, M. Bradlaugh a prêté serment en même temps que d'autres députés élus au nouveau Parlement. Le Président a refusé d'intervenir, déclarant qu'il n'avait pas l'autorité d'empêcher un député de prêter serment : « L'honorable député prête le serment à ses propres risques dans le cas où il serait traîné devant un tribunal »⁽⁸⁾. Comme un commentateur l'a écrit à l'époque :

M. Bradlaugh a alors pris place à son siège et a voté, courant toujours le risque que les légistes de l'État n'intentent des poursuites contre lui en raison des peines qui lui ont déjà été imposées et qu'ils ne prouvent, à la satisfaction du jury, qu'il n'avait pas prêté serment selon l'esprit de la *Parliamentary Oaths Act*, parce qu'il n'avait pas de croyances religieuses.⁽⁹⁾

Deux ans plus tard, en 1888, la loi a été modifiée afin de permettre à quelqu'un de faire une déclaration plutôt qu'un serment. Quoique portant davantage sur les déclarations que sur les serments, l'affaire Bradlaugh illustre la nécessité de prêter le serment ou de faire une déclaration solennelle, de même que la portée et les limites des examens que peuvent faire les tribunaux et le Parlement.

(6) *Clark v. Bradlaugh*, (1882-83), 8 App. Ca. 354 (H.L.), en appel (1880-81), 7 Q.B.D. 38 (C.A.).

(7) *Attorney-General v. Bradlaugh* (1884-85), 14 Q.B.D. 667.

(8) Extrait de Sir William R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, 4^e éd., réédition révisée, Oxford, 1911, vol. I, p. 93 [traduction].

(9) *Ibid.* [traduction]. Ce texte contient un exposé détaillé sur l'affaire Bradlaugh, p. 89 à 95.

De la même façon, en 1990, à la suite de l'élection d'un député du Bloc Québécois, la question de privilège a été soulevée à la Chambre des communes du Canada relativement à la signification du serment d'allégeance et des devoirs et obligations qui s'y rattachent. Le Président a jugé que le Président « n'est pas autorisé à porter un jugement sur les circonstances dans lesquelles, ou la sincérité avec laquelle, un député dûment élu prête le serment d'allégeance », et que « seule la Chambre peut examiner la conduite de ses membres et [...] prendre des mesures, si elle décide que des mesures s'imposent »⁽¹⁰⁾. L'affaire en est restée là.

Aucun député ou sénateur canadien ne semble avoir refusé de prêter le serment d'allégeance. Un député qui refuserait de prononcer le serment ou de faire une déclaration solennelle ne pourrait occuper son siège, ni retirer son indemnité parlementaire. Parmi les diverses personnes élues à la Chambre des communes du Canada, un bon nombre auraient pu répugner, pour diverses raisons, à prononcer le serment en question; toutefois, aucune ne semble avoir négligé ou refusé de le prêter ou de faire une déclaration solennelle.

VIOLATION DU SERMENT D'ALLÉGEANCE

Refuser de prêter le serment d'allégeance est une chose; violer le serment prononcé en est une autre. Selon une des premières éditions du Beauchesne :

Le député qui violerait son serment s'exposerait à la peine de se voir refuser accès à son siège à la Chambre des communes. Il peut lui être interdit de participer aux séances sans qu'il cesse d'être membre du Parlement. Dans un cas très grave, on peut adopter un bill tendant à annuler son élection. Lorsqu'il y a état de guerre, il peut arriver qu'un député fasse, en dehors ou sur le parquet de la Chambre, des déclarations nuisibles au Canada et favorables à l'ennemi. Il violerait du coup son serment, attendu que l'allégeance au Roi signifie l'allégeance à la Patrie. Le délit deviendrait passible d'une peine de la part de la Chambre. Le pouvoir de juger les crimes de trahison fait partie des attributions du Parlement dans tous les pays.⁽¹¹⁾

(10) Chambre des communes, *Débats*, le 1^{er} novembre 1990, p. 14970.

(11) Beauchesne (1964), commentaire 16(2), p. 14.

Joseph Howe, de Nouvelle-Écosse, a été l'un des premiers à s'opposer à la Confédération et il a pris la tête des forces antifédéralistes de cette province. Il a été élu à la Chambre des communes en 1867. Un historien a écrit à son sujet :

Malgré les menaces prononcées par Howe dans sa correspondance privée vers l'Angleterre, il affirma au major général Hastings Doyle, qui devait bientôt remplacer Williams comme gouverneur, qu'il aurait uniquement recours à des moyens constitutionnels pour tenter d'obtenir la révocation. Howe ne voulait donc pas enfreindre les lois, ni la loi constitutionnelle. Il n'était pas seulement disposé à occuper son siège, mais il emprunta également 1 000 \$ à W.J. Stairs pour pouvoir faire le voyage jusqu'à Ottawa.⁽¹²⁾

Les antifédéralistes de la Nouvelle-Écosse soutenaient que le fait de siéger au Parlement fédéral constituait une acceptation de fait de l'union et de la confédération. Néanmoins, Howe a prêté serment et occupé son siège à la Chambre des communes. Les députés fédéraux de la Nouvelle-Écosse ont participé à la première session du Parlement fédéral et sont demeurés à Ottawa malgré la pression croissante qu'exerçaient les habitants de leur province pour les inciter à partir. Dans son premier discours à la Chambre des communes, Howe a défendu le droit des antifédéralistes de s'insurger contre « une simple loi du Parlement », mais John A. Macdonald a fait remarquer que Howe ne s'était pas lui-même engagé à s'insurger. Howe a souvent pris la parole à la Chambre, mais conscient qu'il donnait prise à la critique en Nouvelle-Écosse, il est demeuré à l'écart du gouvernement et de l'opposition. Il a déclaré qu'il avait l'intention de conserver une attitude indépendante à titre d'antifédéraliste, ne demandant rien et n'acceptant rien jusqu'à ce que le Parlement britannique se prononce en sa faveur ou contre lui, et qu'il se plierait alors aux circonstances, après consultation avec ses amis⁽¹³⁾. En plus de travailler à la révocation de la loi de l'union – l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (connu aujourd'hui sous le nom de *Loi constitutionnelle de 1867*) –, Howe a également indiqué qu'il faudrait peut-être remettre en question les liens du Canada avec la Grande-Bretagne, une position plutôt révolutionnaire pour l'époque.

(12) Kenneth George Pryke, « Nova Scotia and Confederation, 1864-1870 », thèse de doctorat, Université Duke, 1962, p. 147 [traduction].

(13) *Ibid.*, p. 152 et 153. Voir aussi J. Murray Beck, *Joseph Howe*, vol. II, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1983, p. 223.

Quelques années plus tard, Louis Riel a été élu à la Chambre des communes pour représenter la circonscription de Provencher, d'abord à l'occasion d'une élection partielle, en 1873, et par la suite, aux élections générales de 1874. À la suite de sa victoire de 1874, Riel, qui cherchait à éviter d'être arrêté, s'est rendu à Hull. Le 30 mars 1874, il a traversé la rivière des Outaouais avec un autre député, Romuald Fiset, et s'est rendu à la Chambre des communes pour signer le registre des députés et prêter le serment d'office. Cela étant fait, il s'est empressé de retourner à Hull, pour éviter d'être arrêté. Il semble que le greffier de la Chambre, qui faisait prêter le serment, n'ait pas reconnu Riel avant son départ⁽¹⁴⁾.

Riel avait été élu conformément à la loi et avait été assermenté; son nom avait été inscrit au procès-verbal, mais il n'a pas eu recours à l'un ou l'autre de ses privilèges de député⁽¹⁵⁾. La Chambre des communes lui a ordonné de se présenter à la Chambre, ce qu'il ne pouvait faire de crainte d'être arrêté et, après un débat orageux, il a été expulsé sous prétexte qu'il n'avait pas respecté l'ordre donné. Toutefois, on ne l'a jamais accusé d'avoir refusé de prêter serment ni d'avoir manqué à son serment.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, le Bloc populaire a été constitué en réponse à la conscription. Créé en 1942, le parti comptait quatre députés en 1944. Aux élections générales de 1945, il n'en a fait élire que deux. Rien n'indique cependant que leur présence ait soulevé la question du serment d'allégeance.

Toujours dans les années 1940, Fred Rose a été élu à la Chambre des communes. Un auteur a écrit : « étant donné que M. Rose a été reconnu coupable d'espionnage à la suite des procès de 1946, il serait difficile de dire si le fait qu'il ait accepté de prêter le serment d'allégeance crée un précédent quelconque »⁽¹⁶⁾. Rose a été expulsé de la Chambre après sa condamnation, mais non parce qu'il avait violé son serment d'allégeance.

La Chambre des communes pouvait prendre des sanctions contre un député lorsqu'il s'avérait que celui-ci avait violé son serment d'allégeance. Dès le début, la Chambre des communes s'est réservé le droit de discipliner ou de rejeter un de ses membres, ou d'empêcher un élu de prendre son siège. À proprement parler, il s'agit là des privilèges de la

(14) Thomas Flanagan, *Louis "David" Riel: "Prophet of the New World"*, Toronto, University of Toronto Press, 1979, p. 42; William McCartney Davidson, *Louis Riel, 1844-1885*, Calgary, The Albertan Publishing Company Ltd., 1955, p. 110; Hartwell Bowsfield, *Louis Riel: The Rebel and the Hero*, Toronto, Oxford University Press, 1971, p. 70; G.F.G. Stanley, *Louis Riel: Patriot or Rebel?*, The Canadian Historical Association, brochure n° 2, Ottawa, 1979, p. 14.

(15) *Ibid.* Voir également Norman Ward, *The Canadian House of Commons: Representation*, Toronto, University of Toronto Press, 1950, p. 70.

(16) *Ibid.*, p. 79 [traduction].

Chambre et de ses membres et du pouvoir propre à la Chambre de s'administrer comme bon lui semble, plutôt que de critères à respecter pour devenir député. Il existe de nombreux exemples de l'exercice de cette pratique, tant au Canada que dans les autres systèmes parlementaires. Au Canada, des expulsions ont eu lieu avant la Confédération, en 1800, 1829, 1831 et 1858. Il est souvent arrivé que des membres aient contesté le droit d'autres membres de siéger et de voter. Outre l'expulsion de Louis Riel, on a mené bon nombre d'enquêtes sérieuses sur la question de savoir s'il convenait que certains membres continuent d'occuper leur siège. Il s'agissait dans la plupart des cas d'allégation d'infraction criminelle; quelqu'un a cependant souligné « l'empressement de la Chambre à recourir à l'expulsion, même lorsqu'il n'y avait pas eu infraction à une loi, à condition, peut-être, que le parti puisse supporter la pression »⁽¹⁷⁾.

Bien que la Chambre expulse rarement un député élu, elle l'a quand même fait deux fois dans le cas de Louis Riel, en 1874-1875, ainsi qu'en 1891 pour Thomas McGreevy et en 1947 pour Fred Rose. Dans deux de ces cas, la Chambre n'a pas adopté officiellement une motion d'expulsion. À l'occasion de la seconde expulsion de Riel, la Chambre a simplement fait remarquer qu'il semblait avoir « été déclaré hors-la-loi pour trahison » et qu'il était par conséquent privé de l'exercice de ses droits; dans le cas de Rose, elle a simplement déclaré celui-ci « incapable de siéger ou de voter dans cette Chambre » lorsqu'il a été emprisonné⁽¹⁸⁾. Dans aucun de ces cas, même dans celui de Rose, qui avait été reconnu coupable de trahison, la question du viol du serment d'allégeance n'a été soulevée.

LES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES PROVINCIALES

Aux termes de l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les membres des diverses assemblées législatives provinciales canadiennes doivent prêter le même serment que les députés fédéraux. Certaines lois provinciales reprennent cette obligation et permettent aux députés de faire une déclaration solennelle au lieu de prêter le serment d'allégeance⁽¹⁹⁾.

(17) *Ibid.*, p. 72 [traduction].

(18) Norman Ward, *Dawson's the Government of Canada*, 6^e éd., Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 105. En 1996, la Cour suprême du Canada a maintenu le droit des assemblées législatives d'expulser un de leurs députés et de l'empêcher de se présenter de nouveau, parce que ce droit faisait partie de leurs privilèges parlementaires, et elle a affirmé que la *Charte canadienne des droits et libertés* ne s'appliquait pas à l'exercice de tels privilèges : *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876.

(19) Colombie-Britannique : *Constitution Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 66, art. 24; Alberta : *Legislative Assembly Act*, R.S.A. 2000, ch. L-9, art. 23; Saskatchewan : *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*, 2007, L.S. 2007, ch. L-11.3, art. 13; Manitoba : *Loi sur l'assemblée législative*, C.P.L.M., ch. L110, art. 10.

Des partisans de diverses formes de séparation ont été élus aux assemblées législatives provinciales canadiennes. Immédiatement après la Confédération, par exemple, les antifédéralistes ont pris le contrôle de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse et, un peu plus tard, ont constitué le gouvernement. Rien n'indique cependant que cette situation ait soulevé la question du serment d'allégeance.

Le cas le plus récent et le plus sérieux est celui de l'élection du Parti québécois, en 1976, au Québec. D'après un journal, les membres du Parti québécois, face à la nécessité de prêter le serment, avaient décidé « de se croiser les doigts »⁽²⁰⁾. Une explication plus rationnelle veut que le serment ait été considéré comme un serment envers la Reine du chef de la province, puisque la Couronne au Canada est divisible. À ce titre, la reine représente l'État (ou la province), et elle est un symbole plutôt qu'une personne identifiable.

Depuis 1982, on demande aux membres de l'Assemblée nationale du Québec de prêter un deuxième serment. L'article 15 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., ch. A-23.1, porte que : « Un député ne peut siéger à l'Assemblée avant d'avoir prêté le serment prévu à l'annexe I. » L'annexe I contient le serment qui suit :

Je, (nom du député), déclare sous serment que je serai loyal envers le peuple du Québec et que j'exercerai mes fonctions de député avec honnêteté et justice dans le respect de la constitution du Québec.

Selon l'édition de 1986 du Manuel des membres de l'Assemblée nationale :

Les auteurs de droit parlementaire (Beauchesne, 4^e éd.) affirment que le serment d'allégeance à la reine prescrit par l'article 128 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* signifie l'allégeance à la Patrie, tandis que le serment prévu à l'article 15 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* est un serment de loyauté au peuple et à la constitution du Québec.⁽²¹⁾

Cette distinction entre les deux serments, ainsi que la signification donnée au serment exigé en vertu de la Constitution, permet probablement aux députés qui pourraient autrement s'y opposer de prêter serment.

(20) Charles Lynch, « Bloc Québécois: Members make oaths of office seem ridiculous », *The Ottawa Citizen*, 29 juillet 1990.

(21) Assemblée nationale du Québec, *Manuel des membres de l'Assemblée nationale*, 1986, chap. 2.1, p. 2.

L'obligation prévue à l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867* de souscrire le serment d'allégeance à Sa Majesté la reine du Canada s'applique seulement aux sénateurs, aux députés de la Chambre des communes et à ceux des assemblées législatives provinciales, et n'inclut donc pas les députés des assemblées législatives des territoires. Pour ces derniers, le devoir de prêter un tel serment est plutôt prévu dans les textes législatifs portant création de ces territoires.

Ainsi, les députés de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest doivent, conformément à la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, prêter des serments d'office et d'allégeance à la Reine avant de pouvoir exercer leurs fonctions parlementaires⁽²²⁾. De tels serments d'office et d'allégeance à la Reine sont prescrits par le décret intitulé *Décret sur les serments d'allégeance et d'office et le siège du gouvernement (T. N.-O.)*⁽²³⁾ et sont repris dans la *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*⁽²⁴⁾.

Les députés de l'Assemblée législative du Yukon doivent, conformément à la *Loi sur le Yukon*, prêter le serment d'allégeance prescrit par l'Assemblée du Yukon et le serment d'allégeance énoncé à la cinquième annexe de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁽²⁵⁾.

La *Loi sur le Nunavut* précise que, préalablement à leur entrée en fonction, tous les députés de l'Assemblée législative du Nunavut doivent souscrire un serment d'allégeance prescrit par le gouverneur en conseil⁽²⁶⁾. La *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif* du Nunavut reproduit cette obligation⁽²⁷⁾.

(22) *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, L.R., 1985, ch. N-27, art. 10.

(23) *Décret sur les serments d'allégeance et d'office et le siège du gouvernement (T.N.-O.)*, C.R.C., ch. 1239.

(24) *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*, L.T.N.-O., ch. 22, art. 9, voir l'annexe B, formules 1 et 2. Le serment d'allégeance est celui prévu dans la *Loi sur les serments d'allégeance*.

(25) *Loi sur le Yukon*, L.C. 2002, ch. 7, art. 12. Il semble que l'Assemblée législative du Yukon n'ait pas encore promulgué un serment d'office destiné aux députés de son assemblée législative, mais les députés prêtent le serment d'office prescrit par un décret pris conformément à l'ancienne version de la *Loi sur le Yukon*. De plus, l'art. 36 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, L.R.Y, 2002, ch.136, renvoie au serment d'allégeance à la Reine, mais ne mentionne rien au sujet du serment d'office.

(26) *Loi sur le Nunavut*, L.C. 1993, ch. 28, art. 16. Voir le décret C.P. 1998-2183 du 10 décembre 1998.

(27) *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*, L.Nu. 2002, ch. 5, art. 12, voir l'annexe D, Formule 1 « Serment d'allégeance » et Formule 2 « Serment professionnel ».

À L'ÉTRANGER

Des partis et des députés « séparatistes » ont également été élus dans d'autres pays. On n'a pu trouver cependant que peu d'exemples de personnes ayant omis ou refusé de prêter un pareil serment d'allégeance, ou encore d'allégations voulant qu'un député ait violé son serment.

Au Royaume-Uni, des membres de partis nationalistes gallois ou écossais ont été élus à la Chambre des communes britannique. Bien qu'ils aient pu préconiser la dévolution et d'autres formes de restructuration politique, ils ne s'opposaient pas nécessairement au maintien de la monarchie et le serment d'allégeance à la Couronne ne leur causait pas de difficulté.

Le cas des députés catholiques irlandais qui préconisent la réunification de l'Irlande du Nord à la république d'Irlande (Eire) est plus délicat. Le 1^{er} mai 1997, Gerry Adams et Martin McGuinness ont été élus à la Chambre des communes du Royaume-Uni à titre de membres du Sinn Fein, la section politique de l'Armée républicaine irlandaise (IRA). Conformément à la politique du Sinn Fein, ils ont indiqué leur refus de jurer allégeance à la monarchie britannique. Ils souhaitaient néanmoins exercer leurs fonctions aux Communes et se prévaloir des services mis à la disposition de tous les députés – bureaux, indemnités, services de recherche, frais de voyage et autres avantages. Le Président a toutefois statué qu'en vertu de la *Parliamentary Oaths Act* de 1866, les candidats élus qui refusaient de jurer allégeance ou de prêter le serment d'allégeance ne seraient pas autorisés à siéger à la Chambre, ni à se prévaloir des services parlementaires. Les deux députés ont alors sollicité l'autorisation de demander une révision judiciaire devant la cour supérieure de justice de l'Irlande du Nord; leur demande a été rejetée, en grande partie parce que le sujet de la demande ne pouvait faire l'objet d'une révision judiciaire. La Cour a statué que la décision du Président était simplement une question interne de la Chambre, qui relevait de la compétence exclusive du Parlement et ne justifiait aucunement le recours aux tribunaux.

M. McGuinness a alors déposé une demande à la Cour européenne des droits de l'homme en alléguant que l'obligation de prêter le serment d'allégeance constituait une ingérence injustifiée dans l'exercice de son droit à la liberté d'expression, garantie en vertu de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁽²⁸⁾. Il a également invoqué les violations des articles suivants : article 9 (liberté

(28) *McGuinness c. Royaume-Uni* (1999) ECHR, n° 39511/98.

de religion, puisqu'il est catholique et qu'il doit jurer allégeance à un monarque qui, de par la loi, ne peut pas être catholique ni épouser une catholique), article 13 (absence de recours effectif contre la violation de l'art. 9), article 3, protocole n° 1 (restriction de la liberté d'expression de ses électeurs; atteinte à son droit de les représenter auprès du Parlement) et article 14 (discrimination fondée sur la décision du Président d'imposer l'exclusion, sachant que M. McGuinness n'avait pas l'intention de prêter serment). La demande a été jugée irrecevable, principalement parce que le serment est une « condition raisonnable afférente à une charge électorale qui touche le système constitutionnel de l'État défendeur ». La Cour a affirmé que l'obligation de prêter allégeance à un monarque régnant est « vue de façon raisonnable comme une déclaration de loyauté envers les principes constitutionnels qui appuient [...] les rouages de la démocratie représentative au sein de l'État défendeur »⁽²⁹⁾.

Même avant l'établissement de la république d'Irlande, des problèmes se posaient lorsque les députés du Parlement britannique représentant l'État libre d'Irlande (1921-1937) et l'Eire (1937-1949), comme on les appelait alors, devaient, de par la Constitution, prêter serment d'allégeance à la Couronne britannique⁽³⁰⁾.

De la même manière, au fur et à mesure que les anciennes colonies de l'Empire britannique accédaient à l'indépendance, il y a certainement eu des législateurs élus qui préconisaient l'indépendance, la séparation d'avec le Royaume-Uni et d'autres politiques qui ne s'accordaient pas nécessairement avec le serment d'allégeance. Pourtant, la question ne semble pas avoir provoqué de remous.

En 1920, l'Assemblée des représentants d'Australie a expulsé un de ses membres, Hugh Mahon, pour les raisons suivantes :

S'être, en tenant des propos séditeux et déloyaux dans une réunion publique [...] rendu coupable d'une conduite qui l'empêche de demeurer un membre de cette Chambre et qui contrevient au serment d'allégeance qu'il a prêté en tant que membre de cette Chambre [...]⁽³¹⁾.

(29) *Ibid.*, p. 7. L'idée que le monarque « personnifie » une disposition constitutionnelle a même été exprimée au Canada dans le contexte des serments de citoyenneté par le juge d'appel McGuigan dans l'affaire *Roach c. Canada (Ministre d'État au Multiculturalisme et à la Citoyenneté)*, [1994] 2 CF 406 (CA), dans le maintien d'une décision rendue par un tribunal inférieur attestant que l'exigence ne constituait pas une violation des al. 2b) et 2d) et de l'art. 15 de la *Charte*.

(30) Voir Donal O'Sullivan, *The Irish Free State and its Senate*, Londres, Faber and Faber Limited, 1940; J.L. McCracken, *Representative Government in Ireland*, Londres, Oxford University Press, 1958; Timothy Patrick Coogan, *Ireland Since the Rising*, Londres, Pall Mall Press, 1966.

(31) Australie, Chambre des représentants, *Votes and Proceedings* (1920-1921), p. 431. Voir aussi *Parliamentary Debates*, 1920-1921, vol. XCIV, p. 6283 et 6284, 6327 et 6328 et 6382 à 6475 [traduction].

Il s'agit pratiquement du seul cas où un législateur a perdu son siège pour avoir violé son serment d'allégeance. Il semble cependant que ce cas ait été fondé tant sur des motifs politiques et personnels que sur des motifs juridiques.

En Nouvelle-Zélande, un projet de loi fédéral a été présenté le 10 mai 2005 à la Chambre des représentants. Le *Oaths Modernisation Bill 2005* modifierait le serment d'allégeance prêté par les parlementaires, le serment judiciaire et le serment du conseiller exécutif, qui sont tous actuellement prévus dans la *Oaths and Declarations Act* de 1957. Ce projet de loi modifierait également d'autres serments professionnels prévus dans d'autres lois. Seule une allusion à la reine ou au roi comme « la Reine (ou le Roi) de la Nouvelle-Zélande » serait ajoutée au serment d'allégeance; sinon, aucun autre changement important n'est proposé. Le projet de loi prévoit également la traduction en maori de tous les serments éventuellement révisés.

QU'EST-CE QU'UNE VIOLATION DU SERMENT?

Il ne semble pas exister d'exemple pouvant indiquer ce qui constitue une violation du serment d'allégeance. Le respect d'un serment ou d'une déclaration est essentiellement une question de valeurs morales. On estime en général que les gens ne prennent pas ces choses à la légère et qu'ils s'estiment liés par un serment ou une déclaration de cette nature. Toutefois, c'est vraisemblablement une question de conscience, car quelqu'un pourrait bien mentir en prêtant serment. Tout comme certains témoins mentent devant le tribunal, bien qu'ils aient juré de dire la vérité, certaines personnes violent parfois leur serment. De plus, à une époque d'une moins grande ferveur religieuse, il est probable que bien des gens ne soient pas aussi impressionnés par les serments qu'autrefois.

La violation d'un serment entraîne généralement des sanctions. Un témoin qui viole son serment devant un tribunal peut être accusé de parjure ou d'outrage au tribunal. Lorsqu'il s'agit d'un législateur, c'est à l'Assemblée législative dont il est membre qu'il incombe de sanctionner l'infraction. Elle peut alors adopter une motion de blâme ou, dans les cas les plus graves, décider d'expulser l'accusé.

Il peut être très difficile d'établir si un législateur parlementaire a violé son serment. Il serait probablement facile de le faire dans un cas patent de trahison. Dans la plupart des autres cas, toutefois, l'établissement d'une telle violation varierait selon l'interprétation donnée au serment et selon la conception qu'on se fait de l'allégeance et de la loyauté.

En prêtant le serment d'allégeance, certains estiment le faire non pas tant envers la reine en tant que personne qu'envers la Couronne en tant que symbole. La reine peut être perçue comme la représentante ou le symbole de l'État, soit à l'échelle du pays, soit à celui de la province, ou comme l'incarnation d'une forme de gouvernement démocratique et constitutionnel.

Il est extrêmement difficile de dire quelles activités pourraient constituer une violation du serment d'allégeance. S'agit-il de critères objectifs ou subjectifs? Une personne pourrait bien estimer honnêtement que les gestes qu'elle pose sont en accord avec son serment, alors que d'autres pourraient soutenir le contraire. De plus, si le serment est prêté à la reine en en qualité de représentante ou symbole d'un régime parlementaire et démocratique, tant qu'on ne préconise pas un renversement illégal ou violent du gouvernement, on pourrait bien prétendre qu'on demeure fidèle à son serment.

Dans un contexte judiciaire, il peut être relativement simple de déterminer si un témoin dit la vérité, conformément au serment qu'il a prêté. Toutefois, dans le cas de notions telles que l'« allégeance », cela est beaucoup plus difficile. Ce qu'une personne estime dans l'intérêt supérieur du pays, d'autres peuvent juger contraire à cet intérêt. Quelqu'un pourrait croire en toute honnêteté qu'une forme de gouvernement communiste serait profitable au peuple. Cela serait-il contraire à son serment d'allégeance? Les moyens utilisés pour atteindre le but font-ils une différence? Tous n'ont pas nécessairement la même conception de ce qu'est la loyauté au Canada, mais dans la mesure où une personne cherche à atteindre son but par des moyens légaux, démocratiques et parlementaires, on pourrait soutenir que cette personne n'a pas violé son serment d'allégeance.

On pourrait également faire une distinction entre ceux qui préconisent une nouvelle entente constitutionnelle et ceux qui cherchent à diviser le pays. De plus, les députés qui représentent les intérêts de leurs électeurs pourraient être considérés en conflit avec l'« intérêt national ». De la même manière, l'éclatement du pays pourrait, en soi, ne pas constituer une violation du serment : le serment est prêté à la reine, et la reine pourrait demeurer le chef d'État des parties qui composent ce pays (c'est, semble-t-il, la politique du Parti nationaliste écossais, au Royaume-Uni).

Depuis une quinzaine d'années, les députés de la Chambre des communes ont tenté à maintes reprises de présenter des projets de loi privés proposant diverses modifications au serment d'allégeance. En raison de la difficulté à modifier la Constitution, la plupart des projets de loi visaient à modifier la *Loi sur le Parlement du Canada*. Diverses propositions pour ajouter un serment ou réviser le serment originel ont été formulées. Le projet de loi C-408, parrainé par

le député Eugène Bellemare, a été adopté en deuxième lecture en mai 2003 et renvoyé au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Il n'avait toutefois pas été renvoyé à la Chambre au moment de la prorogation de la deuxième session, ni plus tard, lors de la dissolution de la 37^e législature. Une proposition identique, le projet de loi C-335, parrainé par le député Joe Preston, a été présentée au cours de la 38^e législature, mais n'a pas dépassé l'étape de la première lecture.

Certains membres de la Chambre ont pris l'initiative de prêter un tel serment, dans leurs circonscriptions et devant leurs électeurs. D'autres ont simplement choisi d'ajouter un deuxième serment à la suite du serment exigé en vertu de la Constitution, sans que la loi ne l'exige⁽³²⁾.

Au Sénat, lors de sa prestation du serment exigé en vertu de la Constitution, le sénateur Raymond Lavigne a ajouté les mots « et à mon pays, le Canada ». Cette façon de faire a soulevé des questions à la Chambre, et le sénateur a dû prêter allégeance une autre fois, sans modifier le texte figurant dans la Constitution⁽³³⁾. Le sénateur Lavigne a par la suite proposé de modifier le Règlement du Sénat par adjonction de ce qui suit après l'article 135 :

135.1 Chaque sénateur doit, après son entrée en fonction, prêter et souscrire un serment d'allégeance au Canada ci-après, devant la présidence ou une personne autorisée à faire prêter serment :

Moi, (prénom et nom du sénateur), je jure (j'affirme solennellement) que je serai fidèle et porterai sincère allégeance au Canada.

Le 9 juin 2005, cette motion a été renvoyée au Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Le Comité n'a pas présenté son rapport au Sénat avant la fin de la 38^e législature.

CONCLUSION

Il importe de comprendre le but des serments d'allégeance. On s'attend à ce que les personnes élues ou nommées à des charges publiques soient loyales et fidèles, car elles

(32) Chambre des communes, *Débats*, 14 mars 1994, à 11 h 40 (Ted White, député); Chambre des communes, *Débats*, 5 mai 2003, à 1730 (Eugène Bellemare, député).

(33) Sénat, *Débats*, 16 avril 2002, n^o 104, à 15 h 20 (période des questions).

occupent des postes de confiance. En prêtant serment, elles promettent de se conduire de façon « patriotique » et conforme à l'intérêt supérieur du pays. Le serment rappelle également aux personnes qui le prêtent les obligations et les fonctions sérieuses qu'elles assument. Les serments n'ont rien de magique, mais ils jouent un rôle important comme symboles.

Il existe diverses formes de serment. Le Canada et la plupart des pays du Commonwealth ont adopté un serment d'allégeance au chef de l'État. D'autres pays ont également des serments d'allégeance au pays, au peuple ou à la Constitution. Aux Pays-Bas, la personne doit en outre affirmer sous serment, ou déclarer solennellement, qu'elle n'a d'obligation envers aucune autre personne. On peut ajouter diverses variantes à ces serments, par exemple, pour favoriser les traditions démocratiques. Dans une certaine mesure, le choix du thème du serment dépend des valeurs de la société et de ce qu'elle considère comme la clé de voûte de son régime politique.

La Couronne a joué un rôle important dans l'évolution historique du Royaume-Uni. Le choix d'un serment d'allégeance au monarque s'explique par les luttes religieuses entre catholiques et protestants et par les débats sur l'autorité religieuse. Lorsque la Constitution canadienne a été rédigée, ses auteurs ont importé la tradition britannique. Au cours de l'évolution du pays vers sa totale indépendance, couronnée par le rapatriement de la Constitution en 1982, il aurait été possible de modifier la nature du serment que doivent prêter les législateurs. Cependant, le serment a encore sa raison d'être, puisque la reine est toujours le chef d'État du Canada. Toutefois, la monarchie n'est plus comme avant le pivot du système politique canadien : de fait, bon nombre de Canadiens s'interrogent sur le bien-fondé d'avoir un monarque, surtout si celui-ci habite un autre pays et qu'il est considéré comme un « étranger ». D'autres estiment que la Couronne est un vestige d'un passé colonialiste ou impérialiste. Par ailleurs, le serment n'est pas prêté à la reine en tant que personne, mais en tant que symbole ou personnification du pays, de sa Constitution et de ses traditions, y compris des principes comme la démocratie.

Au Canada, il est absolument impossible de siéger au Parlement fédéral ou dans une assemblée provinciale et d'y voter, si on n'a pas d'abord prêté le serment d'allégeance. Pour changer cela, il faudrait modifier la Constitution canadienne; toutefois, on ne sait pas très bien s'il est possible de le faire selon la formule générale de révision (résolution du Parlement et des assemblées législatives adoptée par deux tiers des provinces comptant au moins 50 p. 100 de la population) ou s'il faudrait obtenir l'unanimité. (On pourrait aussi soutenir que la modification du serment est l'affaire des seules assemblées qui souhaitent la faire, mais tout geste basé sur pareille opinion serait sans doute contesté.)

Le député qui ne prête pas serment ne s'expose à aucune sanction, hormis la privation du droit de siéger, de voter et de toucher de rémunération. La Chambre des communes pourrait vraisemblablement expulser quelqu'un qui refuserait systématiquement de prêter serment, ou même déclarer son siège vacant.

Lorsqu'un député a prêté le serment d'allégeance, ce qui l'autorise à occuper son siège et à voter à la Chambre, la seule autre question qui pourrait être soulevée à ce sujet serait celle de la violation du serment. La Chambre des communes peut expulser ou punir par d'autres moyens le député qui manque à son serment. Il ne semble exister aucun précédent à ce sujet et, étant donné le caractère imprécis de cette notion, il serait probablement très difficile d'établir qu'une allégation de violation est fondée. En fin de compte, il faudrait sans doute trouver une solution politique, bien que la *Charte canadienne des droits et libertés* puisse probablement être invoquée dans certaines circonstances.