SÉNAT SENATE

CANADA

LA PROCÉDURE DU SÉNAT EN PRATIQUE

Juin 2015

This document is available in English.

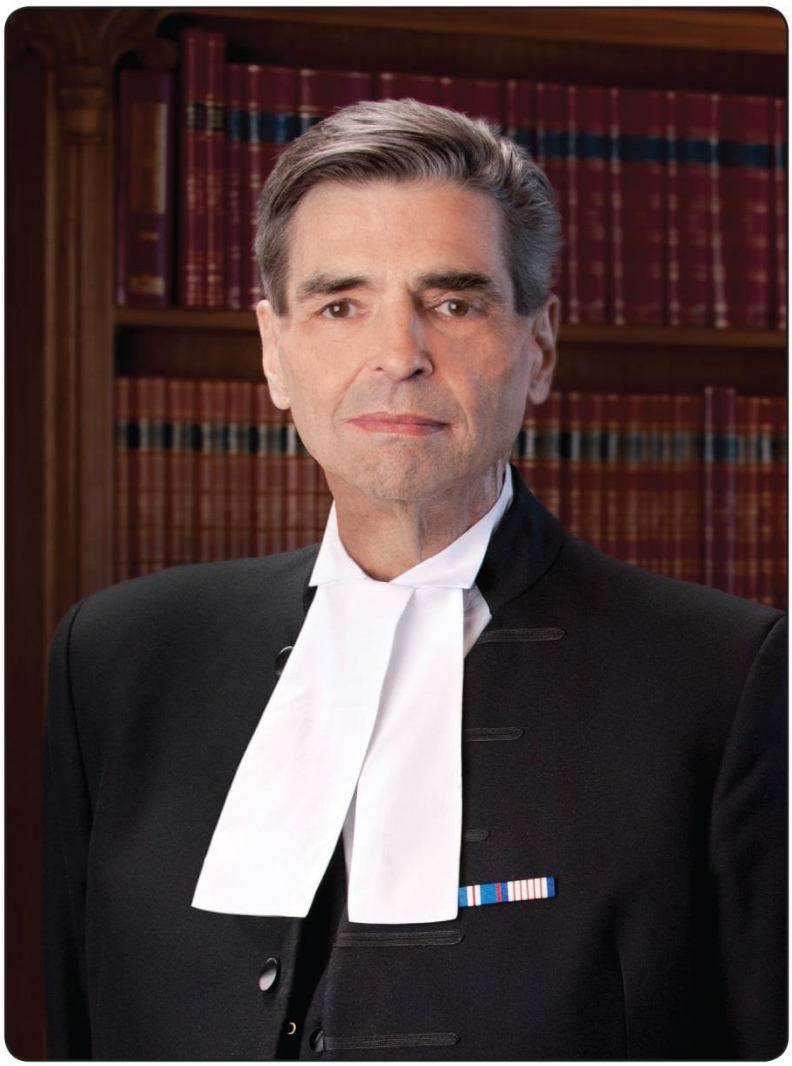
SÉNAT SENATE

CANADA

LA PROCÉDURE DU SÉNAT EN PRATIQUE

Juin 2015

This document is available in English.



À la mémoire de

L'honorable Pierre Claude Nolin
1950-2015

Sénateur (1993-2015) et Président du Sénat (2014-2015)

AVANT-PROPOS

Le Sénat s'est réuni pour la première fois le 6 novembre 1867, la veille du discours du Trône qui allait inaugurer la première session de la toute première législature. Cet événement historique est survenu moins de cinq mois après l'entrée en vigueur de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique*, aujourd'hui la *Loi constitutionnelle de 1867*. À l'époque, le Sénat comptait 72 membres, répartis également entre chacune des trois divisions du nouveau pays : l'Ontario, le Québec et les provinces Maritimes - la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. À mesure que le pays prenait de l'expansion, d'un océan à l'autre, et que de nouvelles provinces et de nouveaux territoires ont été établis, la Chambre haute a vu son nombre de membres passer à 105. Il y a maintenant une quatrième division, pour les provinces de l'Ouest, de même qu'une représentation pour les autres régions du pays.

Dès le départ, on a voulu que le Sénat soit considérablement différent de la Chambre des communes. À l'époque, les membres du Sénat étaient nommés à vie et non élus, et ils devaient avoir des intérêts dans la nouvelle nation, comme en témoigne l'obligation à laquelle ils devaient souscrire d'avoir une propriété et de posséder des biens d'une certaine valeur minimale. Les critères concernant la richesse n'ont pas changé depuis 1867 et ne sont plus, depuis longtemps, un obstacle réel à la nomination au Sénat. De nos jours, les sénateurs ne sont plus nommés à vie et, depuis 1965, l'âge de la retraite obligatoire est fixé à 75 ans. Au lieu d'être une Chambre de l'élite, comme cela était prévu initialement, le Sénat moderne se perçoit davantage comme le défenseur des droits constitutionnels et des droits des minorités. Ses membres, parmi lesquels figurent des femmes depuis l'affaire « personne » en 1929, reflètent mieux, désormais, la grande diversité culturelle et ethnique du pays. L'égalité entre les régions, au Sénat, visait aussi à compenser la faible représentation, au Parlement, des provinces moins peuplées afin de mieux protéger les intérêts régionaux et les droits des minorités sans porter préjudice au poids démographique des provinces plus peuplées, à la Chambre des communes. En fait, cette caractéristique du Sénat a été cruciale dans la conclusion de l'entente sur la Confédération.

Le Sénat possède fondamentalement les mêmes pouvoirs que la Chambre des communes, dont les membres sont élus, sauf en ce qui concerne la présentation de projets de loi qui imposent des taxes ou autorisent des dépenses publiques, et en ce qui concerne l'approbation de certaines modifications constitutionnelles. Même si, à l'instar de la Chambre des communes, il a le devoir de demander des comptes au gouvernement, il n'a jamais eu pour tâche de remettre en question le mandat du gouvernement au moyen d'un vote de confiance. En tant que Chambre de second examen attentif, le Sénat joue, en règle générale, un rôle complémentaire à celui de la Chambre des communes. Il peut revoir des mesures législatives qui ont déjà été examinées et adoptées par la Chambre des communes dans le but de les améliorer, et, habituellement, la Chambre des communes accepte les changements qu'il propose. Aux termes de la Constitution, le Sénat peut rejeter d'emblée un projet de loi et être en désaccord avec la Chambre des communes quant à la version finale d'un projet de loi, mais la chose est plutôt rare, de nos jours.

Les comités ont toujours été un élément important du Sénat. C'est en comité que les sénateurs peuvent mettre le plus à profit leurs talents et leur expérience. Leurs compétences et leurs antécédents professionnels, combinés aux connaissances qu'ils acquièrent au Parlement, constituent un fondement solide pour leur participation aux comités. Les comités peuvent vraiment faire œuvre utile grâce à la stabilité des membres qui les composent. Et au fil des ans, les sénateurs en viennent à connaître à fond les dossiers complexes. En outre, comme ils n'ont pas à maintenir de liens constants avec des électeurs — une responsabilité très exigeante -, les sénateurs peuvent axer toute leur attention sur l'examen des projets de loi et, plus récemment, sur des questions de politiques publiques.

Depuis toujours, le *Règlement du Sénat* guide les délibérations du Sénat et de ses comités. Après le premier discours du Trône en 1867 et la présentation du projet de loi symbolique, le Sénat a nommé un comité de sélection « pour rédiger les constitutions, règles et règlements pour la régie et la gouverne de cette Chambre et des différents officiers et serviteurs d'icelle ». Il a aussi, provisoirement, consenti à respecter les règles et ordres du Conseil législatif de la Province du Canada qui étaient en vigueur avant la Confédération. Finalement, le Règlement adopté par le Sénat à la mi-décembre 1867 ressemblait beaucoup à celui du Conseil législatif qui, pour sa part, reprenait des pratiques ayant cours à Westminster.

Le Règlement initial était relativement simple. En 1868, au moment de sa publication - il s'intitulait alors *Règlement et formes de procéder du Sénat du Canada* - , il comptait 113 articles et bon nombre d'entre eux, en particulier ceux concernant l'ordre et le décorum, ont encore des liens directs avec des dispositions en vigueur aujourd'hui. Le Règlement reflétait la portée et la nature des activités parlementaires de l'époque. Une attention particulière était accordée aux projets de loi d'intérêt privé, qui ont représenté une bonne part du travail du Parlement durant la majeure partie du 19e siècle. Le Règlement renfermait aussi des dispositions détaillées sur le traitement des demandes de divorce, un aspect majeur de l'activité du Sénat jusqu'aux années 1960. Le Règlement renfermait peu de détails sur le fonctionnement des comités pléniers ou des comités permanents, malgré leur importance. Le tout dernier article du Règlement, l'article 113, portait sur la question des cas exceptionnels, ce qui montre à quel point le Sénat se considérait comme le reflet de la Chambre haute du Parlement de Westminster. En 1868, cet article se lisait simplement comme suit : « Dans tous les cas qui n'auraient pas été prévus par ce Règlement, on suivra les règles, usages et formes de procéder de la Chambre des Lords ».

Au fil des ans, le Sénat a fait plusieurs révisions et mises à jour du Règlement. Les premières modifications majeures ont été apportées en 1906. Ces modifications avaient été promues par le sénateur Power, qui avait été légiste à l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse avant d'être nommé au Sénat en 1877. À l'époque, le Règlement avait été revu pour accroître les pouvoirs du Président de maintenir l'ordre et le décorum, et de trancher les rappels au Règlement. Les autres modifications concernaient l'ordre des travaux, les exigences relatives aux préavis, le droit de réplique et les procédures du vote – notamment des restrictions concernant le vote, lorsqu'un sénateur avait un « intérêt pécuniaire » dans une affaire. D'autres modifications ont suivi en 1915, entre autres l'inclusion de la règle sur les questions déjà résolues (article 5-12 du Règlement en vigueur).

Ce n'est qu'en 1968 que le Règlement a été examiné de nouveau et considérablement remanié. D'importantes modifications ont alors été apportées aux dispositions sur les comités permanents et leurs pouvoirs. Chaque comité a reçu un mandat précis, ainsi que le pouvoir de faire comparaître des personnes et de produire des documents ou dossiers, et de faire publier les documents et témoignages. Auparavant, les comités devaient demander au Sénat l'autorisation de publier leurs procès-verbaux et témoignages. La taille des comités - qui pouvaient parfois compter jusqu'à 50 membres - a aussi été revue, pour en faciliter la gestion. L'attention accrue accordée aux comités reflétait le sérieux avec lequel ils s'acquittaient de leur travail d'examen non seulement des projets de loi, mais aussi des questions de politiques publiques. En ce qui concerne les délibérations au Sénat, les modifications de 1968 prévoyaient désormais le renvoi, dans les cas non prévus, non plus aux pratiques de la Chambre des lords, mais à celles du Parlement du Canada. La période des questions, une pratique de longue date, a aussi été reconnue officiellement. Des rajustements ont aussi été apportés aux procédures régissant les votes.

Au cours des années suivantes, des modifications mineures ont été effectuées, mais les plus profondes demeurent sans conteste celles apportées en 1991. Ces modifications survenaient après que la rancœur partisane, provoquée par le débat sur l'introduction de la taxe sur les produits et services (TPS), eut atteint un niveau sans précédent. Parmi les changements apportés figurait l'imposition d'une limite de temps à des travaux précis, dont les Déclarations de sénateurs, les Affaires courantes et la Période des questions. Des délais étaient aussi imposés à la plupart des discours, ainsi qu'à la durée de la sonnerie pour les votes par appel nominal. Une heure normale d'ajournement - minuit la plupart du temps, 16 heures le vendredi - était aussi fixée. En outre, la priorité était accordée aux Affaires du gouvernement, qui seraient désormais appelées selon l'ordre établi par le leader ou le leader adjoint du gouvernement. Des dispositions étaient également ajoutées pour permettre au gouvernement de fixer un délai pour la durée de ses travaux, et de nouvelles procédures visant les questions de privilège étaient établies.

Au cours des années suivantes, plusieurs modifications mineures ont été apportées au Règlement, notamment la création de nouveaux comités, un processus traitant des réponses du gouvernement aux rapports des comités, ainsi que certains rajustements requis par l'adoption du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs.*

Plus récemment, en 2012, le Sénat a adopté un rapport du Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement qui proposait une révision exhaustive du Règlement. L'exercice, amorcé il y a plus d'une décennie par le feu sénateur Molgat, alors Président, avait pour but de revoir la structure du Règlement pour la rendre plus logique, d'augmenter le nombre de chapitres et de notes marginales pour faciliter la consultation, de simplifier le libellé et d'améliorer la qualité du français. Le Comité du Règlement a consacré plusieurs années à cet exercice, travaillant surtout par l'entremise d'un sous-comité. Des chapitres distincts ont été créés pour la fixation de délais, les débats d'urgence et les questions de privilège. Un élément nouveau : l'utilisation des dispositions contraires pour expliquer plus clairement les liens entre différents articles du Règlement. On a aussi enrichi considérablement le glossaire, qui avait été ajouté au Règlement en 1906 et qui faisait partie du corps même du Règlement, et qui est maintenant une annexe au Règlement. Le libellé du Règlement a été simplifié autant que possible, et la formulation française a été améliorée. La nouvelle révisée du *Règlement du Sénat* a été débattue au Sénat avant d'être renvoyée à un comité plénier, qui a recommandé plusieurs modifications. Le Règlement, tel que modifié, a été adopté le 19 juin 2012 et est entré en vigueur le 17 septembre suivant. La nouvelle version du *Règlement du Sénat* n'est pas définitive pour autant, des rajustements y ayant été apportés depuis.

Malgré l'évolution survenue, au fil des ans, sur le plan de la procédure, une lacune demeurait : il n'existait aucun manuel expliquant le fonctionnement du Sénat. C'est pour remédier à la chose que *La Procédure du Sénat en pratique* a vu le jour. Ce guide est le premier à porter exclusivement sur le Sénat d'aujourd'hui et à décrire la portée et le processus des délibérations des sénateurs qui ont lieu dans l'enceinte du Sénat et au sein des comités. Exposant tout d'abord les fondements constitutionnels du Sénat et sa relation avec la Couronne et le gouverneur général, ce manuel aborde, dans différents chapitres, la façon dont le Sénat structure ses séances, prépare son ordre du jour, débat des enjeux, tient des votes, examine des projets de loi et travaille en comité. Les derniers chapitres traitent des rappels au Règlement et des questions de privilège.

La publication de ce manuel s'inscrit dans la longue tradition des guides et ouvrages visant à aider les parlementaires à mieux comprendre l'organisation et la conduite des travaux en Chambre et au sein des comités. En fait, les tout premiers ouvrages de procédure connus au Canada datent d'avant l'ouvrage magistral d'Erskine May qui a été publié à Londres en 1844. En ce début d'ère coloniale, les assemblées législatives de l'Amérique du Nord britannique prenaient naturellement exemple sur Westminster et avaient tendance à reproduire ses procédures. Même lorsqu'elles dérogeaient à certaines de ses pratiques, elles se tournaient toujours vers le Parlement britannique, comme guide. Cela ressort clairement des

ouvrages qui ont été publiés avant la Confédération et qui s'inspiraient des textes de John Hatsell, par exemple, auteur de quatre volumes qui ont édités à plusieurs reprises entre 1776 et 1818. Parmi les publications canadiennes en matière de procédure on compte l'œuvre de Samuel Phillips au Bas-Canada, une autre de Hugh Thomson de 1828, et une troisième rédigée par George Benjamin en 1862, quelques années seulement avant la Confédération.

Parmi les différents ouvrages de procédure parlementaires écrits au Canada avant la Confédération, le plus complet est, sans contredit, celui d'Alpheus Todd, publié en 1840 et intitulé *The Practices and Privileges of the Two Houses of Parliament*. Rédigé à l'époque où il était bibliothécaire adjoint pour la Chambre d'assemblée du Haut-Canada, ce livre a connu un grand succès, et l'Assemblée législative l'a adopté officiellement, pour ses membres. Contrairement à Erskine May, Todd n'a jamais publié de mises à jour, et son ouvrage a plus tard été remplacé par d'autres ressources.

Pendant longtemps après la Confédération, les ouvrages de John George Bourinot et d'Arthur Beauchesne ont été les principales références en matière de pratiques parlementaires. Avec l'œuvre d'Erskine May, ces deux ouvrages constituaient les principales ressources sur la procédure au Canada. L'ouvrage de Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, paru en 1884, se comparait, sur les plans de la portée et de l'intention, à celui d'Erskine May. L'ouvrage de Bourinot, qui regroupe les pratiques du Sénat et celles de la Chambre de communes, n'a pas été mis à jour depuis sa quatrième édition, en 1916. Pour sa part, le guide fort utile d'Arthur Beauchesne, la *Jurisprudence parlementaire*, dont la première des six éditions a été publiée en 1922, porte uniquement sur la Chambre des communes. En l'absence de toute autre autorité en la matière, le Sénat s'en est souvent remis, par défaut, à l'ouvrage de Beauchesne, ainsi qu'à ceux de May et de Bourinot, quand des questions de privilège ou des rappels au Règlement étaient soulevés.

La dernière version du Beauchesne a été imprimée en 1986. Elle a, depuis, été remplacée par la remarquable publication *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, qui en est à sa deuxième édition. Comme l'ouvrage d'Erskine May, les différents manuels qui ont été publiés par les deux Chambres du Parlement du Commonwealth de l'Australie, ceux produits par les Chambres du Parlement indien et celui du Parlement de la Nouvelle-Zélande, *La procédure et les usages de la Chambre des communes* est un ouvrage complet qui explique en détail tous les aspects des débats de la Chambre des communes.

La seule publication parue depuis l'ouvrage de Bourinot qui porte expressément sur le Sénat et ses pratiques est le *Document d'accompagnement du Règlement du Sénat du Canada*, un document de travail publié en 1994 qui a été mis à jour à la fin de 2013 pour refléter les modifications du Règlement. Ce document renferme des commentaires annotés sur chacun des articles du *Règlement du Sénat*, accompagnés de citations d'ouvrages parlementaires et de décisions pertinentes. Quoique fort utile, le Document d'accompagnement se concentre sur des articles précis et ne décrit pas les procédures et les pratiques du Sénat de manière systématique ou exhaustive, une lacune que vient combler *La Procédure du Sénat en pratique*.

Tout comme la version 2012 du *Règlement du Sénat*, ce nouveau manuel, *La Procédure du Sénat en pratique*, est le fruit d'une longue réflexion. Faute de temps et de personnel, il a fallu plus de dix ans pour mener le projet à terme. Ces années de labeur n'auront pas été vaines, comme on peut le constater à la lecture de ce guide qui apportera des éclaircissements sur les rouages de l'une des institutions fondamentales du Parlement du Canada.

Charles Robert
Greffier du Sénat et greffier des Parlements

REMERCIEMENTS

Dans les boiseries des salles occupées par le Président du Sénat sont sculptées des inscriptions latines qui se veulent une source d'inspiration pour le Sénat, en tant que chambre de second examen attentif. L'une d'elles, de Lucius Seneca, philosophe romain du premier siècle et tuteur de l'empereur Néron, se lit comme suit : « *Nihil ordinatum est quod praecipitatur et properat* », ce qui signifie : « la précipitation exclut la mesure ». Cette observation s'applique à la première édition de *La Procédure du Sénat en pratique*, le fruit d'un travail consciencieux au fil de nombreuses années.

Le projet, amorcé il y a plus de dix ans, s'est inspiré du guide pratique des délibérations produit par la Chambre des lords. À mesure qu'il avançait, il s'est toutefois avéré beaucoup plus long et complexe que prévu. Tout d'abord, il a fallu confier le mandat à un service. Il était tout naturel que la tâche revienne au service devenu aujourd'hui le Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre, car ce service réunit la plupart des documents requis pour constituer une base de recherches, dont les *Journaux du Sénat* et les *Débats du Sénat*, en plus des dossiers de précédents survenus au cours des ans. La prochaine étape consistait à désigner l'équipe qui allait rédiger le texte sur le travail et les méthodes de délibération du Sénat. La responsabilité de cette tâche a été confiée aux greffiers législatifs et aux greffiers à la procédure qui travaillaient au bureau. Tous les greffiers ayant participé au projet ont fait montre de beaucoup de détermination, de compétences et de patience. Les greffiers à la procédure de l'ancien Bureau du greffier adjoint et de la Direction des comités ont aussi mis à profit leurs compétences et leurs connaissances en rédigeant et en revoyant les chapitres, au gré des différentes versions.

Comme la rédaction de ce manuel se faisait à temps partiel, une fois les obligations premières de soutien du Sénat exécuté, les progrès se faisaient à un rythme qu'aurait sûrement approuvé Seneca, c'est-à-dire sans hâte ni précipitation. L'objectif était de faire de *La Procédure du Sénat en pratique* un guide simple et accessible sur le travail du Sénat, comme l'indique son titre. Cet ouvrage porte surtout sur la procédure dans la pratique. Il se veut un guide explicatif du Règlement, des formules et des conventions observées par le Sénat et ses comités. Le contexte historique, du moins pour cette première édition, a été limité à un minimum, mais il pourrait être augmenté dans les prochaines éditions. D'ici là, il est toujours possible de consulter le *Document d'accompagnement du Règlement du Sénat* pour obtenir de l'information utile sur les modifications apportées au Règlement depuis la Confédération.

Sur le plan de la structure, le manuel suit la logique prévisible. Le premier chapitre porte sur les fondements constitutionnels du Sénat, sa composition, la nomination de ses membres sur la base de l'égalité des régions, ainsi que les critères d'admissibilité. Le deuxième chapitre explique l'organisation interne du Sénat, tandis que le troisième passe en revue le rôle de la Couronne dans diverses situations où intervient le Sénat. Le chapitre suivant nous renseigne sur le déroulement des séances et les documents utilisés dans le cadre des séances. *La Procédure du Sénat en pratique* explique, en détail, les travaux du Sénat, dont les règles applicables aux débats, les votes, les différentes étapes des projets de loi d'intérêt public ou privé, les comités et, pour terminer, les rappels au Règlement et les questions de privilège.

La première équipe de rédacteurs et d'attachés de recherche ayant travaillé aux versions initiales de ce guide comprenait des personnes qui, depuis, ont pris leur retraite. Parmi ces premiers rédacteurs, mentionnons : Serge Pelletier, Jean Cochrane, Lise Levesque, Mary Mussell et Suzanne Langlois. Y ont aussi participé : Daniel Charbonneau, Jessica Richardson, Tonu Onu et Marcy Zlotnick, ainsi que Charles Walker et Marie-Ève Belzile. Sans leurs efforts, ce guide n'aurait jamais vu le jour. Vanessa Moss-Norbury, Gaëtane Lemay et Colette Verjans se sont également avérées très précieuses au long du processus. Nous avons également eu la chance de profiter des connaissances d'expert de Michael Lukyniuk acquises durant sa longue carrière au Parlement.

La révision exhaustive du *Règlement du Sénat*, à la fin de 2012, a considérablement compliqué les choses. Même si la teneur fondamentale du Règlement n'était pas touchée, le libellé a été modernisé, la structure a été complètement modifiée, et des changements connexes ont été apportés. Cela nous a obligés à revoir en profondeur la version existante. Une fois cette tâche accomplie, il a fallu vérifier les nombreux renvois dans le texte et relire les versions française et anglaise. Un travail de minutie, coordonné par Katie Castleton, Allison Button et Silvina Danesi. Aux dernières étapes du projet, Caroline Gagnon a fourni une aide essentielle avec le formatage et la conception.

Comme on peut s'y attendre, un projet de cette envergure a fait intervenir de nombreuses autres personnes qui y ont consacré de longues heures, en plus d'assumer leurs responsabilités premières. Ces personnes ont examiné la documentation, formulé des commentaires, fait des suggestions. Nous tenons à remercier à cet égard les greffiers au Bureau, greffiers à la procédure et autres, anciens et actuels, qui ont participé au projet, tant aux premières étapes qu'aux étapes plus avancées. Des remerciements particuliers vont également aux traducteurs, pour leur excellent travail, tout comme au Service d'impression du Sénat.

Plusieurs greffiers du Sénat se sont succédé au cours de la préparation de *La Procédure du Sénat en pratique*. Donc nos plus sincères remerciements à Paul C. Bélisle, à Gary W. O'Brien et à Charles Robert pour leur appui et leurs conseils.

La production de ce guide représente un travail énorme, mais, grâce à la participation et la collaboration de toutes ces personnes, le Sénat dispose maintenant d'un outil qui, nous l'espérons, sera utile aux sénateurs, aux membres du personnel, à l'Administration du Sénat et à quiconque souhaite en savoir plus sur le travail du Sénat.

Till Heyde
Greffier, Bureau de la Chambre

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS i

REMERCIEMENTS v

INTRODUCTION 1

CHAPITRE 1
Le cadre constitutionnel, légal et réglementaire du Sénat 5

1. LE CONTEXTE HISTORIQUE 5
Le Parlement du Canada 5
Les origines du Sénat 6

2. FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS DU SÉNAT 7
La *Loi constitutionnelle de 1867* 7
Nomination et composition du Sénat 7
Qualités exigées des sénateurs 8
Durée du mandat 9
Quorum et vote 9
Pouvoirs du Sénat dans le processus législatif 9
Présidence 10
Langues officielles 10
La *Loi constitutionnelle de 1982* 10
Modifications constitutionnelles 10
Charte canadienne des droits et libertés 11

3. LOIS DU PARLEMENT AYANT UNE INCIDENCE SUR LE FONCTIONNEMENT DU SÉNAT 12
La *Loi sur le Parlement du Canada* 12
Partie I : Sénat et Chambre des communes 12
Partie II : Sénat 12
Partie IV : Rémunération des parlementaires 12
Partie V : Dispositions générales 13
La *Loi sur la sanction royale* 13
La *Loi sur les langues officielles* 13

4. RÈGLES INTERNES 14
Le *Règlement du Sénat* 14
Le *Règlement administratif du Sénat* 15
Le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* 16

CHAPITRE 2

Les sénateurs et l'organisation du Sénat 17

1. SÉNATEURS 17

Les nouveaux sénateurs : nomination, Déclaration des qualifications exigées et assermentation ou déclaration solennelle 17

Assermentation 18

Une fois sénateur 19

Devoir de présence et justification des absences 19

Présence 19

Congés et suspensions 21

Perte de siège au Sénat 22

Démission d'un sénateur 22

Décès d'un sénateur 22

Indemnité de session et autres 22

Nouvelle Déclaration des qualifications exigées 23

Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs 23

2. ORGANISATION DU SÉNAT 25

Le Président du Sénat 25

Président intérimaire et absence du Président 26

Les dirigeants et les structures politiques 27

Les dirigeants 27

Ministres au Sénat 28

Présidents et vice-présidents de comités 28

Partis politiques et sénateurs indépendants 29

Les comités interne 29

Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration 29

Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement 30

Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs 30

Administration du Sénat 31

Les hauts fonctionnaires de la salle du Sénat et les greffiers au Bureau 32

Greffier du Sénat et greffier des Parlements 32

Légiste et conseiller parlementaire 32

Huissier du bâton noir 32

Greffiers au Bureau 33

Annexe A : Nomination au Sénat par bref (province ou territoire autre que le Québec) 34

Annexe B : Nomination au Sénat par bref (Québec) 35

Annexe C : Déclaration des qualifications exigées 36

Annexe D : Commission de nomination d'un sénateur à la présidence 37

CHAPITRE 3

La Couronne, le gouverneur général et le Sénat 39

1. OUVERTURE D'UNE NOUVELLE LÉGISLATURE 40

L'Adresse en réponse au discours du Trône 43

2. OUVERTURE D'UNE NOUVELLE SESSION AU COURS DE LA MÊME LÉGISLATURE 45

3. PROROGATION 45
La procédure de prorogation 45

4. DISSOLUTION DU PARLEMENT 46
La procédure de dissolution 47

5. EFFETS DE LA PROROGATION ET DE LA DISSOLUTION 48
Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration 49
Les associations parlementaires et les groupes interparlementaires 49
L'Administration du Sénat 50

6. MESSAGES DE LA COURONNE 50

7. SANCTION ROYALE 50
La cérémonie parlementaire 51
La déclaration écrite 52

CHAPITRE 4
La salle du Sénat, ses séances et ses publications 55

1. LA SALLE DU SÉNAT 55

2. PÉRIODES DES SÉANCE 57
Calendrier parlementaire 57
Séances du Sénat 58

3. DÉCORUM DANS LA SALLE DU SÉNAT 60
Règles de conduite dans la salle du Sénat 60
Présence d'étrangers au Sénat 60
Visiteurs dans les tribunes 61

4. AVANT UNE SÉANCE 61
Défilé du Président 61
Absence temporaire ou prolongée du Président 61
Quorum 62

5. STRUCTURE D'UNE SÉANCE 62
Prières 63
Minute de silence 63
Hommages 63
Déclarations de sénateurs 64
Affaires courantes 65
Dépôt de documents 66
Présentation ou dépôt de rapports de comités 67
Préavis de motions du gouvernement 67
Préavis d'interpellations du gouvernement 68
Dépôt et première lecture de projets de loi du gouvernement 68
Dépôt et première lecture de projets de loi d'intérêt public du Sénat 68
Première lecture de projets de loi d'intérêt public des Communes 69
Lecture de pétitions pour des projets de loi d'intérêt privé 69
Dépôt et première lecture de projets de loi d'intérêt privé 69
Dépôt de rapports de délégations interparlementaires 69
Préavis de motions 69
Préavis d'interpellations 70

Dépôt de pétitions 70
Période des questions 72
Réponses différées 72
Ordre du jour 73
Affaires du gouvernement 74
Autres affaires 74
Feuilleton des préavis (motions et interpellations) 75
Levée de la séance 75

6. DOCUMENTS DE LA CHAMBRE 76
Journaux du Sénat 77
Feuilleton et Feuilleton des préavis 77
Questions écrites 78
Débats du Sénat 78
Radiodiffusion 79

7. MESSAGES ENTRE LES DEUX CHAMBRES 79

8. ALLOCUTIONS DEVANT LES DEUX CHAMBRES 79

Annexe : Une séance du Sénat 81

CHAPITRE 5
Les règles du débat 83

1. CONDUITE ET CONVENTIONS RÉGISSANT LE DÉBAT 83
Langues 83
Sièges 84
Interventions adressées aux autres sénateurs 84
Tenue vestimentaire 84
Propos offensants, accusateurs ou non parlementaires 85
Critiques de certaines personnes et institutions 85
Allusions aux membres du public 85
Déplacements et conversations dans la salle du Sénat 86
Convention relative aux affaires en instance (ou convention du *sub judice*) 86
Pertinence et répétition 86
Citations des débats parlementaires 86
Utilisation d'accessoires et de notes 87
Rappel à l'ordre 88

2. DÉBAT SUR LES MOTIONS 88
Types de motions 88
A. Motions sujettes et non sujettes à débat 88
B. Motions de fond, subsidiaires, de procédure et privilégiées 89
1. Motions de fond 89
2. Motions subsidiaires 89
3. Motions de procédure 89
4. Motions privilégiées 89
Amendements 90
Motions de remplacement 90
Question préalable 91
Motions dilatoires 91

Modalités relatives aux motions 92
A. Préavis 92
B. Le consentement du Sénat 93
C. Présentation et appui de la motion 93
D. Débat 94
Deux sénateurs ou plus demandant la parole 94
Cession de la parole et questions 95
Limites de temps 95
Une seule intervention 96
Question déjà résolue 96
Interdiction d'anticiper 97
Ajournement du débat 98
Affaires autres que du gouvernement 98
Affaires du gouvernement 99
Droit de dernière réplique 99
Conclusion du débat 100
E. Une seule motion à la fois; amendements regroupés 100
F. Décision sur une motion et vote 100

3. AUTRES TYPES DE DÉBATS 101
Interpellations 101
A. Préavis 101
B. Débat 101
Rapports de comités 102
Adresse en réponse au discours du Trône 103
Débats d'urgence 103
A. Présentation et contenu d'un préavis écrit 103
B. Examen de la demande et décision 104
C. Moment du débat d'urgence 104
Rapports d'abrogation 105
Budget fédéral 106

4. LIMITATION DU DÉBAT ET ACCÉLÉRATION DES DÉCISIONS 106
Question préalable 107
Fixation de délai pour les affaires du gouvernement 107
A. Accord entre les partis 108
B. Absence d'accord 108
C. Débat sur une motion de fixation de délai 109
D. Débat et vote sur une affaire du gouvernement avec débat restreint 109
E. Interruptions permises pendant le débat sur une motion de fixation de délai ou sur une affaire du gouvernement avec débat restreint 110
Ordres visant le déroulement des travaux 110

Annexe A : Motions sujettes à débat au Sénat 111
Annexe B : Motions ne pouvant pas faire l'objet d'un débat au Sénat 112
Annexe C : Temps de parole au Sénat 114

CHAPITRE 6

Le vote 117

1. MISE AUX VOIX 117
Avec dissidence ou à la majorité 117
Vote de vive voix 117
Vote par appel nominal 118
Timbre d'appel pour la tenue d'un vote par appel nominal 118

2. VOTE PAR APPEL NOMINAL 119

3. VOTE REPORTÉ 120

4. AUTRES QUESTIONS LIÉES AUX VOTES 121
Égalité des voix 121
Droits de vote des sénateurs 121
Vote du Président 121
Abstentions 122
Changement ou retrait d'un vote 122
Occasion manquée de voter 122
Enregistrement des décisions 122
Annulation d'une demande de vote par appel nominal 123
Annulation ou rectification d'une décision du Sénat 123
Votes libres 123

Annexe : Durées limites de la sonnerie 125

CHAPITRE 7

Les projets de loi d'intérêt public 127

1. CATÉGORIES DE PROJETS DE LOI D'INTÉRÊT PUBLIC 127
Projets de loi d'intérêt public en général 127
Projets de loi du gouvernement 127
Projets de loi d'intérêt public du Sénat et des Communes 128
Numérotation des projets de loi 128

2. STRUCTURE DES PROJETS DE LOI 128

3. ÉTAPES DU PROCESSUS LÉGISLATIF 130
Dépôt et première lecture 131
Deuxième lecture 131
Amendements à la deuxième lecture 132
Conclusion de l'étape de la deuxième lecture 134
Étape de l'étude en comité 135
Témoignages 135
Étude des projets de loi article par article 135
A. Obligation d'étudier un projet de loi article par article 136
B. Étapes de l'étude des différents éléments constitutifs d'un projet de loi 137
C. Articles réservés 138
D. Réexamen d'articles déjà étudiés 138
E. Rejet d'un projet de loi par un comité 138
F. Amendements 139
G. Ordre de prise en considération des amendements 139
H. Recevabilité des amendements 140

I. Forme et libellé des amendements 143
J. Sous-amendements 143
Préparation d'un rapport 144
Fixation de délai 144
Examen d'un projet de loi en comité plénier 144
Étape du rapport 145
Observations 147
Troisième lecture 147
Amendements à l'étapde de la troisième lecture 148

4. MESSAGES ENTRE LES CHAMBRES 149
Projets de loi adoptés par le Sénat 149
Projets de loi des Communes modifiés par le Sénat 149
Projets de loi du Sénat modifiés par la Chambre des communes 150

5. CONFÉRENCES LIBRES 150

6. SANCTION ROYALE 151

7. EXAMEN PRÉALABLE D'UN PROJET DE LOI 151

8. PROJETS DE LOI DE FINANCES 152
Projets de loi exigeant une recommandation royale 153
Projets de loi de crédits 155
Examen d'un projet de loi de crédits par le Sénat 156
Projets de loi d'exécution du budget 157

9. CONSENTEMENT ROYAL 158

10. NOUVEAU PROJET DE LOI AVEC LE MÊME OBJET AU COURS DE LA MÊME SESSION 159

Annexe A : Éléments clés d'un projet de loi 160
Annexe B : Le processus législatif au Sénat 163

CHAPITRE 8
Les projets de loi d'intérêt privé 165

1. HISTORIQUE 165
Diminution de leur fréquence depuis la Confédération 165
Situation actuelle 166

2. PROCESSUS D'ÉTUDE DES PROJETS DE LOI D'INTÉRÊT PRIVÉ 168
Avis 168
Frais 169
Rédaction de la pétition 169
Documents 170
Rôle du légiste et conseiller parlementaire du Sénat 170
Le dépôt d'un projet de loi d'intérêt privé au Sénat 170
Première lecture 171
Deuxième lecture et renvoi à un comité 172
Examen en comité 172
Rapport du comité au Sénat 172
Troisième lecture 173

Projets de loi d'intérêt privé du Sénat à la Chambre des communes 173
Sanction royale 173

CHAPITRE 9
Les Comités.....175

1. HISTORIQUE DES COMITÉS 175

2. LE RÈGLEMENT 176

3. COMPOSITION DES COMITÉS.....176
Nomination des membres 176
Changements à la composition des comités..... 177
Sénateurs n'appartenant pas à un parti reconnu par le Sénat 178
Membres d'office..... 178
Non-membres..... 178
Quorum 179

4. TYPES DE COMITÉS 179
Comités permanents..... 179
Comité de sélection..... 180
Comités spéciaux et comités législatifs 180
Comités mixtes 181
Sous-comités..... 181
Comité plénier..... 182

5. SÉANCE D'ORGANISATION 184

6. MANDAT – ORDRES DE RENVOI 185
Projets de loi 186
Étude préalable des projets de loi encore débattus à la Chambre des communes
et étude de la teneur de projets de loi à l'étape de la deuxième lecture au Sénat..... 187
Budget des dépenses 188
Études spéciales 188
Autres travaux..... 189
Révocation de règlements..... 189
Propositions de frais d'utilisation 189

7. POUVOIRS DES COMITÉS.....190
Réunions à huis clos..... 191
Motions d'instruction..... 191

8. RÔLE DU PRÉSIDENT DE COMITÉ 192

9. RÉUNIONS DES COMITÉS.....193
Heures de réunions..... 193
Restrictions générales sur les réunions des comités..... 193

10. PROCÉDURE 194
Avis de réunion..... 194
Motions 195
Débats 195
Votes 195
Rappels au Règlement et questions de privilège en comité 195

11. BUDGETS 196
Types de budgets 197
Budgets des études spéciales 197
Budgets législatifs 198
Allocations partielles 198
Budget supplémentaire 198
Fonds d'urgence 199
Rapport des dépenses 199

12. TÉMOINS 199
Convoquer des personnes et exiger la production de documents et dossiers 200
Étapes permettant la convocation de personnes et exigeant la production de documents et de dossiers 201
Assermentation 202
Ministres et fonctionnaires 202
Gouvernements provinciaux et territoriaux 203
Privilège parlementaire 203
Langues officielles 203
Dépenses 203
Vidéoconférences 203

13. DÉPLACEMENTS DES COMITÉS 204
Pouvoir de se déplacer 204
Déplacements pour tenir des réunions ou mener des missions d'étude 204

14. RAPPORTS DES COMITÉS 205
Rapports au Sénat 205
Rapport sur un projet de loi avec observations 205
Dates des rapports 206
Dépôt ou présentation d'un rapport 206
Dépôt d'un rapport auprès du greffier 206
Motions d'adoption de rapports 207
Confidentialité des rapports des comités 207
Réponses du gouvernement 208

15. ADMINISTRATION DES COMITÉS 209
Direction des comités 209
Personnel des comités 210
Greffier de comité 210
Analystes 210
Consultants 210

16. DOCUMENTS DES COMITÉS 211
Procès-verbaux et témoignages (fascicule) 211
Rapports au Sénat 211
Mémoires, interventions, correspondance et autres documents 212
Autres documents et pièces 212

17. RELATIONS EXTÉRIEURES 212
Médias 212
Télédiffusion 212
Site web du Sénat 213

CHAPITRE 10

Les rappels au Règlement 215

1. DÉFINITION ET OBJET 215
Différence entre le rappel au Règlement et la question de privilège 215

2. COMMENT SOULEVER UN RAPPEL AU RÈGLEMENT 216
À quel moment? 216
Restrictions 217
Utilisation de rappels au Règlement pour obtenir le droit de parole 217
Comment soulever un rappel au Règlement 218

3. RÉSOLUTION D'UN RAPPEL AU RÈGLEMENT 218
Rôle du Sénat 218
Rôle du Président 219
Appel d'une décision du Président 221

CHAPITRE 11

Les privilèges et immunités 223

PARTIE I – DÉFINITION ET HISTORIQUE DU PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE 223

1. DÉFINITION DU PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE 223

2. PRIVILÈGES COLLECTIFS, PRIVILÈGES INDIVIDUELS ET OUTRAGES 225
La réglementation des travaux 226
Les pouvoirs pénaux 226
La présence des sénateurs 226
Procéder à des enquêtes, exiger la comparution de témoins et ordonner la production de documents 227
Assermentation des témoins 227
Protection des documents parlementaires 227
La liberté de parole 228
L'immunité d'arrestation dans les affaires civiles, la protection contre la brutalité, l'exemption du devoir de juré et l'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin devant un tribunal 228
Durée de la protection des privilèges 229
Outrage 230

3. HISTORIQUE DU PRIVILÈGE – LES ORIGINES BRITANNIQUES 230
Avant 1688 231
1689 : le *Bill of Rights* (la *Déclaration des droits*) 231
1704 : Les limites à la création de nouveaux privilèges 232
1737 et 1770 : la *Parliamentary Privileges Act* (*Loi sur le privilège parlementaire*) 232
1840 : la protection des documents du Parlement 233
Rapports et développements récents au Royaume-Uni 234

4. HISTORIQUE ET ÉVOLUTION DU PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE AU CANADA 236
Contexte historique 236
Le pouvoir d'assermenter les témoins 237
Le rôle des tribunaux dans l'évolution du privilège parlementaire au Canada 239
Étude du privilège par le Sénat 239

PARTIE II – PROCÉDURES POUR SOULEVER ET RÉGLER UNE QUESTION DE PRIVILÈGE AU SÉNAT 240
Soulever une question de privilège en donnant un jour de préavis 240
Soulever une question de privilège concernant la divulgation non autorisée de documents ou de délibérations d'un comité 241
Soulever une question de privilège au moyen d'un rapport de comité 242
Soulever une question de privilège sans préavis (article 13-4a) du Règlement) 242
Soulever une question de privilège avec des préavis écrits et oraux 243
Préavis écrit 244
Préavis oral 244
Examen d'un préavis de question de privilège 244
Résolution d'une question de privilège avant que le Président ne rende une décision 245
Le rôle du Président 246
Faire appel d'une décision du Président 247
Motion visant à traiter d'un cas de privilège 248
Outrage soulevé comme question de privilège 249
Rapport du comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement sur un cas de privilège 250

Annexe : Jurisprudence canadienne au sujet du privilège parlementaire 251

LÉGISLATURES ET SESSIONS 257

OUVRAGES DE RÉFÉRENCE 263

INTRODUCTION

Le présent ouvrage décrit la procédure, les usages et les conventions du Sénat du Canada. Bien sûr, les règles et les usages parlementaires applicables au Sénat sont semblables à ceux en vigueur dans d'autres corps législatifs fonctionnant selon le modèle de Westminster. Il en est tenu compte dans le présent ouvrage, qui fait référence à de nombreux ouvrages d'autres corps législatifs faisant autorité en matière de procédure : la Chambre des communes du Canada, la Chambre des lords et la Chambre des communes du Royaume-Uni de même que le Sénat et la Chambre des représentants de l'Australie. Il y a, naturellement, des règles et des usages distincts au Sénat qui trouvent leurs origines dans sa composition et ses rôles distinctes. Ce texte explique et clarifie les règles, les procédures et les usages qui influent les travaux du Sénat en tant qu'élément important du système de gouvernement canadien.

Le Parlement du Canada est composé de la reine, du Sénat et de la Chambre des communes, qui ont chacun un rôle particulier à jouer dans notre système de gouvernement. La reine, représentée par le gouverneur général, reçoit des conseils du premier ministre, mais a aussi le droit de conseiller, d'encourager et de mettre en garde l'autorité exécutive du gouvernement. La responsabilité la plus importante du gouverneur général consiste à veiller à ce que le poste de premier ministre soit comblé et à ce que le gouvernement conserve la confiance de la Chambre des communes.

La Chambre des communes, en tant que Chambre élue du Parlement, représente les intérêts des citoyens et oblige le gouvernement à répondre de ses actes. Elle s'acquitte de cette tâche principalement grâce aux questions adressées aux ministres, à l'examen des projets de loi et à l'étude des demandes d'imposition et d'affectation de crédits de la Couronne.

Le Sénat, en tant qu'assemblée nommée, assume des rôles qui diffèrent à certains égards de ceux de la Chambre des communes. Bien que les pouvoirs constitutionnels officiellement reconnus au Sénat soient les mêmes que ceux de la Chambre des communes (à l'exception du fait que les projets de loi de finances doivent émaner de la Chambre des communes[1] et que certaines modifications à la Constitution peuvent être apportés sans le consentement du Sénat[2]), la responsabilité première du Sénat consiste à examiner soigneusement les projets de loi, à mener des études à long terme, à représenter les régions et à protéger les minorités linguistiques et autres.

Comme l'a dit la Cour suprême du Canada, « [l]e Sénat est une des institutions politiques fondamentales du Canada. Il se situe au cœur des ententes ayant donné naissance à la fédération canadienne[3] ». L'intention était que le Sénat donne un « second regard attentif » aux mesures adoptées par la Chambre

---

1 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 53.
2 *Loi constitutionnelle de 1982*, par. 47(1).
3 *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, [2014] 1 R.C.S. 704, 2014 CSC 32, par. 1.

des communes[4]. Le Sénat est une Chambre complémentaire à la Chambre élue, renforçant ainsi le Parlement canadien[5]. Le Président du Sénat a noté que :

> 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.[6]

C'est en 1864, lors des conférences de Charlottetown et de Québec sur l'union proposée des colonies de l'Amérique du Nord britannique, lesquelles mèneraient à la Confédération en 1867, qu'on s'est entendu sur les caractéristiques fondamentales du Sénat. La structure et les pouvoirs conférés initialement au Sénat, de même que le mode de sélection des sénateurs, n'ont pratiquement pas changé depuis la Confédération.

Le Sénat est la Chambre haute du Parlement du Canada, étant donné son rang dans l'ordre de préséance aux fins du protocole. Les événements parlementaires officiels qui réunissent les trois éléments constitutifs du Parlement, comme l'ouverture d'une législature et la cérémonie de la sanction royale, ont lieu dans la salle du Sénat, où se trouve un trône destiné à l'usage de la reine ou du gouverneur général, et les députés se rassemblent à l'extérieur de la barre du Sénat. De nos jours, le Sénat est composé de 105 sénateurs nommés par le gouverneur général au nom de la reine et sur la recommandation du premier ministre. Aux fins de la représentation, l'article 22 de la *Loi constitutionnelle de 1867* divise le pays en quatre divisions géographiques représentées chacune par 24 sénateurs : l'Ontario, le Québec, les provinces maritimes et les provinces de l'Ouest. La province de Terre-Neuve-et-Labrador et les trois territoires sont représentés par neuf sénateurs au total.

Le Sénat et la Chambre des communes fonctionnent indépendamment l'un de l'autre, mais ils collaborent à la réalisation de certains objectifs. Comme les projets de loi doivent être adoptés par les deux Chambres avant d'être présentés au gouverneur général pour obtenir la sanction royale, les deux Chambres demeurent en contact étroit l'une avec l'autre. Les Chambres communiquent officiellement par voie de messages. Par exemple, une Chambre envoie un message à l'autre lorsqu'un projet de loi franchit l'étape de la troisième lecture et qu'il doit être adopté par l'autre Chambre. Des messages peuvent être envoyés pour demander à l'une ou l'autre Chambre d'adopter des résolutions, de constituer des comités mixtes ou de s'adresser à la Couronne. Le Sénat et la Chambre des communes collaborent aussi lorsqu'il s'agit de représenter le Parlement canadien à l'étranger ou d'administrer certains services.

Une caractéristique importante du Sénat, c'est qu'il n'est pas habilité à tenir des votes de confiance; il ne peut pas forcer un gouvernement à démissionner sur un vote de confiance, comme cela peut se faire à la Chambre des communes. Comme la plupart ou tous les membres du Cabinet siègent à la Chambre des communes, le rôle joué par le Sénat dans la surveillance du gouvernement est différent de celui exercé par la Chambre des communes.

---

4 *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, [2014] 1 R.C.S. 704, 2014 CSC 32, par. 15.
5 *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, [2014] 1 R.C.S. 704, 2014 CSC 32, par. 52.
6 *Journaux du Sénat*, 3 février 2015, p. 1547.

L'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prescrit que « tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des communes ». En conséquence, l'examen par le Sénat des plans de dépenses figurant dans le budget des dépenses du gouvernement ne s'effectue pas de la même façon qu'à la Chambre des communes. Avant que le Sénat ne reçoive un projet de loi de crédits, le budget des dépenses – les plans de dépenses du gouvernement – fait normalement l'objet d'une étude rigoureuse de la part du Comité sénatorial permanent des finances nationales; avant qu'un projet de loi d'exécution du budget ne soit examiné, un débat a souvent lieu sur une interpellation ayant pour but d'attirer l'attention du Sénat sur les mesures prévues dans le budget fédéral.

De façon générale, pour tout ce qui concerne les projets de loi, le Sénat jouit des mêmes pouvoirs que la Chambre des communes, sauf s'il s'agit de projets de loi de finances. La façon dont le Sénat exerce ces pouvoirs diffère toutefois de celle de la Chambre des communes. Comme la majorité des projets de loi du gouvernement sont présentés à la Chambre des communes, il peut être entendu implicitement qu'une fois rendus au Sénat, ils seront adoptés plus rapidement par la Chambre haute, étant donné qu'ils peuvent avoir déjà fait l'objet d'un important débat public et avoir déjà été modifiés par la Chambre des communes. La tâche du Sénat à cet égard ne pourrait être mieux résumée que dans l'extrait suivant d'une déclaration de Sir John A. Macdonald :

> Où serait l'utilité de la chambre haute, si elle ne devait pas exercer, en temps opportun, son droit d'amender ou modifier la législation de la chambre d'assemblée? Il ne faut pas que ce soit un simple bureau d'enregistrement des décrets de la chambre basse, mais au contraire une chambre indépendante, douée d'une action propre, et ce n'est qu'à ce titre qu'elle pourra modérer et considérer avec calme la législation de l'assemblée et empêcher la maturité de toute loi intempestive ou pernicieuse passée par cette dernière, sans jamais oser s'opposer aux vœux réfléchis et définis des populations[7].

Même si la déclaration qui précède remonte à près de 150 ans, elle donne une idée assez juste du rôle moderne du Sénat dans l'examen des projets de loi. Son travail est différent de celui de la Chambre des communes dans la mesure où il consiste souvent à *revoir* des projets de loi qui ont déjà fait l'objet d'un examen minutieux de la part de l'autre Chambre. Sachant qu'il y a eu débat public, le Sénat peut, dans certains cas, convenir volontiers d'adopter rapidement un projet de loi sans formuler beaucoup d'observations. Dans d'autres cas, il peut vouloir se pencher sur les aspects techniques d'un projet de loi à l'étude, y présenter des amendements ou remettre en question son objectif fondamental. Pour accélérer le processus législatif, le Sénat peut décider de soumettre le projet de loi à une étude préalable ou de prolonger ses heures de séance. En tant que Chambre de second examen, une grande partie du travail du Sénat est déterminée par le déroulement des travaux à la Chambre des communes.

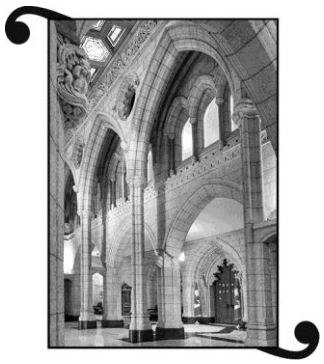
Le présent ouvrage vise à expliquer et à clarifier les règles, les procédures et les usages qui influent les travaux du Sénat en tant qu'élément important du système de gouvernement canadien. Ces règles et usages sont en effet complexes. Elles ont évolué depuis la Confédération. Pourtant, elles reposent pour l'essentiel sur un régime plusieurs fois centenaire.

---

[7] Waite, p. 36.

CHAPITRE 1

Le cadre constitutionnel, légal et réglementaire du Sénat



Résultat de négociations et de compromis, le Sénat du Canada emprunte plusieurs caractéristiques à d'autres parlements tout en affichant des particularités propres, attribuables aux circonstances de son établissement. Le présent chapitre décrit les facteurs historiques qui ont façonné ses structures. Il recense également les principales dispositions de la Constitution qui fixent sa composition, le mode de désignation de ses membres et ses pouvoirs dans le processus législatif. Il aborde aussi l'incidence de différentes lois du Parlement sur son fonctionnement : la Loi sur le Parlement du Canada*, la* Loi sur la sanction royale *et la* Loi sur les langues officielles. *Enfin, ce chapitre explique la teneur des trois règlements internes dont s'est doté le Sénat pour se gouverner : le* Règlement du Sénat*, le* Règlement administratif du Sénat*, et le* Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs.

1. CONTEXTE HISTORIQUE

Le Parlement du Canada

L'article 17 de la *Loi constitutionnelle de 1867*[1] énonce :

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

Le Parlement exerce le pouvoir législatif dans les domaines qui relèvent de la compétence fédérale, en plus d'assumer tout un éventail de services publics essentiels, dont les suivants : assurer une représentation aux Canadiens de toutes les parties du pays, surveiller les actes du gouvernement et de la fonction publique fédérale en général, faire enquête sur des questions d'intérêt public et présenter des recommandations à cet égard, fournir une tribune nationale où peuvent être débattus les grands sujets à l'ordre du jour, et, dans le cas de la Chambre des communes, offrir un cadre pour le choix d'un parti en vue de former le gouvernement[2].

---

1 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.U.). Avant 1982, les différentes *Lois constitutionnelles* étaient appelées *Actes de l'Amérique du Nord britannique.* Dans de nombreux ouvrages rédigés avant cette date, la loi de 1867 et celles qui lui ont succédé sont désignées par ce nom.

2 Cette liste est loin d'être exhaustive. Une multitude de fonctions dévolues au Parlement, pouvant être catégorisées de maintes façons, peuvent être trouvées dans n'importe quel ouvrage portant sur le gouvernement canadien.

Les origines du Sénat[3]

En 1867, l'une des principales conditions pour la création de la Confédération fut un accord sur les structures du Sénat. Le Canada-Est (maintenant le Québec) accepta le principe de la représentation selon la population à la Chambre des communes sous réserve d'une représentation égale par divisions (et non par provinces) au Sénat.

Avant 1867, toutes les colonies de l'Amérique du Nord britannique, sauf la Colombie-Britannique, étaient dotées de législatures bicamérales, c'est-à-dire une Chambre basse élue (appelée Assemblée législative ou Chambre d'assemblée) et une Chambre haute (appelée le Conseil législatif) dont les membres étaient soit nommés (Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et Nouvelle-Écosse) soit élus (Province du Canada, à compter de 1856, et Île-du-Prince-Édouard, à compter de 1862[4]). L'expérience des différents conseils législatifs, ainsi que les institutions d'autres pays, dont la Chambre des lords, les structures politiques françaises et le système américain, influèrent sur la structure du Sénat. Au cours des négociations préalables à la Confédération, des discussions portèrent sur la nécessité d'une représentation provinciale au sein de la Chambre haute, de même que sur l'importance d'un équilibre entre les intérêts et les droits de la majorité et ceux de la minorité.

Les éléments fondamentaux du Sénat furent acceptés en 1864 lors des conférences de Charlottetown et de Québec traitant de la proposition d'union des colonies de l'Amérique du Nord britannique. Différentes questions furent étudiées, y compris la manière de choisir les sénateurs (nomination ou élection), la représentation des différentes régions, les pouvoirs du Sénat, la protection des minorités religieuses et linguistiques ainsi que le rôle du Sénat en tant que contrepoids du Cabinet et de la Chambre des communes.

Au moment de sa création, le Sénat comprenait un ensemble de caractéristiques et de principes issus de différents modèles. Il a toujours eu, et conserve encore aujourd'hui, une configuration distinctive. Les particularités fondamentales du Sénat, notamment des membres nommés à long terme pour représenter les différentes régions du pays, résultent de négociations, de débats, d'une profonde réflexion et des leçons tirées de la pratique d'une panoplie d'autres structures institutionnelles. La structure formelle, les pouvoirs du Sénat actuel ainsi que le mode de sélection des sénateurs ont très peu évolué depuis la Confédération. Depuis 1867 il y a eu un certain nombre de modifications aux structures du Sénat, dont les suivantes : l'augmentation du nombre de membres de 72 à 105 avec la croissance du pays, l'établissement de la division de l'ouest en 1915, la décision rendue en 1929 autorisant la nomination de femmes au Sénat, la fixation à 75 ans de l'âge obligatoire de la retraite pour les nominations ultérieures à 1965 et l'établissement en 1982 de procédures pour modifier la Constitution qui permettent à la Chambre des communes d'outrepasser, dans certains cas, l'opposition du Sénat. Chose tout aussi, ou même plus, importante, le rôle du Sénat au sein du Parlement a évolué depuis la Confédération.

---

[3] À ce sujet, il est possible de consulter différents ouvrages, dont Joyal, *Protéger la démocratie canadienne* (voir, en particulier, Ajzenstat, « Le bicaméralisme et les architectes du Canada : les origines du Sénat canadien »); Ajzenstat et al (éds.), *Canada's Founding Debates*; et Browne.

[4] Au Conseil législatif du Canada, il y eut une période transitoire pendant laquelle des membres furent élus, tandis que ceux qui en étaient membres avant qu'on adoptât le régime électoral demeurèrent en poste. Le Conseil fut aboli au moment de la Confédération, lorsque la Province cessa d'exister, de sorte qu'il ne fut jamais exclusivement composé de membres élus. Dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, l'ancien Conseil nommé fut aboli vers la fin de 1862, et son successeur, aboli à son tour en 1893, fut entièrement élu (MacKinnon, p. 102).

2. FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS DU SÉNAT

Les caractéristiques fondamentales du Sénat – composition, pouvoirs, mandat et conditions de modification de ces caractéristiques – sont fixées dans la Constitution. Les deux principales lois qui façonnent la Constitution du Canada sont la *Loi constitutionnelle de 1867*, avec ses modifications, et la *Loi constitutionnelle de 1982*. De même, plusieurs autres lois, principes et conventions sont essentiels pour comprendre le fonctionnement des structures politiques et gouvernementales du Canada. La section suivante s'attarde aux principales dispositions constitutionnelles touchant le Sénat.

La *Loi constitutionnelle de 1867*

La *Loi constitutionnelle de 1867* a établi le Dominion du Canada en créant, à partir de l'ancienne Province du Canada, les provinces de l'Ontario et du Québec, et en les unissant aux colonies de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick[5]. Au cours des qui se sont écoulées depuis la Confédération, le pays a évolué et s'est développé énormément – qu'il s'agisse de sa superficie, de sa population ou de sa complexité sur les plans politique, social et économique –, mais il a conservé la plupart des principales structures et institutions établies à l'époque, y compris le Sénat.

Nomination et composition du Sénat

Les sénateurs sont nommés au Sénat par le gouverneur général au nom de la reine[6]. Le gouverneur général agit sur l'avis du premier ministre.

Le nombre maximal de sénateurs en temps normal a augmenté parallèlement à l'élargissement du pays, passant de 72 en 1867 à 105 aujourd'hui[7]. Aux fins de la représentation au Sénat, l'article 22 de la *Loi constitutionnelle de 1867* répartit le pays en quatre divisions :

- la province de l'Ontario, représentée par 24 sénateurs;
- la province du Québec, représentée par 24 sénateurs;
- les provinces maritimes, représentées par 24 sénateurs (10 pour la Nouvelle-Écosse, 10 pour le Nouveau-Brunswick et quatre pour l'Île-du-Prince-Édouard);

---

5 Les quatre provinces des premières heures sont devenues les dix provinces et les trois territoires que nous connaissons aujourd'hui selon la chronologie suivante : la Terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest (appelés plus tard les Territoires du Nord-Ouest) furent admis au Canada en 1870; le Manitoba fut créé la même année sur un territoire qui faisait auparavant partie des Territoires du Nord-Ouest; la Colombie-Britannique se joignit au Canada en 1871; l'Île-du-Prince-Édouard le fit en 1873; le Yukon fut établi en 1898 sur un territoire qui faisait auparavant partie des Territoires du Nord-Ouest; l'Alberta et la Saskatchewan furent créées en 1905 sur un territoire qui faisait auparavant partie des Territoires du Nord-Ouest; Terre-Neuve (maintenant Terre-Neuve-et-Labrador) se joignit au Canada en 1949; et les Territoires du Nord-Ouest furent de nouveau divisés en 1999, la partie est devenant le Nunavut et la partie ouest conservant son ancien nom.

6 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 24.

7 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 21. « Au départ, le Sénat était composé de 72 membres, et sa taille a augmenté au fur et à mesure que le pays a grandi et que sa géographie et sa démographie ont évolué. Dans les quarante premières années de la confédération, une série d'ententes conclues pour assurer la représentation du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de l'Île-du-Prince-Édouard, de l'Alberta et de la Saskatchewan, a amené le nombre de sièges du Sénat à 87. À titre d'exemple, en 1870, le Manitoba a reçu deux sièges. En 1871, la Colombie-Britannique a reçu trois sièges. En 1905, l'Alberta et la Saskatchewan ont reçu quatre sièges chacune. Ce n'est qu'en 1915 que la *Loi sur l'Amérique du Nord britannique* a institué une quatrième division, formée des provinces de l'Ouest, dotée de 24 sièges. Terre-Neuve est entrée dans la confédération en 1949 avec six sièges, et les trois territoires, soit le Yukon en 1975, les Territoires-du-Nord-Ouest en 1975, et le Nunavut en 1999, ont reçu un siège chacun » (Hays, p. 16n).

- les provinces de l'Ouest, représentées par 24 sénateurs (six pour chacune des provinces, soit le Manitoba, la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan).

Les autres parties du pays (Terre-Neuve-et-Labrador et les trois territoires) ne font partie d'aucune division. Terre-Neuve-et-Labrador est représentée par six sénateurs, et chacun des territoires est représenté par un sénateur. La répartition en quatre divisions illustre la volonté d'offrir une voix aux régions, sans tenir compte de leur population, ainsi qu'aux différentes minorités. Dans le cas du Québec, les sénateurs sont nommés dans des régions déterminées de la province, correspondant aux collèges électoraux du Conseil législatif de la Province du Canada qui existaient avant la Confédération[8]. Les délimitations des régions en question n'ont pas changé depuis leur établissement, de sorte qu'elles n'englobent pas les importantes portions de territoire ajoutées à la province depuis 1867. Ailleurs, les sénateurs sont nommés pour l'ensemble d'une province ou d'un territoire, bien qu'ils choisissent souvent d'adopter une désignation géographique plus restreinte au sein de leur province.

Le nombre maximal de sénateurs est de 105 en temps normal, mais la reine peut nommer quatre ou huit personnes additionnelles, réparties également entre les quatre divisions[9]. Ce pouvoir s'exerce sur la recommandation du gouverneur général, agissant sur l'avis du premier ministre. Le nombre total de sénateurs ne peut jamais dépasser 113[10].

Qualités exigées des sénateurs

Une personne appelée à siéger au Sénat doit satisfaire aux critères suivants[11] :

- être âgée de 30 ans révolus;
- avoir la qualité de sujet de la reine soit par la naissance, soit par naturalisation (concrètement, cela signifie aujourd'hui posséder la citoyenneté canadienne);
- posséder des biens immobiliers d'une valeur d'au moins quatre mille dollars dans la province représentée;
- posséder des biens d'une valeur nette réelle d'au moins quatre mille dollars[12];
- être résidant de la province ou du territoire représenté.

Comme il est mentionné ci-dessus, les sénateurs du Québec sont nommés pour représenter des régions particulières de cette province. Ils doivent remplir la condition de biens immobiliers dans la région représentée ou y résider.

---

8 *Loi constitutionnelle de 1867,* art. 22. Voici la liste des collèges électoraux en question : Alma, Bedford, De la Durantaye, De la Vallière, De Lanaudière, De Lorimier, De Salaberry, Grandville, Golfe (« Gulf » en anglais), Inkerman, Kennebec, La Salle, Les Laurentides (« The Laurentides » en anglais), Lauzon, Mille Isles, Montarville, Repentigny, Rigaud, Rougemont, Saurel, Chaouinigane (« Shawinegan » en anglais), Stadacona, Victoria et Wellington.

9 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 26. Jusqu'ici, il n'y a eu qu'un seul recours à cet article, en 1990.

10 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 28.

11 *Loi constitutionnelle de 1867,* art. 23. À l'origine, l'expression « personnes ayant les qualifications voulues », à l'art. 24, était interprétée comme excluant les femmes. Vers la fin de 1929, dans le cadre de « l'Affaire personne » (*Edwards c. Canada* (*Procureur Général*) [1930] A.C. 124), le Comité judiciaire du Conseil privé rejeta cette interprétation en faisant valoir que « l'exclusion des femmes de toute charge publique est un vestige d'une époque plus barbare »; en février 1930, l'honorable Cairine Reay Wilson devint la première femme nommée au Sénat.

12 Cette somme et celle des biens immobiliers n'ont pas été modifiées depuis 1867.

La *Loi constitutionnelle de 1867* précise également en quoi consiste le serment d'allégeance d'un sénateur[13].

Durée du mandat

Un sénateur peut demeurer en poste jusqu'à l'âge obligatoire de la retraite, à 75 ans[14], à moins qu'il choisisse de démissionner de son plein gré[15] ou que le sénateur perde son siège[16].

Quorum et vote

La présence de 15 sénateurs, y compris le Président, constitue le quorum permettant au Sénat de mener ses travaux et de prendre des décisions[17]. Les décisions sont prises à la majorité des voix, le Président ayant toujours droit de vote au même titre que les autres sénateurs. Contrairement au Président de la Chambre des communes, il n'y a pas de vote prépondérant en cas d'égalité des voix. Le cas échéant, le vote est considéré comme négatif[18].

Pouvoirs du Sénat dans le processus législatif

Tous les projets de loi doivent être adoptés sous forme identique par le Sénat et par la Chambre des communes avant de recevoir la sanction royale. Seulement quelques restrictions constitutionnelles limitent le pouvoir du Sénat en ce qui concerne le dépôt, le rejet ou la modification des mesures législatives. La principale limite imposée par la Constitution aux pouvoirs du Sénat se trouve à l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867,* qui dispose :

> Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des Communes.

En outre, l'article 54 énonce que la Chambre des communes n'est habilitée à adopter des projets de loi de crédits, ou des projets de résolutions, d'adresses ou de lois comportant des affectations de crédits, notamment d'origine fiscale, que si l'objet lui en a été préalablement recommandé par le gouverneur général.

Enfin, le rapatriement de la Constitution en 1982 a donné lieu à une restriction additionnelle aux pouvoirs du Sénat : certains types de modifications constitutionnelles peuvent maintenant être adoptés sans l'assentiment du Sénat – il en sera question plus loin dans le présent chapitre.

Bien que les pouvoirs constitutionnels du Sénat soient presque identiques à ceux de la Chambre des communes[19], de solides conventions constitutionnelles opèrent au Canada et façonnent les relations entre

---

13 Il s'agit de l'art. 128, qui renvoie à la Cinquième Annexe, contenant le texte du serment. L'annexe en question contient également la « Déclaration des qualifications exigées » que les sénateurs doivent faire au moment de leur nomination. En vertu de l'article 15-6(1) du Règlement, les sénateurs doivent faire et remettre une nouvelle « Déclaration des qualifications exigées » selon la même formule au début de chaque législature. Pour de plus amples détails, voir le chapitre 2.

14 Avant le 1er juin 1965, les sénateurs étaient nommés à vie (*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 29).

15 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 30.

16 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 31. Voir le chapitre 2 pour de plus amples détails.

17 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 35.

18 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 36.

19 D'autres mesures législatives non constitutionnelles dont il ne sera pas question ici pourraient investir les Chambres de rôles différents.

les deux Chambres. Il s'ensuit que le Sénat est en mesure de jouer un rôle complémentaire essentiel au sein du Parlement fédéral, tout en déférant habituellement aux décisions de la Chambre des communes en tant que Chambre élue[20].

Présidence

Le Président du Sénat est nommé par le gouverneur général[21] sur l'avis du premier ministre pour un mandat sans échéance fixe.

Langues officielles

Le français et l'anglais peuvent être employés au Sénat, et les comptes rendus officiels des délibérations du Sénat sont rédigés dans les deux langues. Toutes les lois du Parlement sont publiées et adoptées en français et en anglais, les deux textes faisant autorité au même titre[22]. Il sera question plus loin dans le présent chapitre d'exigences additionnelles liées aux langues officielles et découlant d'autres lois. Le chapitre 5 traite de l'utilisation de langues non officielles au Sénat.

La *Loi constitutionnelle de 1982*

La *Loi constitutionnelle de 1982*[23] comprend différentes dispositions s'appliquant au Sénat, en particulier celles qui touchent les modifications constitutionnelles ainsi que les droits linguistiques et les droits des minorités.

Modifications constitutionnelles

La partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit différents mécanismes pour modifier la Constitution du Canada[24]. La formule générale nécessite l'approbation du Sénat, de la Chambre des communes ainsi que des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces, dont la population confondue représente au moins la moitié de la population de toutes les provinces[25]. Les alinéas 42(1)*b*) et *c*) de la loi indiquent précisément que cette formule s'applique aux modifications touchant les pouvoirs du Sénat, la méthode de sélection des sénateurs, le nombre de sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée ainsi que les conditions de résidence que doivent remplir les sénateurs. Toutefois, le Sénat ne peut y opposer son veto. En vertu de l'article 47 de la loi, le Sénat dispose de 180 jours[26], à compter de la date où la Chambre des communes approuve une telle modification, pour y souscrire. Si le Sénat n'a pas donné son assentiment dans ce délai, la modification peut prendre effet à condition que la Chambre des communes adopte une nouvelle résolution en ce sens et que les exigences concernant l'appui des provinces soient respectées.

Les modifications constitutionnelles relatives aux pouvoirs et à la composition du Sénat ne sont pas les seules à pouvoir être adoptées par la Chambre des communes en dépit d'un veto ou d'un délai

---

20 Voir, par exemple, Joyal, *Protéger la démocratie canadienne*; et Heard, en particulier les pages 87-100.
21 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 34.
22 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 133.
23 Édictée en tant qu'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, (R.-U.) 1982, ch. 11.
24 Pour un examen plus complet des différentes formules de modification, se reporter à Hurley.
25 *Loi constitutionnelle de 1982*, par. 38(1).
26 À l'exclusion des périodes de prorogation ou de dissolution du Parlement (*Loi constitutionnelle de 1982*, par. 47(2)).

d'approbation du Sénat. C'est également le cas des modifications adoptées en vertu de la formule générale de modification[27], nécessitant l'accord unanime des provinces[28] ou visant uniquement certaines provinces[29].

Les modifications ayant rapport exclusivement au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes, et ne relevant d'aucune autre formule peuvent être adoptées dans le cadre du processus législatif habituel du Parlement[30]. Puisque ces modifications sont adoptées en vertu de mesures législatives fédérales, le Sénat doit les approuver à l'instar de toutes les autres lois du Parlement[31].

Charte canadienne des droits et libertés

Outre des mécanismes purement internes visant à modifier la Constitution, la *Loi constitutionnelle de 1982* contient la *Charte canadienne des droits et libertés*[32]. Encadrée par certaines limites, la Charte consacre un large éventail de droits importants, et elle prévoit un recours aux tribunaux s'ils ne sont pas respectés[33]. Puisque le Sénat a démontré une volonté particulière pour veiller à ce que les droits et préoccupations des minorités soient pris en compte dans la législation et les politiques, les questions liées à la Charte font souvent l'objet d'une attention particulière lorsqu'elles sont soulevées au Sénat[34].

La Charte garantit à tous, sans discrimination, une protection égale en vertu de la loi. Les motifs de discrimination comprennent, sans y être limités, « la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques[35] ». La Charte consacre également des libertés fondamentales (liberté de conscience, de religion, de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, de presse, de réunion pacifique et d'association[36]), des garanties juridiques fondamentales[37] ainsi que des droits démocratiques et la liberté de circulation et d'établissement[38].

Par ailleurs, la Charte dispose que le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada. Elle garantit le droit d'obtenir des services dans ces langues au Parlement, au siège ou à l'administration centrale des institutions gouvernementales ainsi que dans les bureaux situés dans des régions dans lesquelles il existe une demande importante ou une attente raisonnable pour des services dans les deux langues[39]. La Charte comprend aussi des dispositions visant le droit à l'instruction dans la langue de la minorité et donne au Parlement le pouvoir de favoriser l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais[40].

---

27 Voir la *Loi constitutionnelle de 1982,* art. 38, 39, 40 et 42.
28 Pour ces catégories de modifications, voir la *Loi constitutionnelle de 1982,* art. 41.
29 Pour ces catégories de modifications, voir la *Loi constitutionnelle de 1982,* art. 43.
30 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 44.
31 Les types de modifications dont il est question ici font appel à la participation du Sénat, mais la plupart de celles portant uniquement sur la Constitution d'une province peuvent être adoptées par la législature provinciale sans l'intervention du Parlement (*Loi constitutionnelle de 1982,* art. 45).
32 *Loi constitutionnelle de 1982*, Partie I, art. 1-34.
33 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 1 et 24.
34 L'intérêt du Sénat pour les droits des minorités remonte au XIXe siècle. Voir, par exemple, Anderson, p. 21-26.
35 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 15.
36 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 2.
37 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 7-14.
38 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 3-6.
39 *Loi constitutionnelle de 1982*, par. 16(1), 17(1), 18(1) et 20(1).
40 *Loi constitutionnelle de 1982*, par. 16(3) et art. 23.

3. LOIS DU PARLEMENT AYANT UNE INCIDENCE SUR LE FONCTIONNEMENT DU SÉNAT

De nombreuses lois fédérales s'appliquent expressément au Sénat et aux sénateurs. La liste suivante énumère les plus importantes et donne une brève description de leur contenu.

La *Loi sur le Parlement du Canada*

La *Loi sur le Parlement du Canada*[41] contient des dispositions qui s'appliquent aux deux Chambres du Parlement. Voici un aperçu de celles touchant le Sénat :

Partie I : Sénat et Chambre des communes

La partie I de la loi traite de la dévolution de la Couronne, le privilège parlementaire, la publication de documents ainsi que sur la prestation de serment et déclaration solennelle. Les articles 2 et 3 prévoient, par exemple, que le Parlement peut continuer de siéger et d'agir même en cas du décès du souverain, même si la prorogation et la dissolution du Parlement demeurent possibles dans une telle situation. Les articles 4 à 6 énoncent les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et de la Chambre des communes; les articles 7 à 9 renferment des dispositions relatives aux procédures civiles ou criminelles faisant suite à la publication de documents parlementaires; et les articles 10 à 13 de même que l'annexe portent sur l'assermentation et les déclarations des témoins comparaissant devant le Sénat, la Chambre des communes et leurs comités parlementaires.

Partie II : Sénat

La partie II de la loi porte sur les pouvoirs du Sénat. L'article 16 interdit d'offrir à un sénateur une rémunération directe ou indirecte pour des services rendus relativement à une affaire devant le Parlement, ou d'inciter un sénateur à influencer un autre parlementaire; les articles 17 à 19 traitent de la suppléance du Président; les articles 19.1 à 19.9 concernent l'administration interne du Sénat et les pouvoirs du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration; l'article 20 porte sur les indemnités à allouer aux sénateurs et sur les dépenses de fonctionnement du Sénat; et les articles 20.1 à 20.7 ont trait au poste de conseiller sénatorial en éthique.

Partie IV : Rémunération des parlementaires

La partie IV de la loi porte sur la rémunération des parlementaires. Les articles 54.1 à 56, 67 et 67.1 fixent le montant des indemnités de session des parlementaires; les articles 57 à 59 prévoient des déductions en cas d'absence; les articles 60 à 62.3 prévoient d'autres indemnités pour les sénateurs qui exercent certaines fonctions; l'article 63 et le paragraphe 65(2) prévoient le remboursement des frais de déménagement, de transport, de déplacement et de télécommunication; le paragraphe 65(1) renferme des dispositions sur les bordereaux de présence des sénateurs; l'article 71.1 traite des allocations d'invalidité des sénateurs; l'article 72 établit que des paiements peuvent être prélevés sur les fonds du Trésor.

[41] *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1.

Partie V : Dispositions générales

La partie V de la loi traite de l'administration de la Bibliothèque du Parlement. L'article 74 prévoit que l'administration de la Bibliothèque du Parlement relève de la compétence des présidents du Sénat et de la Chambre des communes, assistés par le Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement; l'article 75 établit le poste de bibliothécaire parlementaire et autorise l'engagement d'autres employés de la Bibliothèque; l'article 75.1 régit le choix du poète officiel du Parlement; et les articles 79.1 à 79.5 créent le poste de directeur parlementaire du budget, au sein du personnel de la Bibliothèque, et en établissent le mandat.

La *Loi sur la sanction royale*

Adoptée en 2002, la *Loi sur la sanction royale*[42] conserve la cérémonie traditionnelle de la sanction royale, au cours de laquelle les trois composantes du Parlement se réunissent dans la salle du Sénat. La loi prévoit le maintien de la cérémonie traditionnelle, tout en disposant que la sanction royale peut être également octroyée en vertu d'une déclaration écrite par le gouverneur général ou son suppléant, chaque Chambre en étant avisée par la suite par son Président. Elle énonce que la cérémonie traditionnelle s'effectue au moins deux fois par année civile et pour le premier projet de loi d'une session portant octroi de crédits.

La *Loi sur les langues officielles*

Dans son préambule, la *Loi sur les langues officielles*[43] rappelle les dispositions de la Constitution concernant le statut et l'usage du français et de l'anglais au Canada. Des dispositions particulières visent les institutions fédérales, y compris le Sénat. La loi met sur un pied d'égalité les deux langues officielles ainsi que la version des documents officiels produite dans chaque langue. Parmi ses dispositions, la loi :

- établit que le français et l'anglais sont les langues officielles du Parlement et que l'une ou l'autre de ces langues peut être employée dans les débats et travaux du Parlement (par. 4(1));
- exige qu'il soit pourvu à l'interprétation simultanée des débats et autres travaux du Parlement (par. 4(2)); que les comptes rendus des débats et autres travaux du Parlement soient produits dans les deux langues (par. 4(3)); que les *Journaux du Sénat* et autres documents d'archives soient produits dans les deux langues (art. 5); et que les lois du Parlement soient adoptées, imprimées et publiées dans les deux langues (art. 6);
- rend obligatoire, sauf exceptions, l'établissement dans les deux langues des actes pris dans l'exercice du pouvoir législatif et des actes de nature publique et générale qui relèvent de la prérogative ou de tout autre pouvoir exécutif (art. 7);
- exige que les documents qui émanent d'une institution fédérale et qui sont déposés dans l'une ou l'autre Chambre le soient dans les deux langues (art. 8);
- exige que le gouvernement fédéral prenne toutes les mesures voulues pour veiller à ce que les traités et conventions, de même que la plupart des accords fédéraux-provinciaux, soient bilingues (par. 10(1) et (2));

---

42 *Loi sur la sanction royale*, L.C. 2002, ch. 15. Le troisième chapitre renferme d'autres renseignements au sujet de la sanction royale.

43 *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985), ch. 31 (4e suppl.).

- exige que les textes – notamment les avis et les annonces – publiés par les institutions fédérales et destinés au public paraissent dans une publication d'expression française et une publication d'expression anglaise largement diffusées dans chacune des régions visées, ou, en l'absence de telles publications, paraissent dans les deux langues dans une publication unilingue (art. 11);
- dispose que tous les actes qui s'adressent au public et qui sont censés émaner d'une institution fédérale soient établis dans les deux langues (art. 12).

La loi comprend des dispositions visant les communications orales et écrites avec le public canadien et la prestation de services par les institutions fédérales, y compris le Sénat. L'article 21 prévoit que le public a le droit de communiquer dans l'une ou l'autre des langues officielles avec les institutions fédérales, tandis que les articles 22 et 28 stipulent qu'il incombe à celles-ci de veiller à ce que cette communication soit possible et d'y pourvoir de manière active. Cette exigence s'applique également aux institutions fédérales tenues de rendre compte au Parlement de leurs activités[44], notamment :

- le Bureau du directeur général des élections;
- le Bureau du vérificateur général;
- le Commissariat à la protection de la vie privée;
- le Commissariat à l'information;
- le Commissariat à l'intégrité du secteur public;
- le Commissariat au lobbying.
- le Commissariat aux langues officielles.

Enfin, les institutions fédérales doivent utiliser les médias qui leur permettent d'assurer une communication efficace avec chacun dans la langue officielle de son choix (art. 30), notamment les panneaux et enseignes servant à signaler une institution fédérale (art. 29).

4. RÈGLES INTERNES

Outre les dispositions constitutionnelles et législatives examinées ci-dessus, trois documents encadrent le fonctionnement du Sénat : le *Règlement du Sénat*, le *Règlement administratif du Sénat* et le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs.*

Le *Règlement du Sénat*[45]

Les pratiques et procédures des organes parlementaires sont régies et influencées par différentes sources[46] – y compris les lois, règlements et ordres adoptés par le Sénat et les comités, les décisions des présidents, les ouvrages faisant autorité en matière de procédure ainsi que les usages et précédents établis au fil du temps – mais c'est le *Règlement du Sénat* qui fixe le cadre dans lequel s'inscrivent la plupart des travaux du Sénat. Le *Document d'accompagnement du Règlement du Sénat* fait observer que le Règlement :

---

44 *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985), ch. 31 (4e suppl.), art. 24.

45 Les renvois au *Règlement du Sénat* dans ce texte sont à la version déposée au Sénat le 4 mars 2014 (*Journaux du Sénat*, p. 467), et modifiée le 7 mai 2015 (*Journaux du Sénat*, p. 1823).

46 Le *Règlement du Sénat* est l'outil principal guidant la procédure au Sénat. D'autres autorités peuvent également être utiles, en particulier dans les situations où le *Règlement du Sénat* n'est pas explicite. Dans ces circonstances, il est possible de se référer aux pratiques de la Chambre des communes et aux ouvrages qui en traitent, comme O'Brien et Bosc, Beauchesne, et Bourinot. Certains textes étrangers, par exemple Erskine May et Odgers, peuvent également être utiles. Les anciennes décisions des présidents du Sénat jouent également un rôle clé. Pour un examen plus détaillé des sources de la procédure et des usages parlementaires, voir par exemple le cinquième chapitre d'O'Brien et Bosc, ainsi que le premier chapitre de Beauchesne, 6e éd.

> … découle de sources constitutionnelles et législatives, de conventions, traditions et usages parlementaires, ainsi que de pratiques adoptées au fil des ans. L'origine des divers articles est importante afin de comprendre leurs conséquences juridiques et la procédure à suivre pour les modifier[47].

Le Sénat a adopté peu de temps après la Confédération son premier Règlement, qu'il a depuis modifié régulièrement afin de tenir compte de l'évolution des circonstances et des besoins[48]. Le Sénat doit approuver toute modification du Règlement. En pratique, c'est souvent le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement qui en est l'initiateur, ou encore les modifications proposées lui sont renvoyées pour étude.

En vertu de l'article 1-1(2), dans tous les cas non prévus au Règlement, les « pratiques du Sénat, de ses comités et de la Chambre des communes s'appliquent avec les adaptations nécessaires ». Cet article permet également de faire référence aux pratiques d'autres assemblées semblables au besoin[49].

Le Sénat est maître de ses propres procédures, sous réserve des limites de la Constitution et du droit. C'est pourquoi il peut s'écarter de ses règles et procédures habituelles[50]. Cela se fait souvent avec le consentement du Sénat, mais peut aussi faire suite à l'adoption d'une motion de fond visant à suspendre les dispositions du Règlement ou la pratique habituelle, ce qui exigerait un préavis d'un jour[51].

Le *Document d'accompagnement du Règlement du Sénat* explique de façon approfondie chacun des articles du Règlement, présentant des extraits des décisions du Président et d'autres précédents[52].

Le *Règlement administratif du Sénat*

Approuvé par le Sénat en mai 2004, le *Règlement administratif du Sénat* régit la pratique administrative de l'institution. Ce document complète le *Règlement du Sénat* et fait autorité au même titre. Il codifie les règles et principes fondamentaux qui régissent l'administration interne du Sénat de même que l'affectation et l'utilisation de ses ressources. Le *Règlement administratif du Sénat* est étoffé par les politiques, les lignes directrices, les avis, les directives, les formulaires et les pratiques adoptés ou mis en œuvre par le Sénat, le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, ou d'autres autorités compétentes. Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration est chargé de l'administrer et de guider les sénateurs et l'Administration du Sénat quant à son interprétation[53].

---

47 *Document d'accompagnement du Règlement du Sénat*, 2e édition, 2013, p. iii.
48 La plus récente restructuration et révision à fond du *Règlement du Sénat* a eu lieu à la fin de 2012.
49 Voir, par exemple, la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 21 février 2001, p. 77-83.
50 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 17 mai 2012, p. 1304-1306.
51 Article 5-5a) du Règlement.
52 La deuxième édition du Document d'accompagnement est en date de novembre 2013 et disponible à sen.parl.gc.ca.
53 Préface du *Règlement administratif du Sénat*.

Le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*

Adopté à l'origine par le Sénat le 18 mai 2005, et modifié depuis en 2008, en 2012 et deux fois en 2014[54], le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* définit les règles de déontologie pour les sénateurs et le processus pour la divulgation d'intérêts personnels. Le code est administré et interprété par le conseiller sénatorial en éthique, sous la direction générale du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs. Selon le code « [l]e sénateur s'abstient de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat[55] » et il « exerce ses fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité[56] ». Ses dispositions exigent des sénateurs qu'ils déclarent tout intérêt personnel pouvant raisonnablement être perçu comme susceptible d'influer sur leur jugement ou leur impartialité relativement aux affaires dont est saisi le Sénat ou un comité. Il incombe à chaque sénateur de déterminer s'il a un intérêt personnel dans une affaire dont le Sénat est saisi. En cas de doute, le conseiller sénatorial en éthique doit être consulté. Selon l'article 2-1(2) du Règlement, la compétence du Président du Sénat en ce qui concerne le code se limite aux « dispositions du *Code régissant [l'éthique et] les conflits d'intérêts des sénateurs* qui font partie du *Règlement du Sénat*[57] ».

---

54 Voir les *Journaux du Sénat*, 18 mai 2005, p. 928; 1er mai 2012, p. 1213; 1er avril 2014, p. 630; et 16 juin 2014, p. 1080. Appelé à l'origine the *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*, le nom du code a changé avec les changements du 16 juin 2014.

55 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 7.1(2).

56 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, art. 7.2.

57 Voir le chapitre 2 pour en savoir plus au sujet du code.

CHAPITRE 2

Les sénateurs et l'organisation du Sénat

Avant d'assumer leurs fonctions, les nouveaux sénateurs doivent signer une Déclaration des qualifications exigées, confirmant ainsi solennellement qu'ils respectent les critères précis d'âge, de résidence et d'actifs personnels établis dans la Constitution. Ils doivent aussi prononcer le serment d'allégeance. Par la suite, le nouveau sénateur est soumis à un devoir de présence sauf s'il est sous le coup d'un congé ou d'une suspension. Il doit aussi se conformer aux dispositions du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs. *Le présent chapitre couvre la teneur de la déclaration et du serment requis de tout nouveau sénateur. Il présente aussi l'organisation structurelle du Sénat, du Président aux dirigeants politiques en passant par les comités internes.*

1. SÉNATEURS

Dans le premier chapitre, il a été question du nombre de sénateurs, de leur répartition selon les provinces et territoires ainsi que des exigences à satisfaire pour devenir et demeurer sénateur. Les sénateurs sont nommés par le gouverneur général sur l'avis du premier ministre et doivent satisfaire à certains critères touchant la propriété, la valeur nette des biens possédés, le lieu de résidence et la citoyenneté. Un sénateur demeure en poste jusqu'à l'âge de 75 ans sauf en cas de démission, de décès ou que son siège soit déclaré vacant.[1]

Les nouveaux sénateurs : nomination, Déclaration des qualifications exigées et assermentation ou déclaration solennelle

Les sénateurs sont nommés au Sénat par bref, par le gouverneur général, sous le grand sceau du Canada, à partir de la date indiquée sur le bref[2]. Avant d'assumer leurs fonctions, les nouveaux sénateurs doivent présenter une Déclaration des qualifications exigées suivant la formule figurant à la Cinquième Annexe de la *Loi constitutionnelle de 1867*[3]. Habituellement, cette déclaration est signée en présence du greffier du Sénat ou du légiste et conseiller parlementaire, chacun étant commissaire chargé de recevoir et d'attester cette déclaration.

---

1 *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 29(2).

2 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 24. Voir, à l'annexe A du présent chapitre, un exemple de nomination d'un sénateur représentant un territoire ou une province autre que le Québec et, à l'annexe B, un exemple de nomination d'un sénateur représentant une division du Québec.

3 Le texte de la déclaration se trouve à l'annexe C du présent chapitre.

Assermentation

La cérémonie d'assermentation d'un nouveau sénateur a lieu dans la salle du Sénat[4], habituellement au début d'une séance. Le Président informe le Sénat que le greffier du Sénat a reçu un certificat indiquant que la personne qui y est nommée a été appelée au Sénat et qu'elle attend d'y être présentée. Le nouveau sénateur est accompagné jusqu'au bureau par le leader de son parti au Sénat et un autre sénateur. Le greffier au Bureau lit alors le bref, puis le greffier du Sénat invite le nouveau sénateur à prêter son serment d'allégeance. Le texte du serment, qui se trouve à la Cinquième Annexe de la *Loi constitutionnelle de 1867*, se lit comme suit :

> Je, _____, jure que je serai fidèle et porterai vraie allégeance à Sa Majesté la reine Elizabeth Deux[5].

La *Loi constitutionnelle de 1867* fait uniquement mention d'un serment, mais la quatrième édition du Beauchesne indique ce qui suit :

> En conformité des instructions adoptées le 15 juin 1905 aux termes du *Royal Sign Manual and Signet*, le Gouverneur général a le pouvoir de recevoir le serment d'allégeance ou la déclaration de personnes qui doivent occuper des postes de confiance au Canada, sous la forme prescrite par une loi adoptée au cours des trente et unième et trente-deuxième années du règne de la reine Victoria, et qui a pour titre : « Loi tendant à modifier la loi sur les serments promissoires. » La déclaration, même si l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'en dit rien, est admise aux termes des instructions ci-dessus mentionnées[6].

L'article 3 de la *Loi sur les serments d'allégeance*[7] dispose que :

> Les personnes autorisées par la loi à faire une affirmation solennelle au lieu de prêter serment dans les affaires civiles peuvent faire, devant l'autorité compétente, une affirmation solennelle d'allégeance dans les mêmes termes, compte tenu des adaptations de circonstance, que ceux du serment d'allégeance. Cette affirmation a alors le même effet que le serment.

Lorsqu'un nouveau sénateur choisit de faire une affirmation solennelle, le texte à utiliser est le suivant :

> Je, _____, déclare et affirme solennellement, sincèrement et véritablement que je serai fidèle et porterai vraie allégeance à Sa Majesté la reine Elizabeth Deux[8].

En prêtant serment ou en faisant une affirmation solennelle, le sénateur promet fidélité à la reine et

> … il prête aussi allégeance aux institutions qu'elle représente et notamment au principe de la démocratie. Le [sénateur] s'engage ainsi à servir les meilleurs intérêts du pays. Le serment qu'il prête, ou l'affirmation solennelle qu'il fait, sert à lui rappeler tout le poids des obligations et des responsabilités qu'il assume[9].

---

4 À au moins une occasion, le serment a été prêté à l'extérieur de la salle du Sénat en présence du greffier du Sénat, et le Sénat en a été informé par le Président (*Journaux du Sénat*, 3 octobre 1990, p. 1804).

5 Il est question à la Cinquième Annexe de la Reine Victoria, mais on y précise que le nom du roi ou de la reine régnant au moment de l'assermentation devra être inséré.

6 Beauchesne, 4e éd., ¶15, p. 13. La loi en question est une loi britannique, ch. 72, 31e et 32e années du règne de Victoria.

7 *Loi sur les serments d'allégeance*, L.R.C. (1985), ch. O-1.

8 Voir O'Brien et Bosc, p. 200.

9 O'Brien et Bosc, p. 199-200.

Après avoir prêté serment ou fait une affirmation solennelle, le sénateur signe une version écrite du serment ou de l'affirmation. Le sénateur ne peut en aucun cas, ni à aucune des étapes, modifier le texte établi ou y ajouter des mots[10]. Le Président souhaite la bienvenue au nouveau sénateur, lequel prend ensuite place à son siège.

Le Sénat ayant un caractère permanent – sa composition n'étant modifiée que graduellement par les démissions, les retraites et les décès –, un sénateur en demeure toujours membre, que le Parlement soit en session, prorogé ou dissous.

Une fois sénateur

Devoir de présence et justification des absences

En vertu de l'article 15-1(1) du Règlement, chaque sénateur est tenu de se conformer à l'ordre d'assister aux séances du Sénat « afin de fournir son avis et son aide dans les affaires du Canada, en passant outre à toute difficulté ou excuse ». Toutefois, l'article 15-1(3) reconnaît qu'un sénateur peut s'absenter des séances en raison d'un engagement public ou officiel, ou pour cause de maladie, et peut également s'absenter pendant les 21 jours par session permis pour des raisons personnelles. Pour chaque séance additionnelle dont le sénateur est absent, une somme de 250 $ est déduite de son indemnité de session si son absence n'a pas pour cause un engagement public ou officiel, ou la maladie[11].

Conformément à l'article 15-1(2) du Règlement, lorsqu'un sénateur n'a pas fait acte de présence aux séances du Sénat durant deux sessions consécutives, le greffier du Sénat est tenu d'en faire rapport au Sénat et « celui-ci détermine le plus tôt possible si le siège du sénateur doit être déclaré vacant pour cause d'absence ».

Présence

Les noms des sénateurs présents à chaque séance du Sénat figurent depuis l'origine du Sénat dans les *Journaux du Sénat*. Depuis 1998, après l'adoption de la Politique relative à la présence des sénateurs, dont il est question ci-dessous, les Journaux présentent une seconde liste, indiquant la « participation aux travaux » (cette liste énumère aussi tous les sénateurs qui ont assisté à la séance).

En 1990, un registre des présences et activités des sénateurs a été créé pour accroître la transparence et assurer une meilleure reddition des comptes[12]. Des modifications substantielles ont ensuite été apportées aux directives visant la consignation de l'activité des sénateurs au moment de l'adoption, en 1998, de la Politique relative à la présence des sénateurs[13]. L'objectif de cette politique est triple :

---

10 Voir, par exemple, les *Débats du Sénat*, 18 avril 2002, p. 2628.

11 Article 15-1(3) du Règlement. La disposition prévoyant 21 jours de congé sans déduction de l'indemnité de session est fondée sur l'art. 57 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1. Le par. 57(1) de la loi prévoit une déduction de 120 $, mais le Sénat, en vertu de l'article 15-1(3) du Règlement, a exercé son pouvoir de renforcer cette exigence (voir l'art. 59 de la loi).

12 Voir le quatrième rapport du Comité permanent du Règlement et de la procédure, présenté le 10 mai 1990 (*Journaux du Sénat*, p. 935-937) et adopté le 24 mai 1990.

13 Voir le cinquième rapport du Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure, présenté le 3 juin 1998 (*Journaux du Sénat*, p. 754-761) et adopté le 9 juin 1998 (quelques ajustements mineurs one été apportés à la politique depuis).

- vérifier le respect par les sénateurs de l'exigence de présence énoncée dans le paragraphe 31(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*;
- satisfaire au paragraphe 65(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada* qui dispose que chaque sénateur doit fournir un bordereau de présence mensuel signé;
- donner une idée juste du temps travaillé par les sénateurs pour le compte des Canadiens[14].

En vertu de la politique, il incombe au greffier du Sénat de tenir un Registre des présences des sénateurs où sont inscrits certains renseignements pour chaque jour des mois où le Sénat est en session, notamment si le Sénat a siégé, si chacun des sénateurs a participé aux travaux, avait un engagement public ou était absent pour cause de maladie, de même que le nombre de réunions de comité auxquelles chacun des sénateurs a assisté. Le registre est un document public qui peut être consulté pendant les heures de bureau habituelles[15].

La politique établit une distinction entre la participation aux travaux et un engagement public. La participation aux travaux s'entend[16] :

- d'une présence à une séance du Sénat;
- d'une présence à une réunion d'un comité autorisé par le Sénat à siéger dans la région de la capitale nationale pendant que le Sénat siège ou à se déplacer ou siéger à l'extérieur de ladite région un jour de séance (cette disposition comprend les réunions formelles de comité et les missions d'études);
- de la participation à une délégation d'une association parlementaire reconnue qui se réunit à l'extérieur de la région de la capitale nationale ou qui est en déplacement un jour de séance;
- de la participation à certains engagements officiels à l'extérieur de la région de la capitale nationale, ou du déplacement nécessité par un tel engagement, un jour de séance[17].

L'engagement public s'entend des engagements publics ou officiels autres que la participation aux travaux.

Les renseignements contenus dans le registre sont tirés des Journaux, des procès-verbaux des comités, de la Direction des affaires internationales et interparlementaires, et des avis écrits reçus des sénateurs[18]. Dans ce dernier cas, le sénateur doit indiquer s'il avait un engagement public ou officiel, la nature de l'engagement ainsi que la date et le lieu où l'activité a eu lieu[19]. Au début de chaque mois, chaque sénateur reçoit un état provisoire de ses présences pour le mois précédent et il a deux semaines pour y rectifier les erreurs ou omissions. Dans les deux semaines suivant la réception de l'état provisoire, ou d'une version corrigée, le sénateur doit signer et retourner le document au greffier du Sénat. Une copie est ensuite versée au Registre des présences des sénateurs et peut être consultée par le public[20].

---

14 Article 1 de la politique.
15 Article 7 de la politique.
16 Paragraphe 8(2) de la politique.
17 Est considéré comme une participation aux travaux l'engagement officiel qui i) ne peut se faire qu'un jour de séance, ii) nécessite l'absence du sénateur de cette séance, et iii) *a*) soit a été autorisé par le Sénat ou un comité du Sénat, *b*) soit fait suite à une demande écrite de la part d'un ministre fédéral de représenter le gouvernement (par. 8(3) de la politique).
18 Par. 3(2) et (3) de la politique.
19 Par. 4(1) de la politique.
20 Art. 9 de la politique.

Congés et suspensions

Bien que les sénateurs aient l'obligation d'assister aux séances dans la plupart des circonstances, le Sénat peut ordonner le congé ou la suspension d'un sénateur s'il l'estime justifié[21]. Le sénateur en congé ou qui fait l'objet d'une suspension ne peut assister aux séances du Sénat ou de ses comités[22]. Le Règlement énonce clairement : « Un congé est accordé aux seules fins de protéger la dignité et la réputation du Sénat et de préserver la confiance du public envers le Parlement[23] ».

Si un sénateur est accusé d'une infraction criminelle pour laquelle il peut être poursuivi par mise en accusation, le Sénat est informé de ce fait le plus tôt possible, soit au moyen d'un avis écrit que le sénateur accusé remet au greffier du Sénat et que ce dernier dépose ensuite sur le bureau, soit par le dépôt par le Président de la preuve de l'accusation fournie par le tribunal[24]. Le sénateur se voit automatiquement accorder un congé du Sénat jusqu'à la première des éventualités suivantes à se produire : le retrait de l'accusation, la suspension des procédures, l'instruction de l'accusation par procédure sommaire ou l'acquittement, la déclaration de la culpabilité ou l'absolution du sénateur[25]. Encore une fois, le Règlement est clair : dans ces circonstances, le congé est accordé afin de protéger la dignité et la réputation du Sénat[26], et il est explicitement reconnu que le sénateur est présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable[27].

Le sénateur qui est déclaré coupable d'une infraction criminelle par mise en accusation est suspendu du Sénat dès la réception de sa sentence, sauf s'il y a absolution[28]. La suspension se poursuit jusqu'à ce que la déclaration de culpabilité soit annulée sur appel, que la sentence soit substituée par une absolution sur appel ou que le Sénat décide si le siège du sénateur est devenu vacant en raison de la condamnation[29]. Le sénateur faisant l'objet d'une suspension ne reçoit pas d'indemnité de session, mais la somme non versée lui sera remboursée si la condamnation est annulée à la suite d'un appel[30]. La suspension entraîne également la perte du droit d'utiliser les ressources du Sénat autrement mises à la disposition du sénateur dans le cadre de ses fonctions parlementaires, notamment au titre des frais de déménagement, de transport, de voyage et de télécommunication[31].

---

21 Le Sénat a accordé un congé à deux reprises (voir *Journaux du Sénat*, 22 juin 2007, p. 1848; et 12 février 2012, p. 1907), et a suspendu quatre sénateurs (voir *Journaux du Sénat*, 19 février 1998, p. 460; et 5 novembre 2013, p. 140-145).

22 Le sénateur qui est en congé ou qui fait l'objet d'une suspension pendant plus longtemps qu'une session complète peut se présenter au Sénat une fois par session, après en avoir donné avis par écrit au greffier du Sénat, afin d'éviter que son siège ne devienne vacant. Le greffier dépose l'avis du sénateur, et ce dernier peut ensuite se présenter le sixième jour de séance après le dépôt (voir l'article 15-2 du Règlement).

23 Article 15-2(2) du Règlement.

24 Article 15-4(1) du Règlement.

25 Articles 15-4(2) et (3) du Règlement.

26 Article 15-2(2) du Règlement

27 Article 15-4(5) du Règlement.

28 Article 15-5(1) du Règlement.

29 Article 15-5(2) du Règlement.

30 Articles 15-3(1) et (3) du Règlement. En vertu de l'article 15-3(4) du Règlement, le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration peut également ordonner que la partie de l'allocation payable du sénateur soit retenue avant la sentence si le sénateur est déclaré coupable d'une infraction criminelle par mise en accusation.

31 Article 15-3(1) du Règlement. En vertu de l'article 15-4(6) du Règlement, le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration peut également suspendre l'accès à toutes ou partie de ces ressources dans le cas d'un sénateur qui est en congé en raison d'accusations criminelles.

Perte de siège au Sénat

Un sénateur peut perdre son siège au Sénat pour l'un ou l'autre des motifs suivants[32] :

- si, durant au moins deux sessions consécutives, il manque d'assister aux séances du Sénat[33];
- s'il prête un serment d'allégeance à une puissance étrangère;
- s'il déclare faillite;
- s'il est reconnu coupable de trahison ou condamné pour félonie ou pour un « crime infamant »;
- s'il cesse de satisfaire aux exigences relatives au lieu de résidence et à la propriété.

La décision à cet égard incombe au Sénat[34].

Démission d'un sénateur

Bien que les sénateurs demeurent normalement en poste jusqu'à l'âge de 75 ans, ils peuvent renoncer à leur siège de leur plein gré en remettant leur démission par écrit au gouverneur général[35].

Décès d'un sénateur

Lorsqu'un sénateur en poste décède, le Président annonce la nouvelle au Sénat dès l'ouverture des portes de la Chambre ou à la première occasion s'il est informé du décès pendant la séance. Le Président demande alors aux sénateurs d'observer une minute de silence. Il arrive souvent que cela soit suivi immédiatement de la présentation d'une motion portant levée de la séance du Sénat[36]. En outre, il est fréquent que le Sénat ne siège pas le jour des funérailles d'un sénateur afin de permettre à ses collègues d'y assister[37]. À la demande d'un des leaders au Sénat, et en vertu de l'article 4-3(1) du Règlement, des hommages peuvent être rendus dans la salle du Sénat à la mémoire du sénateur décédé.

Indemnité de session et autres

Les sénateurs reçoivent une indemnité de session en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, et ceux d'entre eux qui occupent certains postes particuliers reçoivent un traitement additionnel[38]. Un sénateur peut renoncer à son indemnité avec l'autorisation du Sénat, ou encore la remettre totalement ou en partie à Sa Majesté du chef du Canada[39].

---

32 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 31.

33 La dernière fois où le siège d'un sénateur a été déclaré vacant pour cause d'absence aux séances remonte à 1915. Chaque fois qu'un siège a été déclaré vacant pour cette raison, la décision faisait suite à un rapport du Comité des Usages et Coutumes du Sénat et des Privilèges du Parlement. Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 13 avril 1915, p. 224-225.

34 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 33.

35 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 30.

36 Voir, par exemple, les *Débats du Sénat*, 9 février 2012, p. 1128; 13 juin 2006, p. 493 (dans ce cas-ci, le Sénat ne s'est pas ajourné après la minute de silence); 1er octobre 2002, p. 9; et 28 février 2001, p. 195.

37 Voir, par exemple, les *Débats du Sénat*, 13 juin 2006, p. 496.

38 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 60. Ces postes sont ceux de Président, Président intérimaire, leaders et leaders adjoints du gouvernement et de l'opposition, whips du gouvernement et de l'opposition, et présidents et vice-présidents des comités permanents et spéciaux (à l'exception des coprésidents du Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement).

39 *Règlement administratif du Sénat*, 4:01, art. 2 et 3.

Le Sénat assume les frais de déplacement d'un sénateur pour des fonctions parlementaires au cours d'une session entre son lieu de résidence et Ottawa. Le sénateur se voit attribuer un bureau dans la Cité parlementaire ainsi que des fonds pour son fonctionnement. Par ailleurs, chaque sénateur reçoit des fonds pour s'assurer les services d'adjoints administratifs, de recherche et autres, qui travaillent sous sa direction. Enfin, lorsqu'il quitte son bureau, un sénateur a droit aux services d'un adjoint pendant deux mois, au plus, pour l'aider à fermer son bureau.

Nouvelle Déclaration des qualifications exigées

Au cours des vingt premiers jours de séance de la première session de chaque législature, chaque sénateur doit remplir une nouvelle Déclaration des qualifications exigées[40] suivant la formule figurant à la Cinquième Annexe de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La déclaration est remise au greffier du Sénat qui, à l'expiration de la période de 20 jours, dépose sur le bureau la liste des sénateurs qui se sont conformés à cette exigence[41].

Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs

Les sénateurs doivent se conformer aux dispositions du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* portant sur la divulgation des intérêts personnels. À cet égard, ils peuvent consulter le conseiller sénatorial en éthique qui est responsable de l'administration et de l'interprétation du code.

Le paragraphe 12(1) du code prévoit ce qui suit :

- le sénateur doit déterminer s'il y a des motifs raisonnables de croire que lui-même ou un membre de sa famille a des intérêts personnels qui pourraient être visés dans l'étude d'une question dont le Sénat ou un comité dont il est membre est saisi;
- s'il croit que de tels intérêts existent, le sénateur est tenu de déclarer verbalement ou par écrit, la nature générale des intérêts en question; telle déclaration doit être faite au plus tard à la première occasion où le sénateur assiste à l'examen de la question;
- s'il choisit de faire sa déclaration par écrit, le sénateur la remet au greffier du Sénat (si le Sénat est saisi de l'affaire) ou au greffier du comité (si un comité est saisi de l'affaire);
- au Sénat, le Président fait inscrire la déclaration dans les *Journaux du Sénat*[42];
- en comité, le président du comité la fait consigner au procès-verbal du comité[43], sous réserve de certaines conditions[44].

Toute déclaration est envoyée au conseiller sénatorial en éthique, qui la classe avec le résumé public du sénateur[45]. Un sénateur ne doit normalement faire qu'une déclaration d'intérêts personnels pour que celle-ci soit insérée dans son dossier par le conseiller sénatorial en éthique[46]. Si un sénateur se rend compte ultérieurement de l'existence d'intérêts personnels qui auraient dû être déclarés, le sénateur doit faire sans délai la déclaration requise[47].

---

40 Article 15-6(1) du Règlement.
41 Article 15-6(2) du Règlement.
42 Voir aussi l'article 15-7(1)a) du Règlement.
43 Article 15-7(1)b) du Règlement.
44 Voir le par. 12(4) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* concernant les déclarations faites pendant des séances à huis clos.
45 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 12(3).
46 Voir l'article 15-7(2) du Règlement.
47 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 12(2).

Si la déclaration est faite pendant une séance à huis clos d'un comité, le président du comité et le conseiller sénatorial en éthique doivent obtenir le consentement du Sous-comité du programme et de la procédure (comité directeur) du comité visé avant de faire consigner la déclaration au procès-verbal de la séance ou la faire classer avec le résumé public du sénateur, selon le cas[48]. Les déclarations inscrites dans les procès-verbaux d'un comité sont également publiées dans les *Journaux du Sénat*[49].

« Le sénateur qui a fait la déclaration [des intérêts personnels] relativement à une question dont est saisi le Sénat ne peut prendre part au débat ou aux autres délibérations sur cette question au Sénat[50] ». De même, si un sénateur a fait une déclaration d'intérêts personnels ou s'il a « des motifs raisonnables de croire que lui ou un membre de sa famille a des intérêts personnels qui pourraient être visés par une question dont est saisi un comité », il ne doit pas participer au débat ou aux autres délibérations du comité sur le sujet, et il « est tenu de se retirer du comité pendant toute la durée de ces délibérations[51] ». Cette disposition s'applique que le sénateur soit membre du comité ou non. Cependant, le sénateur n'est pas obligé de démissionner du comité[52].

Si un sénateur est obligé de faire une déclaration, mais ne l'a pas encore faite, il ne peut prendre part au débat ou aux autres délibérations sur la question et, dans le cas des délibérations d'un comité, il est tenu de se retirer du comité pendant toute la durée de ces délibérations[53].

Une fois une déclaration faite, le sénateur peut la rétracter et, le cas échéant, peut participer aux débats et voter[54]. Les rétractions faites au Sénat de même que celles consignées dans les procès-verbaux des comités sont publiées dans les *Journaux du Sénat*[55].

Un sénateur qui a fait une déclaration des intérêts personnels ou qui est tenu d'en faire une mais ne l'a pas encore faite ne peut pas voter sur la question au Sénat, mais peut s'abstenir[56]. Avant tout vote par appel nominal au Sénat, le Président annonce les noms des sénateurs présents qui ont fait une déclaration d'intérêts personnels non suivie d'une rétraction, et ces sénateurs ne sont pas appelés lors du vote, sauf s'ils veulent s'abstenir[57]. Le Président doit également « informer au Sénat, le cas échéant, que le sénateur qui fait l'objet d'un rapport du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs ne peut voter sur toute motion portant sur le rapport[58] ». La même procédure s'applique en comité pour les votes par appel nominal[59].

---

48 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 12(4). Lorsqu'une déclaration faite à huis clos n'a pas été consignée au procès-verbal et classée avec le résumé public du sénateur, elle « n'est valable qu'à l'égard des travaux au cours desquels elle a été faite ou pendant lesquels la question visée a été discutée, et le sénateur fait une autre déclaration dans les plus brefs délais » (*Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 12(5)). Voir aussi l'article 15-7(3) du Règlement.

49 Article 15-7(1)b) du Règlement.

50 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 13(1). Voir aussi l'article 15-7(2)a) du Règlement.

51 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 13(2) et (3). Voir aussi l'article 15-7(2)b) du Règlement.

52 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 13(2).

53 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 13(4).

54 *Code régissant l'éthique et es conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 12(7).

55 Article 15-7(1) du Règlement.

56 *Code régissant l'éthique et es conflits d'intérêts des sénateurs*, art. 14. Voir aussi l'article 15-7(2)a) du Règlement.

57 Article 9-7(1)a) du Règlement.

58 Article 9-7(1)b) du Règlement. Voir aussi l'article 12-30(6) du Règlement de même que le paragraphe 51(5) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*.

59 Article 12-20(2) du Règlement. Cette situation ne devrait pas se produire en comité, puisque les sénateurs qui font une déclaration d'intérêts personnels non suivie d'une rétraction doivent se retirer du comité pendant toute la durée des délibérations sur la question (par. 13(2) du code et l'article 15-7(2)b) du Règlement). Si ces sénateurs sont néanmoins présents lors d'un vote, le président annonce leurs noms, et ils ne sont pas appelés lors du vote, sauf s'ils veulent s'abstenir.

2. ORGANISATION DU SÉNAT

Le Président du Sénat

Le Président est nommé par le gouverneur général[60] sur la recommandation du premier ministre. À la séance suivant sa nomination, le nouveau Président s'assoit dans le fauteuil du greffier du Sénat et informe le Sénat du fait qu'une commission le nommant à la présidence a été délivrée sous le grand sceau du Canada[61]. Le greffier du Sénat lit alors la commission, après quoi le Président est accompagné jusqu'à son fauteuil par les leaders du gouvernement et de l'opposition[62].

Le Président est chargé de présider les séances du Sénat, de rendre des décisions sur les rappels au Règlement et questions de privilège, et de maintenir l'ordre et le décorum[63]. En tant que président de séance, il incombe au Président, à chaque séance du Sénat, d'appeler les rubriques des Affaires courantes ainsi que les points inscrits au Feuilleton des préavis, de donner la parole aux sénateurs qui désirent intervenir, de mettre les questions aux voix et d'annoncer le résultat des votes. Il lit les messages envoyés par le gouverneur général et la Chambre des communes et il présente des visiteurs qui sont dans les tribunes du Sénat.

À certains égards, le rôle du Président est inspiré des fonctions anciennement exercées par le lord chancelier de la Chambre des lords[64]. À l'origine, il était attendu que le Président soit partisan si nécessaire et, de fait, à deux occasions au cours de la période qui suivit la Confédération, le Président fut ministre sans portefeuille[65]. Dans ces circonstances, le Sénat ne confiait pas au Président initialement des pouvoirs particuliers pour appliquer le *Règlement du Sénat*, sauf en cas de manquement à l'ordre soulevé par un sénateur.

Le rôle du Président a évolué pour devenir, de façon générale, moins partisan. En 1906, le Règlement a été modifié afin d'attribuer au Président le rôle de maintenir l'ordre et le décorum et de décider des rappels au Règlement, mais plusieurs années ont été nécessaires avant d'avoir une incidence marquée sur le fonctionnement du Sénat[66]. En 1991, le Sénat investit le Président du pouvoir d'agir de son propre chef afin de maintenir l'ordre et le décorum et d'appliquer le Règlement, et il l'autorisa également à suspendre

---

60 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 34.

61 Un exemple de commission semblable est présenté à l'annexe D du présent chapitre. Voir aussi les *Journaux du Sénat*, 5 mai 2015, p. 1787; 27 novembre 2014, p. 1385; et 3 avril 2006, p. 3.

62 Quatre Présidents sont morts en cours de mandat : l'honorable Pierre Claude Nolin, décédé le 23 avril 2015; l'honorable Georges Parent, décédé le 14 décembre 1942; l'honorable Hewitt Bostock, décédé le 28 avril 1930; et l'honorable Josiah Burr Plumb, décédé le 12 mars 1888. Les Présidents Parent et Bostock sont décédés pendant une longue période d'ajournement du Sénat, et l'introduction d'un nouveau Président a eu lieu dès la prochaine séance. Dans le cas des Présidents Nolin et Plumb, le Sénat s'est réuni quelques jours après leur décès, mais n'a étudié aucune affaire législative avant de lever la séance. À la séance suivante, l'introduction d'un nouveau Président a eu lieu selon les pratiques habituelles.

63 Article 2-1(1) du Règlement.

64 Pour un examen du rôle du Président et de son évolution, se reporter à Dawson.

65 L'honorable Robert Duncan Wilmot fut Président du Sénat du 7 novembre 1878 au 10 février 1880, et ministre sans portefeuille du 8 novembre 1878 au 10 février 1880. L'honorable David Lewis Macpherson fut Président du Sénat du 11 au 15 février 1880, puis du 19 avril 1880 au 16 octobre 1883, et ministre sans portefeuille du 11 février 1880 au 16 octobre 1883.

66 Voir Dawson, p. 29.

une séance pendant au plus trois heures en cas de désordre grave[67]. Les amendements de 1991 ont conféré explicitement un rôle au Président dans la détermination de l'existence d'une question de privilège fondée à première vue[68].

Lorsqu'il le juge nécessaire, le Président peut ordonner que les étrangers, y compris les personnes se trouvant dans les tribunes du public, quittent le Sénat[69]. Est « étranger » quiconque n'est pas un sénateur ou un fonctionnaire du Sénat. En outre, le Président peut modifier ou rayer tout préavis de motion ou d'interpellation qui contient des expressions non parlementaires ou qui contrevient à un article du Règlement ou à une décision du Sénat[70].

Lorsqu'un débat d'urgence est demandé, le Président décide s'il s'agit d'une question urgente et d'importance publique conformément au Règlement[71]. Il est possible d'en appeler au Sénat de la décision du Président[72].

En vertu de l'article 2-3 du Règlement, « [l]e Président peut participer à un débat sauf s'il s'agit d'une question sur laquelle il doit statuer, à savoir un rappel au Règlement, une question de privilège ou une demande de débat d'urgence », mais il doit quitter le fauteuil pour ce faire[73]. Contrairement au Président de la Chambre des communes, qui a une voix prépondérante, le Président du Sénat a une voix délibérative[74] et, donc, il vote avant tous les autres sénateurs. Dans la pratique, cependant, il est rare que le Président prenne part au débat ou à un vote.

Au cours d'une période d'ajournement, s'il est convaincu qu'il y va de l'intérêt public, le Président peut rappeler le Sénat avant la date fixée au moment de la levée de la séance[75]. À l'inverse, s'il est convaincu que l'intérêt public n'exige pas la convocation du Sénat à la date indiquée lors de la levée de la séance, il peut, après consultation avec les leaders du gouvernement, de l'opposition et de tout autre parti reconnu, remettre à une date ultérieure la prochaine séance[76]. En cas d'absence du Président ou de vacance de la présidence, le greffier du Sénat peut exercer ces pouvoirs[77].

Le Président du Sénat occupe le quatrième rang dans l'ordre de préséance du Canada, après le gouverneur général, le premier ministre et le juge en chef de la Cour suprême. Par conséquent, mis à part ses fonctions de président de séance, il est souvent appelé à participer à différentes activités officielles ou protocolaires tant au Canada qu'à l'étranger.

Président intérimaire et absence du Président

Le Président intérimaire est à toutes fins utiles, un vice-président qui assume les fonctions du Président lorsque ce dernier est absent ou qu'il ne peut exercer ses fonctions dans le fauteuil[78], et il est investi des

---

67 Article 2-6 du Règlement.

68 Voir les chapitres 10 et 11 pour plus de détails sur les processus à suivre pour les rappels au Règlement ou les questions de privilège.

69 Article 2-13 du Règlement.

70 Article 5-4 du Règlement.

71 Articles 2-1(1)b) et 8-3(5) du Règlement.

72 Article 2-5(3) du Règlement. Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 31 mars 2009, p. 418-419.

73 Le Président a un pupitre dans la salle du Sénat à partir duquel il peut participer au débat.

74 Article 9-1 du Règlement.

75 Article 3-6(1) du Règlement.

76 Article 3-6(2) du Règlement.

77 Article 3-6(5) du Règlement.

78 Au moment de la Confédération, aucune modalité n'était prévue pour le fonctionnement du Sénat en l'absence du Président. Dans ce cas, celui-ci était donc relevé de ses fonctions et un nouveau Président était nommé, parfois pour quelques jours

mêmes pouvoirs que le Président lorsqu'il occupe le fauteuil[79]. Un candidat à la charge de Président intérimaire est proposé dans un rapport du Comité de sélection au début de chaque session[80], il préside normalement les réunions du comité plénier.

Lorsque le Président et le Président intérimaire sont absents, un autre sénateur peut exercer les fonctions de la présidence. Si leur absence est signalée en début de séance, le greffier du Sénat informe le Sénat de la situation et ce dernier arrête son choix sur un sénateur remplaçant[81]; si le Président doit s'absenter en pleine séance, celui-ci peut alors demander à un autre sénateur d'occuper le fauteuil[82].

Les dirigeants et les structures politiques

Les dirigeants

Le Règlement définit les postes du Leader du gouvernement au Sénat, du Leader de l'opposition au Sénat, ainsi que du Leader d'un autre parti reconnu au Sénat, même s'il n'y a pas eu d'autres partis reconnu au Sénat depuis l'adoption de ces dispositions en 2002[83]. Il revient au groupe politique concerné de décider de la méthode de sélection de ses dirigeants. Les leaders du gouvernement et de l'opposition sont membres d'office du Comité de sélection et de tous les comités permanents et spéciaux, sauf le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs et les comités mixtes[84]. Dans la plupart des cas, les leaders peuvent s'exprimer plus longuement que les autres sénateurs – leur temps de parole étant souvent illimité[85]. Pendant la Période des questions, les questions portant sur les affaires publiques peuvent être adressées au leader du gouvernement[86].

Outre ces dispositions du Règlement, les leaders, comme le mot l'indique, sont des chefs de file au sein de leur caucus respectif.

Les leaders du gouvernement et de l'opposition bénéficient tous deux de l'appui d'un leader adjoint, lequel joue un rôle clé dans les consultations entre les partis et, de façon générale, pour ce qui est d'aider le Sénat à mener ses travaux de manière ordonnée. En l'absence des leaders, les leaders adjoints sont membres d'office du Comité de sélection et de tous les comités permanents et spéciaux, sauf le Comité sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs et les comités mixtes[87].

Chaque parti a un whip, dont la responsabilité générale consiste à tenir les membres du caucus au courant des travaux et du calendrier d'activités du Sénat, des votes prévus et du travail des comités. Il coordonne également de façon générale les présences au Sénat et au sein des comités. De plus, ils exercent normalement, au nom des leaders, le pouvoir de modifier la composition des comités prévu à l'article 12-5 du Règlement. Enfin, ce sont eux qui déterminent où les membres de leur parti siégeront à la

---

seulement. Lorsque le précédent titulaire pouvait reprendre son poste, il était nommé à nouveau Président. Ce système a été appliqué jusqu'en 1895, date où ont été apportées des modifications législatives permettant de nommer temporairement un sénateur à la présidence en cas d'absence forcée du titulaire. Voir Dawson, p. 23.

79 Articles 2-4(2) et (3) du Règlement.

80 Article 12-2(1) du Règlement. Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 2 décembre 2014, p. 1397; 20 novembre 2013, p. 200; et 9 juin 2011, p. 37.

81 Voir le chapitre 4.

82 Article 2-4(1) du Règlement.

83 Voir les définitions à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

84 Article 12-3(3) et annexe III du *Règlement du Sénat*.

85 Voir le chapitre 5 pour des détails sur les limites des temps de parole.

86 Article 4-8(1)a) du Règlement.

87 Article 12-3(3) du Règlement.

Chambre. Ils communiquent tout changement à l'huissier du bâton noir, qui ajuste en conséquence le plan de salle.

Les sénateurs qui occupent certains postes au sein de chaque parti – notamment le leader, le leader adjoint et le whip – sont souvent désignés comme étant les « dirigeants » de ce parti[88]. Ce terme est également employé pour désigner collectivement tous les dirigeants des deux partis.

Ministres au Sénat

Le leader du gouvernement a souvent été un ministre, parfois sans portefeuille. D'autres sénateurs peuvent aussi être nommés au Cabinet, souvent afin d'y représenter une région pour laquelle le parti ministériel n'a que très peu de députés à la Chambre des communes, voire aucun. Le nombre de sénateurs au sein du Cabinet a diminué depuis la Confédération. Le premier Cabinet de Sir John A. Macdonald comptait cinq sénateurs pour 13 membres. Au début des années 1980, le Cabinet de Joe Clark avait trois sénateurs dans un Cabinet plus grand, et le Cabinet de son successeur, Pierre Trudeau, en avait quatre. Il est arrivé par le passé que des sénateurs occupent des postes comme ceux de ministre de la Justice et procureur général du Canada, ministre d'État chargé du Développement économique et ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux. À deux occasions des sénateurs ont occupé le poste de premier ministre : Sir John Abbott (1891-1892) et Sir John Thompson (1894-1896).

Plus récemment, il n'y a eu bien souvent qu'un seul ministre au Sénat (le leader du gouvernement) et, au moment de la rédaction du présent texte, il n'y avait pas de ministre au Sénat. Lorsque le leader du gouvernement n'est pas ministre les projets de loi gouvernementaux peuvent néanmoins être déposés au Sénat en son nom. Il peut aussi être interrogé sur les affaires publiques au cours de la Période des questions, et il accompagne le représentant de la reine lorsque celui-ci est présent au Sénat.

Le leader du gouvernement est le seul ministre qui peut faire partie d'un comité du Sénat. Selon l'annexe III du *Règlement du Sénat*, « il est peu souhaitable d'avoir un ministre, quel qu'il soit, à l'exclusion du leader du gouvernement au Sénat, comme membre des comités du Sénat ».

Comme il est mentionné précédemment, pendant la Période des questions, il est possible d'interroger le leader du gouvernement sur les affaires publiques. De plus, il est possible de poser des questions à d'autres ministres qui siègent au Sénat, mais seulement sur des sujets liés à leurs responsabilités ministérielles[89].

Présidents et vice-présidents de comités

Le président et le vice-président d'un comité assument un important rôle unissant à la fois certaines responsabilités de président de séance avec celles des leaders au Sénat. Le président du comité préside les réunions de comité, et le vice-président le fait en l'absence du président. Les questions concernant les activités d'un comité peuvent être adressées à son président pendant la Période des questions[90]. Enfin, le président d'un comité présente ou dépose les rapports de son comité au Sénat, ou désigne un autre sénateur pour le faire[91]. Le président du comité et le vice-président sont membres du comité directeur et

---

88 Voir la définition à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

89 Article 4-8(1)b) du Règlement. Se reporter également à la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 31 octobre 2006, p. 675-677.

90 Article 4-8(1)c) du Règlement.

91 Article 12-22(2) du Règlement.

participent à l'établissement de l'ordre du jour et au choix des témoins. Pour en savoir plus à propos des présidents et vice-présidents de comités, voir le chapitre 9.

Partis politiques et sénateurs indépendants

Le Règlement fixe les critères auxquels un parti politique doit satisfaire pour être reconnu au Sénat. Il doit :

- à l'origine, compter au moins cinq membres au Sénat et être inscrit à titre de parti enregistré sous le régime de la *Loi électorale du Canada*;
- continuer sans interruption de compter au moins cinq membres au Sénat, qu'il cesse ou non d'être inscrit à titre de parti enregistré sous le régime de la *Loi électorale du Canada*[92].

La plupart des sénateurs siègent en tant que membres du gouvernement ou de l'opposition, bien que certains sénateurs siègent comme indépendants ou appartiennent à un parti ne répondant pas aux critères pour être reconnu comme un parti au Sénat[93]. En outre, un sénateur qui était membre d'un parti au moment de sa nomination peut changer d'affiliation ou décider de siéger comme indépendant. Il peut arriver que des sénateurs se réunissent en caucus, parfois avec des députés.

Les sénateurs qui ne sont pas membres du gouvernement ou de l'opposition peuvent participer à part entière aux travaux du Sénat et être nommés au sein des comités[94].

Les comités internes

Trois comités permanents jouent un rôle essentiel de réglementation interne au Sénat. Ce sont le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration; le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement; et le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs. Pour ces trois comités, il existe des ordres de renvoi permanents et, contrairement aux autres, ils peuvent agir de leur propre initiative dans leurs domaines respectifs, sans qu'un renvoi particulier de la part du Sénat ne soit nécessaire[95].

Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration

Ce comité (souvent désigné comme le Comité de la régie interne) est composé de 15 sénateurs, dont quatre constituent le quorum. Le *Règlement du Sénat* lui confie un vaste mandat l'autorisant à prendre des mesures à l'égard des questions financières et administratives qui touchent l'administration interne du Sénat ainsi que de donner son avis et de statuer, sous réserve du *Règlement administratif du Sénat*, sur la régularité de l'utilisation des ressources du Sénat[96]. Il est aussi chargé de l'application du *Règlement administratif du Sénat* et conseille les sénateurs et l'Administration du Sénat quant à son interprétation.

---

92 Voir la définition de « Parti reconnu » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

93 Même si le parti politique d'un sénateur ne remplit pas les conditions pour être reconnu comme parti au Sénat, cette affiliation est reconnue dans les sources documentaires tenues par le Sénat.

94 Le Comité de sélection a recommandé de façon régulière la nomination de sénateurs indépendants aux comités. Un sénateur indépendant qui est membre d'un comité peut se soumettre volontairement aux dispositions du Règlement concernant les modifications à la composition du comité (voir la décision du Président du 9 mai 2007, *Journaux du Sénat*, p. 1509-1512). Sauf en ce qui concerne les réunions à huis clos du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts, le sénateur qui n'est pas membre d'un comité peut participer aux travaux des comités dont il n'est pas membre avec voix consultative (voir les articles 12-14 et 12-28(2) du Règlement).

95 Voir le chapitre 12 du *Règlement du Sénat* pour les procédures et usages régissant les travaux des comités.

96 Article 12-7(1) du Règlement.

La *Loi sur le Parlement du Canada* attribue au comité tout un éventail de responsabilités liées à l'administration interne du Sénat telles que :

- le pouvoir de conclure des contrats, ententes ou autres arrangements au nom du Sénat ou en son propre nom[97];
- le pouvoir de préparer le budget des dépenses du Sénat[98];
- le pouvoir de s'occuper « des questions financières et administratives intéressant a) le Sénat, ses locaux, ses services et son personnel; et b) les sénateurs[99] ».

« Dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions en vertu de la [*Loi sur le Parlement du Canada*], le comité est placé sous l'autorité du Sénat et est assujetti à ses règles[100] ». En outre, « [l]e Sous-comité du programme et de la procédure peut, si le président du comité estime qu'il y a urgence, exercer les pouvoirs dont le comité est investi en vertu de la ... loi[101] ».

Le comité peut également, par règlement, régir certaines questions[102] et il a compétence exclusive pour statuer sur la régularité de l'utilisation – passée, présente ou prévue – par les sénateurs de fonds, de biens, de services ou de locaux mis à leur disposition. Les sénateurs peuvent demander au comité d'émettre un avis au sujet de l'utilisation des fonds, des biens, des services ou des locaux en question[103].

Contrairement aux autres comités, celui de la régie interne continue d'exister et de fonctionner « en cas de prorogation ou de dissolution du Parlement… tant que le Sénat n'a pas constitué le nouveau comité[104] ».

Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

Formé de 15 sénateurs, dont quatre constituent le quorum, ce comité a compétence pour proposer des modifications au *Règlement du Sénat* de sa propre initiative. Le comité peut aussi examiner tout cas de privilège dont le Sénat le saisit, ainsi que des questions relatives aux ordres et pratiques du Sénat, et aux privilèges du Parlement de façon plus générale[105]. Parfois, des projets de loi ont été également renvoyés au comité[106].

Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs

Ce comité est composé de cinq membres, dont trois constituent un quorum. La nomination de ses membres n'est pas, comme pour les autres comités permanents, recommandée par le Comité de sélection. Le paragraphe 35(4) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* dispose plutôt que :

---

97 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 19.2.
98 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 19.4.
99 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 19.3.
100 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, par. 19.1(4).
101 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, par. 19.1(5).
102 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 19.5.
103 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 19.6.
104 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, par. 19.1(2).
105 Article 12-7(2) du Règlement. Pour les cas de privilège, voir l'article 13-6(1) du Règlement.
106 Par exemple, le projet de loi S-207, Loi modifiant la Loi sur les conflits d'intérêts (cadeaux), a été renvoyé au comité le 8 mai 2014. Précédemment le projet de loi S-219, Loi modifiant la Loi sur les relations de travail au Parlement, a été renvoyé au comité le 31 mai 2007, alors que le 26 février 2004, le Sénat lui a renvoyé le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence.

> Au début de la session, deux membres du Comité sont élus par scrutin secret par les sénateurs du caucus du gouvernement et deux membres sont élus par scrutin secret par les sénateurs du caucus de l'opposition; le cinquième membre est élu par une majorité des quatre autres membres après l'élection du dernier de ceux-ci.

Le leader du gouvernement présente ensuite une motion au Sénat, qui doit être appuyée par le leader de l'opposition, sur la composition de l'ensemble du comité. Cette motion est réputée adoptée sans débat ni vote[107]. Une motion semblable est présentée pour toutes les substitutions dans la composition du comité. En cas de vacance au sein du comité, le nouveau membre est élu de la même façon que le membre qu'il remplace[108]. Les leaders et leaders adjoints ne sont pas membres d'office de ce comité et n'ont aucune autorité pour en modifier la composition[109]. Le président du comité doit être élu par au moins quatre de ses membres[110].

Le comité dirige de façon générale le conseiller sénatorial en éthique. Il assume aussi la responsabilité « de s'occuper, de sa propre initiative, des questions ayant trait au *Code régissant [l'éthique et] les conflits d'intérêts des sénateurs*, notamment les formulaires destinés aux sénateurs pour l'application de ce code, sous réserve de la compétence générale du Sénat[111] ». Le comité doit aussi procéder tous les cinq ans à un examen exhaustif du code, de ses dispositions et de son application, puis en faire rapport au Sénat[112].

Le code dispose que, à compter de la prorogation ou de la dissolution du Parlement et jusqu'à ce que les membres du nouveau comité soient nommés, une autorité intersessionnelle chargée de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs, composée des membres qui faisaient partie du comité, dirige de façon générale le conseiller sénatorial en éthique[113] et « exerce toute autre fonction du Comité que celui-ci lui délègue par voie de résolution[114] ».

En vertu de l'article 12-31 du Règlement, « [p]endant une période d'ajournement du Sénat, un rapport du comité peut être déposé auprès du greffier du Sénat; ce rapport est alors réputé avoir été présenté au Sénat à la séance suivante ». Des procédures spéciales régissent la façon dont le Sénat traite d'un rapport sur la conduite d'un sénateur présenté aux termes du code[115].

Administration du Sénat

Le Sénat bénéficie pour ses travaux du soutien d'une administration strictement impartiale. Cette administration offre ainsi au Sénat et aux comités le soutien administratif, logistique, procédural et stratégique dont ils ont besoin pour fonctionner efficacement. L'administration relevait du greffier du Sénat mais, en janvier 2015, une réorganisation temporaire a eu lieu. Suite à cette réorganisation elle relève actuellement d'un Comité exécutif formé du greffier du Sénat, du légiste et conseiller parlementaire, et du dirigeant principal des services corporatifs.

---

107 Article 12-27(1) du Règlement et par. 35(5) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*.
108 Article 12-27(1) du Règlement et par. 35(8) du *Code régissant l'éthique et es conflits d'intérêts des sénateurs*.
109 Articles 12-3(3) et 12-27(1) du Règlement et par. 35(3) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*.
110 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 35(6).
111 Article 12-7(16) du Règlement. Se reporter également au *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, art. 37.
112 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, art. 53.
113 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, art. 38 à 40.
114 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 40(2).
115 Voir l'article 12-30 du Règlement et le chapitre 9.

Les hauts fonctionnaires de la salle du Sénat et les greffiers au Bureau

Greffier du Sénat et greffier des Parlements

Le greffier du Sénat, qui est également greffier des Parlements, est le greffier en chef au Bureau et principal conseiller du Sénat en matière de procédure. Le greffier rend compte au Sénat par l'entremise du Président et du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Le greffier du Sénat a un rang équivalant à celui de sous-ministre et est nommé par le gouverneur en conseil en vertu de l'alinéa 130*b*) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Dans la liste protocolaire établie par le ministère du Patrimoine canadien, le greffier du Sénat occupe le second rang parmi les hauts fonctionnaires de la fonction publique après le greffier du Conseil privé. À ce titre, le greffier est appelé à participer à diverses fonctions officielles et diplomatiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement.

En sa qualité de greffier des Parlements[116], les principales fonctions du greffier du Sénat sont les suivantes :

- organiser et conserver les archives du Parlement;
- assurer l'accès aux archives et la délivrance de copies de celles-ci en conformité avec la loi ou les usages.

Au cours des séances du Sénat, le greffier du Sénat tient la minute du greffier[117] qui sert de base aux *Journaux du Sénat* et conseille le Président ainsi que l'ensemble des sénateurs en matière de procédure.

Légiste et conseiller parlementaire

Le légiste et conseiller parlementaire est le premier conseiller juridique du Sénat. Il exerce des fonctions d'avocat parlementaire, de rédacteur législatif, de juriste et d'avocat de l'organisation. De plus, le légiste compte parmi les greffiers au Bureau. Il fournit des conseils juridiques et des services de rédaction législative au Sénat, à ses comités et aux sénateurs. Ses principales contributions concernent le droit parlementaire ainsi que les droits et obligations constitutionnels du Sénat et des sénateurs. Son bureau contribue au processus législatif en rédigeant des projets de loi ou des amendements aux projets de loi pour les sénateurs. En outre, le légiste agit comme conseiller juridique auprès de l'Administration du Sénat. Il est nommé en vertu d'une résolution du Sénat sur la recommandation du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Huissier du bâton noir

L'huissier du bâton noir est chargé de coordonner le protocole et la logistique pour certaines cérémonies parlementaires et événements officiels, par exemple l'investiture du gouverneur général, l'ouverture du Parlement et le défilé du Président. Lorsque la présence de la Chambre des communes est requise dans la salle du Sénat (par exemple, pour le discours du Trône ou la cérémonie traditionnelle de la sanction royale), l'huissier se rend à la Chambre des communes pour transmettre ce message. Il gère également le Programme des pages du Sénat et participe à différents programmes de sensibilisation et à des visites de

[116] La fonction de greffier des Parlements date des premiers parlements du règne d'Édouard I.
[117] Il s'agit d'un compte rendu des délibérations du Sénat, écrit à la main, maintenu pour chaque séance.

dignitaires étrangers. Son titre fait référence au bâton d’ébène qui symbolise sa charge. Le titulaire est nommé par décret.

Greffiers au Bureau

Le greffier du Sénat, le greffier principal du Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre et un autre fonctionnaire de l’Administration du Sénat expert en matière de procédure siègent au bureau pendant les séances afin de conseiller le Président et les sénateurs en matière de procédure parlementaire. Les greffiers au Bureau appellent les points inscrits à l’ordre du jour, prennent en note le temps utilisé par les sénateurs au cours du débat et appellent les noms des sénateurs lors des votes par appel nominal.

ANNEXE A : Nomination au Sénat par bref

(Sénateur représentant un territoire ou une province autre que le Québec)

CANADA

[Nom du gouverneur général]
(G.S.)

Elizabeth Deux, par la Grâce de Dieu, REINE du Royaume-Uni, du Canada et de ses autres royaumes et territoires, Chef du Commonwealth, Défenseur de la Foi.

À

Notre fidèle et bien-aimé,
[Nom du sénateur]
de [résidence], dans la province [ou territoire] de [nom de la province ou territoire],

SALUT :

SACHEZ QUE, en raison de la confiance et de l’espoir particuliers que Nous avons mis en vous, autant que dans le dessein d’obtenir votre avis et votre aide dans toutes les affaires importantes et ardues qui peuvent intéresser l’état et la défense du Canada, Nous avons jugé à propos de vous appeler au Sénat du Canada.

ET Nous vous ordonnons de passer outre à toute difficulté ou excuse et de vous trouver en personne, aux fins susmentionnées, au Sénat du Canada en tout temps et en tout lieu où Notre Parlement pourra être convoqué et réuni, au Canada, sans y manquer de quelque façon que ce soit.

EN FOI DE QUOI, Nous avons fait délivrer Nos présentes lettres patentes et y avons fait apposer le grand sceau du Canada.

TÉMOIN :

Notre très fidèle et bien-aimé [nom du gouverneur général], chancelier et compagnon principal de Notre Ordre du Canada, chancelier et commandeur de Notre Ordre du mérite militaire, chancelier et commandeur de Notre Ordre du mérite des corps policiers, gouverneur général et commandant en chef du Canada.

À NOTRE HÔTEL DU GOUVERNEMENT, en Notre ville d’Ottawa, ce [date]ième jour de [mois] de l’an de grâce [année], [numéro]ième de Notre règne.

PAR ORDRE,

[NOM]

Registraire général du Canada

ANNEXE B : Nomination au Sénat par bref

(Sénateur représentant une division de la province de Québec)

CANADA

[Nom du gouverneur général]
(G.S.)

Elizabeth Deux, par la Grâce de Dieu, REINE du Royaume-Uni, du Canada et de ses autres royaumes et territoires, Chef du Commonwealth, Défenseur de la Foi.

À

Notre fidèle et bien-aimé,
[nom du sénateur]
de [résidence], dans la province de Québec,

SALUT :

SACHEZ QUE, en raison de la confiance et de l’espoir particuliers que Nous avons mis en vous, autant que dans le dessein d’obtenir votre avis et votre aide dans toutes les affaires importantes et ardues qui peuvent intéresser l’état et la défense du Canada, Nous avons jugé à propos de vous appeler au Sénat du Canada et Nous vous désignons pour la division de [nom de la division], de Notre province de Québec.

ET Nous vous ordonnons de passer outre à toute difficulté ou excuse et de vous trouver en personne, aux fins susmentionnées, au Sénat du Canada en tout temps et en tout lieu où Notre Parlement pourra être convoqué et réuni, au Canada, sans y manquer de quelque façon que ce soit.

EN FOI DE QUOI, Nous avons fait délivrer Nos présentes lettres patentes et y avons fait apposer le grand sceau du Canada.

TÉMOIN :

Notre très fidèle et bien-aimé [nom du gouverneur général], chancelier et compagnon principal de Notre Ordre du Canada, chancelier et commandeur de Notre Ordre du mérite militaire, chancelier et commandeur de Notre Ordre du mérite des corps policiers, gouverneur général et commandant en chef du Canada.

À NOTRE HÔTEL DU GOUVERNEMENT, en Notre ville d’Ottawa, ce [date]ième jour de [mois] de l’an de grâce [année], [numéro]ième de Notre règne.

PAR ORDRE,

[NOM]

Registraire général du Canada

ANNEXE C : Déclaration des qualifications exigées

(Extrait de la Cinquième Annexe de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
Voir également les articles 15-6(1) et (2) du Règlement)

Je, *A.B.*, déclare et atteste que j'ai les qualifications exigées par la loi pour être nommé membre du Sénat du Canada (*ou selon le cas*), et que je possède en droit ou en équité comme propriétaire, pour mon propre usage et bénéfice, des terres et tenements en franc et commun socage [*ou* que je suis en bonne saisine ou possession, pour mon propre usage et bénéfice, de terres et tenements en franc-alleu ou en roture (*selon le cas*),] dans la province de la Nouvelle-Écosse (*ou selon le cas*), de la valeur de quatre mille piastres, en sus de toutes rentes, dettes, charges, hypothèques et redevances qui peuvent être attachées, dues et payables sur ces immeubles ou auxquelles ils peuvent être affectés, et que je n'ai pas collusoirement ou spécieusement obtenu le titre ou la possession de ces immeubles, en tout ou en partie, dans le but de devenir membre du Sénat du Canada, (*ou selon le cas*,) et que mes biens mobiliers et immobiliers valent, somme toute, quatre mille piastres en sus de mes dettes et obligations.

ANNEXE D : Commission de nomination d’un sénateur à la présidence

CANADA

[Nom du gouverneur général]
(G.S.)

ELIZABETH DEUX, par la Grâce de Dieu, REINE du Royaume-Uni, du Canada et de ses autres royaumes et territoires, Chef du Commonwealth, Défenseur de la Foi.

À

L’honorable [nom du nouveau Président],
sénateur,

SALUT :

SACHEZ QUE, en raison de la confiance particulière que Nous mettons dans votre fidélité, votre intégrité et votre compétence, Nous vous avons constitué et nommé, et Nous vous constituons et nommons, par les présentes, vous,

[nom du nouveau Président]
PRÉSIDENT DU SÉNAT.

IL VOUS appartiendra, à vous, [nom du Président], d’occuper, d’exercer et d’avoir en partage ladite charge de Président du Sénat, à titre amovible, avec tous les pouvoirs, droits, autorisations, prérogatives, bénéfices, émoluments et avantages attachés de droit et de par la loi à cette charge.

EN FOI DE QUOI, Nous avons fait délivrer Nos présentes lettres patentes et y avons fait apposer le grand sceau du Canada.

TÉMOIN :

Notre très fidèle et bien-aimé [[nom du gouverneur général]], Chancelier et Compagnon principal de Notre Ordre du Canada, Chancelier et Commandeur de Notre Ordre du mérite militaire, Chancelier et Commandeur de Notre Ordre du mérite des corps policiers, Gouverneur général et Commandant en chef du Canada.

À NOTRE HÔTEL DU GOUVERNEMENT, en Notre ville d’Ottawa, ce [date]ième jour de [mois] de l’an de grâce [année], [numéro]ième de Notre règne.

PAR ORDRE,

Registraire général du Canada,

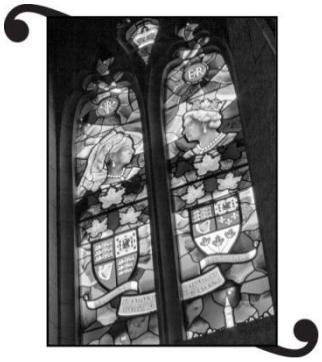
[NOM]

Procureur général du Canada,

[NOM]

CHAPITRE 3

La Couronne, le gouverneur général et le Sénat



Le Canada est à la fois une monarchie constitutionnelle et une démocratie parlementaire. Son Parlement est constitué de trois éléments : la reine, le Sénat et la Chambre des communes. La monarchie constitutionnelle signifie que la reine, en tant que chef de l'État, incarne la continuité de celui-ci et agit toujours sur avis ministériel. Pour des raisons d'ordre pratique, la reine est représentée par le gouverneur général, qui veille aux affaires courantes de Sa Majesté au Canada. Le gouverneur général est nommé par la reine sur l'avis du premier ministre. Ses fonctions parlementaires consistent à convoquer le Parlement après chaque élection générale, à ouvrir chaque session d'une législature en lisant le discours du Trône, et à octroyer la sanction royale aux projets de loi adoptés par le Sénat et la Chambre des communes. Le présent chapitre passe en revue les principales interventions du gouverneur général dans la vie du Sénat et s'attarde sur les modalités entourant la sanction royale.

Les fonctions parlementaires du gouverneur général consistent notamment à convoquer le Parlement après chaque élection générale, ouvrir une session en lisant le discours du Trône et octroyer la sanction royale aux projets de loi adoptés par le Sénat et la Chambre des communes. Les deux dernières activités (à l'exception des fois où la sanction royale est signifiée par déclaration écrite[1]) se déroulent dans le cadre de cérémonies pour lesquelles le Parlement (le gouverneur général en tant que représentant de la reine, le Sénat et la Chambre des communes) est réuni dans la salle du Sénat. L'installation d'un nouveau gouverneur général a également lieu dans la salle du Sénat.

Si le gouverneur général ne peut s'acquitter de ses fonctions pour cause de décès, d'incapacité, d'absence ou de révocation, les pouvoirs rattachés à sa charge sont confiés temporairement au juge en chef de la Cour suprême, qui agit à titre d'administrateur du gouvernement[2].

Tous les juges de la Cour suprême sont régulièrement désignés suppléants du gouverneur général. Ils sont alors investis de toutes les attributions normalement dévolues au gouverneur général, à l'exception du pouvoir de dissoudre le Parlement. Le gouverneur général peut également désigner d'autres personnes à

---

1 Pour une description détaillée des deux méthodes d'octroi de la sanction royale, voir la section sur la sanction royale ci-dessous.

2 *Lettres patentes constituant la charge de gouverneur général du Canada (1947)*, L.R.C. (1985), Appendice II, n° 31, art. VIII.

titre de suppléants, et peut limiter les pouvoirs que ses suppléants peuvent exercer[3]. Les juges peuvent représenter le gouverneur général à l'ouverture d'une nouvelle législature et aussi accorder la sanction royale à des projets de loi[4].

1. OUVERTURE D'UNE NOUVELLE LÉGISLATURE

L'ouverture d'une législature[5] signale le début officiel des travaux du nouveau Parlement constitué après une élection générale. Les trois composantes du Parlement, c'est-à-dire la reine représentée par le gouverneur général, le Sénat et la Chambre des communes, y participent. Comme une législature comporte habituellement, mais pas toujours, deux sessions ou plus, l'ouverture d'une législature marque également l'ouverture de la première session de cette législature.

La proclamation qui dissout l'ancien Parlement en vue d'une élection générale s'accompagne toujours de deux autres proclamations. La première est consacrée à l'émission des brefs d'élection pour la Chambre des communes. La seconde fixe une journée pour la convocation du nouveau Parlement après l'élection. Toutefois, cette date peut être avancée ou reportée en vertu d'une proclamation subséquente du gouverneur général, sur l'avis du nouveau Cabinet, dans la mesure où est satisfaite l'exigence constitutionnelle que le Parlement se réunisse au moins une fois tous les 12 mois[6]. Depuis 1930, la proclamation servant à convoquer le Parlement indique non seulement la date, mais aussi l'heure de la convocation.

Le texte suivant est un extrait d'une proclamation initiale convoquant le Parlement, émise au moment de la dissolution :

> « À TOUS CEUX à qui les présentes parviennent ou qu'icelles peuvent de quelque manière concerner,
>
> *Salut :*
>
> Proclamation
>
> Attendu qu'il est Notre désir de Nous rencontrer aussitôt que faire se pourra avec Notre peuple du Canada et d'obtenir son avis au Parlement;
>
> Nous, sur et avec l'avis de Notre Premier Ministre du Canada, par les présentes sommons la Chambre des communes du Canada de se réunir en Notre ville d'Ottawa, le [date], pour y entrer en conférence et traiter avec le Sénat du Canada ».

---

3 Le 15 décembre 2011 et le 23 juillet 2012 respectivement, le secrétaire et le sous-secrétaire du gouverneur général ont eux aussi été désignés suppléants du gouverneur général et se sont vu confier toutes les attributions dévolues au gouverneur général, à l'exception du pouvoir de dissoudre, de convoquer et de proroger le Parlement, de nommer les membres du Cabinet et de signifier la sanction royale dans le cadre d'une cérémonie traditionnelle (*Journaux du Sénat*, 16 décembre 2011, p. 793-794; et 21 juin 2013, p. 2726-2727).

4 Les commissions constituant les suppléants du gouverneur général sont déposées au Sénat. Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 21 juin 2013, p. 2726-2727. Elles ne sont pas déposées à la Chambre des communes.

5 Pour de plus amples renseignements sur certains éléments de forme et de procédure entourant l'ouverture d'une législature et des sessions subséquentes, voir la décision du Président du 29 octobre 2002, *Journaux du Sénat*, p. 123-127.

6 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 5.

Le texte suivant est un extrait d'une proclamation subséquente reportant la date de convocation du Parlement :

> « À Nos bien-aimés et fidèles SÉNATEURS du Canada et aux DÉPUTÉS à la Chambre des communes du Canada, et à tous et chacun de vous,
>
> *Salut :*
>
> Proclamation
>
> Attendu que, aux termes de Nos proclamations [date], Nous avons dissous le [numéro] Parlement du Canada et enjoint la Chambre des communes à se réunir en Notre ville d'Ottawa, [date], afin d'y entrer en conférence et d'y traiter avec le Sénat du Canada,
>
> Sachez que, pour des motifs variés et eu égard au bien-être de Nos bien-aimés sujets, Nous avons jugé à propos, sur l'avis de Notre Premier Ministre du Canada :
>
> a) de vous dispenser de vous présenter à cette date;
> b) de vous enjoindre de Nous rencontrer, le [date], en Notre Parlement du Canada, en Notre ville d'Ottawa, pour considérer la situation et le bien-être du Canada et pour y remplir les fonctions nécessaires ».

Le texte suivant est un extrait d'une proclamation subséquente fixant la date et l'heure de convocation du Parlement :

> « À Nos bien-aimés et fidèles SÉNATEURS du Canada et aux DÉPUTÉS à la Chambre des communes du Canada et à tous ceux que les présentes peuvent de quelque manière concerner
>
> *Salut :*
>
> Proclamation
>
> Attendu que Notre Parlement du Canada a été dissous le [date];
>
> À ces causes, par les présentes, Nous commandons à chacun de vous ainsi qu'à tout autre intéressé de vous trouver personnellement en Notre ville d'Ottawa, le [date] à [heure] pour l'EXPÉDITION DES AFFAIRES et pour traiter, délibérer et décider des questions que Notre Parlement du Canada, par la Grâce de Dieu, peut ordonner ».

Qu'il s'agisse d'une nouvelle législature ou d'une session subséquente, l'ouverture d'une session peut s'effectuer de deux manières, qui se distinguent essentiellement par leur envergure. Pour une ouverture de grande envergure – souvent appelée une ouverture avec bancs – l'aménagement du Sénat est modifié. Tous les pupitres des sénateurs sont enlevés et des bancs sont ajoutés pour faire place tant aux sénateurs qu'aux dignitaires, qui comprennent le juge en chef et les juges puînés de la Cour suprême, les ex-premiers ministres, les lieutenants-gouverneurs des provinces, les membres du Conseil privé, les représentants du corps diplomatique et les conjoints. Les deux tribunes du Sénat sont réservées à d'autres invités et un espace additionnel est habituellement prévu dans le foyer du Sénat ou dans une salle de comité située à proximité, où la cérémonie peut être suivie à la télévision.

Pour une ouverture d'envergure plus modeste – souvent appelée une ouverture avec pupitres – par contre, il n'est pas nécessaire de modifier la disposition des sièges du Sénat et de remplacer les pupitres des sénateurs par des bancs, puisqu'il y a moins d'invités. Cette liste restreinte d'invités comprend normalement le juge en chef et les juges puînés de la Cour suprême, les doyens du corps diplomatique, le chef du Protocole du Canada ainsi que les invités du gouverneur général et du premier ministre.

C'est au Président du Sénat qu'il incombe d'établir, après les consultations appropriées, la liste des invités pour toutes les ouvertures. La décision concernant l'envergure d'une cérémonie d'ouverture relève du pouvoir discrétionnaire du premier ministre.

Depuis 1986, l'ouverture de la première session d'une législature se déroule sur deux journées consécutives. Le premier jour, il arrive fréquemment que le Sénat se réunisse pendant à peu près 30 minutes avant le moment fixé pour la réunion du Parlement afin de régler des formalités ne nécessitant aucune décision. Ces formalités comprennent la réception d'un message de Rideau Hall confirmant le moment de l'arrivée du gouverneur général, la reconnaissance d'un Président du Sénat nouvellement nommé, et l'assermentation de nouveaux sénateurs. Ces travaux terminés, la séance du Sénat est suspendue afin d'attendre l'arrivée du suppléant du gouverneur général (soit un juge de la Cour suprême). Après l'arrivée du suppléant du gouverneur général, le Président ordonne à l'huissier du bâton noir de se rendre à la Chambre des communes afin d'en convoquer les députés au Sénat. À leur arrivée, le Président adresse ces mots aux sénateurs et aux députés :

> *Honorables membres du Sénat,*
> *Membres de la Chambre des communes,*
>
> J'ai reçu l'ordre de vous informer que Son Excellence le Gouverneur général[7] ne juge pas à propos de vous exposer les objets pour lesquels il a convoqué le présent Parlement du Canada, avant que la Chambre des communes ait choisi son Président, suivant la loi; mais demain, [date] à [heure], Son Excellence exposera les objets de la convocation de ce Parlement.

Les députés se retirent ensuite à la Chambre des communes afin d'élire un Président, et le suppléant du gouverneur général quitte les lieux.

Le deuxième jour, le gouverneur général vient à la salle du Sénat pour y lire le discours du Trône[8]. L'huissier du bâton noir est alors dépêché à la Chambre des communes afin de convoquer la Chambre au Sénat. À leur arrivée, le Président de la Chambre des communes se tient debout à la barre du Sénat pour réclamer du gouverneur général la reconnaissance des droits et des privilèges de la Chambre des communes et des députés. Le Président du Sénat répond au nom du gouverneur général que celui-ci « lui accorde, et en toute occasion saura reconnaître, ses privilèges constitutionnels ».

---

7 Le texte utilisé par le Président est adapté en fonction du sexe du gouverneur général. Au moment de la publication, le gouverneur général était Son Excellence le très honorable David Lloyd Johnston, nommé le 8 juillet 2010. Les citations subséquentes dans ce chapitre reflètent le sexe du titulaire du poste en ce moment.

8 À une occasion, la reine Elizabeth II a ouvert la première session d'une législature et lu le discours du Trône (*Journaux du Sénat*, 14 octobre 1957, p. 14-19). À deux autres occasions, l'administrateur du gouvernement (le juge en chef de la Cour suprême) a ouvert la législature et lu le discours en l'absence du gouverneur général (*Journaux du Sénat*, 30 septembre 1974, p. 6-11; et 16 mai 1963, p. 10-14).

Le gouverneur général lit ensuite le discours du Trône, qui ouvre officiellement la première session de la nouvelle législature. Rédigé par le gouvernement, ce discours énonce le programme législatif et stratégique de la session. Pendant la lecture, la coutume exige qu'on s'abstienne de toute forme d'approbation (y compris des applaudissements) ou de désapprobation, car les qualités et les faiblesses du discours seront examinées par la suite, lors du débat sur l'Adresse en réponse au discours du Trône[9]. Le bureau fait place à des sièges pour les juges de la Cour suprême, et la masse est donc tenue par le porteur de la masse à côté du trône[10].

Après la lecture du discours du Trône et le départ des députés de la Chambre des communes, du gouverneur général et des invités, le Sénat entreprend ses activités. Puisqu'il ne peut être saisi officiellement d'aucune affaire avant la fin de la lecture du discours du Trône, aucun *Feuilleton et Feuilleton des préavis*[11] n'est publié pour les deux premières séances d'une législature.

Après le discours du Trône, la première affaire est toujours le dépôt d'un projet de loi symbolique par le leader adjoint du gouvernement[12]. Ce projet de loi est lu immédiatement une première fois, mais il ne fera l'objet d'aucune autre délibération. Cette pratique s'inscrit dans la longue tradition parlementaire qui consiste à affirmer l'indépendance du Sénat par rapport à la Couronne, ainsi que son droit de délibérer sur toute question de son choix sans en référer aux politiques ou orientations annoncées dans le discours du Trône[13]. Au Sénat, le nom du projet de loi symbolique est le même depuis la Confédération : Loi concernant les chemins de fer.

Après le dépôt du projet de loi symbolique, le Président commence à lire un exemplaire du discours du Trône à l'intention des sénateurs[14]. Même si les *Journaux du Sénat* indiquent toujours que le discours a été lu par le Président, normalement ce dernier ne le lit pas au complet car le texte fait l'objet d'une vaste distribution et paraît à la fois dans les *Journaux du Sénat* et les *Débats du Sénat*. Lorsque le Sénat a dispensé le Président de la lecture, celui-ci demande : « Quand étudierons-nous ce discours? » Le leader adjoint du gouvernement présente alors la motion suivante : « Que le discours du Trône que Son Excellence le gouverneur général a prononcé aujourd'hui devant les deux Chambres du Parlement soit mis à l'étude à la prochaine séance ». Immédiatement après l'adoption de cette motion de procédure, il est d'usage que le leader adjoint du gouvernement présente une motion portant création du Comité de sélection[15].

L'Adresse en réponse au discours du Trône

À la séance suivante du Sénat, l'ordre pour l'étude du discours du Trône du gouverneur général est appelé sous Ordre du jour, Affaires du gouvernement, « Motions ». Un sénateur du parti au gouvernement présente ensuite la motion suivante pour une Adresse en réponse au discours du Trône[16] :

---

9 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 29 octobre 2002, p. 125.

10 Tel qu'expliqué au chapitre 4, la masse est le symbole de l'autorité royale, du privilège parlementaire, et de l'autorité du Sénat et de son Président.

11 Le *Feuilleton et Feuilleton des préavis*, l'ordre du jour officiel du Sénat, est discuté plus en détail au chapitre 5.

12 Article 10-1 du Règlement.

13 Bourinot, p. 94.

14 Article 2-2 du Règlement.

15 Pour des renseignements sur le Comité de sélection, voir le chapitre 9.

16 Lorsque le discours du Trône est lu par la reine, il faut modifier en conséquence la motion pour l'Adresse en réponse (*Journaux du Sénat*, 9 novembre 1977, p. 58-59; 10 décembre 1957, p. 256). Elle est également modifiée lorsque l'administrateur du gouvernement (le juge en chef de la Cour suprême) lit le discours en l'absence du gouverneur général (*Journaux du Sénat*, 24 octobre 1974, p. 63; 31 juillet 1963, p. 425-426; et 19 mars 1931, p. 29).

> Que l'Adresse, dont le texte suit, soit présentée à Son Excellence le Gouverneur général du Canada :
>
> À Son Excellence le très honorable [nom du gouverneur général], Chancelier et Compagnon principal de l'Ordre du Canada, Chancelier et Commandeur de l'Ordre du mérite militaire, Chancelier et Commandeur de l'Ordre du mérite des corps policiers, Gouverneur général et Commandant en chef du Canada.
>
> QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE :
>
> Nous, sujets très dévoués et fidèles de Sa Majesté, le Sénat du Canada, assemblé en Parlement, prions respectueusement Votre Excellence d'agréer nos humbles remerciements pour le gracieux discours qu'elle a adressé aux deux Chambres du Parlement.

À l'origine, l'Adresse en réponse se présentait comme une réponse détaillée au contenu du discours, mais depuis 1897 il s'agit d'une résolution d'un seul paragraphe remerciant le gouverneur général de son gracieux discours. L'Adresse peut être débattue et amendée. Le débat a une vaste portée et les sénateurs peuvent s'exprimer sur tous les aspects des propositions du gouvernement. Les amendements à l'Adresse en réponse ont pour effet de remettre en question le gouvernement. Toutefois, au Sénat, les votes sur le discours du Trône ne sont pas des votes de confiance et ne peuvent pas précipiter la chute du gouvernement. À au moins deux reprises, un amendement a été adopté[17].

Les deux premiers sénateurs à prendre la parole au cours du débat sur l'Adresse en réponse sont normalement le parrain de la motion et le sénateur qui l'a appuyée. Ce sont parfois des sénateurs du parti ministériel récemment nommés, qui ne sont pas ministres.

Puisqu'elle relève des Affaires du gouvernement, l'étude de l'Adresse peut demeurer indéfiniment inscrite au Feuilleton. Toutefois, à quelques occasions, le gouvernement a présenté une motion visant à mettre fin au débat le huitième jour de séance où l'ordre aura été débattu[18]. Cette motion peut être débattue et amendée. Elle a été rejetée une fois au moins[19] et retirée à une autre occasion[20].

Une fois que la motion sur l'Adresse en réponse a été adoptée[21], une motion connexe est immédiatement présentée et adoptée afin que l'Adresse « soit grossoyée et présentée à Son Excellence le gouverneur général par l'honorable Président ». Au moment jugé opportun, une cérémonie a lieu à la résidence du gouverneur général pour la présentation de l'Adresse. C'est également à ce moment que le Président de la Chambre des communes présente habituellement l'Adresse adoptée par cette Chambre.

---

17 *Journaux du Sénat*, 9 mai 2006, p. 115-116; et 2 novembre 2004, p. 124-126.

18 Des motions de ce type ont été présentées dès 1968 (*Journaux du Sénat*, 17 septembre 1968, p. 43).

19 *Journaux du Sénat*, 30 avril 1980, p. 66.

20 *Journaux du Sénat*, 14 décembre 1999, p. 283.

21 À au moins deux occasions, la motion relative à l'Adresse en réponse n'a pas été adoptée par le Sénat : lors de la 1re session de la 40e législature (2008) et lors de la 1re session de la 34e législature (1988-1989). Dans les deux cas, les motions ont été débattues, mais n'ont jamais été adoptées car les sessions ont pris fin trop rapidement.

2. OUVERTURE D'UNE NOUVELLE SESSION AU COURS DE LA MÊME LÉGISLATURE

Les événements et travaux entourant l'ouverture d'une nouvelle session d'une même législature s'apparentent de près à ceux qui caractérisent l'ouverture d'une nouvelle législature après une élection générale[22]. La principale différence tient à ce que toutes les activités se déroulent au cours de la même journée, et non sur deux jours, car la Chambre des communes n'a pas à élire un nouveau Président pour les sessions subséquentes à l'intérieur d'une même législature.

3. PROROGATION

Une législature est la période qui s'écoule entre deux élections. En vertu de la Constitution, sa durée maximale est de cinq ans, sauf en cas de guerre réelle ou appréhendée, d'invasion ou d'insurrection, auxquels cas elle peut être prolongée au-delà de cinq ans dans certaines circonstances[23]. Depuis 2007, la *Loi électorale du Canada* prévoit aussi qu'une élection générale doit avoir lieu le troisième lundi d'octobre de la quatrième année civile qui suit le jour du scrutin de la dernière élection générale, à moins qu'il n'y ait eu dissolution anticipée du Parlement.[24]

Chaque législature se divise en sessions. Le nombre de sessions par législature a varié de un à sept. Aucune durée précise n'est fixée pour la session, certaines n'ayant duré que quelques jours, d'autres s'étant prolongées sur quelques années. Chaque session débute par un discours du Trône et se termine par une prorogation (qui met fin aux travaux du Parlement sans déclencher une nouvelle élection générale) ou une dissolution (voir la section consacrée à la dissolution du Parlement). Les gouvernements ont recours aux prorogations afin d'établir un nouveau programme législatif et stratégique ou de dénouer une impasse parlementaire. Le terme « intersession » est souvent utilisé pour désigner la période inactive entre deux sessions.

Il y a lieu de faire la distinction entre une prorogation du Parlement et l'ajournement d'une de ses deux Chambres. Tandis que la Couronne proroge le Parlement sur l'avis du premier ministre, chaque Chambre ajourne ses propres délibérations (c'est-à-dire ses séances) d'un jour à l'autre, et elle peut décider de s'ajourner pendant de plus longues périodes au cours d'une session (par exemple l'ajournement d'été)[25].

La procédure de prorogation

On peut annoncer la prorogation dans la salle du Sénat si celui-ci siège[26], ou au cours d'un ajournement, au moyen d'une proclamation publiée dans la *Gazette du Canada*. Pour une prorogation en personne, le

---

22 Pour de plus amples renseignements sur certaines questions de procédure entourant l'ouverture d'une législature et des sessions subséquentes, voir la décision du Président du 29 octobre 2002, *Journaux du Sénat*, p. 123-127. Bien que ce soit normalement le gouverneur général qui lit le discours du Trône ouvrant une nouvelle session du Parlement, à une occasion, la reine Elizabeth II a ouvert une nouvelle session et lu le discours du Trône (*Journaux du Sénat*, 18 octobre 1977, p. 2-10). À une autre occasion, l'administrateur du gouvernement (le juge en chef de la Cour suprême) a ouvert une nouvelle session et lu le discours en l'absence du gouverneur général (*Journaux du Sénat*, 12 mars 1931, p. 2-5).

23 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 50; et *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 4.

24 *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, art. 56.1.

25 La Chambre des communes a un calendrier de séances, établi sous son Règlement, dans lequel sont inclus les ajournements plus longs tels que celui de l'été. Le Sénat décide de ses ajournements, y compris les ajournements plus longs, cas par cas, mais souvent en tenant compte de l'horaire de séances de la Chambre des communes.

26 Pour la dernière prorogation faite en personne, voir les *Journaux du Sénat*, 30 novembre 1983, p. 3428-3443.

gouverneur général ou son suppléant se rend à la salle du Sénat. À son arrivée, l'huissier du bâton noir reçoit l'ordre de se rendre à la Chambre des communes afin de convoquer les députés au Sénat. Une cérémonie de sanction royale peut avoir lieu avant le discours de prorogation, qui est rédigé par le gouvernement et résume les réalisations de la session. Cette procédure s'apparente à celle utilisée pour le discours du Trône au début d'une session. Une fois le discours terminé, le Président du Sénat lit un message du gouverneur général qui proroge le Parlement et fixe la date et l'heure de l'ouverture de la prochaine session[27]. La tendance récente est de proroger en vertu d'une proclamation pendant un ajournement.

Le texte suivant est un extrait d'une proclamation visant une prorogation, émise pendant l'ajournement des deux Chambres :

> « À Nos bien-aimés et fidèles SÉNATEURS du Canada et aux DÉPUTÉS à la Chambre des communes du Canada, et à tous ceux que les présentes peuvent de quelque manière concerner,
>
> *Salut :*
>
> Proclamation
>
> Attendu que, sur et avec l'avis de Notre Premier Ministre du Canada, Nous avons jugé à propos de proroger le présent Parlement du Canada;
>
> Attendu que l'ajournement du Sénat et de la Chambre des communes rend impossible d'annoncer cette prorogation aux deux Chambres,
>
> Sachez que, sur et avec l'avis de Notre Premier Ministre du Canada, Nous, par Notre présente Proclamation, prorogeons au [date] le présent Parlement du Canada ».

Bien que le Parlement soit prorogé jusqu'à une certaine date, celle-ci peut être avancée ou reculée en vertu d'une proclamation subséquente du gouverneur général sur l'avis du Cabinet, sous réserve que soit respectée l'exigence constitutionnelle d'une réunion du Parlement au moins une fois tous les 12 mois[28]. La durée des prorogations a varié de 1 à 363 jours[29].

4. DISSOLUTION DU PARLEMENT

La dissolution du Parlement met fin officiellement à la législature et donne ensuite lieu à la tenue d'une élection générale. En revanche, la prorogation ne fait que mettre un terme à la session en cours, laquelle est suivie habituellement par une nouvelle session. La convocation, la prorogation et la dissolution d'un Parlement sont des mesures qui relèvent des prérogatives de la Couronne[30], et qui sont prises sur l'avis du premier ministre et proclamées sous le grand sceau du Canada par le gouverneur général[31]. La prorogation et la dissolution font donc intervenir la Couronne et ne résultent pas des décisions des Chambres elles-mêmes.

---

27 Voir les *Journaux du Sénat*, 30 novembre 1983, p. 3443. Voir également O'Brien et Bosc, p. 362.

28 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 5.

29 La période entre la 2e et la 3e session du 34e Parlement a duré une journée, et la période entre la 4e et la 5e session du 1er Parlement a duré 363 jours.

30 *Lettres patentes constituant la charge de gouverneur général du Canada (1947)*, L.R.C. (1985), Appendice II, no 31, art. VI.

31 En juin 1926, le gouverneur général Byng refusa une demande du premier ministre MacKenzie King en vue de dissoudre le Parlement, ce qui entraîna la démission du premier ministre. Voir O'Brien et Bosc, p. 385.

Normalement, le Parlement est dissous par proclamation avant l'expiration de la période de cinq ans fixée par la *Loi constitutionnelle de 1867* et réitérée dans la *Loi constitutionnelle de 1982*[32]. Une exception s'est produite pendant la Première Guerre mondiale lorsque la Chambre des communes élue en 1911 est demeurée en place jusqu'en 1917 en vertu d'une modification constitutionnelle[33].

Tel que déjà indiqué, à la suite d'une modification apportée à la *Loi électorale du Canada* en mai 2007, une élection générale doit avoir lieu le troisième lundi d'octobre de la quatrième année civile qui suit le jour du scrutin de la dernière élection générale, à moins qu'il n'y ait eu dissolution anticipée du Parlement[34].

Puisque la dissolution met fin à une législature, le Sénat et la Chambre des communes ne peuvent pas se réunir avant de recevoir une nouvelle convocation[35]. À cette fin, la proclamation dissolvant le Parlement énonce clairement que « les Sénateurs et les Députés à la Chambre des communes sont excusés de se réunir ».

La procédure de dissolution

Le déclenchement d'une élection générale[36] a lieu lorsque le premier ministre présente au gouverneur général un instrument d'avis recommandant la dissolution du Parlement, moment auquel le gouverneur général émet une proclamation pour la dissolution du Parlement. Le premier ministre remet ensuite au directeur général des élections un décret visant l'émission de brefs d'élection, et le gouverneur général émet une proclamation à cet effet. Outre ces deux proclamations, une troisième est émise au même moment afin de convoquer le nouveau Parlement à une date précise[37]. Cette date peut être avancée ou reculée en vertu d'une proclamation subséquente du gouverneur général, sur l'avis du nouveau Cabinet, sous réserve que soit respectée l'exigence constitutionnelle d'une réunion du Parlement au moins une fois tous les 12 mois[38].

---

32 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 50; et *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 4.

33 Cette prolongation fut autorisée en vertu de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1916*, abrogée en 1927 (voir la *Loi de 1927 sur la révision du droit législatif* (17-18 Geo. V, ch. 42 (R.-U.))). Depuis 1949, il existe des dispositions autorisant la prolongation du mandat de la Chambre des communes au-delà de cinq ans. Le paragraphe 4(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* permet une prolongation en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, « pourvu que cette prolongation ne fasse pas l'objet d'une opposition exprimée par les voix de plus du tiers des députés de la Chambre des communes ou de l'assemblée législative ».

34 *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, art. 56.1.

35 Le samedi 1er octobre 1988, le Comité des affaires sociales tenait une réunion lorsque le Parlement fut dissous. Informé de la situation, le président interrompit le témoin et mit fin sur-le-champ à la réunion. Voir les *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie*, 1er octobre 1988, p. 15:8-9 et 15:165-166.

36 *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, art. 56.1, 57 et 58. Voir également O'Brien et Bosc, p. 187.

37 O'Brien et Bosc, p. 385.

38 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 5.

Le texte suivant est un extrait d'une proclamation de dissolution :

> « À Nos bien-aimés et fidèles SÉNATEURS du Canada et aux DÉPUTÉS à la Chambre des communes du Canada et à tous ceux que les présentes peuvent de quelque manière concerner,
>
> *Salut :*
>
> Proclamation
>
> Attendu que Nous avons jugé à propos, sur et avec l'avis de Notre Premier Ministre du Canada, de dissoudre le présent Parlement du Canada,
>
> Sachez donc que, à cette fin, Nous publions Notre présente proclamation royale et dissolvons par les présentes le Parlement du Canada en conséquence, et les Sénateurs et les Députés à la Chambre des communes sont excusés de se réunir ».

Extrait d'une proclamation visant l'émission de brefs d'élection :

> « À tous ceux à qui les présentes parviennent ou qu'icelles peuvent de quelque manière concerner,
>
> *Salut :*
>
> Proclamation
>
> Attendu qu'il est Notre désir de Nous rencontrer aussitôt que faire se pourra avec Notre peuple du Canada et d'obtenir son avis au Parlement,
>
> Nous faisons connaître Notre volonté et plaisir royal de convoquer un parlement et Nous déclarons en outre que, sur et avec l'avis de Notre Conseil privé pour le Canada, Nous avons aujourd'hui même donné l'ordre de délivrer Nos brefs d'élection conformément à la loi, lesquels brefs porteront la date du [date], fixeront le jour de scrutin au [date] et seront retournés au directeur général des élections le [date] ».

5. EFFETS DE LA PROROGATION ET DE LA DISSOLUTION

La proclamation dissolvant le Parlement s'adresse aux membres des deux Chambres et les excuse de leurs fonctions parlementaires jusqu'à ce que le Parlement se réunisse à nouveau. En conséquence le Sénat ne peut pas se réunir pendant une période de prorogation ou de dissolution. Par ailleurs, étant donné que tous les travaux du Sénat prennent fin au moment de la prorogation ou de la dissolution, toutes les affaires inscrites au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* expirent[39] et tous les comités permanents, spéciaux et mixtes cessent d'exister[40]. Les exceptions sont le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration (voir la section suivante) et le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts

[39] Décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 11 décembre 2007, p. 365-369; 19 février 2004, p. 152-154; et 9 mai 1996, p. 191-193.

[40] Beauchesne, 6e éd., ¶763, p. 231.

des sénateurs. Ce dernier est autorisé à se réunir en tant qu'autorité intersessionnelle chargée de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs[41].

Tous les projets de loi et autres affaires qui sont devant le Sénat au moment de la prorogation ou de la dissolution prennent fin, donc le sénateur souhaitant que le Sénat étudie à nouveau un projet de loi doit encore une fois le présenter en première lecture à la nouvelle session[42].

Les prorogations et dissolutions n'ont aucun effet sur le mandat des sénateurs. De la même façon, le Président occupe son poste jusqu'à ce qu'il soit remplacé, que ce soit en période de prorogation, de dissolution ou durant la nouvelle session[43]. L'usage veut aussi que le Président intérimaire continue d'exercer cette fonction et soit rémunéré en conséquence pendant la période intersessionnelle[44]. Toutefois, au moment de la prorogation ou de la dissolution, les présidents et vice-présidents de comités cessent d'occuper ces postes et de recevoir la rémunération afférente, car les comités n'existent plus.

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration

Au cours d'une prorogation ou d'une dissolution, le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration continue d'exister en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*[45]. Les leaders du gouvernement et de l'opposition, ou leurs délégués, peuvent aussi modifier la composition de ce comité permanent pendant ces périodes[46]. En outre, le président et le vice-président du Comité permanent demeurent en poste et sont rémunérés pour leurs fonctions additionnelles pendant une prorogation ou une dissolution, et ce, jusqu'à ce qu'ils soient remplacés.

Les associations parlementaires et les groupes interparlementaires

Le Canada entretient ses relations parlementaires internationales en partie par 12 associations parlementaires ainsi qu'un nombre de groupes interparlementaires moins formels qui travaillent sur les plans bilatéral et multilatéral pour promouvoir en permanence les intérêts du Canada à l'étranger[47]. Ces associations et groupes sont composés de sénateurs et de députés. Les associations ne sont pas touchées par une prorogation ou une dissolution, et tous les sénateurs qui en font partie continuent d'exercer leurs fonctions. Pendant une dissolution, il arrive souvent que ce soit les sénateurs qui veillent à l'essentiel des activités des associations.

---

41 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, art. 38 à 40. Pour de plus amples renseignements sur le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, voir le chapitre 2.

42 Ce processus diffère de celui de la Chambre des communes, où les projets de loi émanant des députés « n'ont pas à être présentés à nouveau lors d'une nouvelle session, car ils sont automatiquement réputés avoir franchi toutes les étapes déjà franchies lors de la session précédente » au début de la nouvelle session de la même législature (O'Brien et Bosc, p. 1154). Dans le cas d'un projet de loi émanant d'un député des Communes qui avait déjà été envoyé au Sénat, mais qui n'avait pas reçu la sanction royale avant la prorogation, le projet de loi serait à nouveau envoyé au Sénat par la Chambre des communes et commencerait le processus au Sénat à nouveau à la première lecture.

43 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 34.

44 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, par. 62.1(1).

45 L.R.C. (1985), ch. P-1, par. 19.1(2).

46 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, par. 19.1(2) et (3).

47 Pour en savoir plus, consulter le site web des Affaires internationales et interparlementaires : parl.gc.ca/AII (consulté le 9 février 2015).

L'Administration du Sénat

Tel qu'indiqué au chapitre 2, l'Administration du Sénat est un service permanent, lequel rend des comptes à cet égard au Président du Sénat et au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Le travail de l'Administration du Sénat se poursuit sans interruption lors d'une prorogation ou d'une dissolution.

6. MESSAGES DE LA COURONNE

Les messages de la Couronne sont lus dans la salle du Sénat et sont publiés dans les *Journaux du Sénat*. Auparavant, les messages du gouverneur général accusant réception de l'Adresse en réponse au discours du Trône étaient lus en Chambre, mais l'envoi de tels messages a cessé de se faire ces dernières années. Depuis l'adoption de la *Loi sur la sanction royale*, en 2002, laquelle a autorisé l'octroi de la sanction royale par déclaration écrite, le Président ou le Président intérimaire lit les lettres concernant la déclaration écrite de la sanction royale à haute voix au Sénat du Canada[48].

La Couronne peut aussi envoyer différents messages, soit pour informer le Parlement d'un fait nouveau ou pour répondre à un message reçu. Par exemple, le 14 janvier 1937, le leader du gouvernement au Sénat a lu un message du roi Édouard VIII, en date du 10 décembre 1936, dans lequel il annonçait sa renonciation au trône, communiquait le contenu de l'instrument d'abdication qu'il avait signé et indiquait que le duc de York devrait être son successeur légitime. Le 27 avril 1948, le Président a lu un message de Sa Majesté le roi George VI remerciant les sénateurs de l'avoir félicité à l'occasion du 25e anniversaire de mariage du couple royal. Parmi les messages qu'elle a envoyés, Sa Majesté la reine Elizabeth II a offert ses remerciements pour les condoléances exprimées lors du décès de son père en 1952, et pour avoir été invitée à participer aux célébrations du centenaire des premières réunions des Pères de la Confédération en 1964.

La reine a personnellement assisté à l'ouverture d'une législature le 14 octobre 1957 (1re session, 23e législature) et à l'ouverture d'une session le 18 octobre 1977 (3e session, 30e législature). À ces deux occasions, elle a prononcé le discours du Trône. Le roi George VI est venu au Sénat le 19 mai 1939. Il a alors octroyé la sanction royale à plusieurs projets de loi, puis a prononcé un discours[49].

7. SANCTION ROYALE

La sanction royale constitue la dernière étape du processus législatif par laquelle un projet de loi devient une loi du Parlement et, par conséquent, une loi du pays. Elle signifie l'acceptation par la Couronne d'un projet de loi adopté sous forme identique par les deux Chambres du Parlement. Le gouverneur général (ou son suppléant) accorde la sanction royale au nom de la reine[50]. La participation des trois parties constituantes du Parlement – la reine, le Sénat et la Chambre des communes – est requise pour qu'un projet de loi reçoive la sanction[51]. De fait, chaque projet de loi commence par l'énoncé suivant :

---

48 *Loi sur la sanction royale*, L.C. 2002, ch. 15, art. 4.

49 Il ne s'agissait ni d'un discours du Trône ouvrant une session, ni d'un discours de prorogation, mais simplement d'un discours prononcé par le roi en cours de session.

50 Tel qu'indiqué ci-dessus, les juges de la Cour suprême du Canada sont normalement nommés suppléants du gouverneur général, et d'autres individus peuvent l'être aussi.

51 Pour de plus amples renseignements concernant l'historique et les modalités de la sanction royale au Canada (y compris la procédure de la cérémonie parlementaire et de la déclaration écrite), voir Richardson, p. 34-38.

> Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte : …

Après que les deux Chambres ont adopté un projet de loi, il incombe à l'exécutif (le Cabinet) de fixer la date de la sanction royale. Par convention, la sanction royale ne peut être refusée à un projet de loi adopté en bonne et due forme par les deux Chambres du Parlement[52]. Les projets de loi sont normalement présentés pour la sanction royale dans l'ordre de leur adoption par les deux Chambres. Cependant, les projets de loi de crédits sont présentés par le Président de la Chambre des communes après les autres projets de loi. En outre, pour les projets de loi qui ne sont pas des projets de loi de crédits, les projets de loi d'intérêt public sont présentés avant les projets de loi d'intérêt privé[53].

Jusqu'en juin 2002, la sanction royale ne pouvait être octroyée que dans le cadre de la cérémonie parlementaire traditionnelle dans la salle du Sénat. Depuis, il est possible de recourir à une déclaration écrite, comme le prévoit la *Loi sur la sanction royale*. De nos jours, ce dernier moyen a tendance à être davantage utilisé pour des raisons de commodité. Néanmoins, la loi exige qu'une cérémonie parlementaire ait lieu au moins deux fois par année civile. Une cérémonie doit aussi avoir lieu pour le premier projet de loi de crédits de chaque session d'une législature[54]. C'est le 13 février 2003 qu'on a utilisé pour la première fois la déclaration écrite aux fins de la sanction royale.

Un projet de loi entre en vigueur lors de la sanction royale, sauf s'il contient une disposition indiquant que la loi ou une partie de celle-ci entrera en vigueur à une date précise ou à une date fixée par décret du gouverneur en conseil.

La cérémonie parlementaire

Le jour où doit avoir lieu une cérémonie de sanction royale, le Président annonce, habituellement au début de la séance, qu'une communication a été reçue du secrétaire du gouverneur général. La lettre indique que le gouverneur général ou un juge de la Cour suprême désigné, agissant à titre de suppléant du gouverneur général, se rendra à la salle du Sénat à une heure précise pour octroyer la sanction royale à certains projets de loi[55]. Après la lecture de la lettre, le Sénat ne peut pas lever sa séance tant que la sanction royale n'aura pas eu lieu, et ce, même s'il termine ses travaux avant l'heure en question[56]. En outre, tous les travaux en cours doivent être interrompus au moment fixé et ne peuvent reprendre qu'après l'octroi de la sanction royale[57]. Tout vote par appel nominal reporté, dont la tenue aurait eu lieu pendant la cérémonie, est automatiquement reporté de nouveau à la fin de celle-ci[58]. Après avoir suspendu la séance en attendant l'arrivée du gouverneur général (ou de son suppléant), le Président quitte le fauteuil et prend place à la droite des trônes. Le porteur de la masse enlève celle-ci du bureau et se tient debout près du Président.

Après que le cortège du gouverneur général a pénétré dans la salle du Sénat et que le gouverneur général (ou son suppléant) a pris place dans le fauteuil du Président, le Président ordonne à l'huissier du bâton noir de se rendre à la Chambre des communes et l'informer que « c'est le désir de Son Excellence le gouverneur général (ou son suppléant) que les Communes se rendent immédiatement auprès de lui dans la salle du Sénat ».

---

52 Erskine May, 24e éd., p. 643; et Bourinot, p. 549. Voir également Twomey, p. 580-602.
53 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 9 décembre 2014, p. 1439; et 26 juin 2011, p. 159.
54 *Loi sur la sanction royale*, L.C. 2002, ch. 15, par. 3(1) et 3(2) et art. 7.
55 Article 16-1(2) du Règlement.
56 Articles 16-1(4) et (5) du Règlement. Une lettre subséquente indiquant que le gouverneur général ne se rendra pas au Sénat permet l'adoption d'une motion d'ajournement (*Journaux du Sénat*, 10 avril 2014, p. 767).
57 Article 16-1(7) du Règlement.
58 Article 16-1(6) du Règlement.

L'huissier du bâton noir se rend alors à la Chambre des communes, où il est accueilli par le sergent d'armes pour ensuite transmettre le message. Puis il revient au Sénat en cortège avec le Président de la Chambre des communes, les députés, le sergent d'armes portant la masse, et les greffiers au Bureau de la Chambre des communes. Lorsque le cortège arrive au Sénat, tous s'arrêtent à la barre, sauf l'huissier du bâton noir qui entre dans la salle et s'installe debout près du gouverneur général.

Tous les projets de loi adoptés par les deux Chambres, à l'exception des projets de loi de crédits, sont alors présentés au gouverneur général (ou à son suppléant) pour recevoir la sanction royale. Un greffier au Bureau du Sénat demande officiellement la sanction des projets de loi, puis lit leur titre dans les deux langues officielles. Le gouverneur général incline la tête pour signifier son assentiment. Immédiatement après, le greffier du Sénat déclare : « Au nom de Sa Majesté, Son Excellence le gouverneur général (ou son suppléant) sanctionne ces projets de loi ».

Si des projets de loi de crédits doivent recevoir la sanction, le Président de la Chambre des communes lit leur titre au gouverneur général. Puis, le greffier au Bureau du Sénat, ayant reçu les projets de loi du Président de la Chambre des communes, lit de nouveau les titres. Après que le gouverneur général a signifié son assentiment aux projets de loi de crédits, le greffier du Sénat déclare : « Au nom de Sa Majesté, Son Excellence le gouverneur général (ou son suppléant) remercie ses loyaux sujets, accepte leur bienveillance et sanctionne ces projets de loi ». Le Président de la Chambre des communes et les députés se retirent alors de la salle du Sénat, puis c'est au tour du cortège du gouverneur général de se retirer. Le Président regagne sa place dans le fauteuil, la masse est remise sur le bureau et la séance reprend là où elle avait été interrompue. Si toutes les affaires ont été réglées, le Sénat lève sa séance pour la journée[59].

La déclaration écrite

L'octroi de la sanction royale par déclaration écrite a normalement lieu à la résidence du gouverneur général lorsque c'est le gouverneur général ou un suppléant qui n'est pas un juge qui le fait. Lorsqu'un des juges de la Cour suprême agit comme suppléant du gouverneur général, la sanction royale peut être octroyée à la cour. Comme la *Loi sur la sanction royale* ne précise aucun endroit spécifique pour l'octroi de la sanction royale par déclaration écrite, il peut avoir lieu n'importe où au Canada.

Normalement, les participants présents à l'octroi de la sanction royale par déclaration écrite sont le gouverneur général (ou son suppléant), le greffier du Sénat dans son rôle de greffier des Parlements, un greffier au Bureau du Sénat et un représentant du Bureau du Conseil privé. Si un projet de loi de crédits doit recevoir la sanction royale, un greffier au Bureau de la Chambre des communes est également présent. En vertu de la *Loi sur la sanction royale*, les parlementaires intéressés peuvent également être présents[60].

Lors de l'octroi de la sanction royale par déclaration écrite, le greffier des Parlements présente les parchemins des projets de loi et une lettre au gouverneur général (ou à son suppléant) demandant que ceux-ci reçoivent la sanction royale. S'il s'agit de projets de loi de crédits, c'est un des greffiers au Bureau de la Chambre des communes qui les présente au gouverneur général. Après la présentation, le gouverneur général signe une déclaration portant sanction royale, dont le greffier des Parlements est témoin.

---

59 Pour un exemple de cérémonie parlementaire traditionnelle de sanction royale, voir les *Journaux du Sénat*, 12 décembre 2013, p. 299 et 303-304.

60 *Loi sur la sanction royale*, L.C. 2002, ch. 15, par. 3(3).

À la suite de cette procédure, le secrétaire du gouverneur général prépare des lettres à l'intention des Présidents du Sénat et de la Chambre des communes pour les informer officiellement de l'octroi de la sanction royale. Ces lettres sont remises à un greffier au Bureau du Sénat qui les transmet aux deux Présidents. Les Présidents lisent les lettres dans leur Chambre respective. Cette lecture sert d'avis officiel certifiant que la sanction royale a été octroyée à certains projets de loi[61].

La sanction royale par déclaration écrite prend effet uniquement lorsque les deux Chambres en ont été avisées[62]. À la Chambre des communes, l'avis peut être donné pendant un ajournement grâce à la publication d'un numéro spécial des *Journaux* de la Chambre des communes. Au Sénat, par contre, le Président doit lire la lettre pendant une séance. Il n'est pas nécessaire que les deux Chambres soient avisées le même jour. Ainsi, si une Chambre ne siège pas un jour particulier, le message sera lu à la séance suivante et la sanction sera considérée comme ayant été octroyée ce jour-là.

Lorsqu'un message de la Couronne concernant la sanction royale est attendu, le leader ou le leader adjoint du gouvernement peut en faire une déclaration à tout moment après la fin de l'ordre du jour. Après cette annonce, aucune motion visant la levée de la séance ne peut être reçue et les dispositions relatives à l'heure fixée pour la clôture de la séance sont suspendues jusqu'à ce que le message soit reçu ou que le Sénat soit informé que le message n'est plus attendu. Si le Sénat n'a pas reçu les lettres avant d'avoir terminé ses travaux, la séance est suspendue à l'appel du Président[63].

---

61 *Loi sur la sanction royale*, L.C. 2002, ch. 15, art. 4. Pour un exemple d'octroi de la sanction royale par déclaration écrite, voir les *Journaux du Sénat*, 10 avril 2014, p. 768.

62 *Loi sur la sanction royale*, L.C. 2002, ch. 15, art. 5.

63 Article 16-1(8) du Règlement. Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 27 mars 2014, p. 617; et les *Débats du Sénat* de la même date, p. 1190.

CHAPITRE 4

La salle du Sénat, ses séances et ses publications

Le présent chapitre décrit l'aménagement de la salle du Sénat où se déroulent les travaux. Il décrit aussi l'établissement du calendrier parlementaire et l'horaire type des séances journalières, les règles de conduite en Chambre et les publications relatives aux travaux du Sénat. La façon dont le Sénat et la Chambre des communes communiquent officiellement l'un avec l'autre au moyen de messages est également expliquée, de même que la manière dont se déroulent et sont traitées les allocutions prononcées par des visiteurs de marque devant les deux Chambres du Parlement.

1. LA SALLE DU SÉNAT

La salle du Sénat, surnommée parfois la « Chambre rouge » à cause de sa couleur, est située sur le côté est de l'édifice du Centre, le principal édifice de la Colline du Parlement couronné par la Tour de la Paix. C'est dans cette salle que les sénateurs se réunissent pour étudier et débattre les projets de loi et les dossiers de politiques publiques.

Décorée dans des teintes de rouge grenat et d'or, c'est le lieu où la reine du Canada, ou son représentant le gouverneur général, s'adresse au Parlement et donne la sanction royale aux projets de loi, qui deviennent ainsi des lois. La Chambre rouge est aussi le site de cérémonies d'État, comme l'ouverture du Parlement, le discours du Trône et l'installation des nouveaux gouverneurs généraux.

Du côté nord de la Chambre se trouve une estrade sur laquelle reposent des trônes, un pour la reine ou le gouverneur général, et un pour son conjoint.

Devant ces trônes se trouve le fauteuil du Président, qu'on retire lorsque le souverain ou le gouverneur général est présent pour certains événements. C'est d'ici que le Président maintient l'ordre au cours des délibérations du Sénat, assisté du greffier du Sénat et des autres greffiers au Bureau, qui le conseillent relativement à la procédure parlementaire. Les greffiers prennent place au bureau, devant le fauteuil du Président, dans l'allée centrale.

La masse, qui symbolise l'autorité royale, le privilège parlementaire et l'autorité du Sénat et du Président, repose sur le bureau lorsque le Sénat siège[1], sa couronne pointant en direction du trône. Le Sénat ne peut pas siéger sans la présence de la masse, et celle-ci ne doit pas être touchée au cours des séances.[2] Faite de laiton et d'or et mesurant 1,6 mètre, la masse date, dans sa forme actuelle, du milieu du XIXe siècle. Elle est portée dans le Sénat lors du défilé du Président, qui ouvre chaque séance du Sénat.

---

1 La masse est retirée du bureau lorsque le Sénat siège en comité plénier, durant les cérémonies de sanction royale, et durant les cérémonies d'ouverture d'une nouvelle législature ou d'une nouvelle session.

2 *Journaux du Sénat*, 30 avril 2014, p. 798. Pour de plus amples informations au sujet de la masse, voir Wilding et Laundy; et Pike et McCreery.

En général, les sénateurs affiliés au parti politique qui forme le gouvernement s'assoient à la droite du Président, tandis que les sénateurs affiliés aux autres partis, y compris ceux qui ont choisi de siéger comme indépendants, prennent place à sa gauche.

À l'entrée sud de la salle se trouve une barre en laiton appelée la barre du Sénat. Elle est là pour empêcher les étrangers – c'est-à-dire toute personne autre qu'un sénateur ou un fonctionnaire du Sénat – d'entrer sur le parquet du Sénat. Les sénateurs doivent se trouver à l'intérieur de la barre lorsqu'une question est mise aux voix pour prendre part à un vote par appel nominal et pour faire partie du compte pour le quorum.

Les délibérations du Sénat sont ouvertes au public et aux journalistes. Les tribunes du deuxième étage, situées des côtés sud et nord de la salle du Sénat, peuvent accueillir 350 personnes. Chacune est dotée d'un système audio permettant aux visiteurs de suivre les débats dans l'une ou l'autre des deux langues officielles. Des écrans de télévision permettent aussi aux visiteurs de lire le sous-titrage en temps réel des délibérations, les rendant accessibles aux malentendants.

La salle du Sénat est ornée d'expressions artistiques de l'histoire et du patrimoine du Canada, qui rappellent aux sénateurs les citoyens et le pays qu'ils servent. Dans le plafond à caissons, décoré de feuilles d'or, on retrouve le lys français, le lion anglais, la harpe irlandaise, le dragon gallois, le lion écossais et la feuille d'érable canadienne. Deux énormes lustres de bronze, de deux tonnes chacun, sont suspendus au plafond.

Le pourtour en chêne sculpté de la salle du Sénat représente la flore et la faune du Canada. Un buste de marbre de la reine Victoria surplombe les trônes et le fauteuil du Président et embrasse toute la Chambre rouge du regard.

Huit grands tableaux à l'huile montrant différentes scènes de la Première Guerre mondiale dominent la salle du Sénat. Œuvres d'artistes divers, ces tableaux sont là pour commémorer la Grande Guerre et la participation des soldats canadiens.

A – Estrade où se trouvent les trônes et le fauteuil du Président
B – Pupitres du gouvernement
C – Pupitres de l'opposition
D – Bureau où prennent place les greffiers et où repose la masse
E – Tribunes du public
F – Sténographes officiels

2. PÉRIODES DE SÉANCE

Calendrier parlementaire

En tant que Chambre de révision, une grande partie du travail du Sénat dépend de la transmission des affaires par la Chambre des communes. Souvent, cette transmission est ralentie en début de session, alors qu'elle s'accélère avant les longues périodes d'ajournement, une prorogation ou une dissolution.

En vertu du Règlement, chaque jour, du lundi au vendredi, peut être un jour de séance et rien n'interdit de siéger un jour férié[3]. Sauf contrordre, le Sénat ne siège pas le samedi et le dimanche[4]. Une séance est

[3] Article 3-1 du Règlement. Il est arrivé à l'occasion que le Sénat siège un jour férié, par exemple le 11 novembre 1957 et le 27 mars 1964 (Vendredi saint).

[4] Article 3-1(2) du Règlement. Le Sénat a siégé le dimanche 26 juin 2011, après que le Président eut convoqué les sénateurs conformément aux pouvoirs que lui accorde l'article 3-6(1) du Règlement. Pour d'autres exemples de séances tenues pendant la fin de semaine ou de travaux pour lesquels de telles séances auraient pu être tenues, voir les *Journaux du Sénat*,

ajournée automatiquement jusqu'à la séance suivante prévue au Règlement, sauf si le Sénat choisit explicitement de modifier la durée de l'ajournement en adoptant une motion à cet effet. Une telle motion doit être adoptée avant l'adoption de la motion quotidienne visant la levée de la séance[5].

Bien que le *Règlement du Sénat* ne l'exige pas, les dirigeants des partis établissent chaque automne un calendrier des jours de séance, sous réserve de modification sans préavis. Ce calendrier est préparé à partir du calendrier des séances de la Chambre des communes[6], en y ajoutant des séances supplémentaires juste avant les ajournements de l'été et de l'hiver.

Lorsque le Sénat s'ajourne pour une plus longue période, par exemple pendant les mois d'été, la période en question est souvent appelée intersession de façon officieuse. À proprement parler, toutefois, le mot intersession désigne la période qui sépare les sessions d'une législature (de la prorogation d'une session jusqu'à l'ouverture d'une nouvelle session). Contrairement à ce qui se passe lors d'une relâche parlementaire faisant suite à une prorogation ou à une dissolution, lorsque le Sénat s'ajourne, il conserve ses pouvoirs, le *Feuilleton et Feuilleton des préavis*[7] demeure le même et le Président peut rappeler le Sénat ou prolonger la période d'ajournement[8].

Séances du Sénat

Le Règlement prévoit que le Sénat siège à 14 heures du lundi au jeudi, et à 9 heures le vendredi[9]. Toutefois, dans la pratique, le Sénat ne siège habituellement que le mardi, le mercredi et le jeudi. S'il siège le lundi, le Sénat entreprend habituellement ses travaux à 18 heures ou plus tard. Ces dernières années, des ordres sessionnels[10] ont été adoptés en vue de faire débuter les séances à 13 h 30 le mercredi et le jeudi, et d'avancer l'heure de la levée de la séance le mercredi afin de permettre aux comités de se réunir[11]. Même si l'objectif général de ces ordres était le même, ils ont varié dans les détails d'une session à l'autre.

Bien qu'il puisse siéger jusqu'à minuit du lundi au jeudi et jusqu'à 16 heures le vendredi[12], le Sénat siège habituellement un certain temps en après-midi pour ensuite lever la séance afin de permettre aux comités de se réunir. Toute affaire du gouvernement ou autre affaire en discussion à l'heure fixée pour la clôture de la séance est automatiquement ajournée et inscrite à l'ordre du jour de la prochaine séance[13]. Malgré l'heure prévue par le Règlement pour la levée de la séance, il existe quelques exceptions notables à cette

---

26 juin 2011, p. 147; 25 novembre 2005, p. 1330 et 1340; 25 avril 1997, p. 1288; du 23 au 26 mars 1995, p. 805, 810-811; et 1er février 1958, p. 329. Voir également les *Débats du Sénat*, 9 octobre 1997, p. 130 et 135-136.

5 Les motions concernant les jours et les heures de séance ou les périodes d'ajournement nécessitent un préavis et sont sujettes à débat. Voir les articles 5-5g) et 5-8(1)q) du Règlement.

6 Voir le paragraphe 28(2) du Règlement de la Chambre des communes.

7 Le *Feuilleton et Feuilleton des préavis* est l'ordre du jour official du Sénat. Il est discuté en détail plus tard dans ce chapitre.

8 Article 3-6 du Règlement.

9 Article 3-1(1) du Règlement.

10 Un ordre sessionnel est un ordre qui régit « les travaux du Sénat ou de ses comités qui n'a force exécutoire que pendant le reste de la session en cours » (voir l'annexe I du *Règlement du Sénat*).

11 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 6 février 2014, p. 369; 19 novembre 2013, p. 185-186; 18 octobre 2011, p. 240; 15 avril 2010, p. 238; et 10 février 2009, p. 91.

12 Article 3-4 du Règlement.

13 Article 3-5(1) du Règlement.

disposition. Par exemple, le Sénat siégera au-delà de l'heure fixée pour tenir un vote reporté[14], si un vote par appel nominal est demandé[15] ou s'il a reçu un avis annonçant que le souverain, le gouverneur général ou son suppléant arrivera à une heure précise (pour la sanction royale par exemple)[16]. L'heure fixée pour la clôture de la séance est également reportée dans le cas des procédures pour la fixation de délais et les affaires du gouvernement avec débat restreint[17], de l'examen des cas de privilège[18] et de la tenue des débats d'urgence[19].

Si les travaux ne sont pas terminés à 18 heures, l'article 3-3(1) du Règlement exige qu'ils soient suspendus jusqu'à 20 heures. Par contre, si à 18 heures on a ordonné la tenue d'un vote par appel nominal, le Président ne quitte le fauteuil qu'après le vote et la conclusion de toute délibération connexe[20]. L'article 3-3(1) s'applique aux séances du comité plénier et il faut donc une décision du Sénat pour l'autoriser à siéger pendant la suspension du soir, le comité ne pouvant de son propre chef suspendre l'article[21]. Lorsque le Sénat suspend ses travaux pour la suspension du soir, la sonnerie d'appel des sénateurs retentit pendant 15 minutes avant la reprise des travaux à 20 heures.

À 18 heures, le Sénat peut décider de continuer de siéger, sous réserve du consentement du Sénat, pour conclure ses travaux, ce qui est appelé « ne pas tenir compte de l'heure[22] ». Toujours sous réserve du consentement du Sénat, il est arrivé parfois que le Sénat décide de faire comme s'il était 18 heures, même s'il était plus tôt, et de suspendre la séance jusqu'à 20 heures[23].

L'« ouverture d'une séance » du Sénat correspond au rassemblement des sénateurs dans la salle du Sénat à un certain moment, selon ce qui est indiqué dans le Règlement ou ce que le Sénat a ordonné[24]. Une « séance » du Sénat correspond à la période qui s'étend de la prière à l'adoption d'une motion de levée de la séance[25]. Selon la tradition parlementaire britannique, une Chambre a le droit de tenir des séances secrètes. Ce rare événement peut avoir lieu en n'ouvrant pas les portes au public après la lecture de la prière par le Président a lu la prière, ou en vertu d'une motion sommant les étrangers de se retirer[26]. De telles réunions serviraient à étudier des questions de nature interne ou confidentielle[27].

---

14 Article 9-10(7) du Règlement.

15 Article 9-9 du Règlement. Voir également les *Journaux du Sénat*, 10 décembre 2009, p. 1611; 12 décembre 2007, p. 423; et 6 juin 2007, p. 1616-1617.

16 Article 16-1(4) du Règlement.

17 Articles 7-3(1)c) et 7-4(2) du Règlement.

18 Article 13-6(6) du Règlement.

19 Articles 8-4(5) et (7) du Règlement.

20 Article 3-3(2) du Règlement.

21 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 18 avril 2007, p. 1345; et 3 novembre 2003, p. 1304-1305.

22 Voir, par exemple, les *Débats du Sénat*, 11 juin 2013, p. 4213.

23 Voir les *Journaux du Sénat*, 19 juin 2007, p. 1775; et 12 décembre 2006, p. 954.

24 Voir la définition de « ouverture de la séance » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

25 Voir la définition de « séance du Sénat » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

26 Article 2-13 du Règlement. Une telle motion doit être mise aux voix sur-le-champ par le Président et ne nécessite aucun préavis. Pour de plus amples renseignements, se référer à la section ci-dessous concernant la présence d'étrangers au Sénat.

27 D'après les recherches effectuées, il n'y aurait jamais eu de réunion secrète du Sénat. La Chambre des communes s'est réunie en secret à quatre reprises en temps de guerre. Pour de plus amples renseignements à ce sujet, voir O'Brien et Bosc, p. 408. Voir également Erskine May, 24e éd., p. 14 et 321.

3. DÉCORUM DANS LA SALLE DU SÉNAT

Règles de conduite dans la salle du Sénat

Afin que le débat se déroule de manière ordonnée et que le Président soit traité avec le respect qui lui est dû, certains usages et règles s'appliquent lors des délibérations du Sénat. Par exemple :

- les sénateurs et les personnes autorisées à se trouver sur le parquet ne doivent pas passer entre le fauteuil du Président et le bureau, ni entre le sénateur qui a la parole et le fauteuil[28];
- lorsqu'ils entrent dans la salle du Sénat, qu'ils en sortent ou qu'ils la traversent, les sénateurs s'inclinent devant le fauteuil du Président[29];
- les sénateurs qui veulent converser entre eux doivent se retirer hors de la barre, sinon le Président leur ordonne de le faire[30];
- les dispositifs électroniques qui produisent des sons incommodants sont interdits dans la salle du Sénat[31];
- lorsque le Sénat lève sa séance, les sénateurs restent debout jusqu'à ce que le Président ait quitté la salle[32];
- il est interdit de fumer aux réunions du Sénat et de ses comités[33];
- il est attendu que les sénateurs portent une tenue vestimentaire appropriée (c'est-à-dire veston, chemise et cravate pour les hommes, et le tailleur ou la tenue d'affaires pour les femmes) lorsqu'ils participent aux séances du Sénat.

Présence d'étrangers au Sénat

L'expression « étrangers » est utilisée pour désigner toute personne qui n'est ni sénateur ni fonctionnaire du Sénat. Les étrangers sont admis dans les tribunes, mais peuvent être sommés de se retirer s'ils causent du désordre ou si le Sénat en donne l'ordre[34]. Les perturbations qui nuisent aux travaux ne sont pas tolérées. Si nécessaire, le Président peut faire évacuer les tribunes sans que le Sénat en ait donné l'ordre au préalable[35]. En outre, si un sénateur s'oppose à la présence d'étrangers, le Président doit mettre immédiatement aux voix, sans débat ni amendement, une motion portant que les étrangers soient sommés de se retirer[36]. Lorsque le Sénat somme les étrangers de se retirer, les tribunes sont vidées et seuls les sénateurs et le personnel autorisé continuent d'avoir accès à la salle du Sénat[37].

---

28 Articles 2-7(1)b) et c) du Règlement.
29 Article 2-7(1)a) du Règlement.
30 Article 2-8a) du Règlement.
31 Article 2-8b) du Règlement. Voir également les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 2 mai 2007, p. 1415; 16 mai 2006, p. 155-156; 27 avril 2006, p. 67; 5 avril 2006, p. 24; 22 mars 2005, p. 616-617; et 12 février 2004, p. 92. Voir aussi les *Débats du Sénat*, 2 février 2012, p. 1077.
32 Article 2-7(5) du Règlement.
33 Articles 2-8c) et 12-21 du Règlement.
34 Voir O'Brien et Bosc, p. 285-286, pour de plus amples renseignements sur les étrangers.
35 Article 2-13(2) du Règlement.
36 Article 2-13(1) du Règlement. Il découle de cette disposition qu'aucun préavis n'est requis pour la présentation d'une telle motion.
37 Article 2-13(3) du Règlement. Pour en savoir plus au sujet de l'expulsion des étrangers, voir également la description des réunions en privé dans la section portant sur les « Séances du Sénat » ci-dessus.

Visiteurs dans les tribunes

Le Sénat n'impose aucune restriction au sujet des visiteurs que le Président peut reconnaître dans les tribunes. Le Président peut attirer l'attention du Sénat sur des sénateurs à la retraite, des dignitaires étrangers et d'autres personnalités publiques. Les sénateurs qui ont des invités dans les tribunes peuvent en aviser par écrit et à l'avance le Président afin qu'il puisse leur adresser des mots de bienvenue[38]. Seul le Président est autorisé à ce faire. Les sénateurs devraient s'abstenir de les saluer, et même de faire allusion à leur présence, au cours des travaux[39].

4. AVANT UNE SÉANCE

Défilé du Président

Environ deux minutes avant le début d'une séance du Sénat, le défilé du Président quitte le bureau de ce dernier dans l'ordre suivant :

- un membre du service de sécurité;
- l'huissier du bâton noir;
- le porteur de la masse;
- le Président;
- le Président intérimaire;
- deux pages (le premier page et le page affecté au défilé ce jour-là);
- le greffier du Sénat;
- deux greffiers au Bureau.

Le cortège traverse le couloir du Président et entre dans la salle du Sénat, passant entre le bureau et les pupitres de l'opposition pour se rendre jusqu'au fauteuil du Président. Le Président s'incline devant le trône, puis se dirige vers le fauteuil, de chaque côté duquel les pages prennent place. Le premier page reçoit le tricorne et les gants des mains du Président, qui, à son tour, reçoit la prière, qui est par la suite prononcée. Le jeudi, le cortège fait un détour par le Hall d'honneur, situé au cœur de l'édifice du Centre, avant d'entrer dans la salle du Sénat[40]. Il n'y a pas de défilé le premier jour où le Président et le Président intérimaire sont tous deux absents.

Absence temporaire ou prolongée du Président

En cas d'absence forcée du Président, le greffier du Sénat en informe le Sénat au début de la séance[41]. Le Président intérimaire, choisi au début de chaque session, préside alors les travaux. S'il arrive que le Président intérimaire soit également absent, le greffier du Sénat en informe le Sénat et reçoit une motion

---

38 Article 2-11 du Règlement.
39 Voir les *Débats du Sénat*, 9 avril 2014, p. 1348. Voir également O'Brien et Bosc, p. 327 (en particulier la note 173).
40 Ce trajet plus long a été emprunté pour la première fois le 6 avril 2006.
41 Article 2-4(2) du Règlement. Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 16 mars 2013, p. 2061.

visant à désigner un Président suppléant[42]. Si le Président quitte le fauteuil en cours de séance, il demande à un sénateur de le remplacer pendant le reste de la séance ou jusqu'à son retour[43].

Quorum

Quinze sénateurs, dont le Président, constituent un quorum, le nombre minimum de sénateurs devant être présents pour que le Sénat puisse siéger et accomplir ses travaux[44]. Quinze minutes avant le début d'une réunion du Sénat, le timbre d'appel retentit et ne cesse de sonner qu'au constat du quorum[45]. Qu'il y ait quorum ou non, le Président entre dans la salle du Sénat à l'heure fixée pour l'ouverture de la séance[46]. Dès le constat du quorum, on procède à la lecture de la prière[47]. Si le quorum n'est pas atteint dans les deux heures suivant l'heure fixée pour l'ouverture de la séance, le Président déclare que le Sénat ne peut pas tenir séance, faute du quorum, et quitte le fauteuil jusqu'au jour de séance suivant[48].

Au cours d'une séance, tout sénateur peut attirer l'attention du Sénat sur l'absence de quorum. Les greffiers au Bureau comptent immédiatement les sénateurs présents et, s'il n'y a pas quorum, le Président envoie les pages convoquer les sénateurs qui pourraient se trouver dans les pièces voisines. Faute de quorum cinq minutes plus tard, le timbre d'appel sonne pendant au plus 15 minutes pour convoquer les sénateurs[49]. Faute de quorum après 15 minutes, le Président lève la séance jusqu'au jour de séance suivant, sans mise aux voix[50]. Sauf si l'affaire à l'étude porte sur un débat d'urgence, toute question débattue au moment de la levée de la séance pour absence de quorum est automatiquement inscrite à l'ordre du jour de la prochaine séance[51]. Les noms des sénateurs présents au moment de la levée de la séance pour faute de quorum ne sont pas consignés. D'après les recherches effectuées, le Sénat ne s'est ajourné que deux fois pour faute de quorum[52].

5. STRUCTURE D'UNE SÉANCE

Une séance du Sénat se divise en deux parties. La première est consacrée aux Hommages, aux Déclarations de sénateurs, aux Affaires courantes, à la Période des questions et aux Réponses différées. La seconde concerne l'ordre du jour, suivie par les motions et les interpellations inscrites au Feuilleton des préavis[53].

---

42 Article 2-4(2) du Règlement. C'est généralement le leader du gouvernement qui présente la motion avec l'appui du leader de l'opposition. Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 16 mars 2013, p. 2061.

43 Article 2-4(1) du Règlement. C'est habituellement le Président intérimaire qui remplace le Président dans ces circonstances, mais tout autre sénateur peut le faire. Voir le chapitre 2 pour en savoir plus sur les rôles du Président, du Président intérimaire et du Président suppléant.

44 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 35; et article 3-7(1) du Règlement.

45 Article 3-2(2) du Règlement.

46 Article 3-2(1) du Règlement.

47 Article 4-1 du Règlement.

48 Article 3-2(3) du Règlement.

49 Article 3-7(2) du Règlement.

50 Article 3-7(3) du Règlement.

51 Article 3-7(4) du Règlement.

52 Voir les *Journaux du Sénat*, 15 mai 2007, p. 1533; et 11 juin 1914, p. 491. À au moins deux autres occasions, la question de savoir s'il y avait quorum a été soulevée, mais il a vite été confirmé qu'il y avait effectivement quorum dans chaque cas. Voir les *Débats du Sénat*, 26 février 2003, p. 902; et 2 décembre 1982, p. 5125.

53 Voir l'annexe du présent chapitre pour un aperçu d'une journée de séance typique.

Prières

Il y a lecture de la prière au Sénat depuis 1867. Après être entré dans la salle du Sénat et y avoir constaté le quorum, le Président récite la prière dans les deux langues officielles[54]. Le texte, qui a subi plusieurs modifications depuis la Confédération, est actuellement le suivant :

> Seigneur Dieu, daigne protéger notre Reine et bénir les Canadiens. Dirige-nous dans nos travaux; fais que ton esprit anime nos délibérations pour qu'ainsi assemblés, nous servions toujours mieux la cause de la paix et de la justice dans notre pays et dans le monde. Amen.

Durant la lecture de la prière, les portes du Sénat et des tribunes demeurent fermées et personne n'y est admis. Après la prière le Président ordonne qu'on ouvre les portes.

Minute de silence

Le Sénat peut observer une minute de silence à la mémoire d'un sénateur, d'un ancien sénateur, d'autres éminents Canadiens ou dignitaires étrangers, d'un soldat tombé au champ d'honneur, ou également lors de la séance qui précède immédiatement le 11 novembre à l'occasion du jour du Souvenir[55]. Normalement, cette minute de silence a lieu immédiatement après la prière. Toutefois, si le Sénat est informé d'un décès au cours d'une séance, cette minute de silence peut avoir lieu pendant celle-ci. Comme évoqué au chapitre 2, lorsqu'un sénateur décède, le Président annonce la nouvelle au Sénat immédiatement après l'ouverture des portes ou à la première occasion lorsque la nouvelle arrive en cours de séance. Le Sénat observe alors une minute de silence, laquelle est souvent suivie d'une motion portant levée de la séance[56]. Par ailleurs, le Sénat s'abstient souvent de siéger le jour des funérailles d'un sénateur afin que ses collègues puissent y assister. Normalement, c'est lors d'une séance subséquente que l'hommage est rendu à un sénateur décédé, après avoir pris des dispositions pour permettre la présence de membres de sa famille.

Hommages

Depuis avril 2003, le *Règlement du Sénat* comprend une disposition visant les hommages à un sénateur actuel ou un ancien sénateur[57]. À la demande du leader du gouvernement ou du leader de l'opposition, ces hommages peuvent avoir lieu pendant 15 minutes immédiatement après la prière[58]. Selon la pratique le Président est informé par écrit, laissant suffisamment de temps pour la notification des membres de la famille. Les hommages permettent de rappeler les états de service ou la vie d'un sénateur qui quitte ses fonctions ou d'un sénateur décédé[59]. Normalement, les hommages ne sont rendus qu'à une seule personne par séance[60]. Chaque sénateur qui prononce un discours en hommage à un sénateur ne peut le faire qu'une

---

54 Article 4-1 du Règlement.

55 Le Sénat a aussi observé une minute de silence pour d'autres événements tragiques et les jours de souvenir tels que la Journée nationale de commémoration et d'action contre la violence faite aux femmes, observée le jour de l'anniversaire de la fusillade à l'École Polytechnique de Montréal. Voir, par exemple, *Journaux du Sénat*, 4 décembre 2014, p. 1413; et 6 décembre 2012, p. 1793.

56 Voir, par exemple, les *Débats du Sénat*, 9 février 2012, p. 1128.

57 *Journaux du Sénat*, 1er avril 2003, p. 631-632.

58 Article 4-3(1) du Règlement.

59 Article 4-3(1) du Règlement. Des hommages ont également été rendus à des personnes distinguées par des moyens autres que la période désignée pour les hommages (voir l'article 4-3(6) du Règlement). Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 1er décembre 2004, p. 241; et les *Débats du Sénat* du même jour, p. 371.

60 Article 4-3(1) du Règlement. Pour un exemple d'une situation où, avec le consentement du Sénat, des hommages ont été rendus à deux sénateurs au cours d'une même séance, voir les *Journaux du Sénat*, 1er avril 2004, p. 421.

seule fois, pendant au plus trois minutes[61]. Le Règlement ne permet pas de prolonger au-delà des 15 minutes prescrites pour la période prévue pour les hommages[62], mais les sénateurs peuvent utiliser à cette fin une déclaration, une interpellation, une motion ou un autre élément de procédure[63]. Lorsque tous les discours en hommage à un sénateur ont été donnés, le sénateur ainsi honoré peut y répondre sans limite de temps[64]. Un sénateur qui a l'intention de démissionner peut, avant les hommages, faire une brève déclaration visant à informer le Sénat de la date d'entrée en vigueur de sa démission[65].

Déclarations de sénateurs

Après la prière, et les hommages s'il y a lieu, le Président appelle la rubrique des Déclarations de sénateurs. Ce sont des déclarations faites par les sénateurs sur des sujets d'intérêt public auxquels les règles et les usages du Sénat ne permettent pas d'accorder une attention immédiate. Les déclarations ne doivent pas anticiper sur l'étude d'une question à l'ordre du jour et ne doivent pas donner lieu à un débat[66]. Les sénateurs ne peuvent s'exprimer qu'une fois, pendant au plus trois minutes[67], et la période des déclarations dure pendant un maximum de 15 minutes[68]. Au cours de la période des déclarations l'un ou l'autre whip peut demander au Président d'en prolonger la durée pendant au plus 30 minutes. Le Président demande alors au Sénat s'il y consent[69]. Si une prolongation intervient et que le Sénat n'a pas terminé ses travaux avant 18 heures ce jour-là, le Président ne quitte pas le fauteuil comme le prévoit l'article 3-3(1) du Règlement; la séance étant prolongée pendant une période égale à la durée de la prolongation des déclarations de sénateurs. Une fois cette période terminée, le Président quitte alors le fauteuil conformément à l'article 3-3(1) du Règlement[70].

Au cours de la période réservée aux Déclarations de sénateurs, aucune motion ni aucun vote par appel nominal n'est permis et l'article 6-4(2) du Règlement (portant sur une motion donnant la parole à un autre sénateur) ne s'applique donc pas[71].

---

61 Article 4-3(2) du Règlement.

62 Article 4-3(3) du Règlement. Le 13 juin 2007, cette disposition a été suspendue avec le consentement du Sénat afin de consacrer une période de 60 minutes aux hommages (*Débats du Sénat*, p. 2649).

63 Article 4-3(6) du Règlement. Pour un exemple d'hommages qui se sont poursuivis au cours de la période réservée aux Déclarations de sénateurs, voir les *Débats du Sénat*, 19 juin 2013, p. 4357. Pour des exemples d'hommages qui se sont poursuivis au cours d'une interpellation, voir les *Journaux du Sénat*, 27 mai 2010, p. 619; 25 novembre 2009, p. 1803 et 1809; et 3 juin 2009, p. 989.

64 Article 4-3(4) du Règlement.

65 *Débats du Sénat*, 27 juin 2012, p. 2338; *Journaux du Sénat*, 12 décembre 2007, p. 409; 13 juin 2007, p. 1725; 5 octobre 2006, p. 497; 20 janvier 1994, p. 26; 26 mai 1993, p. 2070; et 25 mai 1993, p. 2056.

66 Articles 4-2(5)b) et 4-2(6) du Règlement. Pour des décisions concernant le contenu des déclarations de sénateurs, voir les *Journaux du Sénat*, 20 mars 2013, p. 2022; 5 février 2013, p. 1881-1882; 2 octobre 2012, p. 1586; 8 décembre 2010, p. 1064; 3 juin 2010, p. 488-489; et 12 mai 2009, p. 660-661. Voir également les *Débats du Sénat*, 24 mai 1995, p. 1660; et 3 mai 1995, p. 1572-1573.

67 Article 4-2(3) du Règlement.

68 Article 4-2(2) du Règlement.

69 Article 4-2(8)a) du Règlement. Une telle prolongation a été accordée à l'occasion (*Journaux du Sénat*, 29 novembre 2007, p. 209; 5 mai 2005, p. 841; et 12 avril 2005, p. 700). Des prolongations ont aussi été accordées par voie de motion (*Journaux du Sénat*, 11 février 2009, p. 97).

70 Article 4-2(8)b) du Règlement.

71 Article 4-2(7) du Règlement.

Lorsque la tenue d'un débat d'urgence est demandée, les Déclarations de sénateurs sont suspendues, sauf s'il s'agit de donner le préavis oral d'une question de privilège ou de rendre un hommage[72]. Au lieu de passer aux Déclarations des sénateurs, le Sénat écoutera les raisons pour lesquelles un débat d'urgence est demandé[73].

Le sénateur qui donne un préavis écrit d'une question de privilège conformément à l'article 13-3(1) du Règlement doit en donner préavis oralement pendant les Déclarations de sénateurs. Normalement, le Président donne la parole en premier lieu à ce sénateur[74].

Affaires courantes

Les Affaires courantes sont une partie des délibérations qui permet aux sénateurs :

- de donner préavis de motions ou d'interpellations dont ils souhaitent parler lors des séances futures;
- de fournir des rapports et d'autres documents au Sénat, à titre informatif et, dans certains cas, pour examen futur;
- de déposer des projets de loi.

Les Affaires courantes permettent au Sénat d'organiser ses délibérations pour les séances futures. On ne peut soulever ni rappel au Règlement ni question de privilège pendant les Affaires courantes, mais le Président peut toujours exercer son pouvoir général de préserver l'ordre et le décorum[75].

Les Affaires courantes comprennent les treize rubriques suivantes[76] :

- Dépôt de documents;
- Présentation ou dépôt de rapports de comités;
- Préavis de motions du gouvernement;
- Préavis d'interpellations du gouvernement;
- Dépôt et première lecture de projets de loi du gouvernement;
- Dépôt et première lecture de projets de loi d'intérêt public du Sénat;
- Première lecture de projets de loi d'intérêt public des Communes;
- Lecture de pétitions pour des projets de loi d'intérêt privé;
- Dépôt et première lecture de projets de loi d'intérêt privé;
- Dépôt de rapports de délégations interparlementaires;
- Préavis de motions;
- Préavis d'interpellations;
- Dépôt de pétitions.

Celles-ci sont appelées par le Président en français et en anglais. Les sénateurs n'ont pas à donner de préavis pour obtenir le droit de parole au cours des Affaires courantes. La période consacrée aux Affaires courantes prend fin au plus tard 30 minutes après l'appel de la première affaire[77]. À l'occasion, le Sénat

---

72 Article 4-4(2) du Règlement.
73 Pour de plus amples renseignements sur les débats d'urgence, voir le chapitre 5.
74 Pour de plus amples renseignements sur les questions de privilège, voir le chapitre 11.
75 Article 2-6(1) du Règlement.
76 Article 4-5 du Règlement.
77 Article 4-7 du Règlement.

consent à se pencher immédiatement sur un projet de loi, un rapport, une motion ou une interpellation. Le Président a statué que, dans ces cas, le débat sur l'affaire est autorisé et les rappels au Règlement sont recevables en raison du fait que le Sénat s'est écarté des Affaires courantes, et ce, jusqu'à ce que le débat en question soit tranché ou ajourné. Néanmoins, la limite de 30 minutes prévue à l'article 4-7 du Règlement continue de s'appliquer et toute affaire en cours à la fin de cette période doit être interrompue[78].

Dépôt de documents

Le leader ou le leader adjoint du gouvernement peut déposer sur le bureau un document exigé par une loi, une résolution du Sénat ou un article du *Règlement du Sénat*, de même que d'autres documents traitant des responsabilités administratives du gouvernement[79]. Aucun consentement n'est nécessaire à cette fin.

Le Président peut déposer des documents préparés par le greffier du Sénat et exigés en vertu du *Règlement du Sénat*. Lorsque la loi le prescrit, il peut également déposer des rapports produits par différents hauts fonctionnaires du Parlement, comme le commissaire à la protection de la vie privée ou le commissaire à l'information. Ici encore, aucun consentement n'est nécessaire pour le dépôt de ces documents. En outre, il peut déposer des documents portant sur les fonctions administratives ou diplomatiques de son bureau. Dans ce cas, il demande le consentement pour déposer les documents à l'instar de tout autre sénateur, en raison du fait qu'il n'existe pas d'article du Règlement, de résolution ou de disposition législative exigeant le dépôt de ces documents, et le consentement est donc requis[80].

Tout autre sénateur peut, avec le consentement du Sénat, déposer un document à ce moment de la séance[81].

Le dépôt de documents suivant la procédure décrite ci-dessus est dit « dépôt à la Chambre ». Les documents exigés en vertu d'une loi, d'une résolution ou d'un article du Règlement peuvent aussi être déposés auprès du greffier et sont considérés comme ayant été déposés au Sénat[82]. Ce mode de dépôt est souvent qualifié de « dépôt auprès du greffier ». Lorsqu'un document est déposé de cette façon, il est inscrit dans les *Journaux du Sénat*[83]. Le dépôt de documents auprès du greffier pendant les périodes d'ajournement est consigné dans les Journaux du prochain jour de séance[84].

Tous les documents déposés au Sénat qui émanent d'une institution fédérale doivent l'être dans les deux langues officielles[85]. Cette obligation s'applique que le dépôt soit en Chambre ou auprès du greffier. Un numéro de document parlementaire est attribué à chaque document, et le dépôt est consigné dans les Journaux.

---

78 Voir les décisions du Président dans les *Journaux du Sénat*, 23 février 2005, p. 490-492; et 2 novembre 1999, p. 60-62. Voir également les *Journaux du Sénat*, 6 mai 1993, p. 2026-2029; et les *Débats du Sénat*, 6 mai 1993, p. 3199 et 3201-3202.

79 Article 14-1(1) du Règlement.

80 Voir l'article 14-1(3).

81 Article 14-1(3) du Règlement. Voir la déclaration du Président, *Journaux du Sénat*, 8 février 2005, p. 415. Pour des exemples de documents déposés par des sénateurs, voir les *Journaux du Sénat*, 30 octobre 2013, p. 101; et 28 octobre 2013, p. 82-83. En vertu de l'article 14-1(4) du Règlement, le sénateur qui a la parole peut, avec consentement, déposer un document ayant trait à l'objet du débat en cours.

82 Article 14-1(6) du Règlement.

83 Article 14-1(5) du Règlement.

84 Article 14-1(7) du Règlement.

85 *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985), ch. 31 (4e suppl.), art. 8.

Après une prorogation ou une dissolution, le greffier du Sénat n'accepte pas les documents exigés en vertu d'une loi à l'avance, en vue de leur dépôt à la session ou législature suivante. Les résolutions du Sénat ordonnant le dépôt de documents, y compris les demandes de réponse du gouvernement aux rapports de comité conformément à l'article 12-24(1) du Règlement, cessent d'avoir effet au moment de la prorogation ou de la dissolution[86].

Présentation ou dépôt de rapports de comités

Les comités chargés d'effectuer une étude ou d'examiner un projet de loi soumettent habituellement un rapport expliquant les conclusions de leur travail. Il incombe au président du comité (ou à un sénateur qu'il désigne) de présenter ou de déposer des rapports[87].

Le Sénat fait une distinction entre les rapports qui sont présentés et ceux qui sont déposés.

Un rapport est présenté s'il nécessite une décision du Sénat. Les rapports présentés sont lus à haute voix par un greffier au Bureau et doivent, suite à l'adoption d'une motion à cet effet, être inscrits à l'ordre du jour pour étude et une décision ultérieure du Sénat[88]. La seule exception est un rapport présenté sur un projet de loi sans amendement, lequel est considéré adopté sans débat ni mise aux voix[89]. Le texte intégral de tous les rapports présentés est publié dans les *Journaux du Sénat.*

Un rapport est déposé s'il est remis à titre d'information. Les rapports déposés ne sont pas lu à haute voix. Les rapports déposés peuvent être inscrits à l'ordre du jour en vertu d'une motion, pour étude ultérieure et adoption possible, mais cela n'est pas obligatoire[90]. Le texte des rapports déposés n'est pas publié dans les *Journaux du Sénat.* En revanche, un numéro de document parlementaire est attribué au rapport et son dépôt est inscrit dans les Journaux.

Si un rapport de comité est inscrit à l'ordre du jour pour examen plus tard le même jour, des copies de ce rapport sont distribuées à tous les sénateurs présents au Sénat. Une décision du Président a indiqué 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 en faisant la demande aux pages[91] ».

Un comité peut, de temps en temps, demander le pouvoir de déposer un rapport auprès du greffier du Sénat pendant que le Sénat ne siège pas[92]. Si ce pouvoir est accordé et utilisé, un sénateur informe le Sénat de ce fait subséquemment sous cette rubrique et peut proposer que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude ultérieure.

Préavis de motions du gouvernement

Le gouvernement utilise cette rubrique pour donner préavis des motions dont il veut saisir le Sénat. Les préavis de motions du gouvernement figurent au Feuilleton, sous la rubrique « Motions » de la section

---

86 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 11 décembre 2007, p. 365-369.

87 Article 12-22(2) du Règlement. Pour de plus amples renseignements sur les rapports de comités, voir le chapitre 9. Voir aussi la définition de « rapport (d'un comité) » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

88 Articles 12-22(3) et (4), et 12-23(3) du Règlement.

89 Article 12-23(2) du Règlement.

90 Article 12-22(3) du Règlement.

91 *Journaux du Sénat*, 6 novembre 2012, p. 1697.

92 Le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs a le pouvoir de déposer des rapports auprès du greffier pendant une période d'ajournement du Sénat (article 12-31 du Règlement).

Affaires du gouvernement. Ils y demeurent jusqu'à ce qu'une décision soit prise à leur sujet ou jusqu'à la fin de la session. Les motions requièrent habituellement un préavis d'un ou de deux jours avant d'être présentées[93]. Seul le leader du gouvernement, le leader adjoint ou un ministre qui siège au Sénat peut donner préavis d'une motion du gouvernement[94]. Voici quelques exemples de préavis de motions qui sont typiquement du gouvernement :

- motions visant à renvoyer une affaire du gouvernement (par exemple les dépenses prévues au budget des dépenses[95]) à un comité pour étude et rapport;
- motions visant à établir ou à modifier l'horaire des séances du Sénat;
- motions pour approuver la nomination de certains hauts fonctionnaires du Parlement.

Préavis d'interpellations du gouvernement

Cette rubrique des Affaires courantes a été ajoutée au Règlement en septembre 2012. Elle permet au leader du gouvernement, le leader adjoint ou un ministre qui siège au Sénat de donner préavis d'interpellations du gouvernement. Toutes les interpellations requièrent un préavis de deux jours[96]. Celles du gouvernement apparaissent sous la rubrique « Interpellations » de la section Affaires du gouvernement du Feuilleton. Elles y restent jusqu'à ce que le débat ou la session prenne fin.

Dépôt et première lecture de projets de loi du gouvernement

Cette rubrique permet le dépôt des projets de loi du gouvernement qui prennent naissance au Sénat. C'est également sous cette rubrique que le Président peut lire un message reçu de la Chambre des communes avec un projet de loi du gouvernement qui provient de cette Chambre. Si le message est reçu plus tard au cours de la séance, le Président le lit à la première occasion[97].

La première lecture d'un projet de loi constitue une étape symbolique. Elle est réalisée automatiquement sans préavis, débat ou vote. Un projet de loi qui prend naissance au Sénat est publié après sa première lecture[98]. S'il provient de la Chambre des communes, on se sert de la version adoptée par cette Chambre.

Après qu'un projet de loi du gouvernement a été lu pour la première fois, le leader adjoint du gouvernement présente une motion ayant pour objet l'étude en deuxième lecture de ce projet de loi dans deux jours[99].

Dépôt et première lecture de projets de loi d'intérêt public du Sénat

Les projets de loi d'intérêt public du Sénat sont des propositions législatives qui ne sont pas des initiatives du gouvernement. Le sénateur qui dépose un projet de loi sous cette rubrique présente une motion ayant pour objet l'étude en deuxième lecture du projet de loi dans deux jours[100].

---

93 Articles 5-5 et 5-6(1) du Règlement.

94 Le Président a statué qu'un leader adjoint suppléant du gouvernement pouvait donner préavis d'une motion du gouvernement. Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat,* 18 mars 1997, p. 1127. Pour de plus amples renseignements sur les préavis et les motions, voir le chapitre 5.

95 L'examen du budget des dépenses fait partie des affaires du gouvernement (*Journaux du Sénat,* 31 mai 2005, p. 944; et 16 juin 1998, p. 842).

96 Article 5-6(2) du Règlement.

97 Article 16-2(2) du Règlement.

98 Articles 5-7 j) et 10-3 du Règlement.

99 Article 5-6(1)f) du Règlement. Pour de plus amples renseignements sur les projets de loi d'intérêt public, voir le chapitre 7.

100 Article 5-6(1)f) du Règlement. Pour de plus amples renseignements sur les projets de loi d'intérêt public, voir le chapitre 7.

Première lecture de projets de loi d'intérêt public des Communes

Tous les projets de loi d'intérêt public des Communes sont transmis au Sénat au moyen d'un message lu par le Président. Normalement, le parrain est un sénateur du même parti que celui du député qui a déposé le projet de loi à la Chambre des communes. Si le projet de loi a été parrainé par un député d'un parti non représenté au Sénat, ce député doit trouver un sénateur disposé à parrainer la mesure au Sénat. Après la première lecture, il incombe au parrain au Sénat ou à son leader adjoint de présenter une motion ayant pour objet l'étude en deuxième lecture du projet de loi dans deux jours[101].

Lecture de pétitions pour des projets de loi d'intérêt privé

Cette lecture a lieu après qu'une pétition pour un projet de loi d'intérêt privé déposée à une séance précédente sous la rubrique « Dépôt de pétitions » a été jugée conforme aux règles par l'examinateur des pétitions[102]. La pétition est lue à voix haute par le greffier au Bureau, après quoi le projet de loi qui l'accompagne peut être déposé (voir la section suivante).

Dépôt et première lecture de projets de loi d'intérêt privé

Après la lecture d'une pétition pour un projet de loi d'intérêt privé par le greffier au Bureau sous la rubrique « Lecture de pétitions pour des projets de loi d'intérêt privé », le parrain du projet de loi peut déposer le projet de loi, qui est ensuite lu une première fois. La manière de procéder est semblable à celle utilisée pour le dépôt des projets de loi d'intérêt public (voir ci-dessus). Il incombe au parrain de présenter une motion ayant pour objet l'étude du projet de loi en deuxième lecture dans deux jours[103].

Dépôt de rapports de délégations interparlementaires

Les associations parlementaires déposent des rapports sur leurs activités qui incluent des voyages pour participer à des réunions ou à des conférences[104]. Ils ne sont déposés qu'à des fins d'information et, d'après les archives, un tel rapport n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour pour étude à une séance ultérieure. Néanmoins, il est déjà arrivé que le contenu d'un tel rapport soit examiné au moyen d'une interpellation[105]. Comme tous les autres documents déposés, ces rapports se voient attribuer un numéro de document parlementaire.

Préavis de motions

Il faut des préavis pour la plupart des types de motions, et ceux qui n'ont pas trait aux affaires du gouvernement sont donnés sous cette rubrique. Normalement, il faut donner un préavis d'un ou de deux jours avant de pouvoir présenter une motion[106]. Les préavis de motions autres que ceux du gouvernement

---

101 Article 5-6(1)f) du Règlement. Pour de plus amples renseignements sur les projets de loi d'intérêt public, voir le chapitre 7

102 Article 11-3(3) du Règlement.

103 Article 5-6(1)f) du Règlement. Pour de plus amples renseignements sur la procédure concernant les projets de loi d'intérêt privé, voir le chapitre 8.

104 Pour en savoir plus, consulter le site web des Affaires internationales et interparlementaires : parl.gc.ca/AII.

105 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 27 février 2003, p. 542; et 22 février 2000, p. 359.

106 Articles 5-5 et 5-6(1) du Règlement. Pour les motions qui peuvent être présentées sans préavis, voir l'article 5-7 du Règlement.

sont inscrits au Feuilleton des préavis et y demeurent jusqu'à ce que le parrain amorce le débat en proposant son adoption. Mais si aucune suite n'est donnée à un tel préavis pendant 15 jours de séance consécutifs où il est appelé, il est automatiquement rayé du Feuilleton des préavis[107]. Après la suppression d'un préavis, il faut donner un nouveau préavis pour que la mise en délibération ait lieu[108]. Voici quelques exemples de de motions qui sont typiquement non-gouvernementales :

- résolutions exprimant l'opinion ou le jugement du Sénat;
- motions exhortant le gouvernement à agir;
- ordres de renvoi (mandats) pour des études de comités.

Préavis d'interpellations

Cette rubrique est utilisée pour donner préavis d'interpellations qui ne sont pas présentées au nom du gouvernement. La période de préavis pour toutes les interpellations est de deux jours[109]. Un préavis d'interpellation autre que du gouvernement est inscrit au Feuilleton des préavis et y demeure jusqu'à ce que le parrain amorce le débat à son sujet. Un tel préavis auquel aucune suite n'a été donnée pendant 15 séances consécutives où il est appelé est automatiquement rayé du Feuilleton des préavis[110]. Après la suppression d'un préavis, il faut donner un nouveau préavis pour que la mise en délibération ait lieu.

Les interpellations ont pour objet d'amorcer un débat sur une question qui n'implique ni une décision ni un vote du Sénat. Pratiquement n'importe quel sujet qui n'a pas rapport à un ordre du jour peut faire l'objet d'une interpellation[111].

Dépôt de pétitions

Tout citoyen a le droit de soumettre une pétition au Parlement afin de demander réparation d'un tort ou de proposer une solution relative à une plainte. Une pétition est une requête adressée par écrit et constitue le moyen de communication le plus direct entre la population et le Parlement[112]. À l'origine, les pétitions servaient à porter un grief à la connaissance du Parlement en vue de faire adopter une mesure législative. Les pétitions de cette nature ne sont plus requises pour les projets de loi d'intérêt public, mais elles le demeurent pour tous les projets de loi d'intérêt privé.

Deux catégories de pétitions peuvent être déposées au Sénat : celles qui sous-tendent les projets de loi d'intérêt privé et celles qui demandent au Parlement le redressement d'un grief.

Une pétition demandant l'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé est déposée sous cette rubrique par le sénateur qui le parraine, et le texte de la pétition est publié dans les Journaux[113].

---

107 Article 4-15(2) du Règlement. Voir également la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 27 février 1992, p. 554-555.
108 Pour de plus amples renseignements sur les motions, voir le chapitre 5.
109 Article 5-6(2) du Règlement.
110 Article 4-15(2) du Règlement. Voir également la décision du Président dans les *Journaux du Sénat*, 27 février 1992, p. 554-555.
111 Article 5-2 du Règlement. Pour de plus amples renseignements sur les interpellations, voir le chapitre 5.
112 Voir la définition de « pétition » à l'annexe I du *Règlement du Sénat.*
113 Pour de plus amples renseignements sur la procédure ultérieure liée aux pétitions pour des projets de loi d'intérêt privé, voir le chapitre 8.

Un sénateur peut également déposer d'autres pétitions signées par des Canadiens qui demandent au Parlement de remédier à une injustice ou de prendre une action. Une brève description de l'objet de la pétition et des pétitionnaires est insérée dans les Journaux. En règle générale, aucune autre mesure n'est prise, bien qu'à l'occasion une pétition ait été renvoyée à un comité pour étude et rapport au moyen d'une motion de fond[114].

En déposant une pétition au Sénat, un sénateur peut commenter brièvement son contenu (ce dont elle traite, d'où elle vient, le nombre de signatures, etc.). Aucun discours n'est permis et il n'est pas possible de plaider en faveur de la pétition au moment de son dépôt[115].

Le *Règlement du Sénat* ne prescrivant pas la forme des pétitions, les lignes directrices générales suivantes découlant de la pratique peuvent être utilisées[116] :

- Les pétitions doivent être écrites lisiblement et signées par les pétitionnaires[117]. Seules les signatures originales sont acceptées; les photocopies, les télécopies, les courriels, les pétitions électroniques et d'autres reproductions sont irrecevables[118].
- Les pétitions doivent porter le nom complet (en lettres moulées) et l'adresse des pétitionnaires. Tous les Canadiens peuvent adresser des pétitions au Parlement, mais les étrangers qui ne résident pas au Canada n'ont pas ce droit[119].
- Les pétitions doivent être adressées au Sénat réuni en Parlement[120]. Elles ne doivent pas être adressées à d'autres entités ou responsables, tels le gouvernement du Canada, le premier ministre ou la Chambre des communes.
- Le texte d'une pétition doit conserver un ton poli et ne rien contenir de discourtois envers le souverain, le Parlement ou les tribunaux. En outre, il est déconseillé d'exprimer toute opinion à l'égard du Sénat, du gouvernement ou des positions adoptées par les sénateurs[121].
- Une pétition doit porter sur un sujet qui relève de la compétence du Parlement fédéral et non sur une question de compétence provinciale ou municipale[122].
- Le texte complet de la pétition, ou du moins un résumé clair si celui-ci est trop long, doit figurer sur chacune des pages qui portent des signatures. Les signatures doivent être apposées sur la pétition même et ne peuvent y être attachées d'aucune façon (par exemple, une page ne contenant que des signatures ne peut pas être annexée à une pétition)[123].
- Les pétitions peuvent être rédigées dans l'une ou l'autre des langues officielles, ou les deux.

---

114 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 29 avril 2004, p. 488. Pour de plus amples informations concernant les motions de fond, voir le chapitre 5 et la définition à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

115 Beauchesne, 6e éd., ¶¶1041 et 1042, p. 291.

116 En l'absence de règles ou pratiques détaillées concernant les pétitions, l'article 1-1(2) du Règlement permet au Sénat de s'inspirer de la procédure en usage à la Chambre des communes.

117 Article 11-1(1) du Règlement.

118 *Débats du Sénat*, 18 juillet 2005, p. 1764; et Beauchesne, 6e éd., ¶¶1024, p. 288, et 1028, p. 289.

119 Beauchesne, 6e éd., ¶1035, p. 290-291. Les pétitions introductives de projets de loi d'intérêt privé peuvent être signées par des étrangers (voir le ¶1035(2)).

120 Beauchesne, 6e éd., ¶¶1017 et 1019, p. 287-288.

121 Beauchesne, 6e éd., ¶1029, p. 289.

122 Beauchesne, 6e éd., ¶1030, p. 289.

123 Beauchesne, 6e éd., ¶1024, p. 288.

Période des questions

La Période des questions est un exercice de reddition de comptes qui a lieu chaque jour de séance. Les questions peuvent être adressées au leader du gouvernement si elles traitent des affaires publiques, ou à un sénateur qui est ministre pour celles concernant ses responsabilités ministérielles. Il est également possible de poser des questions aux présidents des comités quant aux activités de leurs comités[124].

La Période des questions peut durer jusqu'à 30 minutes[125]. Les règles de conduite et du décorum normales s'appliquent[126]. Seules des brèves explications peuvent accompagner les questions et les réponses; elles ne devraient pas engendrer de débat[127]. Il est permis de poser des questions supplémentaires sur le même sujet[128]. Bien que les dirigeants de l'opposition puissent fournir au Président une liste des sénateurs qui désirent poser des questions, ce dernier n'est pas tenu de s'en tenir à cette liste et il peut donner la parole à tout sénateur qui indique son intention d'intervenir[129].

Un sénateur qui ne peut donner de réponse immédiate à une question orale peut en prendre note pour y répondre plus tard par écrit[130]. Une fois préparée, la réponse est déposée lors de l'appel des Réponses différées. Le *Règlement du Sénat* n'exige pas qu'une réponse soit fournie, et ne prévoit pas d'échéance à cet égard[131]. Pour de plus amples renseignements, voir la section traitant des Réponses différées ci-dessous.

Les questions visant l'obtention de données statistiques ou de renseignements détaillés, ou pour lesquelles une réponse écrite est souhaitée, peuvent être envoyées par écrit au greffier du Sénat en vue de leur inclusion dans le *Feuilleton et Feuilleton des préavis.* Pour de plus amples renseignements sur les questions écrites, voir la section intitulée Réponses différées ci-après.

Réponses différées

Une réponse différée est une réponse à une question présentée par écrit[132] ou à une question orale dont le sénateur interrogé a pris note[133]. Ces réponses sont déposées après la Période des questions[134]. Les réponses aux questions écrites sont déposées et deviennent des documents parlementaires. Un tel dépôt est inscrit dans les *Journaux du Sénat*, mais la réponse complète n'y est pas publiée. Une copie de cette réponse est remise au sénateur qui a posé la question[135].

Les réponses aux questions dont le sénateur interrogé a pris note sont aussi transmises au sénateur qui a posé la question. Dans ce dernier cas, la réponse est publiée au complet dans les *Débats du Sénat*, mais elle n'est pas officiellement déposée au Sénat, et ne devient pas un document parlementaire. Bien qu'il ne

---

124 Article 4-8(1) du Règlement. Voir également les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 14 mai 2008, p. 1070; 8 avril 2008, p. 742-743; 20 mars 2007, p. 1160-1162; 31 octobre 2006, p. 675-677; et 10 mai 2006, p. 134-135.
125 Article 4-7 du Règlement. Voir également la décision du Président dans les *Journaux du Sénat*, 9 mai 2007, p. 1512.
126 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 14 avril 2005, p. 727.
127 Article 4-8(2) du Règlement.
128 Article 4-8(3) du Règlement.
129 Décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 20 juillet 2005, p. 1126-1127; et 29 mai 1996, p. 251-252.
130 Article 4-9 du Règlement.
131 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 9 mai 1996, p. 191-193.
132 Articles 4-10(1) et (2) du Règlement.
133 Article 4-9 du Règlement.
134 Article 4-10(3) du Règlement.
135 Article 4-10(2) du Règlement.

soit pas obligatoire de fournir une réponse et qu'il n'y ait pas d'échéance à cet égard[136], toute réponse donnée doit l'être par écrit. Le Président a statué que le temps réservé aux réponses différées ne doit pas servir à prolonger la Période des questions[137].

Le Président doit faire l'appel des Réponses différées au plus tard 30 minutes après l'appel de la Période des questions[138].

Ordre du jour

L'ordre du jour regroupe l'essentiel des travaux du Sénat pour un jour de séance particulier. Il énumère l'ensemble des affaires inscrites pour étude ultérieure et se divise en deux grandes catégories : les Affaires du gouvernement et les Autres affaires. Cette distinction existe depuis 1991, date à laquelle le *Règlement du Sénat* a été modifié afin de donner la priorité à l'étude des affaires présentées par le gouvernement[139]. Avant ce changement, cette distinction n'existait pas.

Le Président appelle l'ordre du jour après les Réponses différées[140]. Le Président doit appeler l'ordre du jour au plus tard à 20 heures tous les jours de séance, sauf le vendredi, l'ordre du jour étant appelé au plus tard à midi ce jour-là[141]. Le greffier au Bureau appelle chaque point à examiner en appelant les différentes entrées du Feuilleton. Tous les points inscrits au Feuilleton pour une séance sont appelés. Il n'y a aucune durée maximale pour l'étude des différentes catégories figurant à l'ordre du jour, ni pour un point particulier, sauf si un délai a été fixé. Le temps consacré à l'ordre du jour varie donc d'une séance à l'autre.

Le Sénat peut soit procéder à l'étude d'une question inscrite au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* (c'est-à-dire poursuivre le débat, prendre une décision, etc.), soit la reporter à la séance suivante. Dans ce dernier cas, le Président confirme qu'une affaire ne sera pas prise en considération pendant la séance en cours et qu'elle sera reportée au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* jusqu'à la prochaine séance. Si un seul sénateur s'oppose au report d'une question, elle est débattue et doit ensuite être formellement ajournée ou mise aux voix[142]. Les affaires du gouvernement peuvent demeurer inscrites au Feuilleton jusqu'à ce qu'elles aient été réglées ou jusqu'à la fin de la session. Les autres affaires peuvent y demeurer pendant au plus 15 jours de séance consécutifs où elles sont appelées sans être discutées[143].

Lorsqu'un débat concernant une affaire du gouvernement est ajourné, l'ajournement dure jusqu'à la prochaine séance et l'affaire n'est inscrite au nom d'aucun sénateur[144]. Une affaire autre que du gouvernement peut être ajourné jusqu'au jour de séance suivant ou jusqu'à un autre jour spécifié, et l'affaire est inscrite au nom du sénateur ayant présenté la motion d'ajournement ou au nom du sénateur indiqué dans cette motion[145]. Bien que le débat sur une affaire autre que du gouvernement puisse être reporté au nom d'un sénateur, celui-ci n'est pas obligatoirement le prochain intervenant à pouvoir s'exprimer et ne peut donc pas empêcher la poursuite du débat ou la prise d'une décision. Il faut plutôt

136 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 9 mai 1996, p. 191-193.
137 Décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 10 mai 2006, p. 134-135; et 3 mai 2005, p. 825-826.
138 Article 4-7 du Règlement.
139 Article 4-13(1) du Règlement.
140 Article 4-12 du Règlement.
141 Article 4-16(1) du Règlement.
142 Dans le cas d'une interpellation, le débat prend simplement fin à la fin des délibérations, si la question n'est pas ajournée.
143 Article 4-15(2) du Règlement. Voir également la décision du Président dans les *Journaux du Sénat*, 27 février 1992, p. 554-555.
144 Article 6-10(1) du Règlement.
145 Article 6-10(2) du Règlement.

voir là un signe que le sénateur a l'intention de s'exprimer sur l'affaire en question, mais tout autre sénateur qui n'a pas encore pris la parole à ce sujet a le droit de le faire. Le Président a jugé que, si un autre sénateur est prêt à s'exprimer sur l'affaire à l'étude, il n'est pas nécessaire d'obtenir le consentement du sénateur au nom duquel l'affaire est inscrite, même cela se fait souvent par souci de courtoisie[146].

Affaires du gouvernement

La rubrique des Affaires du gouvernement est divisée en huit catégories[147] :

- Projets de loi – Messages de la Chambre des communes
- Projets de loi – Troisième lecture
- Projets de loi – Rapports de comités
- Projets de loi – Deuxième lecture
- Rapports de comités – Autres
- Motions
- Interpellations
- Autres affaires

Ces catégories contiennent les projets de loi, rapports, motions ou interpellations présentés par le gouvernement. Les préavis de motions et d'interpellations du gouvernement ne figurent pas au Feuilleton des préavis, mais sont publiés dans la catégorie appropriée des Affaires du gouvernement. La catégorie « Rapports de comités – Autres » contient les rapports des comités portant sur des affaires, autres que des projets de loi, qui ont été présentés par le gouvernement; par exemple des rapports sur les dépenses prévues au budget des dépenses[148].

Le gouvernement peut faire appeler ses affaires dans l'ordre qu'il juge approprié. Le leader ou le leader adjoint du gouvernement peut indiquer la séquence dans laquelle les affaires seront abordées[149]. Si les dirigeants du gouvernement ne mentionnent aucun ordre pour la prise en considération de ses affaires, elles sont appelées par un greffier au Bureau telles qu'elles figurent au Feuilleton. Après avoir réglé ou reporté tous les points faisant partie des Affaires du gouvernement lors d'une session particulière, le Sénat passe aux Autres affaires. Il n'est alors plus possible de revenir aux Affaires du gouvernement sauf avec le consentement du Sénat.

Autres affaires

Les Autres affaires regroupent les mesures non gouvernementales et se subdivisent selon les catégories suivantes :

- Projets de loi – Messages de la Chambre des communes
- Projets de loi d'intérêt public du Sénat – Troisième lecture

---

146 Décisions du Président, *Journaux du Sénat,* 7 février 2007, p. 1024-1026; et 10 décembre 1996, p. 744-745.

147 Article 4-13(2) du Règlement. On a recours à la catégorie « Autres affaires » sous les rubriques Affaires du gouvernement et Autres affaires, quand, par exemple, un ordre est donné pour une séance ultérieure qui ne relève pas de l'une des autres catégories – par exemple lorsque le Sénat prend la décision de se constituer en comité plénier à une certaine future. L'étude d'un message de la Chambre des communes qui ne traite pas d'un projet de loi, et les affaires qui découlent d'un tel message, est également inscrite sous cette catégorie.

148 Déclarations du Président, *Journaux du Sénat*, 6 mars 2008, p. 648; et 31 mai 2005, p. 944.

149 Article 4-13(3) du Règlement. Voir également la décision du Président, *Journaux du Sénat,* 16 juin 1998, p. 842.

- Projets de loi d'intérêt public des Communes – Troisième lecture
- Projets de loi d'intérêt privé – Troisième lecture
- Projets de loi d'intérêt public du Sénat – Rapports de comités
- Projets de loi d'intérêt public des Communes – Rapports de comités
- Projets de loi d'intérêt privé – Rapports de comités
- Projets de loi d'intérêt public du Sénat – Deuxième lecture
- Projets de loi d'intérêt public des Communes – Deuxième lecture
- Projets de loi d'intérêt privé – Deuxième lecture
- Rapports de comités – Autres
- Motions
- Interpellations
- Autres affaires

Dans chaque catégorie, l'ordre des affaires est déterminé par divers critères, dont le moment où elles ont été débattues la dernière fois.

Les Autres affaires sont appelées par un greffier au Bureau dans l'ordre où elles figurent au Feuilleton et il faut le consentement du Sénat pour varier de cet ordre. Toute question faisant partie des Autres affaires peut demeurer inscrite au Feuilleton pendant au plus 15 jours de séance consécutifs sans être débattue, après quoi elle en est rayée[150].

Feuilleton des préavis (motions et interpellations)

Le Feuilleton des préavis contient tous les préavis de motions et d'interpellations autres que du gouvernement, et se divise en deux sections : « Préavis de motions » et « Préavis d'interpellations ». Sauf s'il faut examiner un cas de privilège, un débat d'urgence ou une question de privilège, le Président appelle les affaires inscrites au Feuilleton des préavis après que le Sénat a épuisé l'ordre du jour. Ces motions et interpellations, dont le préavis a été donné, mais qui n'ont pas encore été débattues ou présentées, demeurent inscrites au Feuilleton pendant au plus 15 jours de séance consécutifs où elles sont appelées, après quoi elles en sont rayées[151]. Une fois qu'une motion ou une interpellation a fait l'objet d'un débat et d'un ajournement, elle est inscrite au Feuilleton sous « Motions » ou « Interpellations » sous Autres affaires.

Levée de la séance

Après que le Sénat a terminé ses travaux pour la journée conformément au *Feuilleton et Feuilleton des préavis*, une motion visant la levée de la séance est habituellement présentée par le leader adjoint du gouvernement. Lorsque le Sénat s'ajourne à un jour autre que le prochain jour de séance, la motion visant la levée de la séance doit être précédée par l'adoption d'une motion fixant la date et l'heure de la prochaine séance[152]. En l'absence d'une telle motion, le Sénat lève sa séance automatiquement jusqu'au prochain jour de séance en vertu du Règlement à l'heure habituelle de reprise des travaux[153].

---

150 Article 4-15(2) du Règlement. Voir également les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 8 mai 2008, p. 1055; et 27 février 1992, p. 554-555.

151 Article 4-15(2) du Règlement. Voir également la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 27 février 1992, p. 554-555.

152 Articles 5-5g) et 5-8(1)q) du Règlement. Les motions concernant les heures et les jours de séance ou les périodes d'ajournement (y compris les motions pour une suspension de la séance) nécessitent un préavis et sont sujettes à débat. Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 28 juin 2005, p. 1064-1065.

153 Article 3-1 du Règlement.

Une motion visant à lever la séance est toujours recevable en cours de séance, conformément à l'article 5-13(1) du Règlement, sauf disposition contraire du Règlement ou contrordre du Sénat[154]. Un sénateur peut présenter cette motion s'il a obtenu la parole pour s'exprimer sur une question dont le Sénat est saisi, mais non par voie de rappel au Règlement[155]. Une motion visant à lever la séance du Sénat n'est pas sujette à débat et le Président doit la mettre aux voix sur-le-champ[156]. Lorsqu'un vote par appel nominal est demandé à ce sujet, celui-ci ne peut pas être reporté, et le timbre d'appel des sénateurs peut sonner pendant au plus une heure[157]. Si le Sénat rejette une telle motion, une autre motion de même nature n'est recevable que si un fait de procédure a eu lieu dans l'intervalle[158]. D'après le Règlement, un fait de procédure est toute question qui serait inscrite aux *Journaux du Sénat*. Un simple débat ne constitue pas un fait de procédure[159]. Toute question à l'ordre du jour qui n'est pas réglée avant la levée de la séance du Sénat demeure inscrite au Feuilleton de la séance suivante[160].

Si le Sénat siège au moment prévu pour la levée de la séance dans le Règlement, le Président se lève et déclare la séance levée. De même, si le Sénat a adopté un ordre sessionnel pour lever la séance à un certain moment, le Président déclare la séance levée à ce moment.

Dans certaines circonstances, la séance va au-delà de l'heure fixée pour la clôture de la séance. Cela arrive, par exemple, dans le cas d'un vote reporté, une demande de vote par appel nominal, lorsqu'avis a été donné que soit le souverain, le gouverneur général ou un suppléant arrivera à un moment précis (par exemple, pour la sanction royale), ou quand la réception d'un message concernant la sanction royale est prévue. La levée de la séance peut également être retardée lorsque le Sénat étudie une motion de fixation de délai ou une affaire du gouvernement avec débat restreint, ainsi que pour l'examen des cas de privilège ou des débats d'urgence.

6. DOCUMENTS DE LA CHAMBRE

Le Sénat garde le contrôle exclusif de ses publications. L'article 14-5 du Règlement prévoit que la publication de tous les documents liés à ses travaux s'effectue selon ses ordres. Conformément à la Constitution[161] et à la *Loi sur les langues officielles*[162], tous les documents de la Chambre sont publiée en français et en anglais et les deux versions ont force égale. Les documents de la Chambre comprennent les *Journaux du Sénat*, le *Feuilleton et Feuilleton des préavis* et les *Débats du Sénat*. À l'exception du *Feuilleton et Feuilleton des préavis*, ces documents ne sont plus publiés en format papier, mais sont disponibles en format électronique sur Internet (sen.parl.gc.ca et parl.gc.ca).

---

154 Le *Règlement du Sénat* interdit la levée de la séance dans certaines circonstances. Par exemple : au cours des Déclarations de sénateurs (article 4-2(7)), lorsqu'un vote par appel nominal est reporté (article 9-10(7)), lorsque le Sénat étudie une motion de fixation de délai ou une affaire du gouvernement avec débat restreint (articles 7-3(1) et 7-4(1)), et lorsqu'il a reçu un message concernant la sanction royale (article 16-1(4)) ou la réception d'un tel message est prévue (article 16-1(8)).

155 Article 5-13(2) du Règlement.

156 Article 5-13(3) du Règlement.

157 Articles 5-13(4) et 9-5 du Règlement.

158 Article 5-13(5) du Règlement.

159 Voir la définition de « fait de procédure » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*. Voir aussi Beauchesne, 6e éd., ¶¶385 et 386, p. 115; et O'Brien et Bosc, p. 546.

160 Article 3-5(2) du Règlement. Cela comprend une question en cours de débat au moment de l'adoption d'une motion visant la levée de la séance du Sénat.

161 *Loi constitutionnelle de 1982*, par. 18(1).

162 *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985), ch. 31 (4e suppl.), par. 4(3) et art. 5.

Journaux du Sénat

Les *Journaux du Sénat* donnent le compte rendu officiel des travaux du Sénat[163]. Les Journaux indiquent toutes les délibérations, décisions et votes qui ont eu lieu au cours d'une séance. Ils donnent aussi la liste des sénateurs qui étaient présents au Sénat et une autre liste de ceux qui ont participé aux travaux conformément à la Politique relative à la présence des sénateurs[164]. Après chaque séance, des Journaux non révisés sont préparés à partir de la minute du greffier[165] et publiés dans un document bilingue. Toute erreur ou omission est signalée à la première occasion dans un corrigendum inclus à la fin d'un numéro subséquent des Journaux non révisés. Les Journaux non révisés sont affichés sur Internet (sen.parl.gc.ca et parl.gc.ca) le lendemain matin de chaque séance.

Après chaque jour de séance, le greffier envoie un exemplaire certifié des *Journaux du Sénat* au gouverneur général[166]. Le Règlement permet au Sénat de suivre les travaux de la Chambre des communes en examinant ses *Journaux*, et vice versa[167].

À la fin de chaque session, les Journaux non révisés sont revus et publiés en volumes reliés[168]. Dans ces volumes se trouvent les proclamations ayant trait à la nomination du gouverneur général et à l'ouverture, à la prorogation et à la dissolution du Parlement, ainsi que les index complets et les différentes listes concernant les sénateurs, les comités, les hauts fonctionnaires, le ministère et l'Administration du Sénat.

Feuilleton et Feuilleton des préavis

Le *Feuilleton et Feuilleton des préavis* est le programme de travail officiel du Sénat. Il énumère toutes les affaires dont est saisi le Sénat. Préparé avant chaque séance en fonction des décisions prises à la séance précédente[169], il se divise en deux grandes sections : l'ordre du jour et le Feuilleton des préavis.

Toutes les affaires – projets de loi, motions, rapports et interpellations – sont indiquées selon les diverses catégories déjà discutées dans ce chapitre. Tel qu'indiqué, les préavis de motions et d'interpellations du gouvernement sont inclus dans l'ordre du jour, mais les préavis de motions et d'interpellations non-gouvernementales sont inscrits au Feuilleton des préavis. Sauf exceptions, tel qu'un cas de privilège, un débat d'urgence ou une question de privilège, le Sénat ne peut, sans consentement, délibérer sur une question qui n'est pas inscrite au *Feuilleton et Feuilleton des préavis*.

Un sujet figurant à l'ordre du jour est une affaire dont le Sénat a ordonné l'étude à un moment particulier (normalement au moyen d'une motion de procédure). Au Sénat, les affaires inscrites à l'ordre du jour sont distinctes de celles figurant dans le Feuilleton des préavis et ont priorité sur elles[170].

---

163 Les *Journaux du Sénat* peuvent servir d'éléments de preuve devant un tribunal (Bourinot, p. 186-188). Voir également la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 6 à 9.

164 Pour de plus amples renseignements sur la Politique relative à la présence des sénateurs, voir le chapitre 2.

165 Un compte rendu des délibérations du Sénat, écrit à la main, maintenu par le greffier du Sénat.

166 Article 14-3 du Règlement.

167 Article 14-4 du Règlement.

168 Article 14-6 du Règlement.

169 Une exception notable à cette règle est qu'il n'y a pas de *Feuilleton et Feuilleton des préavis* pour les deux premières séances d'une nouvelle législature, ni pour la première séance d'une session subséquente d'une législature.

170 Les préavis de motions et d'interpellations du gouvernement sont inclus à l'ordre du jour sous Affaires du gouvernement. Voir l'article 4-13(2) du Règlement.

Les motions et interpellations sont numérotées chronologiquement en fonction du moment où elles ont fait l'objet d'un préavis au Sénat, avec des séquences distinctes de numéros pour les Affaires du gouvernement et les Autres affaires. Afin de faciliter leur repérage, elles conservent ce numéro pour l'ensemble de la session. Dans la plupart des cas, le numéro en question figure dans le *Feuilleton et Feuilleton des préavis*[171]. Les deux seules exceptions sont une motion présentée avec le consentement du Sénat et adoptée le même jour, et une interpellation débattue avec le consentement du Sénat et réglée le même jour. Ces motions et interpellations sont aussi numérotées, mais elles ne figurent pas dans le *Feuilleton et Feuilleton des préavis* car elles ont été traitées en une seule journée.

Une motion visant à supprimer, à reporter ou à rétablir un article de l'ordre du jour peut être présentée sans préavis[172]. Un article rayé du Feuilleton qui a été rétabli est inscrit pour examen à une séance future[173].

Les affaires autres que du gouvernement portent une indication du nombre de séances qu'elles ont été appelées et reportées, sans être débattue ou ajournée par motion. Si l'affaire est appelée pendant 15 séances sans être ni débattue ni ajournée par motion, elle est rayée du *Feuilleton et Feuilleton des préavis* à l'appel suivant si elle n'est ni débattue ni ajournée encore une fois. Toutefois, si une telle affaire est débattue ou ajournée par motion sans débat, à un moment quelconque, ce « compteur » retombe à zéro[174].

Questions écrites

Lorsqu'une question nécessite des renseignements statistiques ou d'autres renseignements qui ne sont pas disponibles immédiatement, ou qu'une réponse écrite est souhaitée, elle est adressée par écrit au greffier du Sénat pour inscription au *Feuilleton et Feuilleton des préavis*[175]. Il n'y a ni obligation de répondre à la question ni échéance à respecter. Les questions écrites demeurent au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* jusqu'à ce que le gouvernement y ait répondu ou jusqu'à la fin de la session. Si une réponse à une question écrite est toujours souhaitée lors d'une session ou d'une législature subséquente, il faut la soumettre de nouveau[176]. La réponse est déposée au Sénat et une copie en est remise au sénateur qui a posé la question[177].

Débats du Sénat

Les *Débats du Sénat* sont le compte rendu presque textuel des délibérations du Sénat publié après chaque séance. Ils ne sont pas une transcription intégrale, mais sont préparés à partir des transcriptions corrigées des délibérations, souvent appelés les « bleus »[178]. Les transcriptions sont révisées pour diverses raisons, notamment pour réduire la répétition et pour rendre le texte plus clair[179]. Les sénateurs peuvent corriger

---

171 La procédure suivie pour déterminer l'ordre exact des questions inscrites au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* repose à la fois sur le Règlement et la pratique. Par exemple, voir les articles 4-13 et 4-14 du Règlement. Voir également O'Brien, « Le Feuilleton du Sénat canadien ».

172 Article 5-7k) du Règlement.

173 Pour de plus amples renseignements sur le rétablissement d'articles au Sénat, voir O'Brien, « La réinscription d'un point à l'ordre du jour ».

174 Article 4-15(2) du Règlement.

175 Article 4-10(1) du Règlement. Ces questions se trouvent à la fin du *Feuilleton et Feuilleton des préavis*. Elles y sont publiées le jour suivant leur réception et le premier jour de séance de chaque semaine subséquente, jusqu'à ce que la réponse ne soit reçue.

176 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 9 mai 1996, p. 191-193.

177 Article 4-10(2) du Règlement. Pour de plus amples renseignements sur les réponses aux questions écrites, voir la section sur les réponses différées. Voir aussi la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 23 novembre 2005, p. 1302.

178 À une certaine époque, la transcription non révisée des délibérations était produite sur du papier bleu.

179 Beauchesne, 6e éd., p. 18, ¶55.

les erreurs ou apporter des modifications mineures sur les bleus avant que ceux-ci ne deviennent les Débats, mais une correction importante doit être portée à la connaissance du Sénat, puis publiée en tant que rectificatif. Les Débats sont publiés dans des versions française et anglaise distinctes qui sont disponibles sur le site web du Parlement le lendemain matin d'une séance. À la fin de chaque session parlementaire, les Débats quotidiens sont à nouveau révisés et des index complets y sont ajoutés afin de produire les volumes reliés des Débats.

Radiodiffusion

Une diffusion audio sur internet permet de suivre les délibérations du Sénat, mais, en règle générale, les séances ne sont pas télévisées. Toutefois, le Séant autorise de temps à autre la télédiffusion d'une partie de ses travaux, comme une séance du comité plénier, un discours du Trône ou une cérémonie de la sanction royale. Certaines séances de comités sont également télédiffusées sur la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC), qui les enregistre et les diffuse en vertu d'une entente avec le Sénat. L'audio des réunions publiques de comités est également disponible sur internet. Les délibérations publiques du Sénat ou de ses comités peuvent être enregistrées ou radiodiffusées, mais uniquement au moyen des installations de branchement audio prévues à cette fin[180].

7. MESSAGES ENTRE LES DEUX CHAMBRES

Au cours d'une session parlementaire, le Sénat et la Chambre des communes communiquent fréquemment en s'envoyant des messages officiels par écrit. Outre les messages concernant les projets de loi, il y a ceux visant la création de comités mixtes spéciaux, la composition des comités mixtes, les résolutions conjointes, ceux concernant les adresses conjointes à la Couronne, les invitations adressées à un membre ou un haut fonctionnaire d'une des Chambres à témoigner devant l'autre ainsi que d'autres affaires liées aux activités du Parlement. Il incombe au greffier du Sénat de veiller à la transmission des messages à la Chambre des communes, conformément aux ordres du Sénat, et à la réception de ceux que la Chambre des communes adresse au Sénat[181]. Les messages du Sénat sont préparés par le Bureau des Journaux, signés par le greffier du Sénat et transmis à la Direction des Journaux de la Chambre des communes. Lorsqu'un message arrive de la Chambre des communes, le Président le lit au Sénat au premier moment opportun[182], mais il n'interrompt pas nécessairement les travaux pour ce faire. Tout message de la Chambre des communes est publié dans les *Journaux du Sénat* une fois reçu[183].

8. ALLOCUTIONS DEVANT LES DEUX CHAMBRES

Une allocution devant le Parlement a lieu lorsqu'un invité de marque, habituellement un chef d'État ou de gouvernement étranger, prononce un discours devant les sénateurs et les députés réunis. D'autres personnalités peuvent y être invitées, comme les juges de la Cour suprême, des dignitaires canadiens et étrangers, et des membres du corps diplomatique. Ces événements ne font pas partie des travaux du Parlement, mais constituent plutôt un rassemblement de parlementaires à des fins non-délibératives.

---

180 Articles 14-7(1) et (2) du Règlement. Pour de plus amples renseignements sur la télédiffusion des délibérations de comités, voir le chapitre 9.

181 Article 16-2(1) du Règlement.

182 Article 16-2(2) du Règlement.

183 Voir par exemple les *Journaux du Sénat*, 17 octobre 2013, p. 34. Pour de plus amples renseignements sur les messages concernant les projets de loi, voir le chapitre 7.

Pour des raisons logistiques et d'espace, ces allocutions sont prononcées dans la salle de la Chambre des communes. Les travaux de cette Chambre sont suspendus pour l'occasion[184]. Présidé conjointement par les Présidents du Sénat et de la Chambre des communes, l'événement est habituellement télédiffusé et le Sénat annexe souvent le texte de l'allocution de même que les observations connexes de parlementaires canadiens (comme le premier ministre et les deux Présidents) aux *Débats du Sénat*, au moyen d'une motion[185].

[184] Il est arrivé une fois que l'allocution devant le Parlement se tienne à l'extérieur, pour que plus de gens puissent y assister.

[185] Voir par exemple les *Journaux du Sénat*, 27 février 2014, p. 451; 27 septembre 2011, p. 166; 27 mai 2010, p. 442; et 27 mai 2008, p. 1085.

ANNEXE : Une séance du Sénat

Déclarations de sénateurs (y compris les hommages, s'il y en a)

AFFAIRES COURANTES
- Dépôt de documents
- Présentation ou dépôt de rapports de comités
- Préavis de motions du gouvernement
- Préavis d'interpellations du gouvernement
- Dépôt et première lecture de projets de loi du gouvernement
- Dépôt et première lecture de projets de loi d'intérêt public du Sénat
- Première lecture de projets de loi d'intérêt public des Communes
- Lecture de pétitions pour des projets de loi d'intérêt privé
- Dépôt et première lecture de projets de loi d'intérêt privé
- Dépôt de rapports de délégations interparlementaires
- Préavis de motions
- Préavis d'interpellations
- Dépôt de pétitions

Période des questions
Réponses différées

ORDRE DU JOUR

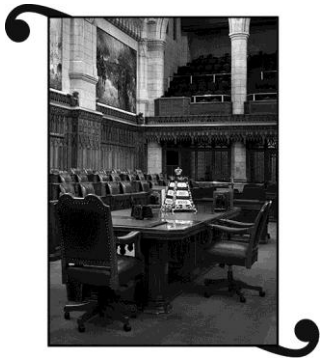
Affaires du gouvernement
- Projets de loi – Messages de la Chambre des communes
- Projets de loi – Troisième lecture
- Projets de loi – Rapports de comités
- Projets de loi – Deuxième lecture
- Rapports de comités – Autres
- Motions
- Interpellations
- Autres affaires

Autres affaires
- Projets de loi – Messages de la Chambre des communes
- Projets de loi d'intérêt public du Sénat – Troisième lecture
- Projets de loi d'intérêt public des Communes – Troisième lecture
- Projets de loi d'intérêt privé – Troisième lecture
- Projets de loi d'intérêt public du Sénat – Rapports de comités
- Projets de loi d'intérêt public des Communes – Rapports de comités
- Projets de loi d'intérêt privé – Rapports de comités
- Projets de loi d'intérêt public du Sénat – Deuxième lecture
- Projets de loi d'intérêt public des Communes – Deuxième lecture
- Projets de loi d'intérêt privé – Deuxième lecture
- Rapports de comités – Autres
- Motions
- Interpellations
- Autres affaires

FEUILLETON DES PRÉAVIS
- Préavis de motions
- Préavis d'interpellations

CHAPITRE 5

Les règles du débat



La procédure parlementaire repose sur différents principes et droits, entre autres le droit de la majorité de diligenter les travaux et le droit de la minorité d'être entendue. Elle cherche à équilibrer le besoin d'assurer la transaction disciplinée des affaires publiques avec le droit des parlementaires d'être entendus[1]*. Le processus du débat permet aux sénateurs d'émettre leur opinion et de la faire figurer aux* Débats du Sénat. *Le présent chapitre donne d'abord un aperçu des principales règles de forme qui gouvernent les débats comme la langue utilisée, la tenue vestimentaire ou l'utilisation d'accessoires ou de notes. Il énumère ensuite les types de motion, les catégories, et les modalités à suivre pour que le Sénat en soit dûment saisi et rende une décision. Les débats peuvent aussi porter sur d'autres questions particulières comme des interpellations – qui n'appellent pas de décision mais ne visent qu'à sensibiliser ou à informer – des débats d'urgence, certains rapports de comité et le budget fédéral. Enfin, divers moyens de limiter la durée des débats et accélérer la prise de décision sont expliqués : la question préalable, la fixation de délai pour les affaires du gouvernement et les ordres visant le déroulement des travaux.*

Le Sénat fait souvent preuve de souplesse dans l'application des différentes règles et pratiques qui régissent les débats. Comme l'a déclaré le Président Molgat dans sa décision du 2 avril 1998 :

> Je suis d'avis qu'il faut présumer, jusqu'à preuve du contraire, que les choses sont conformes ou régulières. Cette supposition m'indique que la meilleure règle à suivre pour le Président est d'interpréter le règlement de manière à permettre le débat au Sénat, sauf s'il est manifeste que la question à débattre est inadmissible[2].

1. CONDUITE ET CONVENTIONS RÉGISSANT LE DÉBAT

Langues

Les sénateurs ont le droit de s'exprimer en français ou en anglais[3], tant au Sénat qu'au sein des comités, et un service d'interprétation simultanée doit être fourni[4]. L'utilisation d'autres langues n'est pas interdite, mais cela peut créer des difficultés sur les plans de l'enregistrement, de la transcription et de la

---

1 Voir, par exemple, Bourinot, p. 200-202; Beauchesne, 6e éd., ¶1, p. 3; et O'Brien et Bosc, p. 249-250.

2 *Journaux du Sénat*, 2 avril 1998, p. 579. Voir aussi les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 25 mars 2014, p. 542-544; 16 avril 2013, p. 2075-2076; 24 février 2009, p. 128-129; 8 avril 2008, p. 742-743; et 20 février 2007, p. 1095-1098.

3 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 133; *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 17; et *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985), ch. 31 (4e suppl.), par. 4(1).

4 *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985), ch. 31 (4e suppl.), par. 4(2).

compréhension. Le Sénat permet l'utilisation de l'inuktitut au cours des délibérations[5]. Il est aussi arrivé qu'une permission soit donnée par le Sénat pour utiliser d'autres langues[6].

Sièges

Un sénateur s'adresse aux autres sénateurs à partir de la place qui lui est attribuée dans la salle du Sénat[7]. Ce sont les whips qui décident de l'attribution des sièges pour leur caucus respectif, en tenant compte de facteurs tels le fait d'être membre du Conseil privé et l'ancienneté. Normalement, les sénateurs qui ne sont pas membres d'un parti reconnu se voient attribuer leur siège par le whip du gouvernement, après consultation avec le whip de l'opposition. Les modifications de l'attribution des sièges sont communiquées à l'huissier du bâton noir qui fait imprimer le plan de salle et apporte les autres ajustements nécessaires.

Interventions adressées aux autres sénateurs

Les sénateurs s'adressent les uns aux autres plutôt qu'au Président[8]. Ils font donc souvent précéder leurs observations des mots « honorables sénateurs » ou d'expressions semblables. Un sénateur peut également en désigner un autre par son nom. Cette pratique s'écarte notablement de celle de la Chambre des communes, où les députés s'adressent à la présidence et s'abstiennent normalement d'utiliser leurs propres noms.

Tenue vestimentaire

Bien qu'il n'existe pas de règles fixes pour la tenue vestimentaire dans la salle du Sénat, la tenue de ville contemporaine est de mise. Les sénateurs sont censés adopter une tenue respectueuse du décorum et de la dignité d'une Chambre du Parlement. Il est donc attendu que les sénateurs de sexe masculin portent normalement un veston, une chemise et une cravate, alors que les sénatrices portent généralement le tailleur ou la tenue d'affaires[9]. Le Président et le Président intérimaire, de même que les greffiers au Bureau, revêtent des toges noires distinctives et la tenue traditionnelle des tribunaux judiciaires.

---

5 En 2008, le Sénat a accepté une proposition du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, qui recommandait que l'utilisation de l'inuktitut soit permise dans le cadre des débats. Un sénateur qui désire prendre la parole dans cette langue doit donner un préavis raisonnable afin de permettre l'organisation de l'interprétation simultanée. Le préavis est donné au Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre. Dans la mesure du possible, une copie du discours devrait être remise en français et en anglais, pour faciliter l'interprétation. De tels discours sont interprétés dans les deux langues officielles. Voir le cinquième rapport du comité présenté le 9 avril 2008 (*Journaux du Sénat*, p. 759 et 764-770) et adopté le 14 mai 2008 (*Journaux du Sénat*, p. 1071). Pour des exemples d'utilisation de l'inuktitut au Sénat, voir les *Débats du Sénat*, 10 juin 2014, p. 1766-1767; 8 février 2012, p. 1113-1114; 9 décembre 2010, p. 1558-1559; 15 juin 2010, p. 768-769; et 9 juin 2010, p. 721.

6 Dans une décision, le Président s'est dit d'avis que lorsqu'un sénateur souhaite utiliser une troisième langue, « une traduction française et anglaise [devrait être] fournie au personnel de la Chambre du Sénat bien avant la séance afin de permettre la distribution à tous les sénateurs de la même façon que les décisions du Président sont distribuées en Chambre. Il importe toutefois de se rappeler que lorsqu'une autre langue est utilisée à la Chambre, la tenue d'un débat intéressant devient plus difficile étant donné que peu de sénateurs, s'il en est, comprennent ce qui est dit, et que l'interprétation en anglais et en français continue de poser problème » (*Journaux du Sénat*, 26 septembre 2006, p. 445).

7 Article 6-1 du Règlement.

8 Article 6-1 du Règlement.

9 O'Brien et Bosc, p. 605. Voir également Erskine May, 24e éd., p. 451. L'interdiction britannique d'arborer les décorations ne tient pas au Sénat, si celles-ci sont discrètes.

Propos offensants, accusateurs ou non parlementaires

Le Président peut rappeler les sénateurs à l'ordre s'ils tiennent des propos non parlementaires, c'est-à-dire « injurieux ou offensants[10] ». Il n'existe pas de liste définitive de mots ou d'expressions jugés non parlementaires. La décision d'inclure des propos dans cette catégorie relève essentiellement du jugement du Président et de la volonté du Sénat. Le ton utilisé et les circonstances particulières jouent un rôle important à cet égard[11]. De plus, selon la procédure et les usages parlementaires, il ne faut pas faire allusion à la présence ou à l'absence d'un membre au cours des délibérations[12].

Critiques de certaines personnes et institutions

Il est contraire aux usages de parler irrévérencieusement de la reine, de la famille royale, du gouverneur général et de la magistrature[13]. De même, « [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[14] ». La prudence qu'il y a lieu de conserver, lorsque la Chambre des communes est mentionnée, se reflète dans la pratique courante – qui n'est toutefois pas obligatoire – qui consiste à la désigner comme « l'autre endroit[15] ».

Allusions aux membres du public

Les sénateurs jouissent d'une entière liberté de parole pour ce qui est des propos qu'ils tiennent au Sénat et au sein de ses comités. Puisqu'ils bénéficient de ce grand privilège, à l'encontre duquel il n'existe aucun recours pour quiconque n'est pas sénateur et qui aurait pu subir un tort dans le cadre des débats, les sénateurs sont censés « s'abstenir de nommer par leur nom des personnes qui ne sont pas parlementaires et qui ne jouissent donc pas de l'immunité parlementaire, sauf lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent, dans l'intérêt national[16] ». À la Chambre des communes,

> Le Président a jugé qu'il incombe aux députés de protéger les innocents, non seulement contre les calomnies pures et simples, mais également contre toute attaque directe ou indirecte et il a suggéré que les députés s'abstiennent dans la mesure du possible de nommer par leur nom des gens qui ne sont pas à la Chambre et qui ne peuvent donc pas répliquer pour se défendre[17].

---

10 Article 6-13(1) du Règlement.

11 Voir les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 2 octobre 2012, p. 1586; et 16 décembre 2011, p. 798-799. Voir aussi O'Brien et Bosc, p. 619.

12 O'Brien et Bosc, p. 614.

13 O'Brien et Bosc, p. 616; et Erskine May, 24e éd., p. 443-444.

14 O'Brien et Bosc, p. 614. Voir également Erskine May, 24e éd., p. 444-445. Voir aussi la décision du 25 mars 2014 (*Journaux du Sénat*, p. 542-544), où le Président a indiqué que « 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 » (p. 543).

15 Voir, par exemple, les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 25 mars 2014, p. 542-544; et 16 décembre 2011, p. 798-799.

16 O'Brien et Bosc, p. 616.

17 O'Brien et Bosc, p. 616-617.

Déplacements et conversations dans la salle du Sénat

Le Règlement dispose que personne ne doit passer entre le bureau et le fauteuil du Président, ni entre un sénateur qui a la parole et ce fauteuil[18]. Lorsqu'ils entrent dans la salle du Sénat, qu'ils en sortent ou qu'ils la traversent, les sénateurs s'inclinent devant le fauteuil du Président[19]. Les conversations privées qui perturbent les travaux ne sont pas permises et le Président peut rappeler à l'ordre les sénateurs qui y participent[20]. Enfin, l'utilisation de dispositifs électroniques produisant des sons est interdite sur le parquet, hors de la barre et dans les tribunes. Les dispositifs d'amplification sonore destinés à faciliter l'écoute sont autorisés[21].

Convention relative aux affaires en instance (ou convention du *sub judice*)

La convention relative aux affaires en instance est une restriction que s'imposent volontairement les parlementaires à l'égard des affaires en instance devant les tribunaux. Elle vise à assurer un équilibre raisonnable entre le droit à un procès équitable et le droit des parlementaires à la liberté de parole[22]. Cette convention a été appliquée de manière assez uniforme dans les affaires pénales, avant qu'un jugement ne soit rendu et lors des appels. En ce qui concerne les affaires civiles, aucune pratique claire n'a émergé. Cependant, en règle générale l'application de la convention se limite aux tribunaux définis par la loi comme étant des « cours d'archives ».

Puisque la convention relative aux affaires en instance n'a pas été codifiée et revêt un caractère volontaire, les pouvoirs du Président à cet égard ne sont pas entièrement clairs. Il faut balancer d'une part la nécessité de protéger la liberté de parole et, d'autre part, les droits de la personne qui subit un procès[23].

Pertinence et répétition[24]

Les discours des sénateurs doivent porter sur la question à l'étude. Autrement, le Président peut les rappeler à l'ordre. Il n'existe pas de définition claire et nette de la pertinence et, de façon générale, le Président laisse un degré de latitude aux sénateurs pour leurs discours.

Une règle très apparentée, celle de la répétition, vise à prévenir le gaspillage du temps du Sénat. Encore une fois, le Président laisse une latitude aux sénateurs. « Il n'est pas toujours possible de juger de la pertinence (ou du caractère répétitif) des remarques d'un [parlementaire] tant qu'il n'a pas parlé pendant un certain temps ou même fini de dire ce qu'il avait à dire[25] ».

Citations des débats parlementaires

Il est contraire au Règlement de citer un discours prononcé à la Chambre des communes pendant la session en cours, à moins qu'il ne s'agisse du discours d'un ministre sur une question de politique

---

18 Articles 2-7(1)b) et c) du Règlement.
19 Article 2-7(1)a) du Règlement.
20 Article 2-8a) du Règlement.
21 Article 2-8b) du Règlement.
22 Voir O'Brien et Bosc, p. 627-631; et Beauchesne, 6e éd., ¶¶505-511, p. 160-161. Voir également Steele, p. 5-14.
23 O'Brien et Bosc, p. 630. L'article susmentionné de Steele donne des exemples d'applications de la convention que l'auteur juge « correctes » ou « incorrectes ».
24 À ce sujet, se reporter à O'Brien et Bosc, p. 620-627. Voir également Erskine May, 24e éd., p. 438 et 452.
25 O'Brien et Bosc, p. 620.

gouvernementale[26]. Toutefois, un sénateur peut citer un discours d'une session antérieure à la Chambre des communes, qu'il ait été ou non prononcé par un ministre. Par ailleurs, citer des discours prononcés au Sénat pendant la session en cours pourrait être contesté en vertu des règles de la répétition et de la pertinence.

Utilisation d'accessoires et de notes

L'usage parlementaire n'autorise pas le recours à des accessoires, c'est-à-dire des objets physiques utilisés pour appuyer un argument.

> Les Présidents ont systématiquement déclaré irrecevables les étalages et les manifestations de toutes sortes employés par des [parlementaires] 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[27].

En outre, en règle générale, les autorités tant canadiennes que britanniques en matière de procédure découragent la lecture de discours, mais admettent l'utilisation de documents de référence tels que des notes sur papier ou sur une tablette électronique, et des livres[28]. Cela « permet de maintenir le caractère incisif du débat, déterminé par le fait que les intervenants successifs répliquent jusqu'à un certain point dans leurs discours aux arguments mis en avant par les orateurs précédents; le débat ne se limite pas à une série de discours préparés d'avance et sans lien les uns avec les autres[29] ». Toutefois, il ne s'agit pas là d'une interdiction absolue, même en théorie. « La règle décourageant la lecture de discours est … assouplie en ce qui touche les discours d'ouverture ou lorsqu'une raison particulière justifie l'apport de précisions, comme pour d'importantes déclarations ministérielles, notamment dans le domaine des affaires étrangères, pour des dossiers faisant intervenir des ententes avec des organes de l'extérieur ou pour des projets de loi hautement techniques[30] ».

Au Sénat, le Président a fait remarquer que « 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[31] ». En pratique, cette restriction n'est que rarement imposée[32]. Lorsqu'ils ont préparé des notes ou un texte en vue d'un discours, les sénateurs sont encouragés à les faire parvenir à l'avance au Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre. Ces documents sont envoyés au Service des débats et aux interprètes parlementaires afin de les aider dans leur travail, et ils sont considérés comme des documents confidentiels. Après qu'un sénateur a terminé son discours, les pages vont chercher les notes ou les documents qu'il a utilisés et les envoient au Service des débats en vue de la préparation des *Débats du Sénat*.

---

26 Article 6-6 du Règlement. Dans une décision du 9 décembre 2004 (*Journaux du Sénat*, p. 285-287), le Président a conclu qu'un discours prononcé par un secrétaire parlementaire à la Chambre des communes, qui dans certains cas sert à exposer la politique du gouvernement, peut parfois être cité conformément à cet article.

27 O'Brien et Bosc, p. 612; cité dans une décision du Président, *Journaux du Sénat*, 6 novembre 2012, p. 1696-1697.

28 O'Brien et Bosc, p. 607; Erskine May, 24e éd., p. 430-431; et décision du Président, *Journaux du Sénat*, 6 novembre 2012, p. 1696-1697. Ces dispositifs ne doivent ni déranger ni émettre de son (article 2-8b) du Règlement).

29 Erskine May, 24e éd., p. 430.

30 Erskine May, 24e éd., p. 430.

31 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 6 novembre 2012, p. 1696-1697.

32 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 9 décembre 2004, p. 287.

Rappel à l'ordre

Un sénateur qui est rappelé à l'ordre par le Président au cours du débat doit s'interrompre. Il ne peut reprendre la parole, sauf sur le rappel au Règlement, tant que le rappel au Règlement n'a pas été tranché[33].

2. DÉBAT SUR LES MOTIONS

Le Règlement définit comme suit une motion : « [p]roposition sur laquelle le Sénat ou un comité est appelé à se prononcer[34] ». Le Sénat rend sa décision à l'égard de la motion soit en l'adoptant, soit en la rejetant[35]. Si la motion adoptée réglemente les affaires du Sénat ou donne une instruction, elle devient un ordre du Sénat. Si au contraire, elle ne fait qu'exprimer l'opinion du Sénat et ne nécessite aucune mesure de suivi, elle devient une résolution du Sénat[36].

Le Règlement établit une distinction entre une motion et une question. Sauf en ce qui a trait à la Période des questions et aux questions de privilège, une question est le « [s]ujet dont le Sénat ou un comité est saisi et à l'égard duquel il doit prendre une décision[37] ». Pour qu'une proposition de ce genre soit inscrite à l'ordre du jour, un sénateur doit présenter une motion, puis le Président utilise une variante de la formule « L'honorable sénateur/sénatrice _____ propose, appuyé(e) par l'honorable sénateur/sénatrice _____[38], que … », suivie du texte de la motion. Le Sénat est alors saisi de la motion en tant que question devant faire l'objet d'une décision. Un débat peut ensuite avoir lieu s'il s'agit d'une motion sujette à débat, après quoi la décision intervient.

Types de motions

Il existe différentes façons de classer les motions, dépendant des ouvrages consultés[39]. Voici les divers types de motions consacrées dans les pratiques et usages du Sénat.

A. Motions sujettes et non sujettes à débat

Il existe une distinction fondamentale entre les motions pouvant être débattues et celles qui doivent faire l'objet d'une décision sans débat. L'article 5-8(1) donne une liste des motions sujettes à débat[40]. Aucune autre ne l'est[41]. Les motions non sujettes à débat ne peuvent pas être amendées[42] et le vote sur ces motions ne peut pas être reporté[43].

La section qui concerne les motions dilatoires examine plus en détail deux importantes catégories de motions non sujettes à débat : celle portant la levée de la séance et celle portant sur l'ajournement du débat.

---

33 Article 2-7(4) du Règlement.
34 Voir la définition de « motion » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.
35 Pour de plus amples renseignements sur le vote, voir le chapitre 6.
36 O'Brien et Bosc, p. 528.
37 Voir définition de « question » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.
38 En comité, il n'est pas nécessaire que la motion soit appuyée (article 12-20(1)b) du Règlement).
39 Voir, par exemple, O'Brien et Bosc, p. 531; Beauchesne, 6e éd., ¶559, p. 179-180; Erskine May, 24e éd., p. 392; et Bourinot, chapitre IX.
40 Voir l'annexe A de ce chapitre : « Motions sujettes à débat au Sénat ».
41 Article 5-8(3) du Règlement. Voir l'annexe B de ce chapitre, « Motions ne pouvant pas faire l'objet d'un débat au Sénat ».
42 Article 5-8(3) du Règlement.
43 Articles 5-13(4), 4-6(2) et 9-10 du Règlement. Pour de plus amples renseignements sur le report de votes, voir le chapitre 6.

B. Motions de fond, subsidiaires, de procédure et privilégiées

Les quatre catégories de motions suivantes sont toutes tributaires de façons différentes des autres motions ou travaux à l'étude au Sénat[44].

1. Motions de fond

Une motion de fond a un caractère autonome. Le Règlement définit une motion de fond comme une proposition « indépendante d'une autre affaire, qui n'est pas relative à un autre débat ou à une affaire inscrite à l'ordre du jour du Sénat[45] ». Elle vise à obtenir une opinion ou une action du Sénat. Les motions de fond nécessitent un préavis[46] et peuvent être débattues et amendées.

2. Motions subsidiaires

Une motion subsidiaire, parfois appelée motion auxiliaire, dépend d'un autre ordre ou d'une autre affaire dont est déjà saisi le Sénat et sert à faire progresser l'élément qui en est l'objet. Font notamment partie de ces motions les motions de deuxième et troisième lectures d'un projet de loi, celles visant l'adoption d'un rapport inscrit à l'ordre du jour pour étude et celles visant le renvoi à un comité de la question à l'étude[47]. Les motions subsidiaires peuvent être débattues.

3. Motions de procédure

Une motion de procédure est une « [m]otion non sujette à débat portant sur une formalité et nécessaire à la progression des travaux. La motion précise la manière ou le moment de traiter une question dont est saisi le Sénat[48] ». Les motions visant à inscrire un projet de loi à l'ordre du jour pour la deuxième ou la troisième lecture, ou à le renvoyer à un comité, entre autres, sont des motions de ce type.

4. Motions privilégiées

Les motions privilégiées découlent et dépendent de la question à l'étude. Ce ne sont pas des motions autonomes (motions de fond) et elles ne servent ni à faire progresser des affaires dont le Sénat est saisi (motions subsidiaires), ni à donner des directions formelles quant au temps de la prochaine étape d'une affaire (motions de procédure). Les motions privilégiées dépendent plutôt d'une autre motion. Une telle motion peut être présentée sans préavis lorsque la motion à laquelle elle se rapporte est en train d'être débattue, et elle a alors priorité sur cette dernière[49]. Ces motions ne doivent pas être confondues avec celles liées aux questions de privilège.

Il existe deux types de motion privilégiée : les amendements et les motions de remplacement.

---

44 L'annexe I du *Règlement du Sénat* définit les différents types de motions sous la définition de « motion ».

45 Voir la définition de « motion de fond » sous « motion » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

46 Article 5-5j) du Règlement.

47 Voir la définition de « motion subsidiaire » sous « motion » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*. Voir aussi O'Brien et Bosc, p. 532; et Erskine May, 24e éd., p. 392.

48 Voir la définition de « motion de procédure » sous « motion » à l'annexe du *Règlement du Sénat*.

49 Voir la définition de « motion privilégiée » sous « motion » à l'annexe I du *Règlement du Sén*at. Voir aussi O'Brien et Bosc, p. 532.

Amendements

Au cours du débat, une motion d'amendement peut être présentée afin de remplacer, de retrancher ou d'ajouter certains mots dans la motion à l'étude. Le Sénat ne peut normalement être saisi de plus d'un amendement à la fois, et il doit se prononcer sur cet amendement avant de pouvoir revenir à la motion principale[50] (telle que modifiée si l'amendement est adopté).

La recevabilité des amendements obéit à différentes pratiques[51]. Entre autres, un amendement :

- ne peut pas rendre la motion principale inintelligible ou incohérente;
- doit se rapporter à la motion principale;
- ne peut pas soulever une question dont l'essence est semblable à une question que le Sénat a déjà tranchée au cours de la même session;
- ne peut pas entrer en contradiction avec des amendements à la motion principale déjà adoptés;
- ne peut pas anticiper sur un préavis de motion inscrit au Feuilleton des préavis;
- ne peut pas rejeter directement la motion principale.

Le sénateur qui a présenté la motion principale ne peut pas la modifier sans le consentement du Sénat[52].

Le sénateur ayant présenté un amendement est considéré comme s'étant déjà exprimé au sujet de celui-ci et de la motion principale, mais tous les autres sénateurs – ayant ou non pris la parole au sujet de la motion principale – peuvent faire connaître leur point de vue sur la motion d'amendement[53].

Il est également possible de présenter un sous-amendement (un amendement à un amendement). Les pratiques qui régissent les amendements à la motion principale s'appliquent généralement à un sous-amendement. Beauchesne explique le suivant :

> 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; si l'intention est de soulever des questions étrangères à l'amendement, le [sénateur] devrait attendre qu'il ait été statué sur l'amendement pour en proposer un nouveau[54].

Un sous-amendement ne peut être amendé[55].

Motions de remplacement

Une motion de remplacement vise à remplacer la question dont est saisi le Sénat. « Elle peut être proposée sans préavis quand le Sénat étudie une motion sujette à débat, et le sénateur qui souhaite la présenter doit d'abord avoir obtenu la parole dans le cours du débat (elle ne peut pas être proposée dans le cadre d'un rappel au Règlement). Il existe deux types de motions de remplacement … la question préalable et les motions dilatoires »[56].

---

50 Le Sénat a développé une pratique qui lui permet d'examiner, avec consentement, de multiples amendements simultanément. Cette méthode, dite des « amendements regroupés », est abordée plus loin dans le présent chapitre.

51 O'Brien et Bosc, p. 533-534.

52 Article 5-10(1) du Règlement.

53 O'Brien et Bosc, p. 600; et Bourinot, p. 345. Voir aussi les *Débats du Sénat*, 13 juin 2012, p. 2104.

54 Beauchesne, 6e éd., p. 183, ¶580(1). Pour un exemple d'un sous-amendement qui a été rejeté par le Président parce qu'il a tenté d'élargir la portée de l'amendement, voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 21 mai 2013, p. 2536.

55 O'Brien et Bosc, p. 534-535.

56 Voir la définition de « motion de remplacement » sous « motion » à l'annexe I du *Règlement du Sén*at.

Question préalable

La question préalable est une motion « que la question soit maintenant mise aux voix[57] ». Elle est discutée en détail plus loin dans ce chapitre, sous « Limitation du débat et accélération des décisions ».

Motions dilatoires

Une motion dilatoire propose de différer l'étude de la motion dont est saisi le Sénat, soit pour la séance en cours uniquement ou de façon permanente. Elle peut être présentée sans préavis et doit être tranchée sans débat[58]. Il est habituellement considéré que les motions dilatoires sont de nature à retarder les travaux, mais elles peuvent aussi servir à les accélérer en forçant le Sénat à passer au point suivant du Feuilleton. Elles comprennent les motions visant à :

- lever la séance;
- ajourner le débat;
- reporter l'examen d'une question à une date ultérieure.

Les motions portant levée de la séance forment une catégorie importante de motions dilatoires. « Seul le sénateur qui a la parole dans un débat, sauf s'il l'a obtenue sur un rappel au Règlement, peut proposer que la séance soit levée »[59] et elle ne peut faire l'objet d'un débat. Si un vote par appel nominal est demandé, le timbre d'appel des sénateurs retentit pendant une heure, ou pour une période plus courte s'il y a consentement du Sénat à cet effet[60]. Une motion portant levée de la séance ne peut être débattue que lorsqu'elle est présentée en vue de la tenue d'un débat d'urgence, dont il est question plus loin dans le présent chapitre. Sauf interdiction expresse, soit en vertu du Règlement[61] ou d'un ordre du Sénat, une motion portant levée de la séance est toujours recevable.

Une motion d'ajournement du débat est une motion qui reporte le débat au prochain jour de séance. Dans le cas des affaires autres que celles du gouvernement, le Feuilleton précisera le sénateur au nom duquel l'affaire demeure inscrite[62]. Il n'est pas possible de présenter une motion ajournant le débat si le Sénat étudie une motion de fixation de délai pour une affaire du gouvernement[63], ou s'il étudie une affaire du gouvernement avec débat restreint[64].

---

57 Voir l'article 6-9(1) du Règlement.

58 Voir la définition de « motion dilatoire » sous « motion » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*. Voir aussi l'article 4-6(2) du Règlement. Au sujet des motions dilatoires en général, voir O'Brien et Bosc, p. 539-546.

59 Article 5-13(2) du Règlement.

60 Articles 5-13(4) et 9-5 du Règlement.

61 Par exemple, il n'est pas possible de présenter une motion visant la levée de la séance lorsqu'un vote par appel nominal reporté doit avoir lieu (article 9-10(7) du Règlement), lorsqu'une motion avec débat restreint est débattue (article 7-4(1) du Règlement), lorsqu'une motion visant la fixation d'un délai pour une affaire du gouvernement est débattue (article 7-3(1)d) du Règlement), lorsqu'un message a été reçu pour annoncer l'arrivée au Sénat du Souverain, du gouverneur général ou d'un suppléant (article 16-1(4) du Règlement), ou lorsque la réception d'un message concernant la sanction royale par déclaration écrite est prévue (article 16-1(8)) du Règlement).

62 Article 6-10(2) du Règlement. Pour de plus amples renseignements au sujet de l'ajournement du débat, voir plus loin dans le présent chapitre.

63 Article 7-3(1)a) du Règlement.

64 Article 7-4(1)a) du Règlement.

Il n'est pas possible de présenter deux motions portant levée de la séance si elles ne sont séparées que par un débat – un fait de procédure doit être inscrit dans les Journaux entre les deux motions[65]. Il est aussi d'usage d'appliquer cette interdiction à deux motions successives visant l'ajournement du débat[66]. Toutefois, des motions visant à ajourner le débat et à lever la séance peuvent être présentées l'une après l'autre.

Modalités relatives aux motions

Les modalités relatives à la prise en considération des motions se font selon les étapes suivantes :

1. un sénateur donne préavis de la motion, si un préavis est requis;
2. le sénateur propose l'adoption de la motion, qui doit être appuyée par un autre sénateur[67];
3. le Président lit la motion, qui devient ainsi une question dont le Sénat est saisi;
4. la motion peut être débattue, si le Règlement le permet;
5. la motion peut être amendée, si le Règlement le permet;
6. à la fin du débat, le Président relit la motion au Sénat (avec tout amendement adopté);
7. le Sénat adopte ou rejette la motion (un vote par appel nominal peut être demandé).

Chaque motion n'a pas à franchir toutes ces étapes. Par exemple, les motions subsidiaires ne nécessitent pas de préavis, et même les motions sujettes à débat sont souvent réglées sans débat. Si une motion n'a pas encore été présentée, le sénateur qui en a donné préavis peut la retirer en faisant une déclaration à cet effet devant le Sénat lorsque l'affaire sur préavis est appelée – il n'est alors pas nécessaire d'obtenir le consentement du Sénat[68]. Par contre, si la motion a déjà été présentée, il faut le consentement du Sénat pour la retirer[69].

A. Préavis

Le préavis a pour but de donner aux sénateurs le temps de se préparer à un débat. Selon le genre de motion, le Règlement prévoit qu'il faut donner un jour (article 5-5) ou deux jours (article 5-6(1)) de préavis, ou encore qu'aucun préavis (article 5-7) n'est nécessaire[70].

Pour les motions nécessitant un préavis, un sénateur doit donner préavis pendant les Affaires courantes[71], soit sous la rubrique « Préavis de motions du gouvernement » pour les motions du gouvernement, ou sous la rubrique « Préavis de motions » pour toutes les autres motions. Le préavis de motion est rédigé et signé. Après avoir été lu à haute voix par le sénateur, un page l'apporte au bureau[72]. Un sénateur peut donner un préavis au nom d'un sénateur absent[73]. Il est d'usage que les préavis de motions soient présentés en français et en anglais. Les sénateurs sont encouragés à informer le Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre de toute motion dont ils envisagent donner préavis ou qu'ils ont l'intention de

---

65 Article 5-13(5) du Règlement. Un simple débat ne constitue pas un fait de procédure. Voir la définition de « fait de procédure » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

66 O'Brien et Bosc, p. 546; et Beauchesne, 6e éd., ¶385, p. 115. Voir également les *Débats du Sénat*, 28 février 2008, p. 882-883.

67 Article 5-11 du Règlement.

68 Article 5-10(2) du Règlement.

69 Article 5-10(1) du Règlement.

70 Dans un cas – l'annulation d'une décision déjà prise – un préavis de cinq jours est requis (article 5-12 du Règlement).

71 Dans certaines circonstances, un préavis de motion peut être donné à un autre moment au cours de la séance. Voir, par exemple, les articles 7-2(2) et 10-11(2)a) du Règlement.

72 Article 5-1 du Règlement.

73 Article 5-3 du Règlement.

présenter. Au besoin, le bureau peut les faire traduire, et toutes ces informations sont traitées de façon confidentielle. Afin de faciliter la conduite des travaux d'une séance, le Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre informe le Président à l'avance, autant que possible, de tout préavis de motion attendu.

À l'exception des résolutions modifiant la Constitution, une motion ne doit pas contenir de préambule[74]. Elle ne doit pas non plus reprendre une question déjà résolue au cours de la même session[75]. Le Président peut refuser un préavis qui contient des propos non parlementaires ou qui contrevient à un article du Règlement ou à un ordre du Sénat[76].

Les délais de préavis sont calculés en fonction du nombre total de jours de séance potentiels prévus par le Règlement et des ordres en vigueur au moment où le préavis de motion est donné, et non pas seulement en fonction des jours où le Sénat siège effectivement. Dans certains cas les jours de semaine où il ne siège pas peuvent donc compter dans les jours nécessaires pour satisfaire au délai de préavis[77].

B. Le consentement du Sénat

Il est possible de passer outre aux exigences de préavis avec le consentement du Sénat, c'est-à-dire sans qu'aucune objection ne soit soulevée au Sénat[78]. Si un sénateur demande le consentement de présenter une motion sans avoir donné le préavis requis, le Président s'assure qu'aucun sénateur présent ne s'y oppose. Si le consentement est obtenu, la motion peut être présentée et les processus normaux sont suivis. Dans le cas contraire, elle ne pourra l'être qu'une fois les exigences en question satisfaites. Il n'est pas nécessaire que le consentement de présenter une motion soit sollicité sous les rubriques « Préavis de motions » du gouvernement ou « Préavis de motions ». De telles demandes sont souvent présentées pendant l'étude de l'ordre du jour ou pendant que le Sénat aborde les différentes rubriques du Feuilleton des préavis.

C. Présentation et appui de la motion

Après avoir satisfait aux exigences en matière de préavis, un sénateur peut présenter sa motion en se levant pour dire : « Je propose l'adoption de la motion inscrite à mon nom » lorsqu'elle est appelée. Une motion inscrite au nom d'un sénateur peut être présentée par un autre sénateur s'il est généralement entendu que le sénateur qui présente la motion le fait avec l'accord de celui au nom duquel elle est inscrite.

S'il n'y a pas d'exigence de préavis, un sénateur peut simplement se lever au moment approprié et présenter une motion.

Toute motion présentée au Sénat doit être appuyée[79]. L'appuyeur doit être présent lorsque le Président en fait lecture pour la première fois. Si, comme c'est habituellement le cas, le sénateur qui présente la motion ne donne pas le nom de l'appuyeur, le Président choisit à cette fin un autre sénateur parmi ceux qui sont

---

74 Article 5-9 du Règlement.

75 Article 5-12 du Règlement. Pour de plus amples renseignements sur la « question déjà résolue », voir plus loin dans le présent chapitre.

76 Article 5-4 du Règlement.

77 Voir la définition de « délai de préavis » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*. Voir aussi les *Débats du Sénat*, 4 décembre 1997, p. 566.

78 Article 1-3(1) du Règlement. Voir également la définition de « consentement du Sénat » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

79 Article 5-11 du Règlement.

présents. Un sénateur peut refuser d'appuyer une motion, auquel cas un autre sénateur est habituellement choisi[80]. Certaines motions, comme celle portant nomination des membres du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, doivent être appuyées par un sénateur en particulier[81].

D. Débat

Le débat sur une motion débute lorsqu'un sénateur la présente et que le Président la lit, ce qui a pour effet d'en saisir le Sénat. « Les débats se définissent essentiellement comme un processus durant lequel des sénateurs font valoir leur point de vue et cherchent à rallier d'autres sénateurs à ce point de vue[82] ». Un sénateur qui désire intervenir doit se lever de son siège et se voir donner la parole par le Président. À la différence des députés, les sénateurs ne s'adressent pas au Président, mais directement à leurs collègues[83], en précédant habituellement leurs propos par l'expression « honorables sénateurs ». En règle générale, le sénateur qui présente la motion est le premier à s'exprimer, suivi d'autres sénateurs intéressés par la question. S'ils n'interviennent pas au début du débat, l'auteur de la motion et le sénateur qui l'a appuyée peuvent toutefois le faire par la suite[84].

Au cours du débat sur un projet de loi, le Président donne normalement la parole au parrain d'abord, puis au porte-parole[85]. Il est d'usage que le Président accorde la parole en alternance à des sénateurs du gouvernement et de l'opposition. En ce qui concerne les interpellations, le débat est habituellement moins structuré et le Président accorde la parole à tout sénateur souhaitant intervenir.

Les dirigeants du gouvernement et de l'opposition au Sénat peuvent préparer des listes de sénateurs intéressés à intervenir, en particulier sur les affaires du gouvernement. Les sénateurs qui veulent prendre la parole consultent souvent les dirigeants de leur parti. Les sénateurs peuvent aussi signaler directement au Président leur désir d'intervenir, ou encore simplement se lever de leur siège au moment approprié.

Le Président s'en tient normalement à la liste des sénateurs qui sont censés prendre la parole sur un sujet particulier, mais la liste sert de guide et n'a aucun caractère obligatoire. Le Président peut modifier l'ordre des interventions prévues dans cette liste ou donner la parole à un sénateur dont le nom n'y figure pas. Un seul sénateur a droit de parole à la fois[86].

Deux sénateurs ou plus demandant la parole

Lorsque deux sénateurs ou plus se lèvent en même temps pour parler, le Président donne la parole à celui qu'il juge s'être levé le premier[87]. Avant que celui-ci ne commence à parler, un autre sénateur peut invoquer le Règlement et proposer « que la parole soit maintenant donnée à » l'un des sénateurs qui s'étaient levés, ou qu'un de ceux-ci « prenne maintenant la parole ». Cette motion est mise aux voix sans débat ni amendement[88]. Si elle est adoptée, le sénateur désigné a droit de parole jusqu'à ce que le temps

---

80 Il est arrivé, à une occasion, qu'aucun sénateur ne veuille appuyer une motion pour inscrire un projet de loi à l'ordre du jour pour la deuxième lecture; la question nécessaire n'a donc pu être mise aux voix (*Débats du Sénat*, 3 mars 2009, p. 290).

81 Pour ce qui est de la composition du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, le Règlement exige que le leader du gouvernement présente la motion et que le leader de l'opposition l'appuie (article 12-27(1)).

82 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 17 mai 2007, p. 1549.

83 Article 6-1 du Règlement.

84 Article 6-11 du Règlement.

85 Voir l'annexe I du Règlement pour les définitions du parrain d'un projet de loi et du porte-parole.

86 Article 6-4(1) du Règlement.

87 Article 6-4(1) du Règlement.

88 Article 6-4(2) du Règlement.

imparti pour faire cette intervention soit expiré[89]. Si elle est rejetée, « la parole est au sénateur initialement désigné par le Président »[90]. Dans les deux cas, aucune autre motion semblable n'est recevable tant que le sénateur ayant obtenu la parole n'aura pas terminé son intervention[91].

Cession de la parole et questions

Un sénateur qui a obtenu le droit de parole peut le céder à un autre[92]. En le cédant ainsi, il ne peut reprendre la parole dans le même débat[93], et le sénateur à qui il l'a cédé ne peut parler que pendant le reste du temps attribué au premier, 15 minutes au plus[94]. Il est alors considéré que le deuxième sénateur a usé de son droit de parole dans le débat[95].

Ce qui précède n'est valable que lorsqu'un sénateur cède son droit de parole à un autre pour lui permettre de s'exprimer sur une affaire débattue. Si la cession de la parole vise uniquement à permettre à un autre sénateur de poser une question, celui qui a cédé son droit de parole peut recommencer à parler après la question pour y répondre. L'échange complet fait partie du temps de parole accordé au premier sénateur, le sénateur ayant posé la question n'étant pas réputé avoir participé au débat[96].

En pratique, le processus des questions et commentaires a un caractère plutôt informel. À la fin d'un discours, il arrive couramment qu'un autre sénateur demande à celui qui a parlé s'il accepte les questions. L'acceptation de questions est volontaire et ne peut avoir lieu que si le sénateur qui a la parole dispose encore de temps, en raison du fait que les questions et commentaires au sujet d'un discours sont compris dans le temps du sénateur qui a la parole[97].

Limites de temps

Différentes règles, présentées à l'annexe C, régissent la durée des interventions des sénateurs. Au cours du débat, un greffier au Bureau tient compte du temps utilisé par chaque sénateur; lorsqu'un sénateur a épuisé son temps de parole, le Président l'en informe[98]. Le sénateur peut alors demander le consentement du Sénat pour poursuivre son intervention[99]. S'il est accordé, ce consentement n'est pas automatiquement assorti d'une limite quant à la prolongation du temps de parole, mais des décisions du Président ont établi que l'on pouvait restreindre le temps additionnel accordé par consentement[100]. Ces dernières années, ce temps a presque invariablement été limité à cinq minutes.

Le parrain et le porte-parole d'un projet de loi ont chacun 45 minutes, au lieu des 15 minutes normalement allouées pour les discours[101]. La définition du parrain d'un projet de loi à l'annexe I du Règlement est la suivante :

---

89 Article 6-4(3) du Règlement.
90 Article 6-4(3) du Règlement.
91 Article 6-4(3) du Règlement.
92 Article 6-5(1) du Règlement. Voir, par exemple, les *Débats du Sénat*, 28 février 2012, p. 1196.
93 Article 6-5(2) du Règlement.
94 Article 6-5(1) du Règlement.
95 Article 6-5(2) du Règlement.
96 Article 6-5(3) du Règlement.
97 Article 6-5(3) du Règlement.
98 Article 6-3(2) du Règlement.
99 Pour un exemple de sénateur qui n'a pas eu le consentement du Sénat pour prolonger son temps de parole, voir les *Débats du Sénat*, 30 avril 2013, p. 3814.
100 Décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 24 avril 2007, p. 1361-1364; et 11 mai 2000, p. 593.
101 Articles 6-3(1)b) et c) du Règlement.

> Principal sénateur parlant en faveur d'un projet de loi. Dans le cas d'un projet de loi du gouvernement, le parrain est normalement un membre du gouvernement qui, en règle générale, présente les motions à l'étape des deuxième et troisième lectures et intervient en premier lors du débat. Dans le cas d'un projet de loi n'émanant pas du gouvernement, le parrain présente le projet de loi s'il prend naissance au Sénat, lui fait franchir les différentes étapes et, normalement, comparaît comme témoin devant un comité pour appuyer le projet de loi.

La définition du porte-parole d'un projet de loi est la suivante :

> Principal sénateur répondant au parrain d'un projet de loi. Le porte-parole est désigné soit par le leader ou le leader adjoint du gouvernement (si le parrain n'est pas membre du gouvernement), soit par le leader ou le leader adjoint de l'opposition (si le parrain est membre du gouvernement). Il arrive souvent, mais pas systématiquement, que le porte-parole soit le deuxième sénateur à prendre la parole sur le projet de loi.

Une seule intervention

En règle générale, un sénateur ne peut s'exprimer qu'une seule fois sur une question ou une interpellation[102]. Si une partie de son discours a été mal comprise, il peut demander le consentement de parler de nouveau, mais il obtiendra au plus cinq minutes pour ce faire. La période additionnelle lui est accordée « pour expliquer une partie de son discours qui a été mal comprise. Toutefois, il ne peut apporter aucun nouvel élément à la discussion[103] ».

Question déjà résolue

L'un des principes fondamentaux de la procédure parlementaire est qu'une Chambre ne revient pas à nouveau sur une question qu'elle a déjà tranchée au cours de la même session. Il s'agit d'un principe ancien : le 2 avril 1604, la Chambre des communes anglaise a déclaré qu'« une question déjà résolue par l'affirmative ou par la négative ne peut être remise en délibération, et la décision rendue doit être maintenue en tant que jugement de la Chambre[104] ». Peu de temps après, le 31 mai 1610, les Communes appliquèrent le même principe aux projets de loi en déclarant qu'« aucun projet de loi ne doit reprendre un projet de loi déjà présenté au cours de la même session[105] ».

Au Sénat, cette même règle est énoncée à l'article 5-12 du Règlement en ce qui concerne les motions :

> Sauf disposition contraire, en cas d'adoption ou de rejet d'une motion, une seconde motion ayant le même objet est irrecevable au cours de la même session, à moins que la décision antérieure n'ait été annulée par une motion présentée après un préavis de cinq jours[106].

---

102 Article 6-2(1) du Règlement. Un amendement à une motion est considéré comme une nouvelle question, de sorte qu'un sénateur peut s'exprimer à nouveau sur cette question. En ce qui concerne le droit de dernière réplique, voir plus loin dans ce chapitre.

103 Article 6-2(2) du Règlement.

104 Journaux de la Chambre des communes du Royaume-Uni, vol. i, p. 162.

105 Journaux de la Chambre des communes du Royaume-Uni, vol. i, p. 434.

106 Selon ce que prévoyait le Règlement entre 1915 et 2012, on pouvait annuler une décision du Sénat sur préavis de cinq jours uniquement si les deux tiers au moins des sénateurs présents votaient en ce sens. Il n'y a eu aucun recours connu à cette majorité spéciale, l'annulation ayant lieu avec le consentement unanime du Sénat ou en l'absence d'un vote par appel nominal.

En ce qui concerne les projets de loi, l'article 10-9 du Règlement prévoit que :

> Aucun sénateur ne peut déposer un projet de loi ayant le même objet qu'un autre projet de loi d'initiative sénatoriale adopté ou rejeté au cours de la même session.

Le sens de ces dispositions a fait l'objet de plusieurs décisions des Présidents[107]. Bien que la jurisprudence du Sénat ne soit pas concluante, la règle a parfois été interprétée dans un sens étroit. Le 19 novembre 1998, par exemple, une décision explique : « Pour que s'applique [l'article 5-12], il nous faut être en présence de textes identiques[108] ». Une autre décision note que même le passage du temps peut parfois justifier la conclusion qu'une motion n'est pas « identique, pour le fond[109] ».

L'application de la règle de la question déjà résolue témoigne d'une certaine souplesse, une tendance qui s'observe également à l'échelle internationale. Au sein du Parlement britannique moderne, « c'est au Président qu'il revient de décider, en fin de compte, si la deuxième motion est identique à la première pour le fond[110] ». Même au début du XIXe siècle, bien qu'il préconisât une stricte adhérence à la règle de la question résolue, John Hatsell avait reconnu « que la règle ne doive pas être appliquée de manière si stricte que les délibérations de la Chambre en soient paralysées. Il faut en respecter le fond plutôt que la lettre, et c'est en faisant appel au bon sens que la Chambre doit décider, pour toute question, dans quelle mesure la règle s'applique[111] ».

Le Sénat australien donne également une interprétation étroite de la règle :

> Elle est rarement appliquée car il est rare qu'une motion corresponde en tous points à une autre déjà présentée. Une motion présentée dans un contexte différent, par exemple dans le cadre d'un « ensemble » différent de propositions, n'est pas la même qu'une autre présentée antérieurement même si son libellé est identique. Et même si le libellé correspond à celui d'une autre motion déjà décidée, le temps écoulé depuis la première a presque invariablement pour conséquence que l'effet n'est plus le même, la situation étant différente, de sorte qu'il s'agit d'une nouvelle motion. Il est également possible d'avoir des motifs différents pour présenter à nouveau la même motion[112].

Il faut noter que la règle de la question déjà résolue ne s'applique pas dans le cas d'un projet de loi visant la modification ou l'abrogation d'une loi adoptée au cours de la même session parlementaire[113].

Interdiction d'anticiper

En vertu de cette règle, qui n'est plus appliquée de façon stricte dans la pratique parlementaire moderne, « une motion [entre autres] ne pouvait anticiper sur une affaire inscrite au Feuilleton, qu'il s'agisse d'un

---

107 Voir, par exemple, les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 23 mars 2004, p. 340-343; 29 octobre 2003, p. 1265-1267; 17 décembre 2001, p. 1155-1158; 19 novembre 1998, p. 1078-1080; 6 décembre 1995, p. 1361-1362; 27 février 1991, p. 2265-2266; et 18 juin 1985, p. 536.

108 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 19 novembre 1998, p. 1079. Cette décision cite une décision antérieure rendue en 1985 (*Journaux du Sénat*, 18 juin 1985, p. 536).

109 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 6 décembre 1995, p. 1361-1362.

110 Erskine May, 24e éd., p. 397.

111 Hatsell, vol. 2, p. 132.

112 Odgers, p. 230-231.

113 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 23 novembre 2005, p. 1307-1309, ainsi que Erskine May, 24e édition, p. 545; et la *Loi sur l'interprétation,* L.R.C. (1985), ch. I-21, par. 42(2).

projet de loi ou d'une motion, et s'inscrivant dans une démarche plus opportune[114] ». La « démarche plus opportune » dénote une « hiérarchie des délibérations : les projets de loi ont priorité sur les motions, lesquelles ont à leur tour priorité sur les amendements[115] ».

La règle interdisant d'anticiper repose sur le même principe que celui interdisant de soulever deux fois la même question au cours d'une même session. Le simple fait que deux motions ou projets de loi similaires figurent au Feuilleton ne signifie pas qu'ils tombent sous la règle interdisant d'anticiper une question :

> La règle interdisant d'anticiper entre en jeu uniquement lorsqu'on examine l'une des deux motions similaires inscrites au *Feuilleton*. Par exemple, deux projets de loi portant sur le même sujet peuvent être inscrits au *Feuilleton*, mais un seul sera débattu. Si on retire le premier (du consentement unanime, souvent après que le débat a commencé), on peut aller de l'avant avec le second. Si on rend une décision sur le premier, on ne peut aller de l'avant avec le second. On peut soulever une objection lorsque la présidence propose la seconde motion dans la mesure où la première a déjà été proposée à la Chambre et est devenue un point à l'ordre du jour[116].

Les ouvrages de référence canadiens en matière de procédure démontrent que les tentatives faites pour appliquer cette règle n'ont pas été « concluantes[117] ».

Ajournement du débat

La plupart du temps, le débat sur une affaire – motion ou interpellation – peut se dérouler sur plusieurs séances[118]. Il suffit pour cela qu'un sénateur propose l'ajournement du débat à la prochaine séance du Sénat[119].

Il est d'usage de permettre aux sénateurs d'ajourner leur propre discours pour le reste du temps qui leur est alloué s'ils en font la demande. Un sénateur ne peut ajourner le débat sur une affaire autre que du gouvernement pour le temps qui lui reste qu'une seule fois[120]. Dans ce cas, si le sénateur ayant ajourné le débat est le premier à prendre la parole par la suite, la durée de son discours sera limitée au reste du temps alloué. Toutefois, si un autre sénateur se lève pour intervenir avant celui qui avait commencé à parler, il est possible que ce dernier perde la période restante qu'il avait réservée, en raison du fait qu'un seul sénateur peut prendre la parole à la fois.

Affaires autres que du gouvernement

Les affaires autres que du gouvernement sont reportées au nom du sénateur qui a proposé l'ajournement ou de celui au nom duquel l'affaire a été ajournée[121]. Le nom figure au Feuilleton, entre parenthèses, à la fin de l'inscription de l'affaire en question. Un sénateur n'a pas à être présent pour qu'une affaire soit ajournée en son nom[122]. Bien qu'une affaire autre que du gouvernement puisse être ajournée au nom d'un sénateur en particulier,

---

114 O'Brien et Bosc, p. 560.
115 Beauchesne, 6e éd., ¶513(2), p. 161. Voir également O'Brien et Bosc, p. 560.
116 O'Brien et Bosc, p. 560.
117 O'Brien et Bosc, p. 560. Voir également Beauchesne, 6e éd., ¶512(3), p. 161.
118 Parmi les exceptions, mentionnons les affaires visées par une motion de fixation de délai ou par un ordre du Sénat interdisant tout autre ajournement.
119 Article 6-10 du Règlement.
120 Article 4-15(3) du Règlement.
121 Article 6-10(2) du Règlement.
122 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 7 février 2007, p. 1024-1026.

> Cela ne signifie pas que seul ce sénateur a le droit de décider si l'affaire va être débattue, bien que cette impression ait pu avoir été donnée en raison de la courtoisie témoignée habituellement par le Sénat envers le sénateur qui propose l'ajournement de la question. … Si le Sénat décidait de débattre l'affaire, il accordera habituellement au sénateur qui a demandé l'ajournement la possibilité de prendre la parole le premier; autrement, n'importe quel autre sénateur pourrait intervenir[123].

Ainsi, un sénateur au nom duquel une affaire a été ajournée peut intervenir en premier lorsque celle-ci est remise en délibération, mais il ne peut empêcher de parler un autre sénateur prêt à le faire ou empêcher le Sénat de rendre une décision sur l'affaire.

Comme le mentionne le chapitre 4, le *Feuilleton et Feuilleton des préavis* indique aussi le nombre de séances consécutives où une affaire autre que du gouvernement a été appelée soit par un greffier au Bureau (si elle est inscrite au Feuilleton) soit par le Président (si elle est inscrite au Feuilleton des préavis) sans être mise en délibération ou officiellement ajournée. Si elle est débattue ou officiellement ajournée sans débat à un moment quelconque, le « compteur » retombe à zéro. Toutefois, après quinze jours de séance consécutifs où l'affaire est appelée et reportée, elle est rayée du *Feuilleton et Feuilleton des préavis* à l'appel suivant si elle n'est ni débattue ni ajournée encore une fois[124].

Affaires du gouvernement

La situation est très différente en ce qui concerne les affaires du gouvernement : elles ne sont pas inscrites au nom d'un sénateur[125] et on ne tient pas compte du nombre de séances consécutives où elles ne sont pas débattues. Quel que soit le nombre de ces séances, elles demeurent inscrites au Feuilleton.

Droit de dernière réplique

La dernière réplique est le droit accordé dans certains cas à un sénateur de s'exprimer une deuxième fois à la fin du débat. Un sénateur peut exercer le droit de dernière réplique s'il a proposé la deuxième lecture d'un projet de loi, présenté une motion de fond ou initié une interpellation. Le droit de dernière réplique est aussi accordé à un sénateur qui fait l'objet d'un rapport de comité aux termes du *Code régissant l'éthique les conflits d'intérêts des sénateurs*[126]. Ce droit n'existe pas pour une motion portant troisième lecture d'un projet de loi. L'exercice du droit de réplique a pour effet la clôture du débat. Toutefois, avant qu'un sénateur ne l'exerce, le Président doit « veiller à ce que les sénateurs qui désirent prendre la parole puissent le faire avant la dernière réplique[127] ».

---

123 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 10 décembre 1996, p. 744-745. Voir aussi la décision du 7 février 2007, *Journaux du Sénat*, p. 1024-1026.

124 Article 4-15(2) du Règlement. On peut aussi demander au Sénat le consentement de suspendre l'application de cette disposition; si le consentement est accordé, l'affaire demeure inscrite au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* et peut être appelée pendant 15 jours additionnels.

125 Article 6-10(1) du Règlement.

126 Article 6-12 du Règlement.

127 Article 6-12(3) du Règlement.

Conclusion du débat

Le débat prend fin lorsque le Président estime que tous les sénateurs désirant s'exprimer au sujet de la motion ou de l'interpellation ont eu l'occasion de le faire ou, si un ordre s'applique à la durée du débat, lorsque le délai fixé échoit. Dans le cas d'une motion, le Président la lit et demande aux sénateurs s'ils désirent l'adopter. Dans le cas d'une interpellation, il déclare que le débat est clos.

E. Une seule motion à la fois; amendements regroupés

Le Sénat n'étudie normalement qu'une seule motion ou un seul amendement ou sous-amendement à la fois, et le débat ne doit porter que sur ce seul élément. Toutefois, cette pratique s'avère souvent trop restrictive – en particulier pour les amendements à l'étape de la troisième lecture car les sénateurs peuvent vouloir faire des commentaires s'appliquant à plusieurs amendements, en plus de la motion de troisième lecture elle-même. Il arrive donc que le Sénat consente à examiner des « amendements regroupés ». Ceci veut dire que les sénateurs peuvent présenter des amendements consécutifs, lesquels peuvent être débattus ensemble. Plutôt que de limiter le débat à un seul amendement à la fois, jusqu'à la prise d'une décision à son sujet, la décision finale sur tous les amendements reste en suspens jusqu'à ce que le débat sur la motion de troisième lecture et les divers amendements et sous-amendements soit arrivé à terme.

À la fin du débat, le Sénat se prononce généralement sur les différents amendements dans l'ordre où ils ont été présentés[128]. Si aucun n'est adopté, il rend ensuite une décision sur la motion portant la troisième lecture du projet de loi. Si un des amendements est adopté, le Sénat décide si le projet de loi tel qu'amendé sera lu une troisième fois. Comme il est possible que certains amendements se recoupent ou soient contradictoires, le fait d'en adopter un peut déterminer comment le Sénat traitera de certains des amendements subséquents.

F. Décision sur une motion et vote

Le Sénat se prononce sur une motion une fois que le débat est terminé et que le Président met la question aux voix. Il existe différentes façons de prendre une décision (par exemple, vote avec dissidence ou à la majorité, vote de vive voix, vote par appel nominal) et chacune est régie par des règles et des usages précis. Le chapitre 6 examine en détail la façon de rendre une décision et de voter sur une motion.

Dans le cas d'une motion compliquée (à savoir une motion contenant deux ou plusieurs parties au sujet desquelles le Sénat pourrait rendre des décisions distinctes) le Président peut ordonner que les différents éléments de la motion soient mis aux voix séparément[129].

---

128 Pour un exemple, voir les *Journaux du Sénat*, 26 juin 2013, p. 2744-2751. Voir aussi la déclaration du Président sur les amendements regroupés, *Journaux du Sénat*, 9 novembre 2006, p. 749.

129 Déclarations du Président, *Journaux du Sénat*, 4 novembre 2013, p. 126; et 5 novembre 2013, p. 139-140. Voir aussi O'Brien et Bosc, p. 562-563.

3. AUTRES TYPES DE DÉBATS

La section qui précède décrit le processus général permettant au Sénat de débattre de divers types de motions et de se prononcer à leur sujet. Le débat peut toutefois porter sur d'autres types d'affaires, notamment :

- des interpellations;
- des rapports de comités;
- l'Adresse en réponse au discours du Trône;
- des débats d'urgence;
- des rapports d'abrogation;
- des budgets fédéraux.

La présente section décrit la procédure et les usages régissant ces autres types de débat. Les chapitres 10 et 11 traitent des règles et usages particuliers aux rappels au Règlement et aux questions de privilège.

Interpellations

Une interpellation est une procédure permettant à un sénateur d'attirer l'attention du Sénat sur une question. Contrairement à une motion, l'interpellation ne fait l'objet ni d'un vote ni d'une décision de la part du Sénat. Lorsque le débat a pris fin sans autre ajournement, le Président annonce qu'il est clos et l'affaire est rayée du Feuilleton[130].

A. Préavis

Un préavis de deux jours doit être donné pour les interpellations[131], sous les rubriques « Préavis d'interpellations » du gouvernement ou « Préavis d'interpellations », pendant les Affaires courantes[132]. Comme pour les motions, le préavis ne doit pas comporter de préambule[133], et le sénateur doit remettre une copie signée du préavis après en avoir donné lecture[134]. Un sénateur peut donner préavis d'une interpellation pour un autre sénateur[135]. Une interpellation du gouvernement figurera à l'ordre du jour sous la rubrique Affaires du gouvernement. Une interpellation qui n'est pas du gouvernement est inscrite au Feuilleton des préavis, et sera déplacée sous la rubrique Autres affaires du Feuilleton une fois que le débat aura commencé.

B. Débat

Les règles générales du débat s'appliquent dans le cas des interpellations. Le temps de parole pour la plupart des sénateurs est limité à 15 minutes[136] et le sénateur qui a commencé l'interpellation a le droit de

---

130 Voir la définition de « interpellation » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.
131 Article 5-6(2) du Règlement.
132 Le texte utilisé pour un préavis d'interpellation est le suivant : « Honorables sénateurs, je donne préavis que, dans deux jours, j'attirerai l'attention du Sénat sur … »
133 Article 5-9 du Règlement.
134 Article 5-1 du Règlement.
135 Article 5-3 du Règlement.
136 Article 6-3(1) du Règlement. Les leaders du gouvernement et de l'opposition disposent pour leur part d'un temps de parole illimité, tandis que le leader d'un autre parti reconnu dispose d'un temps de parole d'au plus 45 minutes.

dernière réplique, celle-ci ayant pour effet de clore le débat[137]. Comme l'adoption d'une interpellation n'est jamais proposée, elle n'a pas besoin d'être appuyée. En outre, puisqu'il ne s'agit pas d'une proposition sur laquelle le Sénat est appelé à se prononcer, elle ne peut être amendée qu'avec le consentement du Sénat[138].

Rapports de comités[139]

Le Sénat établit une distinction entre deux types de rapports de comités : ceux qui sont présentés et ceux qui sont déposés[140].

Un rapport est présenté si le Sénat doit rendre une décision à son sujet. Les rapports présentés comprennent les rapports sur les projets de loi, sur les budgets de comités et sur les demandes présentées par les comités en vue d'obtenir des pouvoirs. Un rapport de ce type est lu à haute voix par un greffier au Bureau, après quoi le Président demande à quel moment le Sénat le prendra en considération[141]. Une motion est alors présentée pour que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à une séance ultérieure. Avant qu'il ne soit débattu une première fois, il faut présenter une motion visant son adoption.

Un rapport déposé, pour sa part, est fourni au Sénat à titre d'information seulement et, par conséquent, n'exige aucune décision de ce dernier. Les rapports de fond sur des études spéciales en font notamment partie. Bien que le Sénat n'ait pas à prendre de décision à leur sujet, ces rapports peuvent être inscrits à l'ordre du jour pour étude ultérieure[142]. Lorsqu'il est abordé, le rapport peut être débattu sans que soit nécessaire une motion visant son adoption, comme c'est le cas pour une interpellation. À un moment quelconque de sa prise en considération – soit avant ou après le début du débat – un sénateur peut proposer son adoption[143], mais il n'est jamais obligatoire de le faire.

Le Règlement comporte des exigences quant aux préavis à fournir pour l'adoption des rapports de comités – une journée dans le cas d'un comité permanent et du Comité de sélection[144], deux jours dans le cas d'un comité spécial[145] – mais l'inscription d'un rapport à l'ordre du jour pour examen lors d'une séance ultérieure satisfait à ces exigences et sert de préavis pour une éventuelle motion en vue de son adoption[146].

---

137 Articles 6-12(1) et (3) du Règlement.

138 Article 5-10(1) du Règlement. Il arrive parfois qu'une interpellation soit renvoyée à un comité pour étudie. Par exemple, le 22 juin 2006, une interpellation liée au financement du traitement de l'autisme a été renvoyée pour étude au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie. Dans ce cas, la motion précisait la date où le comité devait faire rapport au Sénat. Il y a déjà eu des cas où le Sénat a renvoyé à un comité une interpellation ou le sujet d'une interpellation. Dans au moins l'un de ces cas, le Président a déclaré qu'un préavis était nécessaire (*Journaux du Sénat*, 22 novembre 1979, p. 176-178), et dans un autre, le Sénat a consenti à n'exiger aucun préavis (*Journaux du Sénat*, 19 juin 1996, p. 465-466).

139 Le chapitre 9 fournit de plus amples explications sur les rapports de comités.

140 Voir la définition de « rapport (d'un comité) » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

141 La seule exception à cette règle est un rapport sur un projet de loi sans amendement. Un tel rapport est présenté, mais, étant automatiquement adopté en vertu de l'article 12-23(2) du Règlement, il n'est jamais pris en considération par le Sénat.

142 Article 12-22(3) du Règlement.

143 Lorsqu'une motion d'adoption d'un rapport déposé est présentée après que le débat sur l'étude du rapport a débuté, tout sénateur qui a déjà parlé à l'étude peut prendre la parole à nouveau, mais seulement pour cinq minutes (article 12-22(6).

144 Article 5-5f) du Règlement.

145 Article 5-6(1)e) du Règlement.

146 Voir Bourinot, p. 476-477. Voir également l'article 12-23(3) du Règlement, qui prévoit qu'un rapport exigeant l'approbation du Sénat est inscrit à l'ordre du jour pour étude ultérieure.

Adresse en réponse au discours du Trône

À l'ouverture de chaque session du Parlement, un débat de portée générale pour discuter des différents aspects du programme du gouvernement a lieu après le discours du Trône. Le débat porte sur une motion qui prend la forme d'une adresse pour remercier le gouverneur général pour son « gracieux discours ». Le débat sur la motion portant Adresse en réponse au discours du Trône est régi par les règles générales du débat. Le temps de parole de la plupart des sénateurs est limité à 15 minutes[147] et le sénateur qui intervient le premier a le droit de dernière réplique. Le chapitre 3 passe en revue les usages spécifiques à cet égard.

Débats d'urgence

Lorsqu'il tient un débat d'urgence, le Sénat ajuste l'ordre habituel de ses travaux afin d'examiner une question urgente d'intérêt public[148]. Cela lui permet de débattre la question sans devoir respecter les exigences de préavis habituelles. Pour qu'un débat d'urgence ait lieu, un sénateur doit demander l'autorisation de présenter une motion portant levée de la séance du Sénat afin d'étudier une question urgente d'intérêt public. Le Président décide alors s'il accepte la tenue du débat. Sa décision est sujette à appel devant le Sénat. Les étapes particulières à suivre sont décrites ci-dessous.

A. Présentation et contenu d'un préavis écrit

Le sénateur qui désire soulever une question urgente d'intérêt public doit d'abord envoyer un préavis écrit au greffier du Sénat au moins trois heures avant l'heure prévue de la séance. Si la demande doit être entendue un vendredi, le préavis doit être remis au plus tard à 18 heures le jeudi[149].

Il incombe au greffier du Sénat de faire traduire la note et de la communiquer au bureau de chaque sénateur ainsi qu'à tous les sénateurs dans la salle du Sénat[150]. Le fait qu'un sénateur n'ait pas reçu copie du préavis ne met pas en cause la validité de la demande[151]. Dans le préavis, le sénateur doit décrire brièvement la situation qu'il juge urgente et d'intérêt public, et préciser pourquoi il faut la considérer ainsi[152].

Pour tenir un débat d'urgence, la question :

- doit se rapporter à une véritable urgence;
- ne doit pas renouveler une demande de débat d'urgence précédemment étudiée au cours de la même session;
- ne doit pas soulever un débat qui, aux termes du Règlement, ne peut avoir lieu que sur une motion de fond présentée après préavis;
- ne doit pas constituer essentiellement une question de privilège[153].

---

147 Article 6-3 du Règlement. Les leaders du gouvernement et de l'opposition disposent pour leur part d'un temps de parole illimité, tandis que le leader d'un autre parti reconnu dispose d'un temps de parole d'au plus 45 minutes.
148 Le chapitre 8 du *Règlement du Sénat* porte sur la procédure à suivre pour un débat d'urgence.
149 Article 8-1(2) du Règlement.
150 Article 8-2(2) du Règlement.
151 Article 8-2(3) du Règlement.
152 Article 8-2(1) du Règlement.
153 Article 8-2(1) du Règlement.

B. Examen de la demande et décision

L'examen de la demande d'un débat d'urgence remplace les Déclarations de sénateurs au début d'une séance. Toutefois, un préavis d'une question de privilège pourrait être donné ou des hommages pourraient avoir lieu avant l'examen d'une demande d'un débat d'urgence[154].

Le Président donne la parole au sénateur ayant réclamé le débat[155]. Ce dernier explique alors pourquoi le Sénat doit ajuster ses affaires journalières afin de tenir ce débat. Il ne peut s'exprimer qu'une fois, pendant au plus cinq minutes, et son intervention doit démontrer :

- que la question a trait aux responsabilités administratives du gouvernement ou pourrait relever de la compétence des ministères;
- qu'il est peu probable que le Sénat aura une autre occasion d'étudier la question dans un délai raisonnable[156].

D'autres sénateurs peuvent aussi intervenir afin d'appuyer la demande ou de s'y opposer. Ils peuvent le faire une seule fois pendant au plus cinq minutes[157]. Aucune motion ne peut être présentée pendant l'examen de la demande[158]. Après au plus 15 minutes, le Président décide si la question satisfait aux conditions de la tenue d'un débat d'urgence[159]. À l'instar des autres décisions du Président, celle-ci est sujette à appel[160].

Si plusieurs demandes de débat d'urgence portant sur le même sujet sont reçues le même jour, le Sénat les étudie ensemble[161]. S'il y a plusieurs demandes sur des sujets distincts, elles sont étudiées l'une après l'autre dans l'ordre où elles ont été reçues[162]. Un seul débat d'urgence peut avoir lieu au cours d'une séance[163]. Par conséquent, après l'acceptation d'une demande visant la tenue d'un débat d'urgence, aucune autre demande ne peut être reçue ou étudiée au cours de la même séance.

Il y a eu peu de demandes de débats d'urgence au Sénat. Le 3 novembre 1999, un débat sur la « crise dans le secteur agricole » a été autorisé. Le 11 décembre 1997, des demandes en vue de débats sur le système de distribution du sang au Canada et sur l'application de l'article 12 de la *Charte canadienne des droits et libertés* au meurtre par compassion ont été rejetées. Dans ces deux derniers cas, les décisions du Président furent appelées et maintenues.

C. Moment du débat d'urgence

Si la demande pour la tenue d'un débat d'urgence est acceptée, le sénateur qui l'a présentée devra présenter une motion portant levée de la séance du Sénat afin de tenir le débat. Cela se fait à 20 heures (à

---

154 Articles 8-3(1) et 4-4(2) du Règlement.
155 Article 8-3(1) du Règlement.
156 Article 8-3(2) du Règlement.
157 Article 8-3(3) du Règlement.
158 Article 8-3(4) du Règlement.
159 Articles 8-3(3) et (5) du Règlement.
160 Article 2-5(3) du Règlement.
161 Article 8-3(1) du Règlement.
162 Article 8-3(1) du Règlement. Le 11 décembre 1997, après réception par le greffier de plusieurs demandes en vue de la tenue d'un débat d'urgence, dont deux demandes seulement ont été soumises au Sénat, le débat sur la première demande a été mené à terme avant que ne soit étudiée la seconde.
163 Article 8-5 du Règlement.

midi le vendredi) ou plus tôt si le Sénat a épuisé l'ordre du jour[164]. L'article 8-4(5) du Règlement permet un maximum de quatre heures de débat, ce qui pourrait entraîner la suspension de l'heure fixée pour la clôture de la séance.

Au cours du débat d'urgence, chaque sénateur ne peut s'exprimer qu'une seule fois, pendant au plus 15 minutes[165]. Un débat d'urgence ne peut être ajourné et aucun amendement à la motion ni aucune autre motion n'est recevable pendant qu'il a lieu, sauf pour demander qu'un sénateur soit entendu sur-le-champ[166].

Si le débat d'urgence se termine après l'heure fixée pour la clôture de la séance, et si le Sénat a épuisé l'ordre du jour avant son commencement, la motion portant levée de la séance est considérée comme ayant été adoptée à la fin du débat d'urgence, et la séance est levée[167]. Si toutefois l'ordre du jour n'a pas été épuisé au début du débat, la motion portant levée de la séance est considérée comme retirée[168]. Le Sénat reprend l'étude des affaires à l'ordre du jour au point où il l'avait interrompue et il continue de siéger jusqu'à l'épuisement de l'ordre du jour, l'adoption d'une motion portant levée de la séance ou l'expiration d'un laps de temps équivalent à la durée du débat, selon la première éventualité[169].

Rapports d'abrogation

La *Loi sur les textes réglementaires* contient des dispositions sur la manière dont chaque Chambre traite un rapport du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation qui comporte une résolution portant abrogation de tout ou partie d'un règlement[170]. Ces dispositions ne sont pas incluses dans le *Règlement du Sénat*. Un tel rapport est considéré comme adopté par le Sénat le quinzième jour de séance suivant sa présentation « à moins que, avant ce moment, une motion tendant à son rejet n'ait été déposée, par un ministre, auprès du président…[171] ».

Si une telle motion est « déposée » auprès du Président, la loi indique que le Sénat se réunit à 13 heures le mercredi suivant ou, si le Sénat y consent, à un moment ultérieur. La première affaire étudiée devrait être alors la motion du ministre concernant le rejet de la résolution[172]. L'étude de la motion dure au plus une heure et ne peut être interrompue. Les sénateurs disposent d'un temps de parole d'au plus 10 minutes. À l'expiration de l'heure, le Président met aux voix sans autre débat toute question nécessaire pour disposer de la motion[173]. Le paragraphe 19.1(8) de la loi énonce qu'« [e]n cas de pluralité de motions présentées en vertu du paragraphe (5), la chambre les aborde selon un ordre de prise en considération établi à la demande d'un ministre. Toutefois, toutes les motions de ce genre sont groupées pour débat ».

Un règlement est abrogé en tout ou en partie si un rapport du comité qui renferme une résolution à cet effet est adopté par les deux Chambres[174].

---

164 Article 8-4(1) du Règlement. Si une motion présentée relativement à un cas de privilège doit être débattue au même moment, le débat d'urgence est retardé jusqu'à ce que le débat sur la motion se termine ou soit ajourné (article 8-4(2) du Règlement).
165 Article 8-4(3) du Règlement.
166 Article 8-4(4) du Règlement.
167 Article 8-4(6) du Règlement.
168 Article 8-4(7) du Règlement.
169 Article 8-4(8) du Règlement.
170 *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, art. 19 et 19.1. De tels rapports sont communément appelés des « rapports d'abrogation ».
171 *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, par. 19.1(5).
172 *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, par. 19.1(6).
173 *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, par. 19.1(7).
174 *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, par. 19.1(9).

Depuis que la loi a été modifiée en 2003 pour inclure la disposition pour la révocation de réglementations en vertu de ce processus, le Sénat a traité de rapports d'abrogations à deux reprises[175]. Chaque fois, le rapport a été adopté par le Sénat – dans un cas, avec débat, et dans l'autre, sans. Toutefois, ces rapports n'ont pas été adoptés par la Chambre des communes, de sorte qu'il n'y a pas eu d'abrogation[176].

Budget fédéral

Habituellement, le ministre des Finances présente à la Chambre des communes un budget annuel où il expose la situation économique du pays et présente les mesures budgétaires du gouvernement. Les documents liés au budget fédéral sont déposés au Sénat peu après et une interpellation est ensuite normalement lancée par le gouvernement pour attirer l'attention du Sénat sur le budget[177]. Les règles générales régissant les débats sur les interpellations s'appliquent alors.

4. LIMITATION DU DÉBAT ET ACCÉLÉRATION DES DÉCISIONS

Le Règlement ne fixe pas de limites à la durée totale du débat pour la plupart des questions étudiées[178]. Dans bien des cas, le débat prend fin naturellement lorsqu'aucun autre sénateur ne se lève pour intervenir au sujet de la motion ou pour demander l'ajournement du débat. Le Président met alors la question aux voix.

Il arrive néanmoins que le débat se prolonge sur plusieurs séances, ce qui ne veut pas dire qu'il durera tant et aussi longtemps qu'un sénateur est prêt à en proposer l'ajournement. Si des sénateurs souhaitent poursuivre l'étude d'une affaire, ils peuvent essayer de rejeter une motion d'ajournement du débat en disant « non » quand la question est mise aux voix, ou, s'il y a lieu, en votant contre la motion. Si la motion d'ajournement est rejetée, le débat se poursuivra jusqu'à ce qu'une décision soit prise sur la façon de procéder avec l'affaire[179]. Une autre motion visant à ajourner le débat ne sera alors recevable que si un fait de procédure a eu lieu entre-temps (un simple débat n'étant pas un fait de procédure)[180]. Si aucun sénateur n'est prêt à intervenir ou si la liste des intervenants s'épuise rapidement, il faut procéder à un vote ou, dans le cas d'une interpellation, mettre un terme au débat.

Le Sénat dispose d'au moins trois autres mécanismes permettant d'écourter le débat et d'accélérer les décisions : la question préalable, la fixation de délais pour les affaires du gouvernement et les ordres visant la disposition des travaux.

---

175 Voir le quatrième rapport du comité présenté au Sénat le 13 février 2007 (*Journaux du Sénat*, p. 1045 et p. 1052-1065); et le deuxième rapport du comité présenté au Sénat le 5 mai 2005 (*Journaux du Sénat*, p. 842 et p. 849-865).

176 Les deux rapports ont été renvoyés au comité par la Chambre des communes (voir les *Journaux de la Chambre des communes*, 21 février 2007, p. 1042 et 1047; et 8 juin 2005, p. 849 et 853).

177 Par exemple, le 11 février 2014, un budget a été déposé à la Chambre des communes. Le leader adjoint du gouvernement au Sénat a déposé les documents budgétaires au Sénat le 13 février 2014 (*Journaux du Sénat*, p. 425), puis a donné un préavis d'interpellation le même jour (*Débats du Sénat*, p. 960).

178 Cela dit, l'article 13-6(4) du Règlement limite à trois heures la durée maximale du débat sur la motion présentée sur un cas de privilège, bien que ce débat puisse, dans la plupart des cas, se répartir en plusieurs séances. De même, l'article 12-30 du Règlement structure le débat sur certains rapports présentés aux termes du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*.

179 Le sénateur qui a proposé la motion d'ajournement du débat rejetée par le Sénat épuise son droit de parole, même si cette disposition n'est pas appliquée de façon rigoureuse (voir la décision du 14 décembre 2009, *Journaux du Sénat*, p. 1666-1667).

180 Voir la définition de « fait de procédure » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

Question préalable

La question préalable est une motion sujette à débat pour la mise aux voix de la question dont est saisi le Sénat. Sa forme est « que la question soit maintenant mise aux voix »[181]. Cette motion peut être présentée sans préavis[182] au cours du débat sur une motion ou sur une motion telle qu'amendée. La question préalable ne peut être proposée au cours du débat sur un amendement à une motion[183], ni au sein d'un comité ou d'un comité plénier[184].

Un sénateur qui est déjà intervenu sur la motion principale ne peut proposer la question préalable[185]. En outre, ni l'auteur de la motion principale ni un sénateur qui obtient la parole sur un rappel au Règlement ne peut la proposer. Elle ne peut l'être que par un sénateur qui obtient la parole dans le cours normal du débat[186]. Le sénateur qui a appuyé la motion principale peut proposer la question préalable[187] s'il n'a pas déjà obtenu la parole. Après que la question préalable a été proposée, la motion principale ne peut être amendée. La motion sur la question préalable ne peut non plus être amendée, mais rien n'empêche l'ajournement du débat[188]. Tous les sénateurs qui ont pris part au débat sur la motion principale ou la motion principale telle qu'amendée peuvent participer au débat sur la question préalable[189]. Souvent utilisée pour accélérer le processus décisionnel, la question préalable peut donc servir à retarder le débat en permettant la tenue d'une nouvelle série d'échanges.

À la fin du débat sur la motion proposant la question préalable, le Sénat vote sur la motion pour la question préalable. Si la motion est adoptée, la motion principale est mise aux voix immédiatement, sans autre débat ni amendement[190], et le vote ne peut être reporté. Si toutefois elle est rejetée, la motion principale est supprimée de l'ordre du jour[191]. Bien qu'il soit possible de rétablir un article ayant été supprimé, en pratique, le rejet de la question préalable est considéré comme un rejet de la motion en question[192].

Fixation de délais pour les affaires du gouvernement

La fixation de délais consiste à établir une limite à la période pouvant être consacrée au débat sur une affaire du gouvernement. Elle sert principalement à circonscrire le temps alloué pour l'étude des projets de loi du gouvernement. Cependant, elle peut aussi être appliquée à des motions et à d'autres éléments des affaires du gouvernement. Seul le gouvernement peut proposer de fixer un délai, et seulement pour ses propres affaires[193]. Cette procédure n'a pas pour effet de terminer le débat immédiatement. Elle

---

181 Article 6-9(1) du Règlement.
182 Article 5-7d) du Règlement.
183 Article 6-9(2) du Règlement.
184 Articles 6-9(3) et 12-32(3)g) du Règlement.
185 Article 6-9(4) du Règlement.
186 O'Brien et Bosc, p. 537.
187 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat,* 28 avril 2004, p. 477.
188 Article 6-9(2) du Règlement et la décision du Président, *Journaux du Sénat,* 28 avril 2004, p. 478.
189 Article 6-9(4) du Règlement.
190 Article 6-9(5) du Règlement.
191 Article 6-9(6) du Règlement.
192 Beauchesne, 6e éd., ¶521(2), p. 166; O'Brien et Bosc, p. 651; Bourinot, p. 326; et Erskine May, 24e éd., p. 404. Bourinot et Beauchesne signalent tous deux que « le premier vote négatif obligeant simplement le Président à ne pas mettre aux voix la motion principale à ce moment-là », la motion à l'égard de laquelle la question préalable a été proposée n'est pas véritablement rejetée. Au Sénat, il n'est cependant jamais arrivé qu'une affaire à l'ordre du jour ait été rétablie après le rejet de la question préalable.
193 Le Président a noté que « [l]e 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

permet plutôt au gouvernement de proposer qu'une décision soit prise dans un certain délai pour une étape particulière de l'une de ses affaires. Il peut le faire au moyen d'une motion non sujette à débat s'il y a accord avec les autres partis reconnus, ou au moyen d'une motion sujette à débat en l'absence d'un tel accord.

A. Accord entre les partis

Avant que le gouvernement ne puisse proposer de fixer un délai pour une initiative gouvernementale, le leader ou le leader adjoint du gouvernement doit d'abord chercher à s'entendre avec les partis reconnus. S'ils y parviennent, le leader ou le leader adjoint en informe le Sénat et, au même moment, propose sans préavis une motion précisant les modalités de l'accord, qui peut porter sur plus d'une étape du débat, y compris l'examen en comité. Lorsqu'il y a accord entre les partis, le débat sur l'affaire à l'ordre du jour qui fera l'objet d'un débat restreint n'a pas à être ajourné pour avoir recours à cette procédure. De façon générale, les accords en question indiquent la date et l'heure où le débat sur une question prendra fin plutôt que le nombre d'heures à consacrer au reste du débat. La motion établissant l'accord entre les leaders des partis reconnus est mise aux voix immédiatement, sans débat ni amendement[194].

B. Absence d'accord

Si le gouvernement et les autres partis reconnus ne parviennent pas à s'entendre sur la fixation de délai pour une étape quelconque d'une affaire du gouvernement, le leader ou le leader adjoint du gouvernement peut annoncer ce manque d'accord à tout moment d'une séance du Sénat, à condition que le débat sur l'affaire ait déjà été ajourné au moins une fois[195]. Il peut alors donner immédiatement préavis d'une motion indiquant le nombre d'heures ou de jours de débat que le gouvernement propose de consacrer à cette étape de l'affaire en question. La motion de fixation de délai est inscrite à l'ordre du jour sous les Affaires du gouvernement pour la prochaine séance[196].

Une motion de fixation de délai sans entente ne peut s'appliquer qu'à une seule étape du débat, sauf s'il s'agit des étapes du rapport et de la troisième lecture, auxquelles on peut attribuer une période globale[197]. La motion doit être adoptée par le Sénat pour que la fixation de délai prenne effet.

La durée minimale d'une étape quelconque du débat visée par une fixation de délai varie selon la nature de la question débattue[198] :

- motions de fond : au moins six heures de débat de plus;
- deuxième lecture : au moins six heures de débat de plus;
- examen d'un projet de loi ou d'une autre affaire par un comité : au moins un jour civil (du lundi au vendredi)[199];

---

actuelles ». Pour cette raison une motion du gouvernement proposant d'établir un processus à suivre pour rendre une décision sur un article des Autres affaires a été jugée irrecevable (*Journaux du Sénat*, 30 octobre 2013, p. 102-105).

194 Article 7-1(3) du Règlement.

195 Article 7-2(1) du Règlement.

196 Articles 7-2(2) et (3) du Règlement.

197 Articles 7-2(4) et (5)c) du Règlement. Si un délai est fixé pour terminer le débat sur une affaire du gouvernement (par exemple, pour la deuxième ou troisième lecture d'un projet de loi), toute motion déjà présentée par rapport à cette motion (par exemple un amendement, un sous-amendement ou une autre motion privilégiée) est considérée à l'intérieur du délai établi pour la motion principale.

198 Article 7-2(5) du Règlement.

199 Si le comité ne fait pas rapport avant minuit, il est réputé avoir fait rapport du projet de loi ou de l'autre affaire sans amendement (article 7-2(5)b) du Règlement).

- étape du rapport et troisième lecture : une seule période d'au moins six heures[200].

En pratique, ces périodes minimales sont devenues les périodes normalement prévues dans les motions de fixation de délais.

C. Débat sur une motion de fixation de délai sans accord

La fixation d'un délai n'entre en vigueur qu'après l'adoption par le Sénat d'une motion prévue à cet effet, qui est débattue sous la rubrique « Motions du gouvernement » de l'ordre du jour. Le débat sur une motion de fixation de délai ne peut être ni ajourné ni amendé, et aucune autre motion ne peut être présentée à moins qu'il s'agisse d'une motion demandant qu'un sénateur soit entendu sur-le-champ. Le débat sur la motion dure au plus deux heures et demie, après quoi le Président doit mettre la question aux voix. Si un vote par appel nominal est réclamé, il doit avoir lieu immédiatement et ne peut être reporté, la sonnerie retentissant pour une durée maximale d'une heure. Au cours du débat sur la motion de fixation de délai, chaque sénateur ne peut s'exprimer qu'une fois pendant au plus 10 minutes. Le leader du gouvernement et le leader de l'opposition peuvent tous deux parler pendant au plus 30 minutes, et le leader d'un autre parti reconnu peut parler pendant au plus 15 minutes[201]. Une fois qu'une motion de fixation de délai a été adoptée, l'affaire faisant l'objet de la motion est appelée une « affaire du gouvernement avec débat restreint ».

D. Débat et vote sur une affaire du gouvernement avec débat restreint

Lorsque le débat a commencé à propos d'une affaire du gouvernement avec débat restreint, il ne peut être ajourné ou amendé, et aucune motion ne peut être présentée sauf si son objet est de donner la parole à un sénateur désigné[202]. Au cours de ce débat, les dispositions visant l'heure fixée pour la clôture de la séance et la suspension de la séance à 18 heures ne s'appliquent pas. Le débat se poursuit sans interruption jusqu'à ce qu'il prenne fin ou que le temps alloué soit épuisé[203].

À l'expiration du délai fixé ou à la fin du débat, le Président met la question aux voix sur-le-champ[204]. Si un vote par appel nominal est demandé, il a lieu à 17 h 30 l'après-midi même ou, si la demande est faite après cette heure, à 17 h 30 le lendemain[205]. Dans les deux cas, la sonnerie se fait entendre pendant 15 minutes[206]. Si le vote est demandé entre 17 h 15 et 17 h 30, la sonnerie se fait immédiatement entendre pendant 15 minutes et le vote se tient immédiatement après. Si le vote est reporté du jeudi au vendredi, le whip du gouvernement peut le faire reporter de nouveau à 17 h 30 le prochain jour où le Sénat siège[207].

---

200 Pour des exemples de motions de fixation de délais couvrant à la fois l'étape du rapport et la troisième lecture d'un projet de loi, voir les *Journaux du Sénat*, 1er mars 2012, p. 925-926; et 12 juillet 2010, p. 742.

201 Pour les règles liées au débat sur la motion de fixation de délai, voir les articles 7-3(1) et (2) du Règlement.

202 Article 7-4(1) du Règlement.

203 Article 7-4(2) du Règlement. Certains détails peuvent varier selon les circonstances, par exemple lorsque la fixation de délai s'applique à la fois à l'étape du rapport et de la troisième lecture, ou lorsque le Sénat était déjà saisi d'amendements au moment où il a fixé le délai (voir, par exemple, les commentaires du Président intérimaire dans les *Débats du Sénat*, 25 mars 2013, p. 3576).

204 Article 7-4(5) du Règlement.

205 Articles 7-4(5)a) et c) du Règlement.

206 Article 9-6 du Règlement.

207 Article 7-4(5)d) du Règlement.

E. Interruptions permises pendant le débat sur une motion de fixation de délai ou sur une affaire du gouvernement avec débat restreint

Au cours du débat sur une motion de fixation de délai ou sur une affaire du gouvernement avec débat restreint, seules sont permises les interruptions causées par la tenue d'un vote par appel nominal reporté, la proposition d'une motion sur un cas de privilège, un débat d'urgence, une question de privilège, un rappel au Règlement ou les événements reliés à la sanction royale. Après avoir réglé l'affaire qui a interrompu le débat, le Sénat reprend immédiatement son examen de l'affaire interrompue jusqu'à l'expiration du temps qui restait à écouler au moment de l'interruption[208]. Le débat sur une motion de fixation de délai est interrompu à 18 heures pour la suspension du soir[209], mais le débat sur une affaire du gouvernement avec débat restreint n'est pas interrompu à ce moment[210].

Ordres visant le déroulement des travaux

Le Règlement établit les procédures normales que le Sénat suit pour mener ses travaux. Celui-ci peut toutefois choisir de s'en écarter, sauf s'il s'agit de dispositions prévues dans la Constitution ou dans une loi (par exemple, le quorum qui est fixé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1867*).

Dans la plupart des cas, le Sénat peut, avec le consentement, s'écarter de ses procédures normales sans que cela ne soit trop controversé. Il est aussi possible de s'écarter de la procédure normale prévue au Règlement en adoptant une motion sur la façon de procéder dans des conditions particulières. De telles motions, parfois appelées des « motions de disposition », peuvent être présentées soit avec le consentement du Sénat, soit à la suite d'un préavis[211]. La capacité de s'écarter du Règlement permet au Sénat de conserver la maîtrise absolue de ses propres travaux et de donner suite à une affaire de la façon qu'il juge la plus appropriée.

Ces motions ne sont que rarement utilisées. Contrairement à une motion du gouvernement présentée en vertu des articles 7-1 ou 7-2 du Règlement afin de fixer un délai à l'examen d'une affaire du gouvernement, une motion portant sur la façon dont le Sénat structurera ses travaux pour une affaire particulière doit faire l'objet d'un préavis normal, la période étant d'un jour[212]. De telles motions sont sujettes à débat et peuvent être amendées, comme toute autre motion de fond. Le 28 avril 2004, le Président a indiqué que ces motions étaient recevables « [é]tant donné que le Sénat a le contrôle complet du sort réservé à la motion, il a maintenu son privilège fondamental de décider de ses propres délibérations[213] ».

Un ordre portant sur le déroulement des travaux peut porter sur une seule affaire ou sur plusieurs à la fois[214].

---

208 Articles 7-4(3) et (4) du Règlement.

209 Article 7-3(2) du Règlement.

210 Article 7-4(2) du Règlement.

211 Par exemple, au début d'une session et pour le reste de celle-ci, le Sénat peut décider qu'il commencera à siéger plus tôt que l'heure prévue à l'article 3-1(1) du Règlement certains jours, ou qu'il ajournera plus tôt que le moment prévu à l'article 3-4 certains jours (*Journaux du Sénat*, 6 février 2014, p. 369).

212 Article 5-5j) du Règlement.

213 *Journaux du Sénat*, 28 avril 2004, p. 475-478. Voir aussi la décision du 30 octobre 2013, *Journaux du Sénat*, p. 102.

214 Par exemple, le 21 juin 2007, le Sénat a adopté une motion portant que tous les projets de loi inscrits à l'ordre du jour pour la troisième lecture le 22 juin soient pris en considération successivement, sans possibilité de débat ni d'autres amendements, et que l'utilisation du timbre d'appel soit limitée (*Journaux du Sénat*, p. 1815-1816). Le 22 juin, le Sénat s'est prononcé sur cinq projets de loi en vertu de cet ordre. Dans le cas de deux d'entre eux, plusieurs amendements déjà présentés à l'étape de la troisième lecture ont été mis aux voix avant que la motion de troisième lecture ne le soit.

ANNEXE A : Motions sujettes à débat au Sénat

Voir les articles 5-8(1) et (2) du Règlement

PROJETS DE LOI	➢ Deuxième lecture – article 5-8(1)d) du Règlement ➢ Troisième lecture – article 5-8(1)h) du Règlement ➢ Le réexamen d'un élément déjà approuvé d'un projet de loi à l'étude – article 5-8(1)k) du Règlement
COMITÉS	➢ Nomination d'un comité – article 5-8(1)e) du Règlement ➢ L'envoi d'une instruction à un comité – article 5-8(1)g) du Règlement ➢ Renvoi d'une affaire, autre qu'un projet de loi, à un comité – article 5-8(1)f) du Règlement ➢ Adoption du rapport d'un comité – article 5-8(1)c) du Règlement
COMITÉ PLÉNIER	➢ Adoption d'un élément d'un projet de loi en comité plénier – article 5-8(1)j) du Règlement
AUTRES	➢ Motion de fond – article 5-8(1)a) du Règlement ➢ Motion d'amendement ou de sous-amendement – article 5-8(1)b) du Règlement ➢ Suspension d'un article du Règlement – article 5-8(1)m) du Règlement ➢ Modification du Règlement – article 5-8(1)o) du Règlement ➢ La question préalable – article 5-8(1)n) du Règlement ➢ Motion portant levée de la séance du Sénat aux fins d'un débat d'urgence (conformément à l'article 8-4(1) du Règlement) – article 5-8(1)l) du Règlement ➢ Motion d'adresse au gouverneur général qui n'est pas une pure formalité – article 5-8(1)i) du Règlement ➢ Débat sur une interpellation— article 5-8(2) du Règlement ➢ Dépôt de documents qui ne se rapportent pas à un projet de loi ou à une autre affaire figurant au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* – article 5-8(1)p) du Règlement ➢ Toute question nécessaire pour assurer le bon déroulement des séances du Sénat, maintenir son autorité, nommer ses hauts fonctionnaires ou assurer leur bonne conduite, assurer la bonne marche de ses travaux et fixer ses jours de séance ou les heures d'ouverture ou de clôture de ses séances – article 5-8(1)q) du Règlement

ANNEXE B : Motions ne pouvant pas faire l'objet d'un débat au Sénat

Cette liste n'est pas exhaustive, mais peut être utilisée comme document de référence
Voir les articles 5-8 et 4-6(2) du Règlement

Nota : **Une motion qui n'est pas appuyée par un autre sénateur** n'est pas devant le Sénat et, par conséquent, ne peut être débattue (la seule exception étant une motion faite en comité sénatorial) – Articles 5-11 et 12-20(1)b) du Règlement.

MOTIONS DE PROCÉDURE - ne peuvent pas faire l'objet d'un débat (voir l'article 4-6(2) du Règlement).

Une motion de procédure traite d'une formalité et sert à la progression des travaux. Elle indique comment et quand traiter une question dont le Sénat est saisi. En voici quelques exemples fréquents :

PENDANT LES AFFAIRES COURANTES	➢ Afin d'inscrire un rapport de comité présenté (par exemple un budget, un projet de loi avec amendement, etc.) à l'ordre du jour en vue de son étude et de son adoption à une date ultérieure ➢ Afin d'inscrire un rapport de comité déposé à l'ordre du jour en vue de son étude à une date ultérieure ➢ Afin d'inscrire à l'ordre du jour la deuxième lecture d'un projet de loi (étude « dans deux jours ») ➢ Afin d'inscrire à l'ordre du jour la troisième lecture d'un projet de loi (étude « à la prochaine séance »)
LORSQU'UN MESSAGE EST REÇU DE LA CHAMBRE DES COMMUNES AVEC UN PROJET DE LOI	➢ Afin d'inscrire à l'ordre du jour la deuxième lecture d'un projet de loi (étude « dans deux jours »)
PENDANT LE DÉBAT (ORDRE DU JOUR)	➢ Afin de renvoyer un projet de loi à un comité – voir l'article 5-8(1)f) du Règlement

Nota :
Le dépôt et la première lecture d'un projet de loi du Sénat sont des étapes symboliques (c'est-à-dire qu'elles se déroulent sans débat ni motion) – article 10-3 du Règlement.
La première lecture d'un projet de loi des Communes a lieu immédiatement après que le Président a lu le message de la Chambre des communes et constitue une étape symbolique (c'est-à-dire sans débat ni motion) – article 10-3 du Règlement.
Si un comité fait rapport d'un projet de loi sans amendement, le rapport est réputé adopté immédiatement – article 12-23(2) du Règlement.

Motions ne pouvant pas faire l'objet d'un débat au Sénat (suite)

Cette liste n'est pas exhaustive, mais peut être utilisée comme document de référence
Voir les articles 5-8 et 4-6(2) du Règlement

MOTIONS DILATOIRES – ne peuvent faire l'objet d'un débat - voir l'article 4-6(2) du Règlement.
Une motion dilatoire a pour objet de retarder ou de remplacer une question dont le Sénat est saisi, soit temporairement ou de façon permanente. En voici quelques exemples courants :

PENDANT LES AFFAIRES COURANTES	➢ Pour la levée de la séance du Sénat (sauf aux fins d'un débat d'urgence conformément à l'article 8-4(1) du Règlement) – article 5-13(1) du Règlement ➢ Pour l'ajournement d'un débat – article 4-6(2) du Règlement ➢ Pour la lecture de l'ordre du jour
PENDANT LE DÉBAT (ORDRE DU JOUR)	➢ Pour la levée de la séance du Sénat (sauf aux fins d'un débat d'urgence conformément à l'article 8-4(1) du Règlement) – article 5-13(1) du Règlement ➢ Pour l'ajournement d'un débat – article 6-8d) du Règlement ➢ Afin de reporter le débat à une date déterminée – article 6-8e) du Règlement ➢ Afin de passer à une autre affaire

AUTRES MOTIONS

AUTRES MOTIONS	➢ Afin de faire appel d'une décision du Président – article 2-5(3) du Règlement ➢ Afin de donner l'ordre aux étrangers de se retirer du Sénat – article 2-13(1) du Règlement ➢ Afin de permettre à un autre sénateur de prendre la parole – article 6-4(2) du Règlement ➢ Pour la fixation de délais lorsqu'il y a accord entre les représentants des partis – article 7-1(3) du Règlement ➢ Afin d'établir ou de modifier la composition du Comité sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs – article 12-27(1) du Règlement

COMITÉ PLÉNIER

AVANT QUE LE COMITÉ PLÉNIER SE FORME	➢ Pour la constitution du Sénat en comité plénier – article 5-7o) du Règlement
PENDANT LE COMITÉ PLÉNIER	➢ Pour que le président du comité plénier quitte le fauteuil – article 12-33(1) du Règlement ➢ Pour que le président du comité fasse rapport de l'état de la question et demande le consentement de siéger de nouveau – article 12-33(1) du Règlement ➢ Afin de donner l'ordre aux étrangers de se retirer d'un comité plénier – articles 2-13(1) et 12-32(3) du Règlement

ANNEXE C : Temps de parole au Sénat

DÉLIBÉRATIONS	ARTICLES	TEMPS DE PAROLE				
		TOTAL	LEADERS (GOUV. ET OPP.)	LEADER (AUTRES PARTIS RECONNUS)	PARRAIN	AUTRES SÉNATEURS
Hommages	4-3(1),(2)	15 minutes	s.o.	s.o.	s.o.	3 minutes (le sénateur qui répond a un temps illimité)
Déclarations de sénateurs	4-2(2),(3), (8)a)	15 minutes sauf cas de prolongement	s.o.	s.o.	s.o.	3 minutes
Débats d'urgence a) Demande	8-3(3)	15 minutes	s.o.	s.o.	5 minutes	5 minutes
b) « Que la séance soit maintenant levée »	8-4(3),(5)	4 heures	s.o.	s.o.	15 minutes	15 minutes
Période des questions	4-7, 4-8(2),(3)	30 minutes	s.o.	s.o.	s.o.	Questions et réponses brèves; droit de parler plus d'une fois
Adresse en réponse	6-2(1),(2), 6-3(1), 6-5(1),(2),(3)	s.o.	Illimité	45 minutes	15 minutes	15 minutes
Projets de loi – débat en 2e lecture	6-2(1),(2), 6-3(1), 6-5(1),(2),(3), 6-12(1)	s.o.	Illimité	45 minutes	45 minutes[a]	45 minutes au porte-parole; 15 minutes aux autres sénateurs
Projets de loi – débat en 3e lecture	6-2(1),(2), 6-3(1), 6-5(1),(2),(3)	s.o.	Illimité	45 minutes	45 minutes	45 minutes au porte-parole; 15 minutes aux autres sénateurs
Motions de fond	6-2(1),(2), 6-3(1), 6-5(1),(2),(3), 6-12(1),(2)	s.o.	Illimité	45 minutes	15 minutes[a]	15 minutes
Amendements	6-2(1),(2), 6-5(1),(2),(3)	s.o.	Illimité	45 minutes	15 minutes	15 minutes
Interpellations	6-2(1),(2), 6-5(1),(2),(3), 6-12(1)	s.o.	Illimité	45 minutes	15 minutes[a]	15 minutes

[a.] 15 minutes supplémentaires pour le droit de dernière réplique sont permises (articles 6-12(1) et (2) du Règlement).

Temps de parole au Sénat (suite)

DÉLIBÉRATIONS	ARTICLES	TEMPS DE PAROLE				
		TOTAL	LEADERS (GOUV. ET OPP.)	LEADER (AUTRES PARTIS RECONNUS)	PARRAIN	AUTRES SÉNATEURS
Rapports de comité – motion d'adoption	6-2(1),(2), 6-5(1),(2),(3), 6-12(1),(2), 12-22(6)	s.o.	Illimité (mais voir l'art. 12-22(6))	45 minutes (mais voir l'art. 12-22(6))	15 minutes[b] (mais voir l'art. 12-22(6))	15 minutes (mais voir l'art. 12-22(6))
Fixation de délais (*avec entente*)						
a) Motion de fixation de délai	7-1(3)	Motion non sujette à débat	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
b) Affaire du gouvernement avec débat restreint	6-2(1),(2), 6-3(1), 6-5(1),(2),(3)	Établi par motion de fixation de délai	Illimité	45 minutes	Voir ci-dessous[a]	Voir ci-dessous[a]
Fixation de délais (*sans entente*)						
a) Motion de fixation de délai	7-3(1)	2 heures 30 minutes	30 minutes	15 minutes	10 minutes	10 minutes
b) Affaire du gouvernement avec débat restreint	7-2(5), 6-3(1), 6-4(1), 6-12(1),(2),(3)	Au moins 6 heures de débat à chaque étape	Illimité	45 minutes	Voir ci-dessous[a]	Voir ci-dessous[a]
Questions de privilège						
a) Avant la décision du Président	2-5(1)	À la discrétion du Président	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.[c]
b) Après la décision du Président	13-6(3),(4)	3 heures	s.o.	s.o.	15 minutes	15 minutes
Rappels au Règlement	2-5(1)	À la discrétion du Président	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.[c]
Comité plénier	12-32(3)c), d)	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	10 minutes[c]

[a] Si l'affaire du gouvernement avec débat restreint est une motion, tous les autres sénateurs, y compris le parrain, peuvent prendre la parole pendant 15 minutes. S'il est un projet de loi à l'étape de la 2e ou de la 3e lecture, le parrain et le porte-parole peuvent tous deux parler pendant 45 minutes, et tous les autres sénateurs peuvent parler pendant 15 minutes. Le droit de dernière réplique prévu à l'article 6-12 du Règlement n'est pas automatiquement accordé aux affaires du gouvernement avec débat restreint. Il peut toutefois être accordé si le débat prend fin avant le délai prévu dans la motion de fixation de délai. Dans ce cas, le parrain peut parler pendant 15 minutes de plus.

[b] Aucun droit de réplique n'est permis pour une motion proposant l'adoption d'un rapport de comité, car elle n'est pas une motion de fond. Cependant, un sénateur qui fait l'objet d'un rapport présenté par un comité aux termes du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* a un droit de réplique dans le cas d'une motion proposant l'adoption d'un tel rapport de comité (articles 6-12(1) et (2) du Règlement).

[c] Les sénateurs peuvent parler plus d'une fois.

CHAPITRE 6

Le vote

Le présent chapitre traite des différents moyens utilisés par le Sénat pour arriver à une décision. L'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1867 *énonce les principes fondamentaux du vote au Sénat : toutes les décisions y sont prises par la majorité de ses membres dans le cadre d'un vote, le Président a le droit de vote dans tous les cas, et, en cas d'égalité, la motion est rejetée. Des questions touchant les procédures de vote au Sénat sont abordées dans ce chapitre.*

1. MISE AUX VOIX

Lorsqu'il met aux voix une motion, le Président dit, à la fin du débat : « L'honorable sénateur [nom] propose, appuyé par l'honorable sénateur [nom], que [texte de la motion]. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion? » Si personne n'exprime son désaccord, le Président déclare la motion adoptée.

Avec dissidence ou à la majorité

Trois possibilités s'offrent aux sénateurs pour indiquer qu'une décision n'a pas été prise à l'unanimité. Ils peuvent tenir un vote de vive voix, un vote par appel nominal, ou exprimer leur désaccord après l'acceptation ou le rejet de la question mise aux voix par le Président en disant à haute voix : « avec dissidence ». Dans ce dernier cas, le Président déclare que la motion a été adoptée avec dissidence ou rejetée à la majorité. Cette mention figurera dans les *Journaux du Sénat*[1].

Vote de vive voix

Si la dissidence est plus marquée, le Président procède à un vote de vive voix, qui est un vote oral qui a lieu sans qu'on enregistre les noms des sénateurs ou le nombre de ceux ayant voté en faveur ou contre la motion. Le Président commence par dire : « Que tous ceux qui sont en faveur de la motion veuillent bien dire oui ». Puis il dit : « Que tous ceux qui s'y opposent veuillent bien dire non ». Puis il déclare que la motion a été adoptée ou rejetée, selon l'évaluation qu'il fait de la force avec laquelle l'un et l'autre camp se sont fait entendre[2]. Les résultats des votes de vive voix sont toujours inscrits dans les *Journaux du Sénat* comme étant « avec dissidence » (si la motion est adoptée) ou « à la majorité » (si la motion est rejetée), car il ne s'agit pas de décisions prises à l'unanimité. Dans le cas d'un vote de vive voix, la décision du Président est finale à moins qu'il n'y ait une demande immédiate pour un vote par appel nominal, ce qui se fait si au moins deux sénateurs se lèvent à leur place[3].

---

1 En anglais on ne fait pas la distinction entre les motions rejetées et celles qui sont adoptées – les deux sont « on division ».
2 Article 9-2(1) du Règlement.
3 Articles 9-2(2) et 9-3 du Règlement.

Vote par appel nominal

Tel que mentionné ci-dessus, dans le cas d'un vote de vive voix la décision du Président est finale sauf si au moins deux sénateurs se lèvent sur-le-champ pour réclamer un vote par appel nominal. Cette demande n'est pas sujette à débat[4]. Sauf s'il est, comme il peut l'être dans certains cas, reporté à la demande du whip du gouvernement ou de l'opposition avant que le timbre d'appel n'ait sonné[5], le vote par appel nominal se déroule immédiatement après le timbre d'appel. Certains votes sont reportés de façon automatique (voir plus loin la section portant sur le vote reporté). Une fois donné l'ordre d'appeler les sénateurs pour un vote, aucun sénateur ne peut plus s'exprimer sur la motion sans le consentement du Sénat[6]. Comme on ne peut pas présenter des motions au cours des Déclarations de sénateurs, on ne peut tenir un vote par appel nominal durant cette partie de la séance[7].

Timbre d'appel pour la tenue d'un vote par appel nominal[8]

Lorsqu'un vote par appel nominal est demandé sur une motion, le timbre d'appel des sénateurs retentit pendant 60 minutes[9], sauf s'il s'agit d'un vote reporté[10]. Des règles particulières régissent le moment où se tiennent les votes sur une affaire du gouvernement avec débat restreint[11], sur les rapports du Comité sur l'éthique et les conflits d'intérêts relatifs à la conduite d'un sénateur[12], ou, dans certains cas, sur les motions présentées sur un cas de privilège[13]. Le Sénat peut modifier les dispositions relatives au moment des votes et le timbre d'appel, s'il en décide ainsi.

Il est possible de réduire le temps de la sonnerie avec le consentement du Sénat. Si le whip du gouvernement et celui de l'opposition s'entendent sur une période plus courte ils la proposent au Sénat. Le Président s'assure alors que le consentement est accordé[14]. À plusieurs occasions, la tenue d'un vote par appel nominal sans utilisation du timbre d'appel a été autorisée[15].

Lorsqu'il doit interrompre les délibérations afin de procéder à un vote reporté ou à un vote sur une autre question, le Président doit le faire au moins 15 minutes avant le moment prévu du vote[16]. S'il doit y avoir plus d'un vote par appel nominal reporté ou s'il faut régler des affaires découlant du vote, le timbre d'appel est actionné uniquement pour le premier vote[17].

Pendant que le timbre retentit, les whips assurent la présence dans la salle du Sénat du plus grand nombre possible de membres de leur parti pour la tenue du vote. Une fois le timbre sonore arrêté, les whips marchent côte à côte depuis la barre du Sénat en direction des pupitres des leaders des partis au Sénat, s'arrêtent lorsqu'ils parviennent au bureau, s'inclinent devant le Président, puis s'inclinent l'un devant

---

4 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 19 octobre 2000, p. 938.
5 Article 9-10(1) du Règlement.
6 Article 9-4 du Règlement.
7 Article 4-2(7) du Règlement.
8 Voir l'annexe du présent chapitre, « Durées limites de la sonnerie d'appel ».
9 Article 9-5 du Règlement.
10 Article 9-6 du Règlement. Voir la section « Vote reporté » plus loin dans ce chapitre.
11 Article 7-4(5) du Règlement.
12 Article 12-30(7) du Règlement.
13 Article 13-6(8) du Règlement.
14 L'article 9-5 du Règlement énonce les étapes à suivre.
15 *Débats du Sénat*, 26 juin 2013, p. 4512 et 4539; 6 juillet 2005, p. 1751-1752; 29 juin 2000, p. 1911; 12 mai 1999, p. 3327; et 17 juin 1998, p. 1825.
16 Articles 9-6 et 9-10(7) du Règlement.
17 Articles 9-10(5) et (6) du Règlement.

l'autre afin de signaler que les deux côtés sont prêts pour le vote. Ils se rendent ensuite à leur siège. Cette coutume ne figure pas dans le *Règlement du Sénat*, mais il semble qu'elle ait presque toujours été suivie[18].

2. VOTE PAR APPEL NOMINAL

Les dispositions du Règlement concernant la levée de la séance sont suspendues jusqu'à ce qu'un vote par appel nominal soit terminé, de même que les affaires qui en découlent[19]. Pendant qu'un vote par appel nominal a lieu, les portes du Sénat demeurent déverrouillées et les sénateurs peuvent y entrer ou en sortir. Toutefois, les sénateurs qui ne sont pas à l'intérieur de la barre du Sénat lorsque le Président met la question aux voix ne peuvent pas voter[20]. En outre, chaque sénateur doit être à sa place pour voter[21]. Les portes des tribunes du Sénat sont verrouillées et personne ne peut y entrer ou en sortir pendant le vote[22]. Des rappels au Règlement ne peuvent pas être soulevés pendant que se déroule un vote par appel nominal[23].

Lorsque le timbre d'appel cesse de sonner et que les whips se trouvent à leur bureau, le Président lit le texte de la motion et dit : « Que tous ceux qui sont en faveur de la motion se lèvent ». Ceux qui sont en faveur se lèvent de leur place en même temps. Le greffier au Bureau appelle leurs noms successivement, en commençant par le Président, qui peut indiquer par un signe de tête affirmatif qu'il vote pour la motion[24], suivi de tous les autres sénateurs rangée par rangée, en commençant par ceux qui sont le plus près du Président. Le leader d'un parti reconnu qui vote en faveur de la motion est nommé avant les autres sénateurs de ce parti. Les noms des sénateurs sont appelés en français ou en anglais, selon la langue de préférence de chacun, et ceux qui font partie du Conseil privé sont identifiés par la mention « C.P. » à la suite de leur nom. Après que les votes affirmatifs sont comptés, le Président se lève et dit : « Que tous ceux qui sont contre la motion veuillent se lever ». Encore une fois, le greffier au Bureau appelle dans le même ordre et de la même manière les noms des sénateurs qui se sont levés. Enfin, le Président se lève et dit : « Que tous ceux qui s'abstiennent veuillent bien se lever ». Le greffier au Bureau appelle alors les noms des sénateurs qui s'abstiennent de voter. Tout au long du processus, le greffier du Sénat et d'autres fonctionnaires enregistrent les noms appelés.

Lorsque tous les noms sont inscrits, le greffier du Sénat se tourne vers le Président et annonce les résultats du vote, en français et en anglais, dans l'ordre suivant : les voix pour, les voix contre et les abstentions. Le Président déclare ensuite que la motion est adoptée ou rejetée. Le résultat du vote ainsi que les noms enregistrés sont publiés dans les *Journaux du Sénat* et les *Débats du Sénat*. (Voir plus loin la section Enregistrement des décisions.)

Normalement, si un vote est réclamé sur plusieurs questions nécessaires à la prise d'une décision (par exemple, un amendement à la motion de troisième lecture, puis la motion de troisième lecture elle-même), un vote distinct a lieu pour chaque question.

---

18 Pour un exemple d'un vote par appel nominal tenu sans la présence des deux whips, voir les *Débats du Sénat*, 4 octobre 1990, p. 2343-2344.
19 Article 9-9 du Règlement.
20 Article 9-8(1) du Règlement.
21 Article 9-8(1)b) du Règlement.
22 Article 9-8(2) du Règlement.
23 *Débats du Sénat*, 27 avril 2004, p. 928; et Beauchesne, 6e éd., ¶320, p. 97.
24 Voir la section ci-dessous sur le vote du Président. Voir aussi Bourinot, p. 379.

3. VOTE REPORTÉ

Après avoir réclamé un vote par appel nominal sur une motion sujette à débat[25], l'un ou l'autre whip peut demander que le vote soit reporté[26]. Il ne peut y avoir de vote reporté sur une motion non sujette à débat[27], une motion portant « que la parole soit maintenant donnée à [un autre sénateur] »[28], une motion portant la levée de la séance[29], l'appel d'une décision du Président[30] ainsi que les motions portant fixation de délais avec accord[31] ou sans accord[32].

En règle générale, un vote reporté a lieu à 17 h 30 le jour de séance suivant[33]. Il y a toutefois quelques exceptions. Premièrement, un vote par appel nominal sur une motion autre qu'une motion dilatoire ou de forme, demandé pendant les Affaires courantes, est automatiquement reporté à 17 h 30 le jour même[34]. Deuxièmement, un vote par appel nominal sur une affaire du gouvernement avec débat restreint est automatiquement reporté à 17 h 30 le jour même si le débat prend fin avant 17 h 15. Par contre, s'il prend fin après 17 h 30, le vote par appel nominal sera automatiquement reporté à 17 h 30 le jour de séance suivant. Si le débat prend fin entre 17 h 15 et 17 h 30, le vote n'est pas reporté; il se tient après 15 minutes de sonnerie [35]. Troisièmement, les mêmes règles s'appliquent dans certaines circonstances à un vote sur une motion visant l'adoption d'un rapport sur la conduite d'un sénateur en vertu du *Code régissant l'éthique les conflits d'intérêts des sénateurs*[36]. Quatrièmement, après la réception d'un message fixant l'heure pour une cérémonie de sanction royale, si un vote par appel nominal reporté est censé être tenu pendant la cérémonie, ou si un vote est demandé à un moment qui coïncide avec la sanction royale, le vote est automatiquement reporté jusqu'à la fin de la cérémonie[37]. Enfin, si le débat sur une motion relative à un cas de privilège prend fin après l'heure fixée pour la clôture de la séance, le vote est reporté d'office au jour de séance suivant à 17 h 30 et ne peut être reporté de nouveau[38].

Un vote ne peut être reporté qu'une fois, sauf si le jour de séance suivant est un vendredi[39]. Dans cette situation le whip du gouvernement peut, dans la plupart des cas et à n'importe quel moment précédant le vote, le reporter de nouveau jusqu'à 17 h 30 le jour de séance suivant la séance du vendredi[40].

Si le Sénat met fin à ses travaux avant 17 h 30 le jour où doit avoir lieu un vote reporté, la séance ne peut être levée tant que le vote et toute question connexe n'ont pas été réglés. Dans ce cas, le Président

---

25 Article 5-8(1) du Règlement. Pour des listes des motions sujettes à débat et non sujettes à débat, voir les annexes A et B du chapitre 5.
26 Article 9-10(1) du Règlement.
27 Articles 4-6(2) et 9-10(1) du Règlement. Voir aussi la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 22 juin 1995, p. 1122.
28 Article 6-4(2) du Règlement.
29 Article 5-13(4) du Règlement.
30 Article 2-5(3) du Règlement.
31 Article 7-1(3) du Règlement.
32 Article 7-3(1)h) du Règlement.
33 Article 9-10(2) du Règlement. Outre les cas décrits dans ce paragraphe, qui sont prévus au Règlement, il est arrivé à une occasion que le Sénat n'allait pas siéger à 17 h 30, heure où un vote reporté aurait normalement lieu. Le Président a indiqué que le vote aurait lieu à la fin de la Période des questions (voir les *Journaux du Sénat*, 4 décembre 2014, p. 1421).
34 Article 4-6(1) du Règlement.
35 Article 7-4(5) du Règlement.
36 Articles 12-30(5) et (7) du Règlement.
37 Article 16-1(6) du Règlement.
38 Article 13-6(8) du Règlement.
39 Articles 9-10(3) et (4) du Règlement.
40 Article 9-10(4) du Règlement. Le whip du gouvernement ne peut pas reporter le vote de nouveau lorsqu'il porte soit sur une motion relative à un cas de privilège au sujet de laquelle le débat prend fin après l'heure fixée pour la clôture de la séance (article 13-6(8) du Règlement), soit sur un rapport sur la conduite d'un sénateur en vertu du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* au sujet duquel le débat prend fin après 17 h 30 (article 12-30(7)c) du Règlement).

suspend la séance jusqu'à 17 h 15, moment où le timbre d'appel retentit pendant 15 minutes[41]. À l'inverse, si le Sénat siège à 17 h 15 un jour où doit avoir lieu un vote reporté, le Président doit interrompre les travaux à ce moment aux fins du vote. Le timbre d'appel des sénateurs retentit alors pendant 15 minutes[42]. S'il faut procéder à plusieurs votes reportés de suite, le timbre d'appel retentit uniquement pour le premier[43]. Une fois le vote reporté commencé, le Président met aux voix toutes les motions nécessaires pour achever le travail qui en découle sans que le timbre retentisse de nouveau, et aucun vote à cet égard n'est reporté[44].

4. AUTRES QUESTIONS LIÉES AUX VOTES

Égalité des voix

En cas d'égalité des voix, la Constitution et le *Règlement du Sénat* énoncent que la motion est rejetée[45]. La situation ne se produit que rarement, mais quelques exemples récents sont dignes de mention[46].

Droit de vote des sénateurs

Bien que tous les sénateurs aient normalement le droit de voter sur toute question menant à une décision, il arrive dans certaines circonstances que ce droit soit supprimé. Par exemple, si un sénateur a fait une déclaration d'intérêts personnels relativement à une question dont est saisi le Sénat ou un comité et qu'il ne l'a pas rétractée, le Président ou le président du comité annonce le nom de ce sénateur avant tout vote par appel nominal sur cette question si le sénateur est présent. Son nom ne sera pas appelé lors du vote, sauf s'il veut s'abstenir[47]. De même, le sénateur qui fait l'objet d'un rapport du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs ne vote pas sur les motions portant sur ce rapport. Le Président en informe le Sénat, le cas échéant, et le nom du sénateur ne sera pas appelé lors d'un tel vote[48].

Vote du Président

Le Président du Sénat a une « voix délibérative », c'est-à-dire qu'il peut exercer son droit de vote au même moment que les autres sénateurs. S'il décide de voter sur une motion, le Président reste debout, avant que ne soient appelés les noms des autres sénateurs qui votent dans le même sens. C'est pourquoi, avant d'appeler les noms des autres sénateurs, le greffier au Bureau se tourne toujours en premier lieu vers le Président. Ce vote se distingue de la « voix prépondérante » du Président de la Chambre des communes, qui fait pencher la balance en cas d'égalité des voix.

---

41 Article 9-10(7) du Règlement.

42 Article 9-6 du Règlement.

43 Article 9-10(6) du Règlement.

44 Article 9-10(5) du Règlement.

45 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 36; et article 9-1 du Règlement.

46 En 1996, un partage égal des voix lors de trois votes sur le projet de loi C-28, Loi sur certains accords concernant l'aéroport international Pearson, a entraîné le rejet de celui-ci; voir les *Journaux du Sénat*, 19 juin 1996, p. 456-459. En 1993, le projet de loi C-93, Loi de mise en œuvre de dispositions du Budget déposé à la Chambre des communes le 25 février 1992 visant certains organismes du gouvernement, a été rejeté à la troisième lecture lorsque le vote s'est soldé par une égalité des voix; voir les *Journaux du Sénat*, 10 juin 1993, p. 2183-2184. En 1991, la motion de troisième lecture du projet de loi C-43, Loi concernant l'avortement, a été rejetée après un partage égal des voix; voir les *Journaux du Sénat*, 31 janvier 1991, p. 2238-2239.

47 Articles 9-7(1)a) et 12-20(2) du Règlement. Voir également le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, art. 14.

48 Articles 9-7(1)b) et 12-30(6) du Règlement. Voir aussi le paragraphe 51(5) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*.

Abstentions

Outre leur droit de vote, les sénateurs ont le droit de s'abstenir de voter. À l'origine ce droit ne faisait pas partie de la tradition parlementaire. Les sénateurs qui ne voulaient pas voter devaient quitter la Chambre purement et simplement. Un sénateur présent en Chambre au moment d'un vote ne pouvait s'abstenir qu'avec le consentement du Sénat[49]. La pratique du vote obligatoire à la Chambre des communes britannique a été abolie en 1906[50], mais elle a persisté au Sénat canadien jusqu'en juin 1982, date à laquelle le *Règlement du Sénat* a été modifié afin de permettre les abstentions[51]. Les abstentions sont enregistrées dans les *Journaux du Sénat*, mais ne sont pas prises en compte dans le résultat d'un vote. La pratique du pairage, qui existe dans d'autres corps législatifs, n'est pas reconnue dans le *Règlement du Sénat* et n'est pas consignée non plus dans les *Journaux du Sénat*[52].

Changement ou retrait d'un vote

Sous réserve d'explication, un sénateur peut modifier ou retirer son vote avec le consentement du Sénat. La demande de modification ou de retrait d'un vote doit être présentée immédiatement après l'annonce des résultats du vote par appel nominal[53].

Occasion manquée de voter

Un sénateur qui est absent lors d'un vote peut choisir ultérieurement d'invoquer le Règlement pour expliquer brièvement la raison de son absence et de quelle manière il aurait voté s'il avait été présent. Une telle démarche n'a aucune incidence sur le résultat du vote et elle n'est pas inscrite dans les *Journaux du Sénat*. Il s'agit simplement d'une déclaration que fait le sénateur à titre informatif.

Enregistrement des décisions

Toutes les décisions du Sénat de même que les résultats officiels de tous les votes par appel nominal, où figure la liste des sénateurs qui ont participé aux votes, sont consignés dans les *Journaux du Sénat*. Les listes de votes sont aussi publiées dans les *Débats du Sénat*. Ils sont groupés en fonction des résultats (« pour », « contre » et « abstentions ») et inscrits par ordre alphabétique dans chaque catégorie. Lorsqu'une décision est prise à l'unanimité, avec dissidence, ou par suite d'un vote de vive voix, seule cette décision est notée dans les Journaux et les Débats (c'est-à-dire : adoptée, adoptée avec dissidence, rejetée ou rejetée à la majorité, selon le cas). De cette façon, le public peut consulter les résultats de tous les votes par appel nominal[54]. De même, le public est autorisé à observer le déroulement de tous les votes par appel nominal à partir des tribunes du Sénat. Toutefois, comme mentionné plus haut, les tribunes sont verrouillées pendant le vote et personne ne peut y entrer ou en sortir à ce moment[55].

---

49 Bourinot, p. 378.

50 Erskine May, 22e éd., p. 351.

51 Le Comité du Règlement et de la procédure a étudié la question pour la première fois en 1979. Son rapport n'a toutefois jamais été adopté. Lors de la session subséquente, un nouveau rapport a été produit et adopté. Les deux rapports se trouvent dans les *Journaux du Sénat*, 13 novembre 1979, p. 138-139; et 3 juin 1982, p. 2187-2188.

52 On trouvera une déclaration du Président sur le pairage dans les *Débats du Sénat*, 9 mai 1883, p. 458. Pour des exemples de pairage, voir les *Débats du Sénat*, 4 octobre 1990, p. 2343; 3 mai 1932, p. 394; et 1er mai 1889, p. 715. Les pratiques à la Chambre des communes concernant le pairage à la Chambre des communes sont décrites à O'Brien et Bosc, p. 579-580.

53 Article 9-7(2) du Règlement.

54 Bourinot, p. 390.

55 Article 9-8(2) du Règlement.

Annulation d'une demande de vote par appel nominal

Lorsqu'au moins deux sénateurs se lèvent pour réclamer un vote par appel nominal, ce vote aura lieu[56]. À certaines occasions, le Sénat a donné son consentement à l'annulation d'une demande de vote par appel nominal sur une motion portant ajournement du débat. Dans un cas, la demande d'annulation a été présentée et approuvée avant le début de la sonnerie d'appel. Dans d'autres cas, elle a été présentée et acceptée après que les cloches ont sonné pour le temps prévu, et les motions ont par la suite été adoptées à l'unanimité[57]. Dans un autre cas, avec le consentement du Sénat, la tenue d'un vote par appel nominal reporté n'a pas eu lieu et la motion a été adoptée « avec dissidence »[58]. À d'autres occasions, après la sonnerie du timbre d'appel, les motions ont été retirées avec le consentement du Sénat, de sorte qu'aucun vote n'a été nécessaire ni n'a eu lieu[59].

Annulation ou rectification d'une décision du Sénat

Tout ordre, résolution ou autre décision du Sénat peut être annulé par une motion à cet effet. Une telle motion nécessite un préavis de cinq jours[60]. Une motion portant annulation d'un congé ou d'une suspension ordonnée par le Sénat exige seulement un jour de préavis[61].

Un sénateur qui désire corriger une irrégularité ou une erreur dans un ordre, une résolution ou un autre vote du Sénat doit donner un préavis d'un jour[62].

Les recherches effectuées n'ont révélé aucun cas de vote par appel nominal tenu pour annuler une décision ou apporter une correction à une décision du Sénat. La plupart du temps, ces mesures ont été prises avec le consentement du Sénat et aucun vote n'a donc eu lieu.

Votes libres

En vertu des conventions et usages parlementaires, les votes libres sont normalement utilisés pour les questions touchant à un problème fondamental de moralité et de conscience. Dans un vote libre, les sénateurs ne sont pas astreints à la discipline de leur parti ni aux instructions de leurs dirigeants. En outre, aucune sanction n'est censée être imposée aux sénateurs pour avoir voté de telle ou telle façon. La décision d'autoriser un vote libre incombe à chaque parti séparément.

---

56 Article 9-3 du Règlement.

57 *Journaux du Sénat*, 9 décembre 2014, p. 1447 et *Débats du Sénat*, 9 décembre, 2014, p. 2667; *Journaux du Sénat*, 6 novembre 2013, p. 151 et *Débats du Sénat*, 6 novembre 2013, p. 430; *Journaux du Sénat*, 7 juin 2007, p. 1639 et *Débats du Sénat*, 7 juin 2007, p. 2579-2580; *Journaux du Sénat*, 10 mai 1994, p. 254-255 et *Débats du Sénat*, 10 mai 1994, p. 431-433; et *Journaux du Sénat*, 6 novembre 2013, p. 151 et *Débats du Sénat*, 6 novembre 2013, p. 430.

58 *Journaux du Sénat*, 17 décembre 1996, p. 794-795 et *Débats du Sénat*, 17 décembre 1996, p. 1402-1403.

59 *Journaux du Sénat*, 19 octobre 2011, p. 251 et *Débats du Sénat*, 19 octobre 2011, p. 388 (dans ce cas, le vote sur la motion portant deuxième lecture devait avoir lieu, mais avec le consentement du Sénat, il a été décidé de poursuivre le débat sur la motion); *Journaux du Sénat*, 27 septembre-2 octobre 1990, p. 1802 et *Débats du Sénat*, 27 septembre-2 octobre 1990, p. 2280-2281 et 2310; et *Journaux du Sénat*, 12 juin 1990, p. 1108 et *Débats du Sénat*, 12 juin 1990, p. 1187.

60 Article 5-12 du Règlement. Entre 1915 et 2012, on pouvait uniquement annuler une décision du Sénat sur préavis de cinq jours et si au moins les deux tiers des sénateurs présents votaient en ce sens.

61 Article 5-5i) du Règlement.

62 Article 5-5h) du Règlement.

Bien que les pratiques concernant les votes libres à la Chambre des communes puissent influer sur le Sénat[63], d'autres facteurs entrent en jeu. Tout vote peut être libre au Sénat et, comme le Sénat n'est pas une Chambre habilitée à prendre un vote de confiance, le fait que le gouvernement y perde un vote n'entraîne pas sa chute.

[63] Les pratiques à la Chambre des communes sont décrites à O'Brien et Bosc, p. 576-577.

ANNEXE : Durées limites de la sonnerie

ÉVÉNEMENT	DURÉE DE LA SONNERIE	ARTICLE	VOTE PEUT ÊTRE REPORTÉ
Afin d'appeler les sénateurs : (a) Pour l'ouverture de la séance (b) Pour reprendre les travaux à 20 heures (c) Pour reprendre les travaux après une suspension	(La sonnerie retentit avant l'heure prévue de la séance) Au moins 15 minutes (jusqu'à ce qu'on atteigne le quorum) 15 minutes Déterminée au moment de la suspension (habituellement de 5 à 15 minutes)	3-2(2)	Sans objet
Quorum	Au plus 15 minutes	3-7(2)	Sans objet
Motions (pendant les Affaires courantes) : (a) Motions autres que les motions dilatoires ou de procédure[c] (b) Motions dilatoires ou de procédure[c]	15 minutes 60 minutes	4-6(1) 4-6(2); 9-5	**Automatique –** vote tenu à 17 h 30 le même jour[a] Non
Motions (en dehors des Affaires courantes) : (a) Sujettes à débat[c] (b) Ne pouvant faire l'objet d'un débat[c]	60 minutes si elles ne sont pas reportées 15 minutes si elles sont reportées 60 minutes	9-5, 9-6, 9-10(7)	Oui[a, b] Non
Cas de privilège : **Motion visant une mesure de la part du Sénat ou visant à renvoyer la question au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement**	15 minutes si elle est reportée Au plus 60 minutes si le débat prend fin avant l'heure fixée pour la clôture de la séance	13-6(7), 13-6(8), 9-6, 9-10(7)	Oui[a, b] (si le débat prend fin après l'heure fixée pour la clôture du Sénat, tout vote est automatiquement reporté à la séance suivante à 17 h 30 (ne peut être reporté de nouveau)

[a] La sonnerie ne retentit qu'une fois lorsque deux votes reportés ou plus doivent être pris successivement – voir l'article 9-10(6) du Règlement.

[b] Les votes sont habituellement reportés jusqu'à 17 h 30 lors de la prochaine séance, sauf si le vote est reporté à un vendredi. Dans un tel cas, le whip du gouvernement peut, pendant une séance, le faire reporter de nouveau au jour de séance suivant à 17 h 30 – voir l'article 9-10(4) du Règlement.

[c] Voir les annexes A et B du chapitre 5 pour les listes des motions sujettes à débat et ne pouvant faire l'objet d'un débat.

Nota : Si la sonnerie pour un vote retentit à l'heure fixée pour la clôture de la séance, la levée de la séance est suspendue jusqu'à ce que le vote ait eu lieu et qu'on ait réglé toute autre question connexe, après quoi le Président lève la séance d'office – voir l'article 9-9 du Règlement.

En ce qui concerne les votes sur un rapport en vertu du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* concernant un sénateur, voir les articles 12-30(5) et (7) du Règlement.

Délais limites de la sonnerie d'appel (suite)

Fixation de délais : (a) Motion avec accord (b) Motion sans accord (c) Affaire du gouvernement avec débat restreint	 Au plus 60 minutes Au plus 60 minutes 15 minutes	 9-5 7-3(1)h), 9-5 7-4(5), 9-6, 9-10(7)	 non non Si le vote est demandé avant 17 h 15, le vote a lieu à 17 h 30; si le vote est demandé entre 17 h 15 et 17 h 30, le vote a lieu 15 minutes plus tard; si le vote est demandé après 17 h 30, le vote a lieu le jour de séance suivant à 17 h 30[a]
Appel d'une décision de la présidence	60 minutes	2-5(3)	Non
Comité plénier	Aucune sonnerie – on passe au vote immédiatement	12-32(3)e)	Non
Sanction royale	Au moins 5 minutes	16-1(5)	Sans objet
Motion « Que la séance soit maintenant levée »	60 minutes	5-13(3), 5-13(4), 9-5	Non
Motion « Que [tel sénateur] soit entendu sur-le-champ »	60 minutes	6-4(2)	Non

[a] La sonnerie ne retentit qu'une fois lorsque deux votes reportés ou plus doivent être pris successivement – voir l'article 9-10(6) du Règlement.

[b] Les votes sont habituellement reportés jusqu'à 17 h 30 lors de la prochaine séance, sauf si le vote est reporté à un vendredi. Dans un tel cas, le whip du gouvernement peut, pendant une séance, le faire reporter de nouveau au jour de séance suivant à 17 h 30 – voir l'article 9-10(4) du Règlement.

[c] Voir les annexes A et B du chapitre 5 pour les listes des motions sujettes à débat et ne pouvant faire l'objet d'un débat.

Nota : Si la sonnerie pour un vote retentit à l'heure fixée pour la clôture de la séance, la levée de la séance est suspendue jusqu'à ce que le vote ait eu lieu et qu'on ait réglé toute autre question connexe, après quoi le Président lève la séance d'office – voir l'article 9-9 du Règlement.

En ce qui concerne les votes sur un rapport en vertu du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* concernant un sénateur, voir les articles 12-30(5) et (7) du Règlement.

CHAPITRE 7

Les projets de loi d'intérêt public

En tant que Chambre haute du Parlement, une des principales responsabilités du Sénat est d'étudier et d'examiner minutieusement les projets de loi. Le présent chapitre décrit d'abord la structure type d'un projet de loi. Ensuite, il examine en détails le cheminement des projets de loi d'intérêt public dans le processus législatif au Sénat Le traitement particulier des projets de loi de finances et certaines procédures particulières, comme l'examen préalable de projets de loi, sont également décrits.

1. CATÉGORIES DE PROJETS DE LOI D'INTÉRÊT PUBLIC

Projets de loi d'intérêt public en général

Ces projets de loi portent sur des préoccupations d'ordre général. Ils sont d'intérêt national ou régional tout en relevant de la compétence fédérale. Ils peuvent instituer de nouvelles lois et modifier ou abroger des lois existantes. S'ils ont des implications financières (crédit parlementaire ou mesures fiscales), ils doivent être déposés à la Chambre des communes. Tous les autres projets de loi d'intérêt public peuvent émaner de l'une ou l'autre Chambre et être déposés par un ministre ou encore par un sénateur ou un député qui n'est pas ministre.

Contrairement au projet de loi d'intérêt public, le projet de loi d'intérêt privé est déposé au moyen d'une pétition et accorde un avantage particulier ou une exemption par rapport à la loi générale à une personne ou à un groupe de personnes, y compris des personnes morales[1]. Ces projets de loi ne sont jamais déposés par le gouvernement. En effet, ils sont toujours déposés par un sénateur qui n'est pas ministre ou, dans de rares occasions, par un député qui n'est pas ministre.

Projets de loi du gouvernement

Un projet de loi du gouvernement est une mesure législative introduite sur l'initiative du gouvernement. En règle générale, un projet de loi du gouvernement qui prend naissance au Sénat porte le nom du leader du gouvernement au Sénat, mais c'est le leader adjoint du gouvernement qui le dépose au nom du leader, tandis qu'un autre sénateur, qu'on appelle le parrain, prendra habituellement l'initiative d'expliquer le projet de loi et d'en piloter l'adoption au fil des différentes étapes. Ces projets de loi sont toujours d'intérêt public et jamais privé.

---

[1] Il est arrivé qu'on soulève la question de savoir si un projet de loi était plutôt d'intérêt public ou d'intérêt privé. Voir, par exemple, les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 2 avril 1998, p. 577-582; et 2 octobre 1996, p. 566-568. Pour de plus amples renseignements au sujet des projets de loi d'intérêt privé, voir le chapitre 8.

Projets de loi d'intérêt public du Sénat et des Communes

Bien que les projets de loi du gouvernement soient toujours d'intérêt public, l'expression « projet de loi d'intérêt public du Sénat » désigne un projet de loi déposé par un sénateur qui n'est pas ministre. Par ailleurs, les projets de loi d'intérêt public n'émanant pas du gouvernement sont appelés « projets de loi d'intérêt public des Communes »[2] lorsqu'ils prennent naissance dans cette Chambre. En règle générale, tous les projets de loi d'intérêt public suivent la même procédure au Sénat.

Numérotation des projets de loi

Les projets de loi qui débutent par la lettre « S » (S-1, S-2, etc.) sont déposés en premier au Sénat, tandis que ceux qui débutent par la lettre « C » (C-1, C-2, etc.) le sont à la Chambre des communes. En juin 2005, un rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a été adopté, recommandant un nouveau système de numérotation (semblable à celui utilisé par la Chambre des communes) pour les projets de loi du Sénat. Cette modification est entrée en vigueur au début de la première session de la 39e législature, soit en avril 2006[3]. Les projets de loi S- sont maintenant numérotés de la façon suivante :

S-1 pour le projet de loi symbolique déposé au début de chaque session[4];
S-2 à S-200 pour les projets de loi déposés par le gouvernement au Sénat;
S-201 à S-1000 pour les projets de loi d'intérêt public déposés par des sénateurs qui ne sont pas ministres;
S-1001 et suivants pour les projets de loi d'intérêt privé.

Les projets de loi de la Chambre des communes sont numérotés de la même manière, sauf qu'ils sont précédés de la lettre C.

2. STRUCTURE DES PROJETS DE LOI

Qu'ils soient déposés en premier au Sénat ou à la Chambre des communes, tous les projets de loi doivent respecter une certaine structure puisqu'ils feront partie du droit législatif canadien une fois qu'ils auront obtenu la sanction royale. Les projets de loi du gouvernement sont rédigés par les rédacteurs législatifs du ministère de la Justice, tandis que les projets de loi d'intérêt public du Sénat (les projets de loi non-gouvernementaux introduits par des sénateurs) et des Communes (les projets de loi non-gouvernementaux introduits par des députés) sont rédigés par les bureaux des légistes et conseillers parlementaires respectifs du Sénat et de la Chambre des communes. Les projets de loi sont publiés sous forme bilingue et comportent différents éléments. Tout d'abord, sur la première page, sont indiqués les numéros de session

---

2 À la Chambre des communes, un tel projet de loi est appelé « projet de loi émanant d'un député ».

3 Voir les *Journaux du Sénat*, 30 juin 2005, p. 1078. Jusqu'en 1958, des lettres étaient attribuées aux projets de loi du Sénat (projet de loi A, projet de loi B, etc.). Après 1958, les projets de loi ont été numérotés de manière consécutive, dans l'ordre où ils étaient déposés, sans que rien n'indique s'il s'agissait de projets de loi du gouvernement, de projets de loi d'intérêt public du Sénat ou de projets de loi d'intérêt privé. L'absence de différenciation entre les types de projets de loi remonte à l'époque où il n'existait aucune distinction de forme entre les mesures législatives déposées par le gouvernement et celles déposées par des sénateurs n'étant pas ministres. En 1991, le *Règlement du Sénat* a été modifié de façon à introduire une distinction entre les affaires du gouvernement et les autres affaires inscrites au Feuilleton. Toutefois, le système de numérotation des projets de loi n'a subi aucune modification à ce moment.

4 Pour de plus amples renseignements sur le projet de loi symbolique, voir le chapitre 3.

et de législature de même que l'année du règne au cours desquelles le projet de loi est déposé[5], de même que le numéro du projet de loi. D'autres éléments du projet de loi qui méritent d'être signalés sont indiqués ci-dessous[6].

Titre intégral : Chaque projet de loi est coiffé d'un titre intégral qui énonce l'objet du projet de loi et/ou fait mention (le cas échéant) des lois qu'il modifierait. Il apparaît sur la page couverture, sous le numéro du projet de loi, ainsi qu'au haut de la première page.

Préambule : Certains projets de loi renferment des préambules où sont exposées les raisons pour lesquelles la mesure législative en question est jugée souhaitable. Le préambule précède la formule d'édiction. La *Loi d'interprétation* (L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 13) stipule que : « [l]e préambule fait partie du texte et en constitue l'exposé des motifs ». Il y a des limites aux amendements qu'un comité peut apporter au préambule d'un projet de loi, et s'il n'y a pas de préambule au départ, le comité n'est pas autorisé à en ajouter un.

Formule d'édiction : Ce bref paragraphe précède les dispositions du projet de loi et est libellé comme suit : « Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :[7] ». La formule d'édiction ne peut faire l'objet d'amendements puisqu'elle ne fait pas partie du projet de loi comme tel.

Articles : Les articles d'un projet de loi renferment les dispositions fondamentales de la mesure législative proposée. Ils sont numérotés de façon séquentielle d'un bout à l'autre du projet de loi et peuvent être subdivisés en paragraphes, alinéas et sous-alinéas. Les articles peuvent énoncer de nouvelles dispositions législatives ou modifier les dispositions d'une loi déjà en vigueur. En français, le terme « article » sert à la fois pour les projets de loi et pour les lois. En anglais, par contre, dès qu'un projet de loi a reçu la sanction royale, l'appellation anglaise « clauses » est remplacée par « sections » pour désigner les « articles ».

Parties : Dans les projets de loi très complexes, tels les projets de loi omnibus[8], les dispositions peuvent être regroupées en parties, qui sont elles-mêmes numérotées de façon séquentielle d'un bout à l'autre du projet de loi. Chaque partie traite d'un aspect particulier abordé dans le projet de loi.

Numérotation des lignes : Chaque page d'un projet de loi comporte une numérotation des lignes afin de faciliter les propositions d'amendement à apporter aux différents articles. Cette numérotation se trouve à droite du texte dans chaque langue. Les numéros ne correspondent pas toujours en français et en anglais.

---

5 L'année de règne est ajustée une fois qu'un projet de loi du Sénat est adopté par le Sénat ainsi que quand un projet de loi reçoit la sanction royale. Par exemple, si un projet de loi a été déposé pendant la 62e année et adopté pendant la 63e année, l'année du règne apparaît comme « 62-63 ». L'année de règne de la Reine Elizabeth II change le 6 février.

6 On trouvera à l'annexe A du présent chapitre les premières et dernières pages de deux projets de loi contenant bon nombre des éléments dont il est question ci-dessous.

7 *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 4.

8 L'expression « projet de loi omnibus » est communément utilisée mais n'a pas de définition précise. « En général, il vise à modifier, à abroger ou à adopter plusieurs lois à la fois et se compose de plusieurs initiatives distinctes mais liées entre elles » (O'Brien et Bosc, p. 724). Les projets de loi omnibus ont été utilisés, par exemple, pour mettre en œuvre des mesures budgétaires et des questions connexes. Ils ont déjà été remis en question dans les deux Chambres, mais le Président a déterminé que « 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 » (*Journaux du Sénat*, 3 février 2015, p. 1549; pour d'autres informations au sujet des projets de loi omnibus voir toute la décision, aux pages 1545-1549 des Journaux, de même qu'O'Brien et Bosc, p. 724-727).

Titre abrégé : Certains projets de loi comportent un titre abrégé plus facile à citer. S'il y en a un, il est énoncé à l'article 1[9].

Disposition interprétative : Cette disposition donne la définition des termes utilisés dans le projet de loi. Les projets de loi ne comportent pas tous une disposition interprétative.

Déclaration d'objet : Cette disposition énonce l'objet, l'intention ou le champ d'application du projet de loi. Les projets de loi ne comportent pas tous une déclaration d'objet.

Dispositions de coordination : Étant donné que plusieurs projets de loi peuvent modifier les mêmes articles de certaines lois, il arrive que des projets de loi renferment des articles qui précisent quelles dispositions entreront en vigueur si un projet de loi obtient la sanction royale avant l'autre.

Disposition d'entrée en vigueur : Faute de disposition d'entrée en vigueur, un projet de loi entre en vigueur dès le jour de sa sanction royale[10]. Lorsqu'une disposition d'entrée en vigueur est prévue dans un projet de loi, elle précise la date où celui-ci (ou certaines de ses dispositions) entrera en vigueur – il peut s'agir d'une date précise ou d'une date fixée par décret. Cette disposition est habituellement la dernière du projet de loi ou d'une partie du projet de loi.

Annexes : Une ou plusieurs annexes peuvent être jointes à la fin d'un projet de loi afin de fournir les précisions nécessaires à l'application de certaines dispositions. Elles peuvent contenir des éléments d'information qui ne peuvent facilement être intégrés au corps du projet de loi (par exemple, des tableaux, des graphiques, des listes et des cartes géographiques), ou le libellé d'un accord qui relève des prérogatives de la Couronne (par exemple, des traités et des conventions).

De plus, les rédacteurs d'un projet de loi peuvent insérer des rubriques, des notes marginales[11], des notes explicatives et un tableau des dispositions pour faciliter la consultation. À l'endos de la page couverture du projet de loi figure un sommaire de son objet, qui donne « … un résumé clair, factuel et impartial de l'objet du projet de loi et de ses principales dispositions[12] ». Les projets de loi portant affectation de fonds publics comprendront aussi une recommandation royale. Celle-ci sera reproduite au-dessus du sommaire[13].

3. ÉTAPES DU PROCESSUS LÉGISLATIF

Les étapes franchies par un projet de loi au Sénat commencent avec le dépôt et première lecture. Suivent ensuite l'étape de l'étude en comité, l'étude du rapport du comité (si nécessaire), troisième lecture (adoption par le Sénat), et, au besoin, l'examen des messages reçus de la Chambre des communes concernant des amendements. Comme expliqué plus bas, il est possible de ne pas tenir compte de certaines étapes dans certaines conditions. En outre, un projet de loi peut être renvoyé à un comité pour un examen préalable après sa première lecture à la Chambre des communes, mais avant son dépôt au Sénat.

---

9 Dans certains projets de loi d'intérêt privé, le titre abrégé se trouve dans le dernier article.

10 *Loi sur l'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, par. 6.

11 Les notes marginales sont de courtes explications inscrites dans la marge du projet de loi. Elles servent à en faciliter la lecture, mais ne font pas partie de la loi qui sera éventuellement adoptée (voir la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 14).

12 *Lois et règlements : l'essentiel*, p. 138.

13 Voir l'annexe A du présent chapitre pour un exemple d'une recommandation royale publiée à l'intérieur de la couverture d'un projet de loi.

La teneur d'un projet de loi peut également être renvoyée à un comité pour étude avant l'adoption à l'étape de la deuxième lecture.

L'annexe B à la fin du présent chapitre indique les étapes que franchit habituellement un projet de loi avant son adoption par le Sénat, de même que les exigences de préavis et les modalités relatives au débat, aux amendements et au vote à chaque étape.

Dépôt et première lecture

Le dépôt et la première lecture ont lieu au même moment et ont un caractère strictement formel. Aucun préavis n'est nécessaire et le projet de loi est lu une première fois sans débat ni mise aux voix[14].

Les projets de loi d'intérêt public qui prennent naissance au Sénat sont déposés par un sénateur pendant les Affaires courantes, sous la rubrique « Dépôt et première lecture de projets de loi du gouvernement » ou « Dépôt et première lecture de projets de loi d'intérêt public du Sénat » si le projet de loi n'est pas du gouvernement.

Les projets de loi envoyés par la Chambre des communes sont déposés au moyen d'un message que lit le Président pendant les Affaires courantes, sous la rubrique appropriée (c'est-à-dire « Dépôt et première lecture de projets de loi du gouvernement » ou « Première lecture de projets de loi d'intérêt public des Communes »)[15]. Si le message arrive après les Affaires courantes, le Président le lit à la première occasion au cours de la séance[16]. D'habitude, le député qui parraine le projet de loi à la Chambre des communes demandera à un sénateur de jouer le rôle de parrain du projet de loi au Sénat.

Deuxième lecture

Après la première lecture, un préavis de deux jours doit être donné avant que ne puisse débuter le débat en deuxième lecture[17]. Le parrain du projet de loi propose la deuxième lecture et, habituellement, amorce le débat. Dans le cas des projets de loi du gouvernement au Sénat, bien que le nom sur le projet de loi soit celui du leader du gouvernement ou d'un autre ministre au Sénat[18], il arrive fréquemment que, pour des raisons de commodité, un sénateur du parti ministériel qui n'est pas ministre assume l'initiative et le suivi des débats tout au long du processus législatif en cours. En règle générale, le deuxième intervenant à s'exprimer sur un projet de loi du gouvernement est le porte-parole de l'opposition.

À la deuxième lecture, le débat vise essentiellement le principe ou le bien-fondé du projet de loi[19]. Ce débat cherche alors à répondre à des questions telles : « Est-ce une bonne politique? », « Devrait-on aller

---

14 Articles 5-7j), 10-2 et 10-3 du Règlement.

15 Il y a eu des occasions où le Sénat a reçu une version incomplète d'un projet de loi des Communes. La pratique dans ces circonstances est de déclarer nulles et non avenues les délibérations qui ont eu lieu jusqu'au moment de la découverte de l'erreur puis d'introduire une version corrigée du projet de loi, reçu au moyen d'un nouveau message de la Chambre des communes. Parfois, la motion déclarant les délibérations nulles et non avenues est adoptée immédiatement, avec consentement, parfois après préavis (si le projet n'a pas encore été adopté à l'étape de la deuxième lecture, un jour de préavis est requis, mais s'il a déjà franchi cette étape, il faut cinq jours de préavis pour annuler les délibérations). Voir les exemples suivants : 6 novembre 2014 (*Journaux du Sénat*, p. 1334); 25 septembre 2014 (*Journaux du Sénat*, p. 1196); 21 novembre 2001 (*Journaux du Sénat*, p. 995-996); 13 juin 2000 (*Journaux du Sénat*, p. 699); et 11 mai 2000 (*Journaux du Sénat*, p. 594).

16 Article 16-2(2) du Règlement.

17 Article 5-6(1)f) du Règlement.

18 Par exemple, lors de la 1re session de la 32e législature, le ministre d'État (Commission canadienne du blé), qui n'était pas Leader du gouvernement au Sénat, a parrainé le projet de loi S-6, Loi modifiant la Loi sur le double prix du blé.

19 Article 10-4 du Règlement.

de l'avant? » et « Est-ce que ce sera une bonne loi? ». Les orientations générales du projet de loi sont l'objet principal du débat, et non pas la particularité du contenu de ses dispositions. Dans le cas d'une mesure d'amendement, seul le principe du projet de loi peut être examiné, et non celui de la loi à modifier[20]. Puisque le débat en deuxième lecture se limite au principe d'un projet de loi, des amendements spécifiques ou techniques ne peuvent être présentés à ce moment pour modifier ses articles[21]. L'adoption à cette étape signifie que le projet de loi est accepté « en principe », mais le Sénat peut encore le rejeter aux étapes du rapport ou de la troisième lecture.

Le *Règlement du Sénat* ne limite pas la période pendant laquelle un projet de loi peut être débattu à l'étape de la deuxième lecture. Le parrain et le porte-parole d'un projet de loi peuvent parler pendant au plus 45 minutes chacun. Tous les autres sénateurs disposent d'un temps de parole d'au plus 15 minutes, sauf les leaders du gouvernement et de l'opposition, qui disposent d'un temps de parole illimité, et le leader de tout autre parti reconnu, qui dispose d'au plus 45 minutes[22]. Le sénateur qui a proposé la deuxième lecture a le droit de dernière réplique à cette étape[23]. Le gouvernement peut avoir recours à la fixation de délai afin de restreindre le débat sur une mesure gouvernementale. Il est aussi arrivé que des sénateurs one réussi à faire adopter des motions de disposition pour limiter le débat sur des affaires autres que celles du gouvernement[24].

Amendements à la deuxième lecture

Bien que des amendements spécifiques ou techniques ne soient pas permis à l'étape de la deuxième lecture, trois types d'amendements sont possibles : l'amendement de renvoi, l'amendement motivé et le renvoi de la teneur du projet de loi à un comité.

- **Amendement de renvoi**. Cet amendement vise à reporter la deuxième (ou troisième) lecture pour une période de temps spécifiée – habituellement six mois[25]. La motion habituelle de deuxième ou troisième lecture est « [q]ue le projet de loi soit lu pour la deuxième/troisième fois ». L'amendement a pour objet de remplacer cette motion par ce qui suit :

  > Que le projet de loi (numéro et titre) ne soit pas maintenant lu pour la deuxième/troisième fois, mais qu'il soit lu une deuxième/troisième fois dans six mois à compter de ce jour[26].

  À l'origine, dans la pratique britannique, les sessions suivaient un cycle annuel et l'amendement de renvoi avait pour but de reporter le débat jusqu'à une date après la fin de la session. Au Canada, bien que les sessions ne se soient jamais déroulées suivant un cycle annuel fixe, le Sénat reconnaît malgré tout que l'amendement de renvoi a pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi, même si une session peut se prolonger au-delà de la date spécifiée. Il a aussi pour effet de prolonger le débat en permettant aux sénateurs de s'exprimer de nouveau, cette fois sur la motion d'amendement, même s'ils l'ont déjà fait au sujet de la question principale. Les projets de loi rejetés en vertu d'un amendement de renvoi sont rayés du Feuilleton et ils ne sont pas rétablis à la date précisée dans la motion[27]. En outre, un projet de loi rayé du Feuilleton pour cette raison ne peut être déposé à nouveau au cours de la

---

20 Beauchesne, 6e éd., ¶665, p. 206.

21 Voir le *Document d'accompagnement du Règlement du Sénat*, 2e éd., article 10-4, p. 208-215. Voir aussi les *Débats du Sénat*, 14 décembre 2001, p. 2074-2077.

22 Article 6-3(1) du Règlement.

23 Article 6-12 du Règlement.

24 Pour de plus amples renseignements sur la limitation du débat, voir le chapitre 5.

25 Un amendement de renvoi de trois mois est également possible, et a le même effet qu'un amendement de renvoi de six mois.

26 Pour un exemple d'un amendement de renvoi, voir les *Journaux du Sénat*, 20 mars 2013, p. 2024.

27 Erskine May, 22e éd., p. 504; 23e éd., p. 544 et 583 (note 7); et 24e éd., p. 548 (note 108).

même session même si la date indiquée dans l'amendement est passée. Cela irait à l'encontre de la décision du Sénat ainsi que de la règle selon laquelle il n'est pas permis de revenir sur une question déjà résolue[28].

À au moins une occasion, le Président a dû rendre une décision[29] par suite d'une tentative de modifier un amendement de renvoi. L'amendement proposé était le suivant :

> Que la motion d'amendement soit modifiée par l'ajout, après le mot « jour », de ce qui suit : « lorsqu'un nouveau gouvernement et un nouveau premier ministre, ayant adopté une nouvelle position, seront en place ».

Le Président a déclaré qu'un amendement de renvoi ne peut être modifié.

- **Amendement motivé**. Cet amendement permet à un sénateur d'indiquer pourquoi il s'oppose à la deuxième (ou à la troisième) lecture d'un projet de loi en présentant une autre proposition qui vise à remplacer la question initiale. Autrement dit, cela permet d'inscrire au compte rendu une déclaration ou une explication exposant pourquoi un projet de loi ne devrait pas être lu une deuxième fois[30]. Si l'amendement motivé est adopté, le projet de loi est rayé du Feuilleton. L'amendement motivé l'emporte toujours sur la deuxième (ou à la troisième) lecture. Par contre, s'il est rejeté, le Sénat peut poursuivre le débat sur la motion de deuxième (ou de troisième) lecture. Un amendement motivé peut être présenté à la troisième lecture, mais celui-ci doit porter directement sur le projet de loi et ne pas s'opposer au principe qui le sous-tend, lequel a été adopté à la deuxième lecture[31].

  Il existe au moins quatre décisions du Président sur le recours à l'amendement motivé. Dans l'une d'elles, il était question de l'admissibilité d'un amendement motivé compte tenu du fait qu'il est antiparlementaire de faire allusion à des magistrats et à des tribunaux lorsque ces allusions prennent la forme d'attaques personnelles[32]. Dans une autre, le Président a déclaré qu'un amendement à un amendement motivé était admissible à condition qu'il apporte un complément aux raisons déjà invoquées dans l'amendement initial[33]. À deux occasions, le Président a jugé des amendements motivés irrecevables parce qu'ils n'avançaient aucune raison pour justifier le rejet de la deuxième lecture des projets de loi. Ils visaient plutôt à en supprimer certains articles et étaient axés sur des dispositions précises[34].

- **Renvoi de la teneur d'un projet de loi à un comité avant l'adoption à la deuxième lecture**. Il est possible de renvoyer à un comité la teneur d'un projet de loi en étude à l'étape de la deuxième lecture au moyen d'un amendement à la motion de deuxième lecture. La motion d'amendement se présente habituellement comme suit :

  > Que le projet de loi (numéro et titre) ne soit pas maintenant lu pour la deuxième fois, mais que la teneur en soit renvoyée au Comité (nom);

---

28 Articles 5-12 et 10-9 du Règlement. Voir également O'Brien et Bosc, p. 747-748.

29 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 20 octobre 2003, p. 1165-1166.

30 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 14 décembre 1999, p. 285.

31 O'Brien et Bosc, p. 788-789. Il n'existe aucun précédent connu d'un amendement motivé à l'étape de la troisième lecture au Sénat.

32 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 2 décembre 1997, p. 260-261.

33 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 10 décembre 1997, p. 336. Il s'agit du seul cas connu d'un amendement à un amendement motivé au Sénat.

34 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 7 juillet 1981, p. 1374-1375. Voir également les *Débats du Sénat*, 8 mai 1946, p. 188-189.

> Que l'ordre pour la reprise du débat sur la motion portant deuxième lecture du projet de loi demeure inscrit au *Feuilleton et Feuilleton des préavis*.

Si l'amendement est adopté, le comité peut étudier la teneur du projet de loi peut, mais il ne peut pas faire des amendements techniques ou particuliers aux articles du projet de loi. L'inclusion du deuxième paragraphe de la motion précitée permet au Sénat de laisser le projet de loi inscrit au Feuilleton et de poursuivre le débat en deuxième lecture pendant qu'un comité en étudiait la teneur[35]. Cependant, dans la plupart des cas, le débat ne reprend que lorsque le comité a déposé son rapport sur l'étude de la teneur du projet de loi[36]. En l'absence de ce second paragraphe, le projet de loi pourrait être rayé du Feuilleton et il faudrait qu'il y soit rétabli pour que son étude soit reprise après le dépôt du rapport du comité sur sa teneur.

Conclusion de l'étape de la deuxième lecture

Lorsque le Sénat termine le débat en deuxième lecture, le Président met la question aux voix et, si nécessaire, un vote a lieu. Une fois la motion de deuxième lecture adoptée, le Président demande immédiatement à la Chambre : « Quand lirons-nous ce projet de loi pour une troisième fois? » C'est à ce moment qu'une motion de procédure peut être présentée en vue de renvoyer le projet de loi à un comité permanent ou spécial ou à un comité plénier[37]. Il est également possible de présenter une motion de procédure afin d'inscrire le projet de loi au Feuilleton pour la troisième lecture à la prochaine séance. Bien que cela ne soit pas obligatoire au Sénat, les projets de loi sont presque toujours renvoyés à un comité[38]. Les projets de loi de crédits constituent normalement une exception à cette pratique (voir la section portant sur les projets de loi de finances plus loin dans ce chapitre).

Lorsqu'un projet de loi est renvoyé à un comité, le Sénat peut instruire ce dernier sur la façon de procéder (diviser le projet de loi par exemple[39]). De telles instructions sont données au moyen d'une motion distincte et nécessitent un préavis d'un jour[40].

---

35 La pratique a varié pour ce qui est de laisser un projet de loi inscrit au Feuilleton pendant l'étude de sa teneur en comité. Par exemple, voir *Journaux du Sénat*, 28 février 2013, p. 1964; 17 juin 2009, p. 1140; ainsi que les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 25 octobre 2006, p. 550; 24 mai 1995, p. 969-971; 27 mai 1986, p. 1375; et 8 mai 1985, p. 430-431. Voir également les *Débats du Sénat*, 28 mai 1986, p. 2510-2514; et 16 novembre 1982, p. 4990-4991.

36 L'article 4-15(2) du Règlement continue de s'appliquer aux projets de loi autres que ceux du gouvernement inscrits au Feuilleton pendant qu'un comité en étudie la teneur. À au moins une occasion, le Sénat a adopté une motion portant qu'un projet de loi dont la teneur avait été renvoyée à un comité avant la deuxième lecture n'apparaisse pas sur le Feuilleton jusqu'à ce que le comité dépose le rapport s'y rattachant (*Journaux du Sénat*, 28 février 2013, p. 1964). À au moins une autre occasion, l'application de l'article 4-12(2) a été suspendue par ordre spécial jusqu'à ce que le comité fasse rapport sur la teneur du projet de loi (*Journaux du Sénat*, 13 décembre 2007, p. 437).

37 Cette motion n'est pas sujette à débat et ne peut être modifiée (articles 5-8(1)f) et 5-8(3) du Règlement). Voir également la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 16 décembre 1996, p. 790. Pour des exemples de situations où le Sénat a rejeté la première motion pour renvoyer un projet de loi à un comité, mais a adopté une motion subséquente pour le renvoyer à un autre comité, voir les *Journaux du Sénat*, 29 novembre 2007, p. 210; et 27 octobre 2003, p. 1223-1224. À au moins une occasion, un projet de loi a été renvoyé à deux comités différents (l'un à la suite de l'autre) (*Journaux du Sénat*, 24 novembre 1999, p. 150).

38 La situation est différente à la Chambre des communes, où la motion portant deuxième lecture comprend toujours une disposition additionnelle visant le renvoi du projet de loi à un comité désigné.

39 Par exemple, voir les *Journaux du Sénat*, 20 novembre 2002, p. 191-192; et 6 décembre 1999, p. 204-205. Voir également la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 2 mai 2000, p. 549-551; et Erskine May, 24e éd., p. 558-563 et 603-604.

40 Article 5-5e) du Règlement. Voir également la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 30 novembre 1995, p. 1330-1332. Pour de plus amples renseignements sur les motions d'instruction, voir le chapitre 9 sur les pouvoirs des comités.

Normalement, c'est le parrain du projet de loi qui présente la motion de renvoi du projet de loi à un comité après la deuxième lecture. Toutefois, si le parrain est absent à ce moment, un autre sénateur peut le faire pour lui.

Si la motion de deuxième lecture est rejetée, le projet de loi meurt et ne peut être déposé de nouveau au cours de la même session car cela serait contraire à la décision de la Chambre de même qu'à la règle sur les questions déjà résolues[41].

Étape de l'étude en comité

Après l'adoption de la motion portant renvoi d'un projet de loi d'intérêt public à un comité, celui-ci peut en entreprendre immédiatement l'étude[42]. L'ordre de renvoi à l'intention du comité est le projet de loi lui-même.

Témoignages

Normalement, le comité chargé d'étudier un projet de loi du gouvernement commence par entendre le ministre responsable du projet de loi, qui peut être accompagné de fonctionnaires. Le ministre explique et justifie la politique à la base du projet de loi, tandis que les fonctionnaires du ministère en expliquent les aspects techniques. Dans le cas d'un projet de loi qui n'est pas du gouvernement, c'est normalement le parlementaire qui l'a déposé au début qui comparaît en premier. D'autres personnes ou groupes intéressés peuvent aussi être invités à comparaître à la discrétion du comité. Les particuliers peuvent aussi présenter des mémoires écrits[43].

Étude des projets de loi article par article

Habituellement, un comité sénatorial n'entreprend pas l'étude article par article durant une séance où il entend des témoins au sujet du projet de loi. Même si certains comités passent directement de l'audition des témoins à l'étude article par article du projet de loi, la plupart évitent de le faire afin que les sénateurs aient le temps de réfléchir sur les témoignages et de préparer des amendements s'ils le désirent.

De même, avant de procéder à l'étude article par article d'un projet de loi, le comité diffuse généralement un avis à ce sujet – ce qui permet d'en informer tous les sénateurs, qu'ils soient membres du comité ou non. Cette pratique assure aussi que les autres parties intéressées sont également tenues au courant de l'étude article par article. Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a souligné « que les comités sénatoriaux ont coutume de donner un préavis à leurs membres avant d'entreprendre l'étude article par article d'un projet de loi[44] ».

L'étude article par article s'amorce habituellement lorsqu'un membre du comité présente une motion proposant « que le Comité procède à l'étude article par article du projet de loi... » ou lorsque la présidence pose une question en ce sens[45].

---

41 Articles 5-12 et 10-9 du Règlement. Voir également Erskine May, 24e éd., p. 548 et p. 601-602.

42 Les règles sont différentes pour les projets de loi d'intérêt privé. Voir le chapitre 8.

43 Pour de plus amples renseignements sur les témoins, voir le chapitre 9.

44 Quatrième rapport du Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, présenté le 9 juin 2005 (*Journaux du Sénat*, p. 981) et adopté par le Sénat le 14 juin 2005 (*Journaux du Sénat*, p. 999).

45 La procédure à la Chambre des communes diffère quelque peu pour ce qui est des comités. Au Sénat, les comités entendent des témoins au sujet d'un projet de loi avant de débattre de quelque partie que ce soit du projet de loi (en fait, le comité n'est saisi d'aucune motion officielle). Après l'audition des témoins, le comité procède normalement à l'étude article par article, bien qu'il puisse inviter certains témoins (en particulier des fonctionnaires) à comparaître de nouveau pour fournir au besoin

En règle générale, les comités sénatoriaux ne demandent pas d'office à des fonctionnaires des ministères de s'asseoir à la table à l'étape de l'étude article par article, même si c'est arrivé à l'occasion[46]. Il arrive parfois qu'un comité invite certaines personnes à s'asseoir à la table pour clarifier des points particuliers. S'il est vrai que des fonctionnaires et d'autres groupes intéressés peuvent être présents dans la salle de comité, ils s'assoient à la table seulement s'ils y sont expressément invités.

Avant de commencer l'étude d'un projet de loi, les comités du Sénat adoptent parfois une variante de la motion suivante[47] :

> Que le comité ne considère aucune motion et ne vote sur aucune motion relative à la décision qu'il prendra au sujet du projet de loi (numéro et titre), tant que tous les témoins n'auront pas comparu.

Cette motion indique aux sénateurs que l'étude article par article ne débutera pas de façon imprévue tant que des témoins doivent encore être entendus, à moins que le comité n'en décide autrement. Cette décision peut donc fournir certaines garanties concernant le déroulement des audiences, notamment quand il s'agit d'un projet de loi controversé.

Bien que l'étude article par article d'un projet de loi en comité sénatorial s'effectue habituellement en une seule séance, ce n'est pas obligatoirement le cas. Si le comité doit ajourner ses travaux durant l'étude article par article, il la reprendra à l'étape où il était rendu la prochaine fois que le projet de loi sera inscrit à l'ordre du jour[48]. Le comité peut également choisir de suspendre l'étude article par article du projet de loi pour entendre d'autres témoins, puis la reprendre là où il l'a laissée[49].

A. Obligation d'étudier un projet de loi article par article

L'article 12-20(3) du Règlement précise que « [u]n comité ne peut, sauf consentement de ses membres présents, omettre l'examen d'un projet de loi article par article ». C'est le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement qui a recommandé cette disposition dans un rapport[50] où il a également noté ce qui suit :

> Les sénateurs ont le droit de proposer des amendements aux divers articles ou d'insister pour que soit suivie la procédure formelle de l'étude du projet de loi article par article. Il peut arriver que les membres du comité veuillent, pour des raisons légitimes, modifier le processus, mais il faut, pour cela, obtenir l'agrément et l'assentiment de tous les membres du comité qui sont présents.

---

des éclaircissements. Il s'ensuit que l'audition des témoins et l'étude article par article sont deux procédures distinctes, bien que l'une fasse naturellement suite à l'autre. Aux Communes, par contre, « le président du comité met en délibération l'article 1 (ou l'article 2, si l'article 1 vise le titre abrégé) afin de permettre aux membres du comité de tenir une discussion d'ordre général et d'interroger des témoins, s'il y a lieu » (O'Brien et Bosc, p. 760). Cet usage est conforme aux dispositions de l'article 75(1) du *Règlement de la Chambre des communes*.

46 Par exemple, voir les délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles des 24 et 25 octobre 2006.

47 Voir, par exemple, les délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles du 20 septembre 2000, du 26 juin 1996 et du 18 septembre 1995.

48 Voir, par exemple, l'étude article par article du projet de loi C-2, Loi fédérale sur la responsabilité, par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, les 24 et 25 octobre 2006.

49 Voir, par exemple, l'étude du projet de loi S-8, Loi modifiant la Loi sur la radiodiffusion, par le Comité sénatorial permanent des transports et des communications, à la fin de 2002 et au début de 2003.

50 Le quatrième rapport du comité a été présenté le 9 juin 2005 et adopté le 14 juin 2005.

En conséquence, si un membre du comité présent insiste pour étudier le projet de loi article par article, le comité est tenu de se plier à sa volonté.

Si un comité décide de recommander le rejet d'un projet de loi, il ne procède pas à l'étude article par article[51].

B. Étapes de l'étude des différents éléments constitutifs d'un projet de loi

Pendant l'étude article par article, les différents éléments d'un projet de loi sont étudiés dans l'ordre suivant, à moins que le comité n'en décide autrement[52] :

- report de l'étude du titre intégral, du préambule (le cas échéant) et du titre abrégé (le cas échéant);
- articles[53];
- annexes (le cas échéant)[54];
- titre abrégé (le cas échéant);
- préambule (le cas échéant);
- titre intégral.

L'usage veut que le président demande si l'adoption du titre intégral, du préambule (s'il y en a un) et du titre abrégé (s'il y en a un) doit être reportée, avant de procéder à l'étude des articles. Il est arrivé à plusieurs reprises que les comités acceptent néanmoins d'étudier les éléments constitutifs d'un projet de loi dans un ordre différent[55]. De tels changements peuvent avoir des effets sur les amendements qui peuvent être présentés aux titres et au préambule[56].

Il arrive parfois que les comités examinent les projets de loi de manière beaucoup plus informelle et demande à ses membres le consentement[57] de regrouper sous une seule motion un grand nombre d'articles et d'annexes, voire l'ensemble du projet de loi.

On n'étudie en comité que certains éléments constitutifs de la version publiée du projet de loi, soit le titre intégral, le préambule, le titre abrégé, les articles et les annexes. Les autres éléments constitutifs apparaissant sur la version publiée (notamment le numéro, la recommandation royale, le sommaire, la table analytique et la formule d'édiction) ne sont pas étudiés par le comité parce qu'ils ne font pas partie du contenu du projet de loi et ne sont pas susceptibles d'être amendés. Enfin, les ouvrages faisant autorité

---

51 Pour de plus amples renseignements, voir la rubrique « Rejet d'un projet de loi par un comité » plus loin dans le présent chapitre.

52 Voir notamment Beauchesne, 6e éd., ¶690, p. 212. Se reporter aussi à O'Brien et Bosc, p. 761.

53 Selon Beauchesne, 6e éd., ¶690, p. 212, les nouveaux articles doivent être étudiés après les articles existants. Il est cependant signalé plus loin (¶691(2)) que cette « règle n'est pas rigoureusement appliquée, le comité préférant d'habitude procéder de la façon qui lui paraît la plus commode dans chaque cas ». L'ouvrage d'O'Brien et Bosc précise qu'il est devenu pratique courante à la Chambre des communes d'étudier les nouveaux articles suivant « l'ordre dans lequel ils apparaîtraient dans le projet de loi » (p. 761). Les comités sénatoriaux sont souples à cet égard et s'adaptent aux exigences de chaque situation.

54 Les remarques ci-dessus concernant les nouveaux articles s'appliquent aussi aux nouvelles annexes.

55 Par exemple, voir les délibérations en soirée du 19 juin 2000 du Comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, ou celles du 1er septembre 1999 du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles.

56 Comme on le souligne aux points 16 et 17 de la section H (ci-dessous), qui porte sur la recevabilité des amendements, les ouvrages de procédure indiquent que des amendements ne devraient être apportés au préambule et au titre intégral d'un projet de loi que dans certains cas précis, notamment s'ils sont rendus nécessaires par l'adoption d'autres amendements au projet de loi, pour le clarifier, ou pour uniformiser les versions française et anglaise .

57 Ce consentement est explicitement exigé à l'article 12-20(3) du Règlement.

en matière de procédure laissent entendre que les notes marginales et les rubriques ne sont habituellement pas amendées en comité, mais il arrive parfois qu'elles le soient.

Il arrive fréquemment que, pendant l'étude article par article, le président demande simplement si une partie du projet de loi en particulier est adoptée sans qu'une motion officielle soit présentée. Un membre du comité peut aussi présenter des motions à cet effet. Contrairement à ce qui se passe au Sénat, il n'est pas nécessaire qu'une motion soit appuyée en comité[58].

Après l'adoption de tous les éléments du projet de loi, il reste deux questions à trancher. Premièrement, le président demande si le projet de loi (tel qu'amendé, si c'est le cas) est adopté, ou une motion à cet effet est présentée. Le comité a ainsi une dernière chance d'approuver le projet de loi dans son ensemble[59]. Deuxièmement, le président doit demander l'autorisation de faire rapport du projet de loi (tel qu'amendé, si c'est le cas) au Sénat. Si un membre souhaite proposer que des observations soient annexées au rapport, celles-ci peuvent être étudiées à ce moment[60].

C. Articles réservés[61]

Durant son étude des articles d'un projet de loi, le comité peut vouloir réserver un article (c'est-à-dire en reporter l'étude). Si l'article n'a pas déjà fait l'objet d'une proposition d'amendement, il est possible d'en reporter l'étude par voie de motion. Par contre, si le comité est déjà saisi d'une proposition d'amendement, l'examen de l'article ne peut être reporté, à moins que l'amendement ne soit, du consentement unanime, retiré à la demande du sénateur qui l'a présenté.

Avec le consentement de ses membres, un comité peut toutefois reporter l'étude d'un article même si un amendement a déjà été présenté. Normalement, les articles ainsi réservés sont examinés après l'étude des autres articles.

D. Réexamen d'articles déjà étudiés

L'article 10-5 du Règlement précise que « [t]out sénateur peut proposer le réexamen d'un article déjà approuvé d'un projet de loi qui est toujours à l'étude ». De plus, l'article 5-8(1)k) du Règlement prévoit qu'un élément déjà approuvé d'un projet de loi à l'étude peut être réexaminé par voie d'une motion sujette à débat. Par conséquent, si un comité a déjà adopté un article, il peut décider de l'étudier de nouveau[62].

E. Rejet d'un projet de loi par un comité

Aux termes de l'article 12-23(5) du Règlement, si « le comité recommande que le Sénat abandonne l'étude d'un projet de loi, son rapport en précise les motifs. Dès l'adoption de ce rapport, l'étude du projet de loi cesse ».

---

58 Article 12-20(1)b) du Règlement.

59 Au moins à une occasion, un comité a adopté tous les articles d'un projet de loi et a répondu négativement à la question « Le projet de loi est-il adopté? ». Cette décision ne signifiait pas que le comité rejetait le projet de loi comme tel. Le comité a décidé ensuite de suspendre l'étude article par article pour entendre d'autres témoins, avant de reprendre cette étape plusieurs mois plus tard. Voir les délibérations du Comité sénatorial permanent des transports et des communications du 27 février 2003, au cours desquelles la présidente a résumé la situation et présenté les différentes solutions possibles.

60 Alors que l'examen de l'ébauche des observations peut se faire à huis clos (article 12-16(1)d) du Règlement), la comparution des témoins et l'étude article par article doivent se faire en séance publique (article 12-15(2) du Règlement).

61 Voir Beauchesne, 6e éd. ¶700, p. 215; et O'Brien et Bosc, p. 762-763.

62 Par exemple, voir les délibérations du 27 février 2003 du Comité sénatorial des transports et des communications.

Il est arrivé à certaines reprises qu'un comité se prononce contre un projet de loi[63]. S'il en décide ainsi, il adopte alors une motion libellée à peu près comme ceci : « Que le comité fasse rapport du projet de loi (numéro et nom) au Sénat avec la recommandation que le Sénat ne débatte plus du projet de loi ». Cette motion est normalement présentée sans que le comité n'ait procédé à l'étude article par article du projet de loi[64]. Habituellement, les motifs invoqués par un comité pour rejeter un projet de loi se résument à quelques paragraphes.

F. Amendements

Un membre du comité peut présenter un amendement à l'article ou à toute autre question dont le comité est saisi. Les types d'amendements pouvant être présentés durant l'étude article par article sont assujettis à différentes règles d'admissibilité énoncées ci-dessous. Un amendement a préséance sur la motion initiale et il doit être mis aux voix avant que l'étude de la motion initiale puisse se poursuivre. Normalement, un comité ne peut pas étudier deux amendements en même temps[65]. Il doit d'abord se prononcer sur un amendement avant d'accepter une autre proposition d'amendement. Si un sous-amendement est présenté, il doit être mis aux voix avant que l'étude de l'amendement puisse reprendre et qu'un autre sous-amendement puisse être présenté. Enfin, que l'amendement soit adopté ou non, le comité doit encore se prononcer sur la motion initiale d'adoption de l'élément du projet de loi (tel qu'amendée, si c'est le cas). La décision prise sur un amendement ne signifie pas que l'article est adopté d'office.

Il n'est pas nécessaire de donner préavis d'une proposition d'amendement en comité pendant l'étude article par article[66]. Toutefois, si le président est informé à l'avance de l'intention d'un sénateur de présenter un amendement, il peut lui donner la parole au moment voulu[67].

Une fois présenté, un amendement ne peut être retiré qu'à la demande du sénateur qui l'a présenté et avec le consentement du comité[68].

G. Ordre de prise en considération des amendements

Les articles sont étudiés l'un après l'autre, mais l'examen de multiples amendements à un seul et même article devrait normalement suivre l'ordre suivant :

---

63 Pour des exemples, voir les *Journaux du Sénat*, 21 avril 2015, p. 1743-1744; 1er avril, 2015, p. 1723-1724; 20 juin 2013, p. 2712-2713; 30 avril 2013, p. 2195-2196; 22 novembre 2012, p. 1740-1741; 3 février 2011, p. 1181-1182; 25 novembre 2010, p. 1016-1017; et 10 juin 1998, p. 794 et 799-808.

64 Voici ce que dit une décision du Président, en date du 1er décembre 2010 : « D'après les renseignements disponibles, les comités ayant décidé de faire rapport contre un projet de loi ont pris cette décision sans jamais entreprendre l'étude article par article. Autrement dit, la décision fondamentale d'étudier davantage ou non un projet de loi se prend explicitement ou, le plus souvent, implicitement, avant l'étude article par article. Si un comité décide de faire une recommandation conformément à l'article [12-23(5)], il ne se rend même pas à l'étape de l'étude article par article … Il serait contradictoire et illogique d'exiger qu'un comité procède à l'étude article par article d'un projet de loi lorsqu'il a déjà décidé de faire un rapport négatif à son endroit » (*Journaux du Sénat*, p. 1034).

65 Comme il est mentionné au chapitre 5, le Sénat permet toutefois, s'il y a consentement unanime, que des amendements soient « regroupés » (c'est-à-dire que plusieurs amendements sont débattus en même temps puis mis aux voix l'un après l'autre). Cette pratique a aussi été utilisée en comité (par exemple, voir les délibérations du 11 juin 2008 du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles).

66 Articles 5-7a) and 12-20(1)d) du Règlement.

67 O'Brien et Bosc, p. 764.

68 Beauchesne, 6e éd., ¶696, p. 214; et O'Brien et Bosc, p. 763.

- est interdit de proposer des amendements à une partie antérieure d'un article, si l'on a déjà amendé une partie ultérieure de l'article. Au cas cependant où l'on aurait repoussé ou retiré une proposition d'amendement visant une partie ultérieure d'un article, rien n'interdit de proposer un amendement à une partie antérieure de l'article[69] ».
- S'ils portent sur le même passage d'un article, les amendements visant à retrancher certains mots et à les remplacer par d'autres ont préséance sur celles qui visent à simplement supprimer ou ajouter des mots[70].

En pratique, il arrive néanmoins qu'on déroge à cet ordre.

H. Recevabilité des amendements

Il existe des règles sur la recevabilité des amendements en comité[71]. Lorsque le Règlement est invoqué, il incombe au président du comité de décider de leur recevabilité et on peut faire appel de la décision au comité[72]. Sauf indication contraire, ces règles s'appliquent aux titres, au préambule, aux articles et aux annexes d'un projet de loi. Si on constate au cours du débat sur un amendement qu'il est irrégulier, le président peut en informer le comité et ordonner la fin du débat[73]. Si le président n'attire pas l'attention du comité sur ce sujet, un membre peut le faire par un rappel au Règlement. L'usage veut qu'au sein des comités, le président permette qu'un débat se tienne à moins qu'on invoque le Règlement sur un amendement, ce qui est rare. En cas de rappel au Règlement sur un amendement, le président permet normalement la poursuite du débat, laissant au comité de décider du sort de l'amendement, à moins que ce dernier ne soit manifestement irrecevable.

Les amendements sont généralement préparés par des rédacteurs législatifs du Bureau du légiste du Sénat ou du ministère de la Justice[74], d'après les instructions de leurs clients. Le fait que l'amendement est rédigé en termes juridiques appropriés ne garantit pas nécessairement qu'il soit conforme à la procédure. Voici un résumé de certaines des règles et pratiques qui peuvent être prises en considération pour évaluer la recevabilité des amendements en comité.

1. Le numéro du projet de loi, la recommandation royale, le sommaire, la table analytique et la formule d'édiction font partie des éléments d'un projet de loi qui ne peuvent pas être amendés. Par contre, les titres, le préambule, les articles et les annexes peuvent l'être, mais avec certaines restrictions.

2. Un amendement en comité devrait viser un seul des articles du projet de loi et non deux ou plusieurs à la fois. Toutefois, il est souvent plus commode que le débat déborde du cadre strict imposé par ce principe. Les discussions peuvent porter sur plusieurs amendements connexes qui visent des articles différents[75].

---

69 Beauchesne, 6e éd., ¶697(2), p. 214. Voir aussi O'Brien et Bosc, p. 765.

70 O'Brien et Bosc, p. 765.

71 De façon générale, voir Beauchesne, 6e éd., ¶698, p. 214-215; O'Brien et Bosc, p. 765-771; et Erskine May, 24e éd. p. 575-577.

72 Voir O'Brien et Bosc, p. 765. Le président est aussi autorisé à agir en l'absence de rappel au Règlement (voir les articles 2-1(1) et 2-6(1) du Règlement), mais il est rare qu'il le fasse.

73 Beauchesne, 6e éd., ¶699, p. 215; et O'Brien et Bosc, p. 766.

74 Le ministère de la Justice rédige habituellement les amendements présentés par le gouvernement, tandis que le Bureau du légiste rédige les autres.

75 Beauchesne, 6e éd., ¶¶697(3) et (4), p. 214; et O'Brien et Bosc, p. 763.

3. Un amendement doit respecter le principe et la portée du projet de loi en plus d'être pertinent[76]. Il existe un principe fondamental : « le vote de la Chambre en faveur du principe du projet de loi, lors de son adoption en deuxième lecture, lie le comité. Il ne doit pas, par conséquent, proposer des amendements qui portent atteinte à ce principe[77] ». Voici ce que soulignait une décision rendue le 9 décembre 2009 :

> En général, on considère que le principe d'un projet de loi est l'idée qui le sous-tend. La portée du projet de loi correspond aux paramètres fixés par le projet de loi pour atteindre les buts ou objectifs visés, ou aux mécanismes généraux envisagés pour parvenir aux fins voulues. Enfin, la pertinence concerne la mesure dans laquelle un amendement se rapporte à la portée ou au principe du projet de loi à l'étude[78].

Les amendements doivent donc avoir un lien quelconque avec le projet de loi à l'étude et ne peuvent introduire un élément ou facteur qui lui est étranger ou qui va à l'encontre de ses buts originaux. Ils doivent aussi respecter les objectifs du projet de loi[79]. Pour juger de ces questions, il peut être nécessaire de se livrer à un exercice délicat, soit tenter de définir l'orientation et les objectifs fondamentaux du projet de loi[80]. Pour ce faire, on pourra tenir compte de facteurs comme le titre intégral du projet de loi, sa teneur et le débat à l'étape de la deuxième lecture[81].

Malgré tout, il est possible de modifier substantiellement un projet de loi en comité, à condition que le texte continue de respecter la décision prise par le Sénat à la deuxième lecture (c'est-à-dire que les amendements n'en changent ni le principe ni la portée, et qu'ils demeurent pertinents). Beauchesne fait observer qu'« il est loisible au comité de modifier les dispositions du projet de loi à tel point que, lorsqu'il en sera fait rapport à la Chambre, il se trouve être tout autre qu'il était avant son renvoi en comité. Le comité peut rejeter tous les articles et les remplacer par d'autres, sous réserve de ne pas s'écarter du principe entériné lors de l'adoption du projet de loi en deuxième lecture[82] ».

4. En plus de se rapporter à l'ensemble du projet de loi, un amendement à un article doit avoir rapport à cet article, et un sous-amendement doit avoir rapport à l'amendement à l'étude.

5. Les amendements ne peuvent aller à l'encontre ou s'écarter des dispositions du projet de loi adoptées jusque-là par le comité[83].

---

76 Beauchesne, 6e éd., ¶698(1), p. 214; et O'Brien et Bosc, p. 766-767. Voir aussi la décision du Président du 3 juin 1999 (*Journaux du Sénat*, p. 1671-1674).

77 Beauchesne, 6e éd., ¶689(1), p. 212.

78 *Journaux du Sénat*, 9 décembre 2009, p. 1589.

79 Voir, par exemple, Beauchesne, 6e éd., ¶689, p. 212.

80 Une décision du Président fait mention du fait qu'« il peut effectivement s'avérer difficile de discerner le principe d'un projet de loi », et précise plus loin « que la détermination du principe d'un projet de loi peut englober la compréhension exprimée par les sénateurs lors du débat en deuxième lecture ainsi que le titre et le contenu du texte » (voir les *Journaux du Sénat*, 3 juin 1999, p. 1674).

81 « L'utilisation du titre complet d'un projet de loi comme guide pour évaluer la recevabilité des amendements découle de la pratique britannique … au Royaume-Uni, selon les conventions de rédaction législative, on donne aux textes de loi des titres qui décrivent de façon plus complète leur contenu. Au Canada, cependant, le titre complet d'un projet de loi est rarement aussi descriptif. Le plus souvent, il ne fait que suggérer en quoi consiste la mesure. De fait, en ce qui touche les projets de loi modificatifs, le titre se limite habituellement à indiquer quelles lois sont visées par les amendements. Il arrive fréquemment qu'il n'y ait guère de différence entre le titre complet et le titre abrégé, qu'il s'agisse de la création de nouvelles lois ou de la modification de lois existantes … Par conséquent, on ne peut toujours s'en remettre au titre complet comme guide fiable pour évaluer la recevabilité d'un amendement » (décision du Président, *Journaux du Sénat*, 3 juin 1999, p. 1673).

82 Beauchesne, 6e éd., ¶689(2), p. 212.

83 Voir Beauchesne, 6e éd., ¶698(2), p. 214; et O'Brien et Bosc, p. 767.

6. « Il est interdit au président du comité de recevoir un amendement … s'il est présenté au mauvais endroit du projet de loi, s'il est présenté au comité dans un esprit de dérision, s'il est vague ou futile[84] ». Lorsqu'un amendement est présenté le président peut juger qu'il a été présenté au mauvais endroit ou qu'il devrait être présenté sous la forme d'un nouvel article[85].

7. Des amendements qui rendraient inintelligible ou grammaticalement incorrecte la disposition qu'ils visent à modifier sont irrecevables[86].

8. Puisque les décisions du comité à l'égard d'un projet de loi doivent être cohérentes, un amendement n'est pas recevable s'il dépend d'un amendement ou d'un article déjà rejeté[87].

9. En comité, il n'est pas admissible de présenter un amendement visant à supprimer un article complet, puisque la bonne procédure à suivre dans ce cas consiste à voter contre l'article en question.

10. Le Sénat respecte les dispositions de la Constitution concernant l'initiative des mesures financières (à savoir que les projets de loi à caractère financier doivent émaner de la Chambre des communes[88]). À leur tour, ses comités se conforment à l'interprétation que fait le Sénat de ces dispositions. Conformément aux pouvoirs revendiqués par le Sénat dans ce domaine, un comité peut amender un projet de loi financier à condition qu'il n'augmente pas le montant des crédits ou impôts[89].

11. En règle générale, un amendement est irrecevable s'il vise à modifier une loi que le projet de loi à l'étude ne propose pas de modifier. De plus, d'après les ouvrages de procédure, seuls peuvent être modifiés les articles de la loi initiale que vise déjà à modifier le projet de loi dont est saisi le comité[90]. Il peut cependant y avoir des situations où il est justifié de déroger à cette règle générale. Comme il est mentionné dans une décision rendue le 9 décembre 2009 :

    > Même s'il s'agit d'une situation plutôt rare, la pratique veut qu'une proposition d'amendement à un projet de loi modifiant une loi existante puisse porter sur des articles de la loi initiale qui ne sont pas modifiés par le projet de loi, à condition qu'il existe un lien étroit et direct entre un article du projet de loi et le changement à la loi initiale qui est visé par la proposition d'amendement[91].

12. « Il est interdit au président du comité de recevoir un amendement s'il propose d'inclure dans le projet de loi une loi devenue inopérante; il est toutefois permis de proposer un amendement visant à maintenir l'application d'une loi encore en vigueur et qui cesserait de l'être si on n'intervenait pas[92] ».

---

84 Beauchesne, 6e éd., ¶698(3), p. 214.
85 Beauchesne, 6e éd., ¶697(1), p. 214.
86 Beauchesne, 6e éd., ¶698(4)b), p. 215.
87 O'Brien et Bosc, p. 767.
88 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 53.
89 Voir la section du présent chapitre portant sur les projets de loi de finances.
90 Beauchesne, 6e éd., ¶698(8), p. 215; et O'Brien et Bosc, p. 766-767. Voir aussi la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 9 décembre 2009, p. 1588-1589.
91 *Journaux du Sénat*, 9 décembre 2009, p. 1589.
92 Beauchesne, 6e éd., ¶698(11), p. 215.

13. « Il est loisible au comité de procéder à la division d'un article ou de décider que la première partie d'un article formera une nouvelle disposition. Une motion portant division doit être présentée avant que l'article ne soit adopté[93] ».

14. En règle générale, les annexes sont étudiées comme le sont les articles. Toutefois, si l'annexe renferme le libellé d'un accord distinct (comme un traité ou une convention), elle ne peut alors faire l'objet d'amendements. Il est néanmoins permis de présenter des amendements aux articles du projet de loi de manière à modifier ou à restreindre la portée de l'annexe, voire à neutraliser la portée législative d'une partie ou de la totalité de l'accord[94].

15. Si un projet de loi ne contient pas de préambule, le comité n'en ajoute normalement pas un[95].

16. Un amendement de fond au préambule n'est normalement présenté que s'il est rendu nécessaire par l'adoption d'amendements au projet de loi, pour le clarifier ou pour en uniformiser les versions française et anglaise[96].

17. Le titre d'un projet de loi ne devrait être modifié que si des amendements au corps du projet de loi le justifient[97].

I. Forme et libellé des amendements

Bien que le comité puisse insister pour que les amendements soient présentés par écrit dans les deux langues officielles, il arrive parfois que des amendements soient présentés oralement et dans une seule langue. Le comité peut alors accepter la version donnée dans l'autre langue par l'interprète ou il peut choisir de suspendre la séance pour permettre la traduction de l'amendement unilingue. Voici ce que fait observer le Président dans une déclaration en date du 11 mai 1999 :

> … au sein des comités, on veille à ce que les sénateurs disposent dans les deux langues de tout amendement à un projet de loi avant de prendre une décision. Cela donne à penser qu'abstraction faite des règles et autorités, le Sénat reconnaît l'importance d'avoir les motions, interpellations et amendements dans les deux langues officielles. Lorsque ce n'était pas fait, il semble que le Sénat ait été disposé à reporter toute décision jusqu'à ce que la question à l'étude soit disponible dans les deux langues. Je crois qu'il s'agit de la bonne façon de procéder[98].

En veillant à ce que les amendements soient présentés dans les deux langues officielles, on évite les problèmes et les retards.

J. Sous-amendements

On ne peut présenter un sous-amendement — soit un amendement à un amendement — qu'après avoir commencé l'étude de l'amendement. Une fois présenté, le sous-amendement a préséance sur l'amendement original et on doit en disposer avant de reprendre l'étude de l'amendement. Une fois que le comité s'est prononcé sur le sous-amendement, on reprend l'étude de l'amendement (tel qu'amendé, si le

---

93 Beauchesne, 6e éd., ¶701, p. 216.
94 Beauchesne, 6e éd., ¶¶702-704, p. 216; et O'Brien et Bosc, p. 770.
95 Beauchesne, 6e éd., ¶705(3), p. 216; et O'Brien et Bosc, p. 770.
96 Beauchesne, 6e éd., ¶¶705(2) et (3), p. 216; et O'Brien et Bosc, p. 770.
97 Beauchesne, 6e éd., ¶706(1), p. 217; et O'Brien et Bosc, p. 770-771.
98 *Journaux du Sénat*, 11 mai 1999, p. 1585.

sous-amendement a été adopté) et un autre sous-amendement peut alors être présenté. Il est à noter qu'un amendement à un sous-amendement est irrecevable. Que le sous-amendement soit adopté ou rejeté, on doit encore se prononcer sur la motion visant l'amendement original (tel qu'amendé, si c'est le cas); l'adoption d'un sous-amendement ne règle pas la question de l'amendement.

De façon générale, les règles relatives aux amendements s'appliquent aux sous-amendements. Notamment, un sous-amendement « doit porter strictement sur l'amendement correspondant (et non pas déroger à son sens) et viser à modifier cet amendement, et non la question originale. Il ne peut déborder du sujet de l'amendement, introduire de nouvelles questions étrangères à celui-ci ou différer de manière substantielle de l'amendement[99] ».

Préparation d'un rapport

À la fin de l'étude article par article d'un projet de loi, le comité préparera un rapport au Sénat dans lequel figurera tout amendement dont l'adoption est recommandée par le comité. Des observations relatives au projet de loi seront parfois annexées à ce rapport après la signature du président du comité. Pour de plus amples renseignements, voir la section ci-dessous portant sur l'étape du rapport.

Fixation de délai

Conformément aux articles 7-1(1) ou 7-2 du Règlement[100], les projets de loi du gouvernement étudiés par un comité peuvent faire l'objet d'une motion de fixation de délai. Si une telle motion est adoptée par le Sénat et que le comité ne fait pas rapport du projet de loi à temps, on considère qu'il en a fait rapport sans amendement[101].

Examen d'un projet de loi en comité plénier

Tout projet de loi peut être renvoyé à un comité plénier. En général, seuls les projets de loi considérés comme urgents (par exemple les lois de retour au travail) font l'objet d'un examen en comité plénier. Tous les sénateurs ont le droit de participer aux travaux du comité plénier, qui se réunit dans la salle du Sénat. Ses délibérations sont plus informelles que celles du Sénat. Puisque le Sénat peut se former à tout moment en comité plénier sans préavis[102], celui-ci peut traiter d'une affaire plus rapidement qu'un comité permanent ou spécial.

Le mode de fonctionnement et les usages d'un comité plénier conjuguent des éléments du Sénat et de ses comités[103]. Les témoins entendus en comité plénier sont généralement moins nombreux que ceux entendus par les comités permanents ou spéciaux. Pour l'étude des projets de loi, il peut s'agir du ministre qui parraine la mesure[104], de fonctionnaires du ministère ou d'un secrétaire parlementaire ainsi que d'autres parties intéressées (comme un syndicat ou des responsables d'entreprise lorsqu'on envisage une loi de retour au travail)[105]. Normalement, les témoins font une déclaration préliminaire, suivie d'une période où les sénateurs posent des questions. Lorsque tous les témoins ont été entendus, le comité peut

---

99 O'Brien et Bosc, p. 534.

100 Depuis leur ajout au *Règlement du Sénat* en 1991, les dispositions visant fixation de délais n'ont jamais été utilisées pour les projets de loi étudiés en comité.

101 Article 7-2(5)b) du Règlement. Pour de plus amples renseignements sur la fixation de délais, voir le chapitre 5.

102 Articles 5-7o) et 12-32(1) du Règlement.

103 Article 12-32(3) du Règlement.

104 Article 12-32(4) du Règlement.

105 Article 12-32(5) du Règlement.

entreprendre son examen article par article du projet de loi, suivi de la présentation d'une motion autorisant le président à faire rapport de celui-ci au Sénat. Il se peut qu'un comité plénier soit saisi de plusieurs projets de loi[106]. Dans ce cas, il se penche et vote sur chacun dans l'ordre où ils lui ont été renvoyés. Une fois son travail terminé, le comité plénier cesse d'exister. Il ne peut être ajourné, mais il peut adopter une motion portant que la séance soit levée et que son président demande au Sénat le consentement de siéger de nouveau[107]. Contrairement aux autres comités, un rapport de comité plénier sur un projet de loi n'est habituellement présenté que de vive voix[108].

Étape du rapport

Après avoir terminé l'étude d'un projet de loi, un comité doit présenter au Sénat un rapport avec ses recommandations[109]. Les rapports des comités permanents, spéciaux et du Comité de sélection sont présentés pendant les Affaires courantes, alors que ceux des comités pléniers sont normalement présentés immédiatement après que le comité a levé sa séance[110]. Si un comité recommande des amendements à un projet de loi, son président doit signer ou parapher un exemplaire imprimé de ce dernier où les amendements sont clairement inscrits. Il doit également signer ou parapher le texte des amendements apportés et des articles ajoutés[111]. Si le comité a proposé des amendements ou non, une copie du projet de loi est annexée au rapport que le comité présente au Sénat.

Il existe plusieurs façons pour un comité de faire rapport d'un projet de loi. Il peut :

- Faire rapport du projet de loi sans amendement : Un tel rapport est réputé adopté par le Sénat dès sa présentation, sans débat ni vote. Le Président demande simplement : « Quand lirons-nous ce projet de loi pour la troisième fois? » C'est normalement le sénateur qui parraine le projet de loi qui propose qu'il soit lu une troisième fois à la prochaine séance du Sénat[112]. Un tel rapport peut comprendre en annexe des observations sur le projet de loi.

- Faire rapport du projet de loi avec amendement : Un tel rapport, qui est assorti d'une ou plusieurs propositions d'amendements, doit être examiné par le Sénat à une date ultérieure[113]. Le Président demande : « Quand étudierons-nous ce rapport? ». Le président du comité, ou son délégué, propose que le rapport soit étudié à la prochaine séance s'il s'agit du rapport d'un comité permanent, ou dans deux jours s'il s'agit du rapport d'un comité spécial[114]. Un tel rapport peut comprendre en annexe des observations sur le projet de loi.

- Recommander que le projet de loi ne soit pas étudié davantage[115] : Le comité doit indiquer les raisons d'une telle recommandation dans son rapport, que le Sénat doit par la suite

---

106 *Journaux du Sénat*, 20 juin 1991, p. 200-202; et 2 juillet 1986, p. 1573-1575.
107 Articles 12-32(3)g) et 12-33 du Règlement.
108 Pour de plus amples renseignements sur le comité plénier, voir le chapitre 9.
109 Article 12-23(1) du Règlement.
110 Si un rapport écrit d'un Comité plénier doit être préparé, le dépôt peut avoir lieu à la prochaine séance, au cours des Affaires courantes. Voir, par exemple, *Journaux du Sénat*, 13 juin 2012, p. 1393.
111 Article 12-23(6) du Règlement.
112 Articles 5-5b) et 12-23(2) du Règlement. Voir également la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 28 mars 2001, p. 254-256. En ce qui concerne les modifications du contenu rédactionnel d'un projet de loi qui ne sont pas considérées comme des amendements en bonne et due forme, voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 19 juin 2003, p. 991-993.
113 Articles 12-23(1) et (3) du Règlement.
114 Articles 5-5f) et 5-6(1)e) du Règlement.
115 Article 12-23(5) du Règlement.

examiner[116]. Le Président demande : « Quand étudierons-nous ce rapport? » Le président du comité, ou son délégué, propose que le rapport soit étudié à la prochaine séance s'il s'agit du rapport d'un comité permanent, ou dans deux jours s'il s'agit du rapport d'un comité spécial[117]. Si le Sénat adopte le rapport, le projet de loi meurt et est par la suite rayé du Feuilleton. S'il le rejette, le projet de loi peut passer à l'étape de la troisième lecture[118].

L'étape du rapport permet au Sénat d'examiner et de voter sur les recommandations du comité[119]. Le Sénat doit confirmer toutes les recommandations du comité puisque les amendements ne sont pas automatiquement intégrés au projet de loi dont ce dernier fait rapport. Au cours du débat, le président du comité (ou son délégué) propose l'adoption du rapport et explique son contenu de même que le fondement et l'incidence de tout amendement proposé[120]. Le Sénat doit alors se prononcer sur le rapport en l'adoptant, en le rejetant[121] ou en y apportant des amendements[122]. Le Sénat peut aussi décider de le renvoyer au comité qui en a fait l'étude ou à un autre comité pour un examen plus poussé[123]. Même si c'est possible, le Sénat ne modifie normalement pas un rapport de comité sur un projet de loi, préférant soit l'adopter ou le rejeter, puis apporter d'éventuels amendements à l'étape de la troisième lecture.

La motion d'adoption d'un rapport de comité sur un projet de loi ne constitue pas une motion de fond, car elle se rattache à une question dont le Sénat est déjà saisi[124]. Il s'ensuit que le sénateur qui la présente ne bénéficie pas d'un droit de réplique[125].

Les projets de loi du gouvernement peuvent faire l'objet d'une fixation de délai en vertu des articles 7-1 ou 7-2 du Règlement à l'étape du rapport[126].

Si le Sénat adopte un rapport recommandant des amendements à un projet de loi, le Président demande : « Quand lirons-nous ce projet de loi, tel que modifié, pour la troisième fois? » Le parrain, ou un autre

---

116 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 21 avril 2015, p. 1743-1744; 1er avril, 2015, p. 1723-1724; 20 juin 2013, p. 2712-2713; 30 avril 2013, p. 2195-2196; 22 novembre 2012, p. 1740-1741; 3 février 2011, p. 1181-1182; 25 novembre 2010, p. 1016-1017; et 10 juin 1998, p. 794 et 799-808. Le 13e rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, portant sur le projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), présenté en juin 2007 et adopté par le Sénat, contient une variante de cette recommandation. Il y est recommandé que le projet de loi ne soit pas lu une troisième fois tant que la Cour suprême du Canada ne se sera pas prononcée sur sa constitutionnalité (*Journaux du Sénat*, 12 juin 2007, p. 1645 et 1654-1720 (rapport); et 19 juin 2007, p. 1769 (rapport adopté). Voir aussi la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 1er décembre 2010, p. 1033-1034).

117 Articles 5-5f) et 5-6(1)e) du Règlement.

118 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 31 janvier 1991, p. 2239-2240.

119 Le Président a rendu une décision sur la recevabilité d'amendements contenus dans un rapport de comité (*Journaux du Sénat*, 3 juin 1999, p. 1671-1674; 29 octobre 1998, p. 1018-1021; et 13 juin 1996, p. 378-381).

120 Article 12-23(4) du Règlement. Voir également la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 21 novembre 2001, p. 996-998.

121 Si le Sénat rejette un rapport contenant des propositions d'amendement, celles-ci sont rejetées et le projet de loi non amendé peut passer à la troisième lecture. Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 31 janvier 1991, p. 2239-2240.

122 Pour ce qui est d'amender un rapport de comité, voir les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 19 octobre 2000, p. 936-937; et 9 mai 1995, p. 938. Pour des exemples de modifications apportées à des rapports de comités, voir les *Journaux du Sénat*, 12 juin 2007, p. 1646-1647; 30 mai 2007, p. 1574; 6 novembre 2006, p. 711-712; et 13 avril 2005, p. 718-719.

123 Pour des exemples de motions portant renvoi d'un rapport à un comité, voir les *Journaux du Sénat*, 21 mai 2013, p. 2536-2537; 13 juin 2002, p. 1753; 7 juin 1999, p. 1680-1681; et 18 juin 1998, p. 899. Certaines motions portant renvoi d'un rapport à un comité indiquent simplement qu'on souhaite une « étude plus approfondie », parfois c'est le terme « examen » qui est utilisé, alors que d'autres renferment des instructions.

124 Voir la définition de « motion de fond » sous « motion » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*. Un rapport de comité présenté au Sénat devient une affaire dont ce dernier est saisi. Il est ensuite inscrit à l'ordre du jour pour examen ultérieur.

125 Voir l'article 6-12(1) du Règlement, qui ne prévoit un droit de réplique que pour la deuxième lecture, une motion de fond ou une interpellation, et le sénateur qui fait l'objet d'un rapport présenté aux termes du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*.

126 Pour de plus amples renseignements sur les règles du débat et la fixation de délais à l'étape du rapport, voir le chapitre 5.

sénateur, propose alors que le projet de loi, tel que modifié, soit inscrit à l'ordre du jour pour la troisième lecture à la prochaine séance[127]. Si le Sénat rejette un rapport recommandant des amendements, le Président demande : « Quand lirons-nous ce projet de loi pour la troisième fois? » Dans ce cas, la version du projet de loi inscrit à l'ordre du jour pour la troisième lecture sera la même que celle adoptée en deuxième lecture.

Observations

Qu'il fasse rapport d'un projet de loi avec ou sans amendement, un comité peut aussi présenter des observations sur ce projet de loi. Les comités ont utilisé les observations comme moyen de commenter un large éventail de questions touchant un projet de loi. Cette pratique concorde avec le rôle traditionnel du Sénat en tant que Chambre de second examen. Entre autres, les observations permettent à un comité d'attirer l'attention sur des témoignages reçus sans proposer d'amendements connexes. Elles permettent également de porter des questions importantes à la connaissance du gouvernement. Les observations n'ont aucun poids sur le plan de la procédure. Par conséquent, elles ne font pas l'objet d'un vote du Sénat[128]. Elles sont annexées au rapport après la signature du président du comité et sont publiées dans les *Journaux du Sénat*. Les sénateurs peuvent faire référence aux observations au cours du débat à l'étape du rapport ou de la troisième lecture. Lorsqu'on présente un rapport sur un projet de loi sans amendement, mais avec des observations, ce rapport est réputé adopté sur-le-champ sans débat ni vote[129].

Les observations incluses dans un rapport expriment généralement l'avis de la majorité des membres du comité puisque les rapports minoritaires ne sont pas autorisés en vertu du *Règlement du Sénat*[130]. Bien qu'elles ne soient pas fréquentes, les opinions dissidentes ne sont pas totalement absentes des rapports[131]. Il est arrivé qu'un comité intègre différents points de vue sur un projet de loi dans une série d'observations annexées au rapport. Dans d'autres cas, des opinions divergentes peuvent être exprimées dans plusieurs séries d'observations annexées au rapport avec l'accord du comité[132]. Il n'y a pas de droit automatique de le faire.

Troisième lecture

La troisième lecture constitue la dernière occasion pour examiner un projet de loi, en débattre et y apporter d'autres amendements. Il faut donner un jour de préavis avant de l'entreprendre[133]. Étant donné que le principe du projet de loi a été approuvé à l'étape de la deuxième lecture, le débat en troisième lecture tend à porter davantage sur les aspects techniques du projet de loi de même que sur d'éventuelles questions soulevées pendant l'étude du comité. À l'issue du débat, le Sénat décide s'il donne son approbation finale au projet de loi.

---

127 Article 5-5b) du Règlement.

128 *Journaux du Sénat*, 30 octobre 2006, p. 669-670; et 11 décembre 2002, p. 412-413. Normalement, les observations ne sont pas communiquées à la Chambre des communes. Toutefois, il est arrivé que des observations concernant un projet de loi soient incluses dans un message distinct à la Chambre des communes (*Journaux du Sénat*, 30 mars 1988, p. 2187).

129 Article 12-23(2) du Règlement.

130 Article 12-22(1) du Règlement.

131 À au moins une occasion, au cours du débat en troisième lecture, l'opposition a demandé le consentement de déposer et d'annexer ses observations dissidentes à un rapport de comité (*Journaux du Sénat*, 26 janvier 1993, p. 1699 et 1701-1704). À une autre occasion, l'opposition a été autorisée à déposer un rapport minoritaire (*Journaux du Sénat*, 26 mai 1998, p. 711-712 et 718-723). Enfin, à au moins une occasion, au cours du débat en troisième lecture, un sénateur a obtenu le consentement de déposer ses observations dissidentes à un projet de loi (*Journaux du Sénat*, 12 mai 2005, p. 899).

132 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 11 décembre 2002, p. 412-413. Voir également les *Journaux du Sénat*, 7 octobre 2003, p. 1124-1125; 14 décembre 2001, p. 1145-1147; 10 décembre 2001, p. 1095 et 1103-1105; 31 mai 2001, p. 619 et 626-628; 9 septembre 1999, p. 1835 et 1843-1856; et 3 décembre 1998, p. 1135 et 1154-1155.

133 Article 5-5b) du Règlement.

Le *Règlement du Sénat* ne fixe pas de limite de temps au débat en troisième lecture. Le parrain et le porte-parole du projet de loi peuvent parler pendant au plus 45 minutes chacun. Tous les autres sénateurs disposent d'un temps de parole d'au plus 15 minutes, sauf les leaders du gouvernement et de l'opposition, qui ont un temps de parole illimité, et le leader d'un autre parti reconnu, qui dispose d'au plus 45 minutes[134]. Contrairement au débat en deuxième lecture, le parrain du projet de loi n'a pas le droit de dernière réplique. Les projets de loi du gouvernement peuvent faire l'objet d'une motion de fixation de délai conformément aux articles 7-1 ou 7-2 du Règlement[135].

Amendements à l'étape de la troisième lecture

Plusieurs types d'amendements sont autorisés à l'étape de la troisième lecture, y compris les amendements « motivés » et « de renvoi » décrits dans la section portant sur les amendements à la deuxième lecture. En outre, les amendements rejetés aux étapes du comité ou du rapport peuvent être présentés de nouveau à celle de la troisième lecture[136]. Les motions suivantes peuvent également être présentées à cette étape :

- Renvoi du projet de loi à un comité : Cet amendement est essentiellement identique à la motion de renvoi du projet de loi à un comité après la deuxième lecture[137]. Il peut s'agir du comité qui l'a déjà étudié ou d'un comité différent[138]. Il est possible aussi de donner au comité des instructions précises sur la manière de procéder[139]. Pour de plus amples renseignements sur les motions d'instruction, voir la section intitulée : « Conclusion de l'étape de la deuxième lecture ».

- Amendements de fonds : Ces amendements peuvent être apportés aux articles, au titre ou au préambule d'un projet de loi. Ils peuvent être présentés à l'étape de la troisième lecture sans qu'il soit nécessaire de renvoyer le projet de loi à un comité avec l'instruction de l'amender[140].

Les amendements à l'étape de la troisième lecture peuvent être présentés sans préavis[141] et devraient être disponibles dans les deux langues officielles au moment où ils sont présentés[142].

Tel que discuté au chapitre 5, le Sénat peut, avec consentement, considérer plusieurs amendements à l'étape de la troisième lecture en acceptant de les « regrouper ». Les amendements sont alors débattus ensemble. À la fin du débat, le Sénat se prononce sur les amendements, généralement dans l'ordre où ils ont été présentés. Si aucun n'est adopté, il rend ensuite une décision sur la motion portant la troisième lecture du projet de loi. Si l'un des amendements est adopté, le Sénat décide si le projet de loi tel qu'amendé sera lu une troisième fois. Comme il est possible que certains amendements se recoupent ou soient contradictoires, le fait d'en adopter un peut déterminer si d'une manière ou d'une autre le Sénat se prononcera sur des amendements subséquents[143].

---

134 Article 6-3(1) du Règlement.
135 Pour de plus amples renseignements sur la fixation de délais, voir le chapitre 5.
136 Article 10-5 du Règlement. Voir également la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 2 juillet 1986, p. 1576-1577.
137 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 19 juin 2003, p. 987.
138 Pour des exemples de motions renvoyant un projet de loi à un comité, voir les *Journaux du Sénat*, 25 septembre 2003, p. 1059; 7 mars 2002, p. 1270; 23 octobre 2001, p. 864; 6 mai 1999, p. 1572; et 2 mai 1996, p. 173.
139 Pour des exemples de motions renvoyant un projet de loi à un comité avec des instructions, voir les *Journaux du Sénat*, 27 avril 2004, p. 461; 13 juin 2002, p. 1755; 16 juin 1999, p. 1772; et 16 juin 1998, p. 843.
140 Article 10-5 du Règlement.
141 Articles 5-7a) et 10-5 du Règlement.
142 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 11 mai 1999, p. 1584-1586.
143 Voir la déclaration du Président sur les amendements regroupés, *Journaux du Sénat*, 9 novembre 2006, p. 749.

Après avoir franchi l'étape de la troisième lecture, le projet de loi est réputé avoir été adopté par le Sénat et aucun autre débat ni amendement n'est autorisé[144].

4. MESSAGES ENTRE LES CHAMBRES

C'est au moyen de messages que les deux Chambres communiquent officiellement entre elles au sujet d'un projet de loi[145]. Il incombe au greffier du Sénat de veiller à la transmission des messages destinés à la Chambre des communes et à la réception des messages de cette dernière[146]. Il n'y a aucune limite au nombre de messages que les Chambres peuvent s'échanger sur un projet de loi[147]. Le greffier du Sénat signe tous les messages, y compris les amendements grossoyés, à destination de la Chambre des communes. Les messages envoyés par la Chambre des communes sont lus à haute voix dans la salle du Sénat par le Président à la première occasion[148], puis publiés dans les *Journaux du Sénat*.

Projets de loi adoptés par le Sénat

Après l'adoption par le Sénat d'un projet de loi du Sénat, le greffier appose sa signature sur la dernière page, avec la date d'adoption. Un message demandant à la Chambre des communes d'accepter le projet de loi est imprimé immédiatement sous la signature d'entérinement. Ce message est également signé par le greffier du Sénat. Tout amendement adopté par le Sénat est intégré dans le texte du projet de loi envoyé aux Communes.

Lorsque le Sénat adopte sans amendement un projet de loi des Communes, la dernière page porte la date d'adoption et elle est signée par le greffier du Sénat. Un message distinct est par la suite envoyé à la Chambre des communes pour l'informer que le Sénat a adopté le projet de loi sans amendement[149].

Projets de loi des Communes modifiés par le Sénat

Lorsqu'il modifie un projet de loi des Communes, le Sénat doit le renvoyer à celle-ci afin qu'elle examine et approuve les amendements avant la sanction royale. Dans ce cas, le greffier du Sénat signe la dernière page du projet de loi indiquant la date de son adoption et le nombre d'amendements, ainsi qu'un message demandant à la Chambre des communes d'accepter ces derniers. Les amendements sont également signés par le greffier du Sénat et annexés à la page couverture du projet de loi. Cette copie des amendements constitue les amendements grossoyés.

---

144 Article 10-6 du Règlement.

145 Il arrive que des erreurs techniques constituant tout au plus « des fautes d'impression ou des lapsus évidents » surviennent dans les projets de loi. Selon l'usage, elles peuvent être corrigées par les légistes des deux Chambres (si le projet de loi a été envoyé d'une Chambre à l'autre). Se reporter à la note de service du légiste du Sénat au greffier du Sénat, imprimée dans les *Débats du Sénat*, 19 mai 1988, p. 3448-3449.

146 Article 16-2(1) du Règlement.

147 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 1er octobre 2003, p. 1106-1107. Parmi les exemples récents de projets de loi ayant fait l'objet de nombreux messages, mentionnons : le projet de loi C-2, Loi fédérale sur la responsabilité (39e législature, 1re session); le projet de loi C-10, Loi modifiant le Code criminel (cruauté envers les animaux et armes à feu) et la Loi sur les armes à feu (37e législature, 2e session); et le projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets et prévoyant certaines dispositions connexes (33e législature, 2e session).

148 Article 16-2(2) du Règlement.

149 Pour de plus amples renseignements sur les messages touchant les projets de loi de crédits, consulter la section consacrée aux projets de loi de finances.

La Chambre des communes peut approuver les amendements du Sénat, les désapprouver ou les amender de nouveau. Si elle les approuve, un message à cet effet est envoyé au Sénat et le projet de loi passe à l'étape de la sanction royale. Si la Chambre des communes désapprouve les amendements du Sénat, ce dernier peut ou non insister pour qu'ils soient maintenus. Si la Chambre des communes amende de nouveau les amendements du Sénat, ce dernier peut approuver ou désapprouver les nouveaux amendements. Lorsqu'il a pris une décision finale, le Sénat envoie à la Chambre des communes un message pour l'en informer. Le greffier du Sénat signe la dernière page du projet de loi indiquant la date de la décision ainsi que les amendements sur lesquels le Sénat insiste, ceux sur lesquels il n'insiste pas, ceux qu'il amende de nouveau, etc. Si le Sénat insiste pour conserver des amendements que la Chambre des communes a rejetés, il envoie un message distinct exposant les raisons de son insistance[150].

Projets de loi du Sénat modifiés par la Chambre des communes

Lorsqu'il reçoit un message de la Chambre des communes qui propose des amendements à l'un de ses projets de loi, le Sénat peut étudier ces amendements sur-le-champ ou à une date ultérieure[151]. Dans le cadre de son examen du message, le Sénat peut décider de le renvoyer de même que le projet de loi à un comité pour que celui-ci en fasse l'étude et présente un rapport.

Le Sénat dispose de trois options principales pour traiter des amendements. Il peut approuver, désapprouver ou amender de nouveau les amendements. Il peut aussi accepter certains amendements, en rejeter d'autres et en amender d'autres une nouvelle fois. Lorsqu'il a pris une décision finale, le Sénat envoie un message à cet effet à la Chambre des communes. Le greffier du Sénat signe la dernière page du projet de loi indiquant la date de la décision ainsi que les amendements sur lesquels le Sénat insiste, ceux sur lesquels il n'insiste pas, ceux qu'il amende de nouveau, etc. S'il désapprouve les amendements apportés par la Chambre des communes à l'un de ses projets de loi, le Sénat envoie aussi avec le projet de loi un message distinct exposant les raisons de son désaccord[152]. Si d'autres amendements sont présentés aux amendements de la Chambre des communes, le greffier du Sénat les signe et ils sont annexés à la page couverture du projet de loi.

5. CONFÉRENCES LIBRES

En cas d'impasse, comme solution de rechange aux messages pour le règlement des différends entre les deux Chambres, le *Règlement du Sénat* prévoit la tenue d'une conférence libre. Bien qu'il soit possible de recourir à ce mécanisme pour différentes raisons, dans la pratique canadienne il a toujours servi à négocier une entente au sujet d'amendements apportés à un projet de loi par l'une des Chambres et refusés par l'autre[153].

Dès 1867, le *Règlement du Sénat* contenait une disposition sur la tenue de conférences entre les Chambres. Toutefois, le caractère peu commode de ces réunions les fit vite tomber en désuétude[154]. En 1903, la première conférence libre eut lieu et en 1906, les deux Chambres adoptèrent des résolutions pour

---

150 En vertu de l'article 16-3(3) du Règlement, « [l]e Sénat confie à un comité la rédaction de l'exposé des motifs ».

151 Article 5-7h) du Règlement.

152 Article 16-3(2) du Règlement. L'article 16-3(3) prévoit qu'un comité rédigera les raisons du désaccord.

153 Pour avoir une liste des autres questions pour lesquelles une conférence peut s'avérer souhaitable, voir Bourinot, p. 274-275.

154 Il n'y a eu que deux conférences dans l'histoire du pays, toutes deux en 1903. Par la suite, les conférences ont toutes été libres. Pour de plus amples renseignements sur la distinction entre une conférence et une conférence libre, se reporter à Bourinot, p. 274-280.

faire en sorte que toute conférence entre elles soit sous forme libre[155]. Dans une conférence libre, les délégués (c'est-à-dire les représentants du Sénat et de la Chambre des communes) « sont libres de présenter des arguments, de formuler des objections et d'en réfuter, en résumé, d'user de toute leur persuasion et dialectique pour négocier une entente entre les deux Chambres[156] ». Essentiellement, les délégués sont libres de faire valoir leur position sans restriction, sauf pour ce qui est des instructions générales données par la Chambre qu'ils représentent.

Entre 1903 et 1947, 14 conférences libres ont été organisées. Aucune n'a été convoquée depuis[157]. Dans presque tous les cas, elles se sont déroulées à la fin d'une session, vraisemblablement parce que c'était un moyen de régler les questions urgentes[158].

6. SANCTION ROYALE

Lorsque les deux Chambres se sont entendues sur une version identique d'un projet de loi, celui-ci peut recevoir la sanction royale. C'est le gouverneur général, ou son suppléant, qui accorde la sanction royale à l'occasion d'une cérémonie dans la salle du Sénat ou au moyen d'une déclaration écrite[159].

Un projet de loi devient loi au moment de la sanction royale. Il entre aussi en vigueur le jour de la sanction royale, sauf s'il contient une disposition énonçant que la loi ou une de ses parties entrera en vigueur à une date précise ou le jour fixé par décret du gouverneur en conseil[160].

Après l'octroi de la sanction royale, le Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre attribue un numéro de chapitre au projet de loi et en envoie le parchemin au légiste du Sénat, qui le fait parvenir à la résidence du gouverneur général pour la signature. Tous les projets de loi sont signés par le gouverneur général même si la sanction a été octroyée par l'un de ses suppléants. Une fois signé, un projet de loi est renvoyé au greffier du Sénat qui, en tant que greffier des Parlements, le fait déposer dans les archives. Le greffier fait aussi parvenir à la *Gazette du Canada* une lettre indiquant que certains projets de loi ont reçu la sanction royale. La lettre ainsi que la liste des projets de loi sanctionnés sont publiées dans le numéro suivant de la *Gazette du Canada*. La Partie III de la *Gazette du Canada* renferme une série de lois adoptées par le Parlement au cours d'un exercice donné et classées selon le numéro de chapitre. Les annuelles sont publiées par le ministère de la Justice et sont aussi accessibles en ligne.

7. EXAMEN PRÉALABLE D'UN PROJET DE LOI

Au cours des années 1970, une importante contribution du Sénat au processus législatif fut l'« examen préalable » de projets de loi encore à l'étude à la Chambre des communes. Permettant le renvoi de la teneur d'un projet de loi à un comité du Sénat en vue d'un examen général[161], cette procédure est parfois

155 Voir les articles 16-3(4), (5) et (6) du Règlement.

156 Bourinot, p. 279.

157 La dernière conférence libre a eu lieu le 14 juillet 1947. En 1987, une motion a été présentée, qui n'a pas été adoptée, demandant au Leader du gouvernement au Sénat de vérifier si ses collègues du Cabinet consentiraient à tenir une conférence sur le projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets et prévoyant certaines dispositions connexes. En 1990, une motion d'amendement réclamant la tenue d'une conférence sur le projet de loi C-21, Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage et la Loi sur le ministère et sur la Commission de l'emploi et de l'immigration, a été présentée. Les motions n'ont pas été adoptées (*Journaux du Sénat*, 18 novembre 1987, p. 1570, et 22 mai 1990, p. 991).

158 Pour de plus amples renseignements sur les conférences libres, voir Armitage, « Les conférences parlementaires », p. 29-30.

159 La procédure de sanction royale est expliquée au chapitre 3.

160 *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 5.

161 Article 10-11 du Règlement.

appelée « formule Hayden », au nom du sénateur Salter Hayden qui en fut l'inspirateur[162]. Au cours du processus d'examen préalable, le Sénat peut proposer des modifications au ministre responsable du projet de loi, lequel peut à son tour proposer des amendements à la Chambre des communes[163]. Lorsqu'un tel projet de loi arrive au Sénat, la tâche de l'étudier en détail ou d'y apporter des amendements est considérablement réduite, voire éliminée, de sorte qu'il peut être adopté plus rapidement[164]. Cette pratique permet au Sénat d'examiner plus attentivement les mesures proposées et d'examiner plusieurs projets de loi dans un court laps de temps.

D'octobre 1970 à octobre 1988, le Sénat a soumis 143 projets de loi au processus de l'examen préalable. L'examen préalable avait alors été pratiquement abandonné car il était généralement perçu que « le Sénat est un organe législatif, et non consultatif, et il devrait intervenir à la suite de la Chambre des communes et non concurremment[165] ». La pratique a repris brièvement entre 1991 et 1993, période où neuf projets de loi ont fait l'objet d'une telle étude, et a de nouveau été utilisée plus fréquemment dans les dernières années[166].

Ces dernières années, le Sénat a adopté une pratique qui permet, dans le cas de projets de loi complexes, d'en renvoyer la teneur de différentes parties à des comités différents, en plus de renvoyer la teneur du projet de loi complet à un seul comité. Le Sénat a agi ainsi dans le cas de projets de loi d'exécution du budget. De cette façon, des comités peuvent traiter d'éléments en rapport avec leurs mandats, mais un seul comité (jusqu'à maintenant, le Comité des finances nationales) garde une vue de l'ensemble du projet de loi[167].

8. PROJETS DE LOI DE FINANCES

L'expression « projet de loi de finances » désigne généralement les mesures législatives visant à lever des crédits ou des impôts. La Constitution stipule que ces projets de loi doivent « originer dans la Chambre des Communes[168] » et qu'il ne sera pas loisible à cette Chambre d'adopter un projet de loi de finances « qui n'aura pas, au préalable, été recommandé à la chambre par un message du gouverneur-général[169] ». Malgré ces restrictions, le Sénat a quand même un important rôle à jouer dans l'examen des projets de loi qui lèvent des crédits ou des impôts.

---

162 Nommé au Sénat en 1940, le sénateur Salter Hayden a pris sa retraite en 1983. Il a présidé le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce pendant 30 ans.

163 Il est arrivé qu'un projet de loi soit retiré et remplacé par un tout nouveau projet de loi à la Chambre des communes. Pour de plus amples détails sur l'examen préalable, voir Thomas, p. 221-222.

164 Pour un exemple d'un projet de loi lu une deuxième fois le même jour où il a été déposé au Sénat et fondé en partie sur une étude préalable, voir le projet de loi C-55, Loi modifiant le Code criminel, dans les *Débats du Sénat*, 21 mars 2013, p. 3532. Pour un exemple de projet de loi rapporté sans amendement parce qu'il avait fait l'objet d'une étude préalable, voir le rapport du Comité des banques et du commerce sur le projet de loi C-132, Loi prévoyant l'examen et l'appréciation des prises de contrôle d'entreprises commerciales canadiennes par certaines personnes et ceux de la création, par certaines personnes, d'entreprises nouvelles au Canada (*Journaux du Sénat*, 12 décembre 1973, p. 450-451).

165 Franks, p. 124-125.

166 Voir le document « Pré-étude par le Sénat de projets de loi émanant de la Chambre des communes : 1970 à aujourd'hui », préparé par la Bibliothèque du Parlement : http://www.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/HouseOfCommons/Legislation/PreStudyBySenate.aspx?Language=F (consulté le 9 février 2015).

167 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 30 octobre 2014, p. 1304-1307; 9 avril 2014, p. 751-752; 5 novembre 2013, p. 136-137; 30 octobre 2012, p. 1672; et 3 mai 2012, p. 1227-1228. Dans certains de ces cas les rapports des comités qui ont étudié la teneur d'éléments précis des projets de loi ont été renvoyés de façon automatique au Comité des finances nationales, lui permettant d'en tenir compte dans son étude de la teneur de tout le projet de loi en question.

168 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 53.

169 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 54.

Bien que le Sénat ne soit pas autorisé à hausser des crédits ou des impôts, la situation est différente en ce qui concerne les réductions[170]. Le Sénat et la Chambre des communes ont cependant des points de vue divergents à cet égard.[171] En 1918, le Sénat a formé un comité spécial afin « de déterminer les droits que possède le Sénat au sujet des lois de finances, et d'étudier la question de savoir si l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, accorde – et dans quelle mesure – ou nie au Sénat le droit de modifier un projet de loi incluant des clauses relatives aux finances de l'État (projet de loi de subsides)[172] ». Le rapport de ce comité[173], souvent appelé « Rapport Ross », a été adopté en mai 1918. L'une de ses principales conclusions était que le Sénat avait le pouvoir de modifier les projets de loi de finances portant affectation de crédits ou prélevant un impôt en réduisant les sommes inscrites, mais qu'il ne pouvait accroître ces sommes sans le consentement de la Couronne. D'après le mémorandum contenu dans le Rapport Ross, les articles 53 et 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi que les articles qui définissent le pouvoir exécutif constituent les seules limites imposées au Sénat concernant les projets de loi de finances. Le mémorandum précise également que : « [s]ous tous les autres rapports, la loi laisse des pouvoirs coordonnés à ceux de la Chambre des communes pour amender ou rejeter ces bills[174] ». Le mémorandum n'acceptait pas l'argument souvent entendu selon lequel le Sénat devrait suivre la pratique de la Chambre des lords britannique et ne pas modifier un projet de loi de finances[175].

La présente section traite de questions reliées à la recommandation royale, pour ensuite traiter des projets de loi de crédits et ceux d'exécution du budget.

Projets de loi exigeant une recommandation royale

En vertu de la Constitution, tous les projets de loi qui prévoient l'affectation de fonds publics doivent être accompagnés d'une recommandation royale, exigence que contient également le *Règlement du Sénat*[176]. La recommandation royale est un message du gouverneur général à la Chambre des communes[177] que seul un ministre peut obtenir. Elle est nécessaire pour tout vote, résolution, adresse ou projet de loi qui autorise des dépenses publiques.

> Dans le régime canadien, seule la Couronne peut engager des dépenses publiques et le Parlement peut seulement autoriser les dépenses recommandées par le gouverneur général. Cette prérogative, appelée « initiative financière de la Couronne », est la pierre d'assise du système de la responsabilité ministérielle et prend la forme d'une « recommandation royale ». Par cette prérogative, le gouvernement a l'obligation de présenter un Budget complet et d'indiquer comment les fonds seront dépensés, et il est également responsable de l'utilisation effective de ces fonds[178].

---

170 Il est arrivé à plusieurs reprises que le Sénat amende des projets de loi d'imposition et de taxation. Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 13 mars 1997, p. 1119; 14 juin 1990, p. 1136; 14 juin 1961, p. 504-505; et 14 juillet 1960, p. 648.

171 O'Brien and Bosc, pp. 837-839.

172 *Journaux du Sénat*, 15 mai 1918, p. 193.

173 *Journaux du Sénat*, 15 mai 1918, p. 193-204.

174 *Journaux du Sénat*, 15 mai 1918, p. 198.

175 *Journaux du Sénat*, 15 mai 1918, p. 198. Pour une analyse plus détaillée de la position du Sénat à l'égard des projets de loi de crédits et d'imposition et de taxation, voir Hopkins, p. 320-325. Pour une analyse et une critique de la position du Sénat, voir Driedger, p. 25-46.

176 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 54; et l'article 10-7 du Règlement.

177 Le texte de la recommandation royale est publié à l'intérieur de la page couverture du projet de loi, au-dessus du résumé. Voir l'annexe A du présent chapitre pour un exemple.

178 O'Brien et Bosc, p. 831.

La question demandant si un projet de loi d'intérêt public du Sénat ou si un amendement du Sénat à un projet de loi du gouvernement nécessite une recommandation royale a parfois été soulevée, et les Présidents ont rendu des décisions à cet égard[179]. Selon une décision du Président datant du 24 février 2009,

> … 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 … 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.
>
> …
>
> Lorsque la situation est ambiguë, certains Présidents du Sénat ont préféré supposer que la question était recevable, à moins d'indication contraire ou jusqu'à preuve du contraire. Ce parti pris en faveur du débat, sauf lorsque la question est clairement irrecevable, est essentiel au maintien du rôle du Sénat en tant que chambre de discussion et de réflexion.
>
> Reste qu'il est clair qu'un projet de loi portant affectation de fonds publics ne peut pas être présenté au Sénat. [L]'article [10-7] du Règlement dit que « Le Sénat ne doit pas procéder à l'étude » d'un tel projet de loi. Par conséquent, lorsqu'il est établi qu'un projet de loi du Sénat contrevient à l'article [10-7] du Règlement, il n'est pas possible d'apporter des amendements susceptibles de corriger la situation, car ce projet de loi ne peut plus être examiné. La recommandation royale est donc tout à fait différente du consentement royal, qui concerne l'exigence, pour le gouverneur général, de faire savoir au Parlement qu'il y a entente pour qu'un projet de loi touchant les prérogatives de la Couronne soit étudié[180].

---

179 Pour des décisions récentes sur la recevabilité de projets de loi, voir les *Journaux du Sénat*, 10 mars 2011, p. 1296-1297; 1er décembre 2009, p. 1516-1517; 5 mai 2009, p. 562-564; 24 février 2009, p. 124-130; 27 mai 2008, p. 1086-1089; 20 février 2007, p. 1095-1098; 11 mai 2006, p. 144-146; 14 juin 2005, p. 996-998; 22 octobre 2003, p. 1184-1186; et 18 septembre 2003, p. 1033. Pour des décisions récentes sur la recevabilité d'amendements à des projets de loi, voir les *Journaux du Sénat*, 13 juin 2003, p. 946-947; 29 octobre 1998, p. 1018-1021; 31 mai 1990, p. 1069-1071; et 20 février 1990, p. 710-711.

180 *Journaux du Sénat*, 24 février 2009, p. 125-126. Un argument similaire a été fait dans une autre décision du Président, *Journaux du Sénat*, 16 avril 2013, p. 2075-2076.

En plus des critères énoncés ici, certains Présidents ont déterminé dans leurs décisions qu'un projet de loi nécessitant normalement une recommandation royale demeure recevable si une disposition de ce projet de loi précise clairement que la loi n'entrera en vigueur que lorsque le Parlement aura attribué les fonds nécessaires[181]. Les projets de loi n'occasionnant que des petites dépenses d'ordre administratif ou des légères inconvénients, plus particulièrement si elles sont liées de près à l'objet d'une loi en vigueur, peuvent ne pas nécessiter de recommandation royale[182]. Un projet de loi réduisant les recettes publiques ou une taxe ne nécessite pas de recommandation royale[183]. Un projet de loi ayant pour effet d'accroître les responsabilités ou les responsabilités éventuelles du gouvernement peut toutefois nécessiter une recommandation royale[184].

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'est penché sur la question des recommandations royales et a fait rapport à ce sujet en 1991[185]. Selon le comité, la recommandation royale était devenue vague et s'employait arbitrairement, sans le secours de lignes directrices claires. La pratique courante consiste à utiliser une formule générique sans préciser quels articles du projet de loi comportent l'affectation de fonds publics[186].

Projets de loi de crédits

Le projet de loi de crédits se rattache au budget principal ou à un budget supplémentaire des dépenses[187], ou donne des crédits provisoires[188]. Il autorise le retrait de fonds publics du Trésor, conformément au budget des dépenses, pour les opérations du gouvernement. L'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* définit le « crédit » comme étant l'« [a]utorisation donnée par le Parlement d'effectuer des paiements sur le Trésor ». Dans le même article, le Trésor est défini comme étant « [l]e total des fonds publics en dépôt au crédit du receveur général ».

Les projets de loi de crédits ne peuvent être déposés que par un ministre à la Chambre des communes. La Constitution ne permet pas le dépôt au Sénat de projets de loi de crédits ou d'imposition et de taxation[189], mais tous les projets de loi de cette nature doivent être examinés et adoptés par les deux Chambres.

---

181 Voir les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 5 mai 2009, p. 564; et 27 mai 2008, p. 1086-1088. Voir également Beauchesne, 6e éd., ¶611, p. 191. Par le passé, le Sénat a aussi eu recours à une autre méthode, à savoir imprimer en italiques ou en rouge les dispositions portant affectation de crédits, pour rendre possible le dépôt au Sénat d'un projet de loi exigeant normalement une recommandation. Il était entendu alors que les dispositions en question ne faisaient pas partie du projet de loi et qu'elles seraient omises en comité. La Chambre des communes veillait ensuite à les réinsérer dans le projet de loi sous la forme d'un amendement, assorti d'une recommandation royale, que le Sénat allait par la suite adopter. Voir, par exemple, à ce sujet, Bourinot, p. 493; et Kuntz, p. 203-204. La dernière fois où ce processus a été utilisé pour déposer un projet de loi au Sénat remonte à 1990, mais la Chambre des communes n'a finalement pas adopté la mesure législative proposée.

182 Voir les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 1er décembre 2009, p. 1516-1517; et 24 février 2009, p. 128-129. Voir également Erskine May, 24e éd., p. 752.

183 Voir, par exemple, la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 24 février 2009, p. 128-129. Voir également O'Brien et Bosc, p. 834; Beauchesne, 6e éd., ¶603, p. 191; et Erskine May, 24e éd., p. 767-768.

184 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 5 mai 2009, p. 562-563.

185 Voir *Journaux du Sénat*, 13 février 1990, p. 568-579. Le rapport du comité a été adopté le 29 mai 1990 (voir les *Journaux du Sénat*, p. 1029).

186 La formule actuelle est : « Son Excellence le gouverneur général recommande à la Chambre des communes l'affectation de deniers publics dans les circonstances, de la manière et aux fins prévues dans une mesure intitulée [titre du projet de loi] » (O'Brien et Bosc, p. 734, note 126).

187 « Le budget des dépenses représente les plans de dépense de tout l'appareil gouvernemental; il comprend le budget principal des dépenses, déposé une fois l'an, et les budgets supplémentaires des dépenses, déposés au besoin » (O'Brien et Bosc, p. 914, note 4.)

188 Les crédits provisoires sont les fonds nécessaires pour couvrir les dépenses du gouvernement entre le début de l'année fiscale (1er avril) et l'adoption du projet de loi de crédits pour l'année fiscale en question, qui a lieu habituellement en juin.

189 *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 53.

Examen d'un projet de loi de crédits par le Sénat

En règle générale, les projets de loi de crédits ne sont examinés qu'aux étapes de la deuxième et de la troisième lecture au Sénat et, à l'occasion, ils ont été adoptés en une seule séance, avec le consentement du Sénat[190]. Habituellement, ils ne sont pas renvoyés à un comité pour examen, bien qu'ils puissent l'être[191]. Cela tient surtout au fait que le Comité sénatorial permanent des finances nationales effectue normalement, mais pas toujours[192], un examen en profondeur des dépenses prévues au budget des dépenses du gouvernement fédéral[193]. Après avoir entendu le président du Conseil du Trésor et d'autres responsables ministériels, le comité prépare habituellement plusieurs rapports provisoires sur des questions particulières liées au budget des dépenses ainsi qu'un rapport final. Au moins un de ces rapports est typiquement débattu et adopté par le Sénat avant que celui-ci n'adopte le projet de loi de crédits. Le Président a expliqué que ni le Comité des finances nationales ni le Sénat n'adoptent le budget des dépenses en tant que tel; le comité se penche sur les dépenses prévues au budget des dépenses, tandis que le Sénat peut examiner les rapports du comité sur le sujet[194]. En outre, le Sénat peut adopter un projet de loi de crédits sans avoir adopté au préalable le rapport du comité sur les dépenses prévues au budget des dépenses[195].

En ce qui concerne les projets de loi de crédits, l'article 10-8 du Règlement énonce : « Il est interdit d'amender un projet de loi de crédits par adjonction d'un article qui est étranger à l'objet de ce projet de loi ». En vigueur depuis 1867, cet article interdit l'ajout à un projet de loi d'éléments sans rapport avec son objet et sa portée[196]. Il n'y a aucun cas connu où cet article du Règlement a été invoqué.

Après avoir adopté un projet de loi de crédits, le Sénat envoie un message à la Chambre des communes, mais, contrairement à ce qui se passe pour tous les autres projets de loi, ce message ne fait généralement pas allusion au fait que le Sénat l'a adopté sans amendement. Il indique simplement que le Sénat a adopté le projet de loi. Cela s'explique par la pratique de longue date en vertu de laquelle le Sénat ne modifie que très rarement les projets de loi de crédits[197].

---

190 Voir des exemples dans les *Journaux du Sénat*, 15 décembre 2009, p. 1678 et 1681; et 13 mars 2008, p. 709-710.

191 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 25 mars 2004, p. 373; 25 mars 1993, p. 1846; et 26 mars 1987, p. 415.

192 Par exemple, il n'y a pas eu de rapport sur les dépenses prévues au budget des dépenses relativement au projet de loi C-45, Loi de crédits n° 2 pour 1998-1999, ni sur ceux relativement aux projets de loi C-22, Loi de crédits n° 1 pour 1996-1997, et C-56, Loi de crédits n° 2 pour 1996-1997.

193 Il y a lieu de noter que le budget des dépenses lui-même n'est pas renvoyé au comité. Le comité est uniquement autorisé à étudier les dépenses prévues au budget, et en aucun temps le comité ou le Sénat n'adopte le budget des dépenses. Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 16 décembre 2011, p. 794-796.

194 Décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 16 décembre 2011, p. 794-796; et 9 décembre 2002, p. 370-371. La décision de 2011 indique qu'il serait conforme au Règlement que le rapport soit déposé (voir le chapitre 9 pour savoir ce qui différencie un rapport « présenté » d'un rapport « déposé »).

195 Voir, par exemple, le projet de loi C-9, Loi de crédits n° 2 pour 2011-2012, qui a été adopté avant que le rapport correspondant ne soit présenté au Sénat (*Journaux du Sénat*, 26 juin 2011, p. 157). Aussi, les sénateurs ont voté sur les projets de loi C-49, Loi de crédits n° 4 pour 2006-2007, et C-50, Loi de crédits n° 1 pour 2007-2008, à l'étape de la deuxième lecture, et ce, avant que les rapports correspondants n'aient été adoptés. Voir les *Journaux du Sénat*, 27 mars 2007, p. 1212-1213. Cette situation s'est aussi présentée à quelques reprises par le passé. Par exemple, au cours des exercices 1995-1996, 1996-1997 et 1997-1998, le Sénat n'a pas adopté de rapport du comité portant sur les dépenses prévues dans le Budget principal des dépenses. Un certain nombre des projets de loi de crédits provisoires avaient auparavant été adoptés, sans toutefois que le Sénat n'ait adopté de rapport du Comité des finances nationales sur les dépenses connexes prévues au budget des dépenses.

196 Bourinot, p. 290.

197 En 1989, le Sénat a proposé un amendement au projet de loi C-14, Loi de crédits n° 1 pour 1989-1990. Toutefois, devant le rejet de l'amendement par la Chambre des communes, le Sénat n'a pas insisté et le projet de loi non amendé a reçu la sanction royale (*Journaux du Sénat*, 11 mai 1989, p. 92-93; et 17 mai 1989, p. 107-108).

Projets de loi d'exécution du budget

Le gouvernement initie toujours le processus budgétaire à la Chambre des communes. Ce processus se divise en deux grands segments. Le premier consiste en la présentation des politiques financières, économiques et sociales du gouvernement dans l'exposé budgétaire. Le deuxième consiste en la présentation de motions de voies et moyens[198] à la Chambre des communes, et de projets de loi connexes aux fins de l'exécution du budget.

Après une préparation et des consultations pré-budgétaires, le ministre des Finances prononce l'exposé budgétaire à la Chambre des communes. Les sénateurs peuvent y assister dans la tribune du Sénat à la Chambre des communes. Ce discours a lieu normalement une fois par année et il présente la situation financière du gouvernement de même que la conjoncture économique du pays. Il annonce aussi les priorités et initiatives stratégiques des années à venir.

Une fois qu'une motion portant adoption de la politique budgétaire du gouvernement a été adoptée en principe par la Chambre des communes, l'exposé budgétaire est habituellement suivi d'un ou de plusieurs projets de loi d'exécution du budget. Ceux-ci établissent ou modifient les structures, programmes, services et autres mesures annoncés dans le budget. Si de nouvelles mesures fiscales ou des modifications au régime d'imposition sont requises, un projet de loi d'exécution du budget sera précédé d'une ou de plusieurs motions de voies et moyens à la Chambre des communes. Il y a lieu de distinguer entre un projet de loi d'exécution du budget et un projet de loi de crédits. Le premier met en œuvre des mesures contenues dans le budget, tandis que le second traite des dépenses législatives et non législatives requises pour le bon fonctionnement du gouvernement, affectant des fonds aux structures, programmes et services existants.

Le Sénat ne se prononce pas sur l'exposé budgétaire et ne vote pas non plus sur les motions de voies et moyens. Il est toutefois d'usage, sans être obligatoire, que le gouvernement dépose au Sénat les documents budgétaires (comme l'exposé budgétaire ainsi que les notes de préparation connexes) après la présentation de l'exposé budgétaire à la Chambre des communes[199]. Il est d'usage également de faire une interpellation afin d'attirer l'attention du Sénat sur le budget[200]. L'interpellation offre aux sénateurs l'occasion de débattre des points forts et des points faibles du budget. Comme pour toutes les autres interpellations, aucun vote ne s'ensuit à la fin du débat.

Il n'y a pas de règle ou pratique particulière régissant l'examen d'un projet de loi d'exécution du budget autre que celle qui s'applique à tous les projets de loi d'intérêt public. Puisque la convention sur la confiance ne s'applique jamais au Sénat, le gouvernement ne peut pas tomber si un projet de loi d'exécution du budget y est rejeté. Lorsqu'il reçoit un tel projet de loi de la Chambre des communes, le Sénat en débat et le renvoie à un comité pour une étude détaillée après la deuxième lecture[201]. Des

---

198 Une motion de voies et moyens est une « [m]otion visant à imposer une nouvelle taxe ou un nouvel impôt, à maintenir une taxe ou un impôt qui expire, à augmenter le taux d'une taxe ou d'un impôt existant ou à élargir à une nouvelle catégorie de contribuables le champ d'application d'une taxe ou d'un impôt. Lorsqu'elle est adoptée, une motion de voies et moyens devient un ordre de la Chambre en vue du dépôt d'un projet ou de projets de loi de voies et moyens fondé sur les dispositions de ladite motion » (*Vocabulaire de procédure parlementaire* de la Chambre des communes, disponible à http://www.parl.gc.ca/About/House/Glossary/glossary-f.html#m, consulté le 9 février 2015).

199 Voir, par exemple, le dépôt de documents relatifs au budget du 11 février 2014, *Journaux du Sénat*, 13 février 2014, p. 425.

200 Voir, par exemple, le préavis d'interpellation relatif au budget du 11 février 2014, *Débats du Sénat*, 13 février 2014, p. 960.

201 Des projets de loi d'exécution du budget sont typiquement renvoyés au Comité sénatorial permanent des finances nationales. La teneur du projet de loi est souvent étudiée par le Comité des finances nationales avant que le projet de loi soit présenté au Sénat, ce qui permet de l'adopter rapidement une fois qu'il arrive de la Chambre des communes. D'autres comités peuvent être chargés d'étudier certaines parties du projet de loi, et leurs rapports ultérieurs au Sénat ont, dans certains cas, été renvoyés au Comité des finances nationales (voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 30 octobre 2012, p. 1672).

amendements ont déjà été présentés à des projets de loi d'exécution du budget au Sénat[202]. Par ailleurs, le Sénat a déjà rejeté à au moins une occasion un tel projet de loi[203].

9. CONSENTEMENT ROYAL

Le consentement royal est l'acceptation par la Couronne du fait que le Parlement étudie un projet de loi qui touche les prérogatives, les revenus héréditaires, la propriété personnelle ou les intérêts du souverain. Les projets de loi qui nécessitent le consentement royal ne peuvent être adoptés s'ils ne reçoivent pas ce consentement avant le vote à l'étape de la troisième lecture.

La question de savoir si un projet de loi requiert le consentement royal a fait l'objet de plusieurs décisions du Président[204]. En mars 2011, le Président a rendu une décision importante sur le consentement royal[205] dans laquelle il fait mention de ce qui suit :

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

Dans sa décision, le Président a également établi la distinction entre le consentement royal, la recommandation royale et la sanction royale :

> La recommandation royale autorise la dépense de fonds publics. Il s'agit d'un message du gouverneur général approuvant la dépense de fonds publics proposée par un projet de loi, message qui est transmis à la Chambre des communes par un ministre. Pour sa part, la sanction royale est la dernière étape du processus législatif qui permet à un projet de loi ayant été adopté par les deux chambres du Parlement d'acquérir force de loi, le gouverneur général ou son suppléant l'approuvant en personne lors d'une cérémonie ici, au Sénat, ou par déclaration écrite. Le consentement royal est tout à fait différent. Il s'agit plutôt d'une exigence à respecter en matière de procédure lorsqu'un projet de loi examiné par le Parlement touche les intérêts de la souveraine, c'est-à-dire de la reine comme telle ou du gouverneur général qui agit en son nom. D'après *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, les précédents au Canada indiquent que le consentement royal est nécessaire « pour reporter, aliéner ou céder des droits de propriété de la Couronne, ou pour renoncer à l'une de ses prérogatives.

Le Président a stipulé que même si un projet de loi nécessite le consentement royal, le Sénat peut continuer de l'examiner et d'en débattre aux étapes de la deuxième lecture, de l'étude en comité et du rapport, de même qu'à la troisième lecture. En outre, le consentement royal peut être signifié en tout temps au cours des délibérations, et ce, jusqu'à ce que la question soit mise aux voix à la troisième lecture. Mais s'il n'a pas été signifié avant la fin des travaux à cette dernière étape, le Président ne peut mettre la question aux voix[206].

---

202 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 8 juillet 2010, p. 733; 8 décembre 2009, p. 1550-1551; et 21 juin 2007, p. 1817-1819.

203 Voir les *Journaux du Sénat*, 10 juin 1993, p. 2183-2184.

204 Voir, par exemple, les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 21 mars 2011, p. 1336-1341; 26 février 2008, p. 579-580; 8 mars 2005, p. 544-547; 17 novembre 2004, p. 176-178; 24 septembre 2003, p. 1048-1050; 7 mai 2002, p. 1586-1587; 25 octobre 2001, p. 887-891; et 14 juin 2001, p. 734-735.

205 *Journaux du Sénat*, 21 mars 2011, p. 1336-1341. Voir aussi la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 25 octobre 2001, p. 887-891.

206 Voir les *Journaux du Sénat*, 21 mars 2011, p. 1337; et 17 novembre 2004, p. 176-178.

Le consentement royal peut être signifié dans l'une ou l'autre Chambre. Dans le système canadien, c'est presque toujours un ministre qui le fait à la Chambre des communes. Toutefois, il est arrivé à au moins deux reprises qu'il soit signifié par le Leader du gouvernement au Sénat[207].

10. NOUVEAU PROJET DE LOI AVEC LE MÊME OBJET AU COURS DE LA MÊME SESSION

Le *Règlement du Sénat* dispose que lorsqu'un projet de loi du Sénat a été adopté ou rejeté, aucun autre ayant le même objet ne peut être déposé au cours de la même session[208]. Cette règle s'applique uniquement aux projets de loi du Sénat et non à ceux initiés à la Chambre des communes[209], ce qui explique que l'article 10-9 du Règlement n'a été que rarement invoqué. La plupart du temps, c'est plutôt l'article 5-12 du Règlement (celui ayant trait à une question déjà résolue pendant la même session) qui est invoqué dans ces circonstances. Pour ce qui est des projets de loi, il n'est pas toujours facile de dire quand la règle de la question résolue s'applique, en particulier s'il s'agit d'articles identiques. Dans plusieurs décisions, la présidence a tenté d'apporter des éclaircissements et, à une occasion, le projet de loi a dû être retiré[210]. Dans d'autres cas, les travaux ont pu se poursuivre par le motif que la pratique a évolué au fil des ans en fonction de la durée plus longue des sessions. Par conséquent, il doit maintenant exister une grande similarité entre deux affaires avant que la seconde ne soit jugée irrecevable[211]. À au moins une occasion, le Sénat a permis avec le consentement, le retrait d'un projet de loi d'intérêt public afin que le leader du gouvernement puisse déposer un projet de loi similaire émanant du gouvernement[212].

L'article 42 de la *Loi d'interprétation*[213] dispose : « Une loi peut être modifiée ou abrogée par une autre loi adoptée au cours de la même session du Parlement ». Par conséquent, il est possible de recourir à une telle loi de modification ou d'abrogation au cours de la même session, nonobstant les articles 5-12 et 10-9 du Règlement.

---

207 Voir les *Journaux du Sénat*, 4 octobre 2001, p. 824-825; et 29 juin 2000, p. 819.
208 Article 10-9 du Règlement.
209 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 23 mars 2004, p. 340-343.
210 *Journaux du Sénat*, 27 février 1991, p. 2265-2266; et 28 février 1991, p. 2277. Voir le chapitre 5 pour de plus amples renseignements au sujet de la règle de la question déjà résolue.
211 *Journaux du Sénat*, 23 novembre 2005, p. 1307-1309; et 29 octobre 2003, p. 1265-1267.
212 *Journaux du Sénat*, 2 octobre 2001, p. 801.
213 L.R.C. (1985), ch. I-21.

ANNEXE A : Éléments clés d'un projet de loi

Bon nombre des éléments d'un projet de loi décrits dans la section 2 du présent chapitre (Structure des projets de loi) sont mis en évidence dans les extraits suivants de projets de loi distincts. Le premier exemple est la première page du projet de loi S-8, Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières nations, qui a été déposé à la 1re session de la 41e législature. Le deuxième exemple est la dernière page du projet de loi S-202, Loi prévoyant l'établissement et la tenue d'un registre national des instruments médicaux, qui a été déposé au cours de la même session. Le dernier exemple, avec une recommandation royale et un sommaire, est du projet de loi C-14, de cette même session.

1st Session, 41st Parliament,
60-61 Elizabeth II, 2011-2012

SENATE OF CANADA

1re session, 41e législature,
60-61 Elizabeth II, 2011-2012

SÉNAT DU CANADA

Année du règne

Année de la session

BILL S-8

PROJET DE LOI S-8

Titre intégral

An Act respecting the safety of drinking water on First Nation lands

Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières Nations

Note marginale

Preamble

Whereas it is important for residents of First Nation lands to have access to safe drinking water;

Whereas effective regulatory regimes are required to ensure such access;

Whereas the Government of Canada is committed to improving the health and safety of residents of First Nation lands;

And whereas the Minister of Indian Affairs and Northern Development and the Minister of Health have committed to working with First Nations to develop proposals for regulations to be made under this Act;

Préambule

Attendu :

qu'il est important que les personnes résidant sur les terres d'une première nation aient accès à de l'eau potable salubre;

que des cadres réglementaires efficaces sont nécessaires pour assurer un tel accès;

que le gouvernement du Canada s'engage à améliorer la santé et la sécurité des résidents des terres des Premières Nations;

que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et le ministre de la Santé se sont engagés à travailler avec les Premières Nations afin d'élaborer des propositions en vue de la prise de règlements en vertu de la présente loi,

Préambule

Now, therefore, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

Formule d'édiction

Titre abrégé

SHORT TITLE

Short title

1. This Act may be cited as the *Safe Drinking Water for First Nations Act*.

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. *Loi sur la salubrité de l'eau potable des Premières Nations.*

Disposition interprétative

INTERPRETATION

Definitions

2. (1) The following definitions apply in this Act.

"drinking water" *« eau potable »*

"drinking water" means water intended for use by humans for drinking, bathing or food preparation.

DÉFINITIONS ET INTERPRÉTATION

Définitions

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« eau potable » *"drinking water"*

« eau potable » Eau destinée à être utilisée par les humains pour boire, se laver ou préparer les aliments.

90644

Numérotation des lignes

Titre de haut de page

(*a*) for the purposes of the definition "home-use medical device", prescribing any kind of medical device intended to be used by a person in a home environment for purposes related to their health care;

(*b*) prescribing information to be contained in the Registry for the purposes of paragraph 4(1)(*c*);

(*c*) respecting the destruction of information kept in the Registry for the purposes of subsection 4(3);

(*d*) respecting information to be submitted by a medical practitioner for the purposes of subsection 5(1);

(*e*) respecting information to be provided by manufacturers, importers and distributors for the purposes of section 7; and

(*f*) exempting any medical device, or type of medical device, from the application of this Act if the Minister is of the opinion that the exemption is in the public interest and consistent with public health and safety.

a) pour l'application de la définition de « instrument médical pour usage à domicile », prescrire les types d'instruments médicaux destinés à un usage à domicile à des fins liées aux soins de santé;

b) prévoir les renseignements qui doivent être contenus dans le Registre pour l'application de l'alinéa 4(1)*c*);

c) régir la destruction des renseignements contenus dans le Registre pour l'application du paragraphe 4(3);

d) régir les renseignements que les médecins doivent communiquer pour l'application du paragraphe 5(1);

e) régir les renseignements que les fabricants, les importateurs et les distributeurs doivent fournir pour l'application de l'article 7;

f) exempter de l'application de la présente loi tout instrument médical ou type d'instrument médical, si le ministre estime que cette exemption est dans l'intérêt public et tient compte de la santé et de la sécurité publiques.

Intertitre de premier niveau

CONSEQUENTIAL AMENDMENT

MODIFICATION CORRÉLATIVE

R.S., c. A-1 — **ACCESS TO INFORMATION ACT** — **LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION** — L.R., ch. A-1

Intertitre de deuxième niveau

13. Schedule II to the *Access to Information Act* is amended by adding, in alphabetical order, a reference to

Medical Devices Registry Act
Loi sur le Registre des instruments médicaux

and a corresponding reference to "section 11".

13. L'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information* est modifiée par adjonction, selon l'ordre alphabétique, de ce qui suit:

Loi sur le Registre des instruments médicaux
Medical Devices Registry Act

ainsi que de la mention « article 11 » en regard de ce titre de loi.

COMING INTO FORCE

Coming into force

14. This Act comes into force on a day, not later than two years after the day on which it receives royal assent, to be fixed by order of the Governor in Council.

ENTRÉE EN VIGUEUR

Entrée en vigueur

14. La présente loi entre en vigueur à la date fixée par décret, mais au plus tard deux ans après la date de sa sanction.

Disposition d'entrée en vigueur

Disposition de modification corrélative

Indicateur de texte nouveau ou modifié (trait vertical ou soulignement

Published under authority of the Senate of Canada
Available from:
Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
http://publications.gc.ca

Publié avec l'autorisation du Sénat du Canada
Disponible auprès de:
Les Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone: 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur: 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
http://publications.gc.ca

Recommandation royale

RECOMMENDATION

His Excellency the Governor General recommends to the House of Commons the appropriation of public revenue under the circumstances, in the manner and for the purposes set out in a measure entitled "*An Act to amend the Agreement on Internal Trade Implementation Act and the Crown Liability and Proceedings Act*".

RECOMMANDATION

Son Excellence le gouverneur général recommande à la Chambre des communes l'affectation de deniers publics dans les circonstances, de la manière et aux fins prévues dans une mesure intitulée «*Loi modifiant la Loi de mise en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur et la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*».

SUMMARY

This enactment amends the *Agreement on Internal Trade Implementation Act* to reflect changes made to Chapter 17 of the Agreement on Internal Trade. It provides primarily for the enforceability of orders to pay tariff costs and monetary penalties made under Chapter 17 of the Agreement against the Government of Canada. It also repeals subsection 28(3) of the *Crown Liability and Proceedings Act*.

SOMMAIRE

Le texte modifie la *Loi de mise en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur* afin qu'elle tienne compte des changements apportés au chapitre 17 de l'Accord sur le commerce intérieur. Il prévoit notamment un mécanisme pour rendre exécutoires les ordonnances sur les dépens et les ordonnances relatives à une sanction pécuniaire rendues sous le régime du chapitre 17 et visant le gouvernement du Canada. Enfin, il abroge le paragraphe 28(3) de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*.

Sommaire de l'objet et du contenu du projet de loi

ANNEXE B : Le processus législatif au Sénat

ÉTAPE	PRÉAVIS	DÉBAT	AMENDEMENTS	VOTE
DÉPÔT ET PREMIÈRE LECTURE	Aucun préavis nécessaire (article 5-7j))	Non	Aucun permis	Non
DEUXIÈME LECTURE	Deux jours (article 5-6(1)f))	Débat uniquement sur le principe et le bien-fondé du projet de loi	1) De renvoi 2) Motivé 3) Renvoi de la teneur à un comité	Oui
COMITÉ	Aucun préavis nécessaire pour le renvoi à un comité[a]	Débat est permis en comité	Aux articles du projet de loi	Oui (seuls les membres du comité peuvent voter)
RAPPORT SANS AMENDEMENT	Aucun préavis nécessaire	Non	Aucun permis	Le rapport est réputé adopté sans vote (article 12-23(2))
RAPPORT AVEC AMENDEMENT	Un jour pour l'adoption d'un rapport d'un comité permanent ou le Comité de sélection (article 5-5f)) Deux jours pour l'adoption d'un rapport d'un comité spécial (article 5-6(1)e))	Oui	Le rapport peut être modifié, rejeté ou renvoyé de nouveau à un comité par le Sénat	Oui
TROISIÈME LECTURE	Un jour (article 5-5b))	Le débat se penche, en général, sur les questions de forme du projet de loi et les questions soulevées à l'étape de l'étude en comité, bien que le principe puisse aussi être examiné	1) Aux articles du projet de loi 2) De renvoi 3) Motivé 4) Renvoi de nouveau à un comité	Oui
ÉTUDE D'UN MESSAGE DES COMMUNES AVEC DES AMENDEMENTS À UN PROJET DE LOI	Aucun préavis nécessaire pour les projets de loi d'intérêt public[b] (article 5-7h))	Oui	1) Approuve/rejette 2) Insiste/n'insiste pas 3) Présente des nouveaux amendements aux amendements contenus dans le message	Oui

[a] **Le renvoi d'un projet de loi d'intérêt public à un comité est facultatif**. Un comité peut commencer l'étude d'un projet de loi d'intérêt public dès qu'il lui est renvoyé. **Les projets de loi d'intérêt privé doivent être renvoyés à un comité après la deuxième lecture** (article 11-8 du Règlement). De plus, le comité doit attendre une semaine avant d'examiner un projet de loi d'intérêt privé qui lui a été renvoyé s'il émane du Sénat, et 24 heures s'il émane de la Chambre des communes (article 11-10 du Règlement).

[b] Les **projets de loi d'intérêt privé** qui reviennent de la Chambre des communes avec des amendements doivent, avant que le Sénat puisse examiner les amendements, être renvoyés en comité plénier ou au comité initialement chargé d'examiner le projet de loi (article 11-17 du Règlement).

CHAPITRE 8

Les projets de loi d'intérêt privé

Contrairement au projet de loi d'intérêt public qui s'applique à l'ensemble de la collectivité et traite de questions d'intérêt général, le projet de loi d'intérêt privé confère plutôt des pouvoirs, des avantages ou des exemptions de nature particulière à une personne ou à un groupe de personnes. À une certaine époque, ces projets de loi étaient surtout utilisés pour accorder des divorces, pour constituer des entreprises privées en personnes morales ou pour amender des lois d'incorporation existantes. Leur utilisation pour obtenir le divorce est tombée en désuétude depuis l'adoption d'une loi à portée générale, en 1969. Le présent chapitre explique le processus menant à l'adoption d'un tel projet de loi, de l'identification d'un sénateur disposé à le parrainer, à la sanction royale, en passant par la rédaction de la pétition requise, la publication des avis et l'acquittement des frais.

1. HISTORIQUE

Tel qu'indiqué au chapitre 7, le projet de loi d'intérêt privé accorde un avantage particulier ou une exemption par rapport à la loi générale à une personne ou à un groupe de personnes, y compris des personnes morales. Il est déposé au moyen d'une pétition de la part des parties concernées. Le projet de loi d'intérêt privé n'est jamais déposé par un ministre[1].

Diminution de leur fréquence depuis la Confédération

Durant les décennies qui suivirent immédiatement la Confédération, les projets de loi d'intérêt privé formaient une forte proportion de l'activité législative du Parlement. Cependant, depuis le milieu du XXe siècle leur nombre a connu une baisse appréciable[2]. Différents facteurs expliquent ce déclin, mais il résulte en grande partie de modifications apportées aux lois d'application générale, notamment les dispositions relatives au mariage et au divorce, et des mécanismes administratifs présents dans des lois comme la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*, la *Loi sur les corporations canadiennes* et la *Loi sur les banques*[3].

---

1 Il est arrivé qu'on soulève la question de savoir si un projet de loi était plutôt d'intérêt public ou d'intérêt privé. Voir, par exemple, les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 2 avril 1998, p. 577-582; et 2 octobre 1996, p. 566-568. Pour de plus amples renseignements au sujet des projets de loi d'intérêt public, voir le chapitre 7.

2 Pour illustrer ce propos, mentionnons que lors de la 3e session de la 11e législature (du 17 novembre 1910 au 29 juillet 1911), 205 projets de loi (à l'exclusion des projets de loi se rapportant au divorce) furent déposés au total dans les deux Chambres, dont 128 reçurent la sanction royale. Il y eut 112 (54,6 %) projets de loi d'intérêt privé sur l'ensemble des projets de loi déposés, et 101 (78,9 %) sur l'ensemble de ceux qui reçurent la sanction royale. Ces proportions n'étaient pas exceptionnelles pour l'époque. Par contraste, durant toute la 40e législature (du 18 novembre 2008 au 26 mars 2011), il n'y eut qu'un seul projet de loi d'intérêt privé sur les 1 029 projets de loi déposés dans les deux Chambres.

3 O'Brien et Bosc, p. 1179-1180.

Le Sénat a joué un rôle de premier plan dans l'adoption des projets de loi d'intérêt privé, notamment en entendant les témoignages relatifs aux demandes de divorce. Jusqu'aux années 1960, le seul moyen d'obtenir un divorce au Québec et à Terre-Neuve-et-Labrador consistait à faire adopter une loi du Parlement après avoir déposé une pétition. D'autres régions du pays avaient connu la même situation à différentes époques[4]. Les projets de loi de divorce se sont peu à peu multipliés : de quelques dizaines pendant toute la partie du XIXe siècle ultérieure à la Confédération, ils sont passés à 3 320 de 1951 à 1959[5]. Le Sénat a donc été beaucoup sollicité et, plus particulièrement, son Comité du divorce. Ce comité a souvent été louangé pour son travail consciencieux[6]. Ce système d'octroi du divorce en vertu d'une loi du Parlement adoptée par les deux Chambres est demeuré en vigueur pendant près d'un siècle.

En 1963, la *Loi sur la dissolution et l'annulation du mariage*[7] a établi une nouvelle procédure. Le Sénat a alors été autorisé à dissoudre ou à annuler des mariages par voie de résolution, mais seulement après que la pétition demandant l'annulation ou la dissolution ait été renvoyée à un agent désigné par le Président. Cet agent, appelé commissaire, pouvait entendre des témoignages et, à condition que soient satisfaites les conditions de la législation d'Angleterre sur le divorce en vigueur en 1870 ou de la *Loi du mariage et du divorce*[8] du Canada, pouvait recommander la dissolution ou l'annulation[9]. Le Comité du divorce faisait rapport au Sénat de la recommandation du commissaire. Après l'adoption du rapport de ce dernier, une résolution annulant ou dissolvant le mariage était présentée au Sénat pour y être adoptée[10]. Cette façon de procéder permit de dissoudre ou d'annuler 3 740 mariages, entre 1964 et 1969. La dernière résolution a été adoptée le 26 novembre 1969. À ce moment, la *Loi sur le divorce*[11] était entrée en vigueur et instituait dans un seul texte une législation sur le divorce mettant à la portée de tous les Canadiens les mécanismes judiciaires connexes.

Situation actuelle

Depuis le début de la 1re session de la 39e législature, en 2006, les projets de loi d'intérêt privé déposés au Sénat sont numérotés consécutivement à partir de S-1001[12]. Les projets de loi d'intérêt privé émanant de la Chambre des communes seraient numérotés à partir de C-1001[13].

---

4 Par suite d'une loi adoptée par le Parlement en 1930, il devint possible d'obtenir le divorce par les voies judiciaires en Ontario. Les autres provinces héritèrent de procédures antérieures à la Confédération (Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Île-du-Prince-Édouard – même si la Cour des divorces de l'Île-du-Prince-Édouard, dont la création remonte avant la Confédération, n'ayant été rétablie qu'au milieu des années 1940, les résidents durent s'en remettre à des lois du Parlement jusqu'à cette date) ou purent établir des procédures judiciaires de divorce après que des tribunaux eurent statué qu'elles avaient hérité des dispositions du droit anglais en matière de divorce (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba et les territoires). Pour de plus amples détails, voir Beck, p. 298; et Abernathy et Arcus. Un rapport du légiste et conseiller parlementaire du Sénat publié dans les *Journaux du Sénat* du 16 juin 1948, aux pages 419-422, comprend un résumé de l'évolution du divorce dans les différentes provinces, avec mention des lois applicables.

5 MacKay, p. 76.

6 Beck, p. 307; et MacKay, p. 77.

7 *Loi sur la dissolution et l'annulation du mariage*, S.C. (1963), ch. 10.

8 *Loi du mariage et du divorce*, L.R.C. (1952), ch. 176.

9 *Loi sur la dissolution et l'annulation du mariage*, S.C. (1963), art. 3.

10 On trouvera une description détaillée de ce processus à la partie IV de la version de 1964 du *Règlement du Sénat*.

11 *Loi sur le divorce*, S.C. (1967-68), ch. 24.

12 Auparavant, tous les projets de loi qui prenaient naissance au Sénat – d'intérêt privé ou public, émanant du gouvernement ou non – étaient numérotés dans l'ordre de leur dépôt à partir de S-2.

13 Le dernier projet de loi d'intérêt privé à émaner de la Chambre des communes remonte à la 3e session de la 30e législature en 1978. Entre le début de la 4e session de cette législature (11 octobre 1978) et la fin de la 1re session de la 41e législature (13 septembre 2013), 81 projets de loi d'intérêt privé ont été déposés au Sénat, dont 71 sont devenus lois.

Comme l'indique le tableau suivant, les projets de loi d'intérêt privé représentent une petite partie, quoique non négligeable, des projets de loi non gouvernementaux qui émanent du Sénat. Ils forment néanmoins une importante partie des projets de loi non gouvernementaux émanant du Sénat à recevoir la sanction royale. Du 22 septembre 1997 (début de la 36e législature) au 13 septembre 2013 (fin de la 1re session de la 41e législature), 19 projets de loi d'intérêt privé ont été déposés au Parlement (tous au Sénat), dont 14 ont reçu la sanction royale, représentant 46,7 % de tous les projets de loi autres que ceux du gouvernement émanant du Sénat qui ont obtenu la sanction royale.

Statistiques sur les projets de loi d'intérêt privé
1re session de la 36e législature à la 1re session de la 41e législature (1997-2013)

Session	Projets de loi S- autres que ceux du gouvernement	Projets de loi d'int. privé déposés	Projets de loi d'int. privé en pourcentage des projets de loi S- n'émanant pas du gouvernement	Projets de loi S- sanctionnés, n'émanant pas du gouvernement	Projets de loi d'int. privé sanctionnés	Projets de loi d'int. privé en pourcentage des projets de loi S- sanctionnés, n'émanant pas du gouvernement
1re session, 41e législature (2011-2013)	25	3	12,0	7	3	42,9
1re, 2e et 3e sessions, 40e législature (2008-2011)	92	1	1,1	2	0	0
1re et 2e sessions, 39e législature (2006-2008)	73	1	1,4	5	1	20
1re session, 38e législature (2004-2005)	36	2	5,6	3	1	33,3
1re, 2e et 3e sessions, 37e législature (2001-2004)	67	6	9,0	9	5	55,5
1re et 2e sessions, 36e législature (1997-2000)	43	6	19,0	4	4	100,0
TOTAL	336	19	5,7	30	14	46,7

-« Projets de loi S- autre que ceux du gouvernement » s'entend des projets de loi d'intérêt public et d'intérêt privé.
-Au cours de cette période, aucun projet de loi d'intérêt privé n'a pris naissance à la Chambre des communes.

Le chapitre 11 du *Règlement du Sénat* régit la procédure concernant les projets de loi d'intérêt privé. Bien que leur adoption par le Parlement suive généralement la voie utilisée pour les projets de loi d'intérêt public[14], la façon de les déposer est entièrement différente.

[14] Sauf pour les indications données au présent chapitre, le processus d'examen des projets de loi d'intérêt privé correspond essentiellement à celui des projets de loi d'intérêt public, qui est décrit au chapitre 7 (article 11-7 du Règlement).

2. PROCESSUS D'ÉTUDE DES PROJETS DE LOI D'INTÉRÊT PRIVÉ

Les projets de loi d'intérêt privé ont pour origine une pétition en provenance de personnes ou d'organisations qui souhaitent que le Parlement adopte une loi à une fin précise.

Afin de pouvoir déposer un tel projet de loi au Sénat, le pétitionnaire doit trouver un sénateur pour le parrainer. En règle générale, le parrain porte un intérêt particulier à l'objet du projet de loi ou est originaire de la même province que le pétitionnaire. Comme le projet de loi sera envoyé à la Chambre des communes après avoir été adopté par le Sénat, le pétitionnaire doit également trouver un député pour le parrainer à la Chambre des communes. Il est bien établi dans l'usage parlementaire que les ministres ne parrainent pas les projets de loi d'intérêt privé[15].

Normalement, l'organisation ou l'individu qui désire faire adopter un projet de loi d'intérêt privé prend contact au début du processus avec le Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat, lequel aide à coordonner les différentes étapes à suivre[16].

Avis

Chaque demande présentée au Parlement en vue de l'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé doit faire l'objet d'un avis publié dans la *Gazette du Canada* et doit exposer clairement, dans les deux langues officielles, la nature et les buts de la mesure[17]. L'avis doit aussi être publié dans l'un des principaux journaux à grande diffusion de la région intéressée et dans la gazette officielle de la province ou du territoire en question[18]. L'avis doit être signé par le requérant ou son agent[19]. Il vise à attirer l'attention de toute personne ou de tout groupe intéressé et est publié au moins une fois par semaine pendant quatre semaines consécutives, en français et en anglais, lorsque le justifie la composition linguistique de la région en cause[20]. Le requérant doit démontrer qu'il s'est conformé à ces exigences en faisant parvenir au greffier du Sénat une déclaration solennelle[21].

Comme tout autre projet de loi, un projet de loi d'intérêt privé qui n'a pas reçu la sanction royale meurt au Feuilleton lors d'une prorogation ou d'une dissolution. S'il est déposé de nouveau au cours des deux sessions suivantes, il n'est habituellement pas nécessaire de donner un nouvel avis, puisque, selon l'usage actuel, le libellé indique que le pétitionnaire déposera sa pétition au Parlement « au cours de la présente session de celui-ci ou de l'une de ses deux prochaines sessions ». Toutefois, si trois sessions se sont écoulées, l'avis doit être publié de nouveau.

---

15 O'Brien et Bosc, p. 1183.
16 Voir la section sur le rôle du légiste et conseiller parlementaire plus loin dans le présent chapitre.
17 Articles 11-5(1) et (2) du Règlement.
18 Article 11-5(4) du Règlement.
19 Article 11-5(2)b) du Règlement. En vertu de l'article 146 du *Règlement de la Chambre des communes*, un agent doit être inscrit au registre des agents parlementaires, les frais d'inscription s'élevant à 25 $ par session.
20 Article 11-5(5) du Règlement.
21 Article 11-5(7) du Règlement.

Frais

L'un des principes fondamentaux de la pratique entourant les projets de loi d'intérêt privé est que le Trésor public ne doit pas assumer entièrement le fardeau financier d'une mesure censée bénéficier à des intérêts particuliers[22]. Par conséquent, avant que l'étude d'un projet de loi d'intérêt privé ne puisse se poursuivre, le promoteur doit acquitter des frais de 200 $, les frais de traduction et d'impression du projet de loi, ainsi que le coût d'impression de la loi dans les *Lois du Canada*[23]. Un dépôt de 500 $ est exigé afin de couvrir ces frais avant le dépôt de la pétition.

Rédaction de la pétition

Dans la pratique moderne, les pétitions introductives de projets de loi d'intérêt privé constituent l'un des deux types de pétitions qui peuvent être déposées au Parlement. Les pétitions d'intérêt public – des demandes officielles formulées par des résidents canadiens en vue de la réparation d'un grief – forment l'autre catégorie.

Rédigée dans l'une ou l'autre langue officielle, la pétition introductive d'un projet de loi d'intérêt privé doit exposer les grands objectifs de la mesure dont l'adoption est réclamée. Elle doit être écrite lisiblement et porter la signature du pétitionnaire. Aucune formulation n'est obligatoire, mais il convient de tenir compte des éléments suivants :

- Les mots « Au Sénat du Canada » ou « Au Sénat du Canada, assemblé au Parlement » doivent figurer au début de la pétition. Les pétitions adressées au gouvernement du Canada ou à un sénateur en particulier ne sont pas acceptables.
- La pétition doit être libellée en termes respectueux et modérés.
- Il ne faut pas altérer le texte de la pétition en effaçant, en raturant ou en ajoutant des mots.
- La pétition doit être soumise sans pièce jointe ni annexe et sans qu'un autre texte y soit écrit, qu'il s'agisse de documents supplémentaires, de cartes, d'images, d'articles de journaux, d'exposés de motifs, de pièces justificatives ou de demandes d'appui.
- Elle doit prendre fin par les mots « POUR CES MOTIFS, votre requérant(e) demande qu'il plaise à Votre Honorable Chambre d'adopter une loi pour les fins ci-dessus mentionnées » ainsi que « ET les pétitionnaires, comme ils en ont le devoir, maintiendront leur humble demande », ou des variations sur les mêmes thèmes.
- Elle doit porter sur un sujet qui relève de la compétence du Parlement du Canada et non sur une question de compétence purement provinciale ou municipale, ni sur une affaire qui devrait plutôt être soumise à une cour de justice ou à un tribunal.
- Elle doit contenir une description du pétitionnaire (y compris, selon le cas, des renseignements généraux, un aperçu historique, l'adresse postale actuelle et d'autres coordonnées).
- Elle doit comporter une requête, appelée « prière », demandant au Sénat d'adopter une loi du Parlement. La prière est censée être brève et claire et énoncer le ou les motifs de la requête.
- Elle doit être signée par le pétitionnaire[24].

---

22 O'Brien et Bosc, p. 1182.

23 Article 11-6 du Règlement. À la Chambre des communes, les frais s'élèvent à 500 $. Lorsqu'on a décidé de cet écart, en 1934, il s'agissait d'une mesure délibérée afin d'encourager le dépôt des projets de loi d'intérêt privé au Sénat plutôt qu'à la Chambre des communes. Depuis, dans presque tous les cas, les projets de loi de ce type prennent naissance au Sénat. Voir O'Brien et Bosc, p. 1178.

24 Article 11-1(1) du Règlement.

- Si le pétitionnaire est un groupe de personnes (par exemple une organisation) ou une entreprise, la pétition peut être signée par un membre de l'exécutif de l'organisation ou par un cadre de l'entreprise.
- Si le pétitionnaire est une entreprise, la pétition doit être frappée du sceau de cette dernière et dûment authentifiée aux termes de ses règlements administratifs.
- La pétition doit être datée et indiquer le lieu de résidence (ville, province) du pétitionnaire.

Documents

Le pétitionnaire doit déposer, auprès de l'examinateur des pétitions pour les projets de loi d'intérêt privé[25], certains documents tels une copie de la pétition, un certificat d'authentification[26] et des affidavits de publication. Des copies sont également transmises à la Chambre des communes. Ces documents sont d'abord examinés par le Bureau du légiste et conseiller parlementaire, puis sont envoyés à l'examinateur des pétitions pour les projets de loi d'intérêt privé.

Rôle du légiste et conseiller parlementaire du Sénat

Le Bureau du légiste et conseiller parlementaire aide le pétitionnaire et le parrain au cours du processus de préparation d'un projet de loi d'intérêt privé au Sénat. Sur demande, il conseille le parrain quant à l'acceptabilité constitutionnelle et législative de la mesure. Le Bureau du légiste est également disposé à aider et à conseiller le pétitionnaire et son avocat de l'extérieur concernant la rédaction des documents requis et leur dépôt au Parlement. L'avis (avant qu'il ne soit publié), la pétition (avant qu'elle ne soit signée) et le projet de loi (avant qu'il ne soit déposé au Sénat) devraient donc être soumis au Bureau du légiste et conseiller parlementaire pour examen. Le Bureau peut également fournir des exemples pour la préparation de ces documents. Si nécessaire, il fournit les services de traduction ou veille à les obtenir.

Lorsque tous les documents sont en règle, le pétitionnaire soumet la pétition, l'avis, le projet de loi, le certificat d'authentification, l'affidavit de publication et un chèque payable à l'ordre du receveur général du Canada au Bureau du légiste et conseiller parlementaire. Après vérification, le légiste fait parvenir la documentation à l'examinateur des pétitions pour les projets de loi d'intérêt privé, lequel communique avec le sénateur parrain afin de convenir avec lui du moment où celui-ci déposera la pétition au Sénat.

Le dépôt d'un projet de loi d'intérêt privé au Sénat

Les étapes pour le dépôt d'un projet de loi d'intérêt privé au Sénat se déroulent comme suit :

1. Dépôt de la pétition : Lorsque le Président appelle la rubrique « Dépôt de pétitions » pendant les Affaires courantes, le sénateur qui parraine le projet de loi dépose la pétition[27]. En règle générale, il dit : « Honorables sénateurs, j'ai l'honneur de déposer une pétition de (nom du pétitionnaire) qui sollicite l'adoption d'une loi (suit le texte de la pétition) ». La pétition est ensuite envoyée à l'examinateur des pétitions. Tel qu'indiqué plus haut, le greffier principal des Comités joue généralement le rôle d'examinateur.

2. Examen de la pétition : L'examinateur étudie la pétition afin de s'assurer qu'elle ne contient aucun vice de forme et que toutes les exigences ont été satisfaites (publication de l'avis, etc.). Puisqu'il a

[25] L'article 11-3(1) du Règlement établit que « Le greffier principal des comités ou un autre fonctionnaire désigné par le greffier du Sénat remplit les fonctions d'examinateur des pétitions pour les projets de loi d'intérêt privé ».
[26] Dans le cas d'un projet de loi d'intérêt privé qui ne concerne pas des personnes physiques.
[27] Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 28 mars 2012, p. 995.

déjà passé en revue officieusement la pétition et les autres documents avant le dépôt de la pétition, cette étape se déroule normalement avec célérité, de sorte que le rapport peut être déposé à la prochaine séance.

3. Rapport sur la pétition : Si la pétition ne contient aucun vice de forme, le rapport de l'examinateur est déposé au Sénat sous « Lecture de pétitions pour des projets de loi d'intérêt privé » pendant les Affaires courantes. Rien n'est dit ni n'est fait à ce moment dans la salle du Sénat, mais le rapport est publié dans les *Journaux du Sénat* de la journée[28].

4. Lecture de la pétition : Après le dépôt du rapport de l'examinateur, le texte de la pétition est lu par un greffier au Bureau.

5. Dépôt du projet de loi : Après que les étapes du rapport et de la lecture de la pétition ont été franchies, le projet de loi est alors déposé[29] lorsque le Président appelle la rubrique « Dépôt et première lecture de projets de loi d'intérêt privé ».

Si la pétition contient un vice de forme, l'examinateur, plutôt que de déposer un rapport au Sénat, soumet la question au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement en indiquant la nature du ou des vices de forme en question. Après avoir étudié les conclusions de l'examinateur, le comité fait connaître son avis au Sénat en recommandant les mesures à prendre en conséquence[30].

Le *Règlement du Sénat* ne fixe pas d'échéance pour la réception des pétitions introductives de projets de loi d'intérêt privé, qui peut avoir lieu à n'importe quel moment pendant la session. La Chambre des communes, par contre, impose une date limite[31].

Première lecture

Après que la pétition a fait l'objet d'un rapport favorable et a été lue, le projet de loi est déposé pendant les Affaires courantes, sous la rubrique « Dépôt et première lecture de projets de loi d'intérêt privé ». Comme c'est le cas pour tous les projets de loi, un sénateur se lève en disant : « Honorables sénateurs, j'ai l'honneur de déposer un projet de loi intitulé [titre intégral du projet de loi] ». Un greffier au Bureau prononce ensuite la première lecture du projet de loi, puis le parrain en propose l'inscription à l'ordre du jour pour la deuxième lecture deux jours plus tard. À partir de ce moment, le texte est affiché sur le site web du Parlement.

En vertu de l'article 11-11 du Règlement, si deux sénateurs l'exigent après sa première lecture, un projet de loi d'intérêt privé peut être renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles « afin que celui-ci juge si ce projet de loi empiète sur la compétence législative exclusive des provinces ».

À tout moment avant l'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé, le Sénat peut décider de renvoyer celui-ci à la Cour suprême pour examen de tout point sur lequel il désire obtenir de l'information[32].

---

28 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 2 avril 2012, p. 1067.
29 Article 11-2(1) du Règlement. Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 23 novembre 2011, p. 657-658.
30 Article 11-3(4) du Règlement.
31 Voir l'article 134 du Règlement de la Chambre des communes.
32 Voir l'article 11-18 du Règlement. En vertu de l'article 54 de la *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), ch. S-26, la cour ou deux de ses juges peuvent se charger de l'examen et du rapport.

Deuxième lecture et renvoi à un comité

Comme pour tous les éléments inscrits au Feuilleton, l'ordre portant deuxième lecture (et, plus tard, troisième lecture) d'un projet de loi d'intérêt privé est appelé chaque jour où il y est inscrit. Lors de l'étape de la deuxième lecture, les sénateurs débattent du principe du projet de loi. Une fois cette étape franchie, celui-ci est renvoyé à un comité « accompagné des observations présentées au Sénat à l'appui ou à l'encontre de celui-ci[33] ».

Examen en comité

Puisque les projets de loi d'intérêt privé confèrent des droits et des avantages qui ne s'appliquent pas à l'ensemble de la population, le *Règlement du Sénat* prévoit un délai entre le renvoi au comité et le début des audiences de celui-ci. Ce délai est d'une semaine à compter de la date du renvoi si le projet de loi émane du Sénat, et de 24 heures si le projet de loi émane de la Chambre des communes[34].

L'article 11-15 du Règlement énonce :

> Ceux dont les intérêts risquent d'être affectés par un projet de loi d'intérêt privé :
>
> a) peuvent demander à comparaître devant le comité chargé de l'examiner ou lui communiquer leurs observations par écrit;
> b) doivent comparaître devant le comité si celui-ci l'exige.

Il incombe aux parties intéressées de se faire connaître au comité et de communiquer avec le comité si elles désirent comparaître ou lui transmettre des commentaires par écrit. C'est la raison qui explique le délai d'une semaine entre le renvoi au comité et le début de ses délibérations, ainsi que l'exigence d'un avis avant le début de toute procédure menant au dépôt d'un projet de loi d'intérêt privé[35].

À la fin des audiences, le comité procède à l'examen article par article, comme cela se fait pour tous les projets de loi, et ses membres peuvent alors présenter des amendements.

Rapport du comité au Sénat

Comme pour tous les autres projets de loi, le comité peut faire un rapport avec ou sans amendement et, dans l'un et l'autre cas, des observations peuvent y être annexées. Le comité peut également présenter au Sénat un rapport indiquant, avec raisons à l'appui, qu'il n'y a pas lieu d'étudier davantage le projet de loi. Si ce rapport est adopté, le projet de loi n'apparaît plus au Feuilleton[36]. Le Règlement oblige le comité à faire rapport du projet de loi, mais sans fixer d'échéance à cet égard[37]. Le président du comité, ou un autre sénateur qu'il délègue, présente le rapport au Sénat[38].

---

33 Article 11-8 du Règlement.
34 Article 11-10 du Règlement.
35 Voir la section du présent chapitre portant sur les avis.
36 Article 12-23(5) du Règlement.
37 Article 12-23(1) du Règlement.
38 Article 12-22(5) du Règlement.

Le projet de loi qui fait l'objet d'un rapport sans amendement est automatiquement adopté et le parrain propose ensuite qu'il soit inscrit à l'ordre du jour pour la troisième lecture à la prochaine séance[39]. Si le comité propose des amendements, son rapport doit être adopté ou rejeté avant le début de la troisième lecture. Lorsque le rapport est pris en considération, « [l]e sénateur qui présente le rapport d'un comité qui recommande des amendements à un projet de loi doit expliquer l'objet et l'effet de chaque amendement »[40]. Si le rapport est adopté, le parrain présente une motion afin que le projet de loi, tel qu'amendé, soit inscrit à l'ordre du jour pour la troisième lecture à la prochaine séance. Si le rapport est rejeté, la motion suivante proposera que le projet de loi, tel qu'adopté à la deuxième lecture, soit lu une troisième fois à la prochaine séance.

Troisième lecture

Des amendements à un projet de loi d'intérêt privé peuvent être présentés à l'étape de la troisième lecture. En vertu de l'article 11-16 du Règlement, « [u]n préavis d'un jour est nécessaire pour proposer un amendement de fond à un projet de loi d'intérêt privé en comité plénier ou à l'étape de la troisième lecture ». Immédiatement après la troisième lecture, le Président ordonne qu'un message soit envoyé à la Chambre des communes pour l'informer que le Sénat a adopté le projet de loi et lui demander son assentiment.

Projets de loi d'intérêt privé du Sénat à la Chambre des communes

Un projet de loi d'intérêt privé qui émane du Sénat franchira une série d'étapes à la Chambre des communes, conformément au Règlement de cette dernière[41]. Tout projet de loi doit être adopté sous forme identique par les deux Chambres pour devenir loi. Un projet de loi d'intérêt privé adopté par la Chambre des communes avec des amendements devra être renvoyé au Sénat pour l'examen de ceux-ci. Si un projet de loi d'intérêt privé revient de la Chambre des communes avec des amendements de fond, le Sénat ne s'y penche qu'après avoir renvoyé lesdits amendements au comité plénier ou au comité qui avait été chargé d'examiner le projet de loi en premier lieu[42].

En cas de désaccord entre elles au sujet du contenu d'un projet de loi d'intérêt privé, les Chambres peuvent s'envoyer des messages en vue de conclure un accord sur la forme finale du texte de loi[43].

Sanction royale

Après avoir été approuvé sous forme identique par les deux Chambres, le projet de loi est prêt à recevoir la sanction royale, ce qui en fait une loi du Parlement.

Contrairement aux autres projets de loi, un projet de loi d'intérêt privé ne reçoit un numéro de chapitre aux fins du recueil annuel des *Lois du Canada* qu'à la fin de l'année civile au cours de laquelle il est adopté. Les numéros de chapitre attribués aux projets de loi d'intérêt privé suivent le numéro de chapitre du dernier projet de loi d'intérêt public adopté au cours de cette année civile.

---

39 Article 12-23(2) du Règlement. Il faut donner un jour de préavis pour la troisième lecture d'un projet de loi (article 5-5b) du Règlement).

40 Article 12-23(4) du Règlement.

41 Voir O'Brien et Bosc, chapitre 23, pour plus de détails sur le processus à la Chambre des communes.

42 Article 11-17 du Règlement.

43 Voir l'article 16-3 du Règlement au sujet des désaccords entre les deux Chambres touchant les amendements.

CHAPITRE 9

Les comités

Les comités accomplissent une importante partie des travaux du Sénat. Des publics variés s'intéressent aux études qu'ils mènent et aux rapports qu'ils produisent : les ministères, les universitaires, les associations professionnelles, les groupes d'intérêts, les entreprises et le grand public. Le présent chapitre passe en revue les divers comités, leur composition, leurs pouvoirs, leurs mandats et leurs règles de fonctionnement. Le personnel et les ressources alloués pour assurer la bonne marche de leurs activités sont également abordés. Enfin, les types de rapports qu'ils produisent sont expliqués.

1. HISTORIQUE DES COMITÉS

Les comités faisaient partie intégrante des rouages parlementaires bien avant la Confédération. Les premiers comités ont été formés à la Chambre des communes britannique au début du XVe siècle[1].

Le Sénat du Canada a formé son premier comité le deuxième jour de la 1re législature, en 1867. Il a été mis sur pied pour « prendre en considération les usages et coutumes de cette Chambre et les privilèges du Parlement[2] ». Dans le premier *Règlement du Sénat* deux sections étaient consacrées aux comités. Ils avaient des pouvoirs limités et aucun quorum fixe.

En 1894, le Sénat a révisé son Règlement pour établir 10 comités permanents (des comités dont l'existence continue est prévue par le Règlement), dont deux comités mixtes avec la Chambre des communes, chacun étant doté d'un nombre fixe de membres. Les comités ont connu peu de changements au cours des 74 années qui suivirent.

En 1968, les comités ont été restructurés en profondeur. Certains ont été renommés, d'autres ont été créés et de larges domaines de compétence ont été définis. Après cette réorganisation, il y avait huit comités sénatoriaux permanents et trois comités mixtes permanents. Au fil des années, ce chiffre a progressivement augmenté. En 1983, la taille de la plupart des comités permanents est passée de 20 à 12 membres et le quorum a été ajusté en conséquence. Plusieurs changements ont eu lieu depuis; le nombre de comités permanents est passé à 16, en plus de deux comités mixtes et du Comité de sélection[3], qui n'est ni un comité spécial ni un comité permanent[4].

---

1 Pour un survol historique de l'évolution des comités au Parlement britannique, voir Redlich, vol. 2, p. 203-214. Pour une description des comités avant la Confédération, voir O'Brien, « Pre-Confederation Parliamentary Procedure… ».

2 *Journaux du Sénat*, 7 novembre 1867, p. 60.

3 Voir le texte concernant les articles 12-3 et 12-7 du Règlement dans le *Document d'accompagnement du Règlement du Sénat*, 2e éd., pour plus de détails sur les changements de la structure des comités au Sénat.

4 Article 12-2(5) du Règlement.

2. LE RÈGLEMENT

Le chapitre 12 du *Règlement du Sénat* porte sur les comités. Toutefois, certains cas non couverts par le chapitre 12 peuvent l'être dans les autres parties du Règlement, avec les adaptations nécessaires[5]. Si le Règlement ne prévoit aucune disposition sur un sujet ou une situation donnée, l'article 1-1(2) du Règlement prévoit que « les pratiques du Sénat, de ses comités et de la Chambre des communes s'appliquent avec les adaptations nécessaires. En outre, les pratiques d'autres assemblées semblables peuvent, au besoin, être utilisées ».

Bien que le Règlement et les usages du Sénat s'appliquent de manière générale aux comités, ceux-ci fonctionnent souvent de manière beaucoup plus flexible. « Les travaux des comités se déroulent dans une atmosphère plus détendue que les délibérations [du Sénat] du fait que les règles observées à la Chambre sont appliquées avec moins de rigueur en comité.[6] »

3. COMPOSITION DES COMITÉS

Nomination des membres

Au début de chaque session parlementaire, un Comité de sélection est formé pour nommer un Président intérimaire et les sénateurs qui siégeront aux comités[7]. La motion de nomination du comité est normalement présentée après que le Président a fait rapport du discours du Trône. Cette motion peut être débattue, amendée et ajournée. Bien souvent, elle est présentée et adoptée au cours de la même séance. Le Comité de sélection est tenu de présenter un rapport au Sénat sur la nomination du Président intérimaire dans les cinq premiers jours de séance[8], et il lui arrive souvent de recommander les membres des comités le même jour. Les recommandations du Comité de sélection entrent en vigueur au moment où les rapports sont adoptés par le Sénat.

L'usage veut que les sénateurs expriment à leur leader au Sénat leur désir de siéger à un comité en particulier avant la première réunion du Comité de sélection. Il se peut que ces préférences soient prises en considération au moment de déterminer la composition des différents comités. Les nouveaux sénateurs nommés au Sénat en milieu de session peuvent également indiquer leur intérêt à faire partie d'un comité.

Les membres du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs sont nommés d'une tout autre manière. Le caucus du gouvernement et celui de l'opposition élisent chacun deux sénateurs par scrutin secret. Les quatre sénateurs ainsi nommés élisent ensuite un cinquième sénateur[9]. Une fois les cinq membres élus, le leader du gouvernement, avec l'appui du leader de l'opposition, présente au Sénat une motion concernant la nomination des membres du comité. Cette motion est réputée adoptée sans débat ni vote[10]. Une motion semblable est présentée pour toute substitution à la composition du comité. Si un siège devient vacant, le remplaçant est élu de la même façon que le membre qu'il remplace[11].

---

5 Articles 1-1(2) et 12-20(4) du Règlement.
6 Beauchesne, 6e éd., ¶762, p. 231.
7 Articles 12-1 et 12-2 du Règlement.
8 Article 12-2(1)a) du Règlement.
9 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 35(4).
10 Article 12-27(1) du Règlement et par. 35(5) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*.
11 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, par. 35(8).

Changements à la composition des comités

L'article 12-2(3) du Règlement prévoit qu'une fois nommés à un comité, les sénateurs demeurent en fonction jusqu'à la fin de la session. Néanmoins, des changements à la composition des comités peuvent être apportés en cours de session, sauf dans le cas du Comité sur l'éthique et les conflits d'intérêts[12], par le leader au Sénat du parti auquel appartient le sénateur ou par son délégué – habituellement le whip du parti[13]. Le greffier du Sénat doit recevoir, pour tout changement à la composition d'un comité, un avis écrit signé par le leader ou un délégué du parti. L'usage veut que la Direction des comités, agissant au nom du greffier du Sénat, reçoive ces avis directement des whips de chaque parti. Les changements sont enregistrés dans les *Journaux du Sénat*. L'avis est également envoyé au greffier du comité en question pour qu'il consigne le changement dans les dossiers officiels publiés.

Les changements apportés à la composition d'un comité ne sont pas temporaires. Ils entraînent le retrait définitif d'un sénateur et son remplacement. Le sénateur ainsi écarté de la composition d'un comité n'en est plus membre jusqu'à ce qu'un autre avis le rétablisse dans ses fonctions auprès du comité. Une fois remplacé, le sénateur perd tous les privilèges rattachés à la fonction, dont le droit de vote, le droit de présenter une motion au comité et le droit d'être compté lors de la détermination du quorum.

Le président et le vice-président d'un comité ne sont habituellement pas remplacés. Tel que noté dans un rapport du Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement :

> Une fois qu'il est remplacé, le président d'un comité n'en fait plus partie et, par conséquent, ne peut plus en être le président. Il s'ensuit que le comité n'est plus correctement constitué, puisqu'il n'a plus de président. Le vice-président ne peut agir à la place du président, puisqu'il a la charge de le remplacer seulement en son absence, et non lorsque le poste de président est vacant. Autrement dit, si le président d'un comité se fait remplacer, le premier point à l'ordre du jour devrait être l'élection d'un nouveau président, élection présidée par le greffier du comité. Par la suite, si l'ancien président du comité devait être nommé de nouveau au sein du comité, il doit être de nouveau élu à titre de président du comité avant de reprendre ses fonctions.
>
> Le remplacement d'un vice-président s'avère aussi complexe. Bien qu'un comité demeure correctement constitué lors du remplacement de son vice-président, ses travaux risquent de stagner s'il n'est pas remplacé. Par exemple, les comités directeurs, qui se composent habituellement de trois membres, soit le président, le vice-président et un autre sénateur, seraient incapables de se réunir s'il fallait que le vice-président ait été remplacé et qu'aucun sénateur ne soit élu à sa place[14].

Un changement à la composition d'un comité peut indiquer que le nom du remplacement suivra. Tant que le comité peut toujours atteindre le quorum, il peut continuer à fonctionner[15].

---

12 Articles 12-5 et 12-27(1) du Règlement. Selon le paragraphe 35(7) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, un membre du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs est réputé révoqué si le conseiller sénatorial en éthique informe le Comité qu'une demande d'enquête présentée par ce sénateur est justifiée ou si ce sénateur fait l'objet d'une enquête aux termes du code. En cas de vacance au sein du Comité, le remplaçant est élu de la même manière que le membre qu'il remplace (par. 35(8) du code).

13 Article 12-5 du Règlement.

14 Sixième rapport du comité, déposé au Sénat le 8 octobre 2009.

15 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 9 mai 2007, p. 1511.

Sénateurs n'appartenant pas à un parti reconnu par le Sénat

Les sénateurs qui n'appartiennent pas à un parti reconnu au Sénat peuvent être membres des comités. S'ils le désirent, ces sénateurs peuvent choisir de relever d'un whip d'un parti afin d'effectuer des changements à la composition d'un comité en l'indiquant par écrit au Président[16]. S'ils ne le font pas, seul le Sénat peut mettre fin à leur participation à un comité, habituellement par l'adoption d'un rapport du Comité de sélection recommandant le changement[17].

Membres d'office

Les leaders du gouvernement et de l'opposition au Sénat ou en leur absence, les leaders adjoints, sont membres d'office du Comité de sélection et de tous les comités permanents et spéciaux, à l'exception du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs et des comités mixtes[18]. À ce titre, ils font partie du quorum et ont le droit de présenter des motions et de voter. La coutume veut toutefois que les membres d'office s'abstiennent de voter, à moins qu'un membre d'office du parti opposé ne soit présent. Les leaders et les leaders adjoints peuvent aussi devenir des membres « ordinaires » (et non pas des membres d'office), soit par une recommandation en ce sens incluse dans un rapport du Comité de sélection, soit pour remplacer un autre membre. Dans ces cas, ils votent comme tous les autres membres.

Non-membres

Même s'ils n'en sont pas membres, les sénateurs peuvent assister et participer aux réunions de la plupart des comités, qu'elles soient publiques ou à huis clos[19]. Le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs constitue une exception : seuls les membres et, si le comité le permet, le sénateur qui fait l'objet d'un rapport d'enquête du conseiller sénatorial en éthique étudié par le comité peuvent assister et participer aux réunions à huis clos[20].

Tandis qu'ils peuvent assister et participer aux délibérations des comités, les sénateurs qui n'en sont pas membres n'ont pas le droit de voter, ne comptent pas aux fins du quorum[21], et n'ont pas le droit de présenter de motion ni d'invoquer le Règlement[22]. Les non-membres peuvent se retirer quand un comité considère un projet de rapport à huis clos[23].

---

16 Une décision du Président en date du 9 mai 2007, précise que « [l]es sénateurs indépendants peuvent indiquer, par écrit, qu'ils acceptent de relever du whip du gouvernement ou du whip de l'opposition aux fins des changements à la composition du comité. Cet arrangement est tout à fait volontaire. Si un sénateur indépendant n'écrit pas une telle lettre ou demande qu'elle soit retirée, les dispositions du Règlement relatives aux changements ne s'appliquent pas. De même, si un sénateur se retire d'un caucus, l'article [12-5] du Règlement ne s'appliquera plus. Dans ce cas, ce sénateur continuera de siéger aux comités dont il fait partie à moins qu'il en soit retiré par l'adoption, par le Sénat, d'un rapport du Comité de sélection ou d'une motion de fond » (*Journaux du Sénat*, p. 1510).

17 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 28 mai 2013, p. 2562-2563; 21 mai 2013, p. 2532; et 4 octobre 2006, p. 491.

18 Article 12-3(3) du Règlement.

19 Article 12-14 du Règlement. La situation est légèrement différente en ce qui concerne les sous-comités.

20 Article 12-28(2) du Règlement. Comme il sera expliqué plus loin dans le présent chapitre, le droit des non-membres d'assister aux séances à huis clos des sous-comités est aussi plus limité.

21 Articles 12-6 et 12-14 du Règlement.

22 Voir Beauchesne, 6e éd., ¶766, p. 232; O'Brien et Bosc, p. 763; Marleau et Montpetit, p. 857-858; et la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 7 juin 1999, p. 1682-1684 : « Ainsi, les non-membres n'ont pas le droit de voter, ni de présenter de motion ou de faire partie du quorum du comité ».

23 Voir Beauchesne, 6e éd., ¶766(2), p. 232.

Le droit d'assister et de participer aux réunions des sous-comités est, dans une certaine mesure, plus restreint. Une décision rendue par le Président le 7 juin 1999 et confirmée en appel précise que :

> … les sénateurs ont le droit d'assister et de participer aux réunions des sous-comités lorsque ceux-ci se réunissent publiquement. Il est moins clair qu'ils en aient le droit lorsque les sous-comités se réunissent à huis clos afin d'étudier des dossiers qui doivent par la suite être revus et approuvés par le comité … La possibilité de commenter les recommandations formulées par les sous-comités leur sera donnée lorsque ces recommandations seront étudiées par le comité[24].

Quorum

Le quorum est le nombre minimum de sénateurs qui doivent être présents pour que le comité puisse délibérer. Dans la plupart des cas, le quorum est fixé à quatre membres[25]. Un comité peut siéger, entendre des témoignages et en permettre la publication en l'absence de quorum, mais seulement si les membres ont adopté une résolution à cet effet lors d'une réunion où il y avait quorum. Un comité ne peut pas prendre de décision sans qu'il y ait quorum[26]. En pratique, le président du comité obtient habituellement le consentement de siéger sans quorum lors de la séance d'organisation du comité, mais généralement il faut alors qu'au moins un membre du gouvernement et un membre de l'opposition soient présents.

Le Règlement ne précise pas de quorum pour les comités mixtes. Un tel comité fait plutôt rapport aux deux Chambres pour recommander quel devrait être son quorum. Ce quorum entre en vigueur dès que les deux Chambres ont adopté le rapport. Tant que ce n'est pas fait, le comité ne peut délibérer que si sont présents la majorité des membres désignés par chaque Chambre[27].

4. TYPES DE COMITÉS

Comités permanents

La création des comités permanents est prévue par le *Règlement du Sénat* et leur durée d'existence coïncide avec celle d'une session parlementaire. Ils cessent d'exister en cas de prorogation ou de dissolution du Parlement, à l'exception du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, qui continue d'exister jusqu'à la nomination des nouveaux membres à l'ouverture d'une nouvelle session ou législature[28]. Le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* prévoit aussi que les membres du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs forment, au cours d'une période de prorogation ou de dissolution, l'autorité intersessionnelle chargée de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs. L'autorité est responsable de la direction générale du conseiller sénatorial en éthique et exerce toute autre fonction que le comité lui a déléguée par voie de résolution avant la prorogation ou la dissolution[29].

---

24 *Journaux du Sénat*, 7 juin 1999, p. 1684.

25 Selon l'article 12-6 du Règlement, les exceptions sont les comités mixtes, le Comité de sélection (son quorum est de six selon l'article 12-2(6) du Règlement) et le Comité sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs (son quorum est de trois selon l'article 12-27(2) du Règlement).

26 Article 12-17 du Règlement.

27 Beauchesne, 6e éd., ¶809(2), p. 238.

28 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, par. 19.1(2). La composition du comité peut être modifiée au cours de l'intersession (par. 19.1(3)).

29 Art. 38 et 39 du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*.

Voici la liste des 16 comités permanents et des deux comités mixtes :

- Affaires étrangères et commerce international;
- Affaires juridiques et constitutionnelles;
- Affaires sociales, sciences et technologie;
- Agriculture et forêts;
- Banques et commerce;
- Bibliothèque du Parlement (mixte);
- Éthique et conflits d'intérêts des sénateurs;
- Droits de la personne;
- Énergie, environnement et ressources naturelles;
- Examen de la réglementation (mixte);
- Finances nationales;
- Langues officielles;
- Pêches et océans;
- Peuples autochtones;
- Régie interne, budgets et administration;
- Règlement, procédure et droits du Parlement;
- Sécurité nationale et défense;
- Transports et communications.

Le nombre de membres, le quorum et les champs de compétence de chacun des comités sont indiqués aux articles 12-3, 12-4, 12-6 et 12-7 du Règlement.

Comité de sélection

Le Comité de sélection est nommé quand le Sénat adopte une motion à cet effet au début de chaque session. Ses buts principaux sont de nommer un sénateur au poste de Président intérimaire et de nommer des membres pour les comités permanents et mixtes[30]. Le rapport concernant la nomination du Président intérimaire doit être présenté dans les cinq premiers jours de séance d'une nouvelle session[31]. Le Comité de sélection n'est ni un comité permanent ni un comité spécial[32].

Comités spéciaux et comités législatifs

Après l'adoption d'une motion à cet effet, un comité spécial peut être formé pour examiner un projet de loi particulier ou étudier une question donnée. Au nombre des comités spéciaux constitués récemment, on trouve le Comité spécial sur la réforme du Sénat (1re session de la 39e législature), le Comité spécial sur le vieillissement (1re et 2e session de la 39e législature et 2e session de la 40e législature) et les différents comités spéciaux sur l'antiterrorisme créés depuis la 1re session de la 36e législature. Contrairement aux comités permanents, un comité spécial cesse d'exister dès qu'il remet son rapport final au Sénat. Si une session prend fin avant la date où un comité spécial est censé remettre son rapport, une nouvelle motion portant création du comité devra alors être adoptée au cours de la nouvelle session, si le Sénat veut que le comité termine son travail.

---

30 Articles 12-1 et 12-2 du Règlement.
31 Article 12-2(1)a) du Règlement.
32 Article 12-2(5) du Règlement. Voir aussi les *Journaux du Sénat*, 28 mai 2013, p. 2567-2568.

Une motion portant création d'un comité spécial exige un préavis de deux jours[33] et définit les paramètres de l'étude proposée. La motion précise habituellement la date à laquelle le comité doit présenter son rapport final et contient parfois d'autres précisions (par exemple, l'autorisation de voyager et d'accorder des contrats pour des services professionnels). La composition d'un comité spécial est établie soit par la motion qui en porte création, soit sur recommandation du Comité de sélection. Les changements subséquents à la composition se font selon la procédure habituelle.

Bien que le Règlement prévoie aussi la création de comités législatifs[34], à ce qu'on sache, le Sénat n'en a jamais constitué. Il a plutôt fait appel à des comités spéciaux pour l'étude de projets de loi[35]. En vertu du Règlement, un comité législatif ne compterait pas plus de 12 membres[36].

Comités mixtes

Les comités mixtes sont composés de sénateurs et de députés, et leur composition reflète habituellement la taille de chaque Chambre. Ils existent en vertu du Règlement de chacune des Chambres (comité mixte permanent) ou sont créés par une motion adoptée par les deux Chambres (comité mixte spécial). Ils étudient en général des questions de nature non législative qui intéressent les deux Chambres. Une fois les sénateurs nommés à un comité mixte, la liste des membres du Sénat est communiquée à la Chambre des communes. De même, quand les députés devant siéger à un comité mixte ont été choisis, la liste devrait être envoyée au Sénat[37]. La coprésidence des comités mixtes est assurée par un sénateur et un député. Les coprésidents peuvent diriger les délibérations du comité conjointement ou à tour de rôle. Les usages suivis par ces comités sont un mélange de ceux des deux Chambres.

Sous-comités

Un sous-comité est un groupe restreint de membres d'un comité qui sont formellement chargés d'accomplir certaines tâches ou fonctions déléguées par le comité. L'exemple le plus courant est le Sous-comité du programme et de la procédure (aussi appelé « comité directeur »), que constituent la plupart des comités[38]. Les comités peuvent créer des sous-comités pour s'occuper d'autres questions, comme l'examen d'un projet de loi ou d'une étude spéciale. Tout comme les comités, les sous-comités peuvent entendre des témoins et étudier des mémoires. À cette fin, un comité principal délègue habituellement à un sous-comité une bonne partie des pouvoirs que lui a conférés le Sénat (comme celui de recruter du personnel, de publier les témoignages, de télédiffuser les délibérations, etc.). Toutefois, un sous-comité ne peut pas faire un rapport directement au Sénat. Tout rapport qu'il adopte doit d'abord être adopté par le

---

33 Article 5-6(1)d) du Règlement.

34 Voir la définition de « comité législatif » sous « comité » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*, ainsi que l'article 12-11 du Règlement.

35 Le Comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-36, Loi antiterroriste, en 2001, et le Comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec (aussi appelée Loi sur la clarté), en 2000, sont des exemples récents de comités spéciaux qui ont étudié des projets de loi. Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat a pour sa part étudié la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), en 2006.

36 Article 12-11 du Règlement.

37 Au retour du congé d'été, la Chambre des communes renouvelle la composition de ses comités, et des élections sont tenues pour combler les postes de la présidence (président et vice-président). Ce renouvellement touche également les députés membres des comités mixtes. Voir O'Brien et Bosc, p. 1022 et 1036.

38 Voir plus loin dans le présent chapitre, la section consacrée à la réunion d'organisation pour en savoir plus sur le rôle du sous-comité du programme et de la procédure.

comité principal, qui en fait ensuite rapport au Sénat[39]. De plus, le budget d'un sous-comité relève du comité principal[40].

Dans le cas d'un Sous-comité du programme et de la procédure (comité directeur), l'usage veut que le président du comité le préside. Habituellement, le vice-président est aussi membre d'un comité directeur, de même qu'un autre sénateur du plus grand parti au Sénat.

Les autres sous-comités tiennent normalement une séance d'organisation officielle semblable à celle des comités[41]. Le président et le vice-président sont normalement élus au cours de cette réunion, même si le comité peut également les désignés.

La taille d'un sous-comité ne doit pas dépasser la moitié de celle du comité principal, et le quorum est fixé à trois membres[42]. Les délibérations du sous-comité suivent la procédure des comités. Une différence notable est que même si les comités principaux ne peuvent siéger à huis clos que dans certaines circonstances[43], les sous-comités peuvent le faire au gré de ses membres, sauf s'ils étudient un projet de loi article par article[44]. L'usage veut toutefois que l'audition des témoins par un sous-comité se fasse toujours en public[45].

Comité plénier

Un comité plénier est constitué de tous les sénateurs. Il siège dans la salle du Sénat, la plupart du temps pour étudier un projet de loi ou une question urgente. Les délibérations d'un comité plénier sont plus informelles que celles d'une séance du Sénat et elles suivent les usages du Sénat et des comités.

Un comité plénier n'existe que pour une durée déterminée par le Sénat – quelques heures, normalement. Bien qu'aucun préavis ne soit requis pour une motion demandant la formation du Sénat en comité plénier[46], la décision est souvent prise à l'avance afin de prévoir le temps de planification nécessaire[47]. Les délibérations d'un comité plénier sont consignées dans les *Journaux du Sénat*[48] et sont publiées dans les *Débats du Sénat*. Le Sénat autorise souvent la présence de caméras de télévision dans la salle du Sénat pendant les délibérations d'un comité plénier, mais il doit prendre cette décision avant la formation du comité.

Lorsque le Sénat entreprend de se réunir en comité plénier, la masse est retirée du bureau et placée en-dessous de celui-ci pour souligner le fait que le Sénat siège en comité.

---

39 L'article 12-12(6) du Règlement prévoit que « Un sous-comité fait rapport au comité qui l'a nommé ».
40 *Règlement administratif du Sénat*, chapitre 3:06, article 6.
41 Pour en savoir plus, voir plus loin dans le présent chapitre la section consacrée aux séances d'organisation.
42 Articles 12-12(2) et (3) du Règlement.
43 Voir l'article 12-16 du Règlement et, plus loin dans le présent chapitre, la section consacrée aux séances à huis clos.
44 Voir l'article 12-12(5) du Règlement.
45 Voir les *Journaux du Sénat*, 7 juin 1999, p. 682-684.
46 Articles 5-7o) et 12-32(1) du Règlement.
47 Par exemple, voir les *Journaux du Sénat*, 17 juin 2009, p. 1139; 13 mai 2009, p. 679; 24 mars 2009, p. 374; et 11 décembre 2006, p. 937.
48 Article 12-32(2) du Règlement.

Le Président du Sénat ne préside pas les comités pléniers. Ce rôle revient à un autre sénateur, en règle générale le Président intérimaire, le président du comité prenant place au bout du bureau plutôt que dans le fauteuil du Président[49]. Un ministre qui n'est pas membre du Sénat peut participer aux débats, sur invitation, si le comité plénier étudie un projet de loi ou une question qui relève de son ministère[50]. Des témoins peuvent aussi être invités à prendre la parole devant le comité[51]. Un ministre invité prend le bureau d'un sénateur près du leader du gouvernement, mais tous les autres témoins prennent place dans l'allée centrale.

Le *Règlement du Sénat* s'applique en comité plénier, avec les exceptions suivantes[52] :

- un sénateur qui désire prendre la parole s'adresse au président;
- un sénateur n'est contraint ni à se lever ni à rester à la place qui lui est attribuée quand il prend la parole;
- un sénateur peut prendre la parole aussi souvent qu'il le veut;
- aucun sénateur ne peut prendre la parole plus de 10 minutes à la fois;
- un vote par appel nominal a lieu immédiatement sans que sonne le timbre d'appel des sénateurs;
- aucune discussion contre le principe du projet de loi n'est admissible;
- une motion portant sur la question préalable[53] ou sur la levée de la séance n'est pas recevable;
- sauf pour les amendements de fond à un projet de loi d'intérêt privé[54], aucun préavis n'est requis pour une motion ou un amendement.

À tout moment, un sénateur peut proposer « que le président quitte maintenant le fauteuil » ou « que le président fasse rapport maintenant de l'état de la question et demande la permission de siéger de nouveau ». Ces motions sont mises aux voix sur-le-champ, sans débat ni amendement[55]. Si la première motion est adoptée, le président quitte le fauteuil sans faire rapport de l'état de la question. Le projet de loi ou l'étude dont était saisi le comité plénier est rayé du Feuilleton[56]. Si la seconde motion est adoptée, le président fait rapport de l'état de la question et demande le consentement de siéger de nouveau. S'il l'obtient, le comité pourra siéger plus tard dans la journée ou un autre jour[57]. Lorsque le comité plénier a terminé ses travaux, le président fait rapport au Sénat et peut demander le consentement de siéger de nouveau. S'il ne le fait pas ou si le consentement lui est refusé, le comité ne débattra plus de la question, qui sera rayée du Feuilleton.

Lorsque survient une affaire exigeant l'attention du Sénat (notamment une sanction royale), le Président reprend immédiatement le fauteuil sans attendre le rapport du comité plénier. Celui-ci reprend ses délibérations une fois l'affaire réglée[58]. Un message de la Chambre des communes n'interrompt pas les travaux d'un comité plénier. Le message est lu à la reprise des travaux du Sénat[59].

---

49 Bourinot indique que : « On ne nomme pas au début de chaque session un président des comités du Sénat, comme on le fait à la Chambre des lords; mais le Président demande à un sénateur d'assumer la présidence », p. 393. Pour un exemple d'un sénateur autre que le Président intérimaire présidant un comité plénier, voir les *Journaux du Sénat*, 12 juin 2012, p. 1384.

50 Article 12-32(4) du Règlement.

51 Article 12-32(5) du Règlement.

52 Article 12-32(3) du Règlement.

53 Voir le chapitre 5 au sujet des motions portant sur la question préalable.

54 Article 11-16 du Règlement.

55 Article 12-33(1) du Règlement.

56 Article 12-33(2) du Règlement.

57 Voir O'Brien et Bosc, p. 930. Bourinot (p. 399), note que si un comité plénier fait rapport de l'état de la question et demande le consentement de siéger de nouveau, le Président doit demander : « Quand le comité pourra-t-il siéger de nouveau? ». Le moment où siégera le comité est alors déterminé : plus tard dans la journée ou un autre jour.

58 Voir O'Brien et Bosc, p. 930-931.

59 O'Brien et Bosc, p. 930-931.

S'il n'a pas terminé ses travaux à 18 heures, le comité plénier doit interrompre ses délibérations et les reprendre à 20 heures[60]. Seul le Sénat lui-même peut dispenser le comité de cette obligation.

5. SÉANCE D'ORGANISATION

En application de l'article 12-13 du Règlement, une fois un comité formé, « le greffier du Sénat le convoque, dès que les circonstances le permettent, en séance d'organisation ». Le greffier de chaque comité organise cette première réunion, dont l'avis de convocation porte le nom du greffier du Sénat. En pratique, il est entendu que l'expression « dès que les circonstances le permettent » implique que les whips sont tous deux d'accord pour convoquer une séance d'organisation.

Quand il y a quorum, le greffier du comité ouvre la réunion et préside à l'élection du président. Pour être éligible à la présidence, un sénateur doit être membre du comité, mais il n'est toutefois pas nécessaire qu'il soit présent à la séance d'organisation[61]. Le greffier du comité fait d'abord un appel de candidatures. Les nominations pour la position de président sont faites par voie de motion, mais ne peuvent faire l'objet d'un débat. Lorsque cette étape est terminée, il met les candidatures aux voix dans l'ordre où elles ont été présentées jusqu'à ce qu'un sénateur soit élu[62]. Une fois élu, le président est invité à présider la réunion. Si le sénateur élu est absent, le greffier du comité procède immédiatement à l'élection d'un président intérimaire, qui présidera le reste de la réunion. Si le comité n'arrive pas à élire un président, il lui est impossible de poursuivre la réunion et les membres quittent la séance[63]. Sans un président élu, le comité n'est pas dûment constitué et ne peut fonctionner[64]. Le pouvoir du greffier de comité se limite à présider l'élection du président. Il n'est donc pas habilité à donner la parole à un sénateur aux fins d'un débat, et il ne peut non plus entendre un rappel au Règlement ni se prononcer à cet égard.

L'élection du vice-président est habituellement le deuxième point à l'ordre du jour d'une séance d'organisation et la première action du nouveau président. Comme le comité a maintenant un président et qu'il est dûment constitué, il peut y avoir débat sur cette question. Bien que le Règlement soit muet à ce sujet, il est d'usage d'élire un vice-président de l'opposition si le président fait partie du gouvernement et vice versa.

En règle générale, après avoir élu son président et son vice-président, le comité étudie une série de motions pour le bon déroulement de ses travaux. L'une de ces motions vise la création d'un Sous-comité du programme et de la procédure (le « comité directeur »). Celui-ci est normalement composé du président, du vice-président et d'un autre membre « désigné après les consultations d'usage[65] ». Ce sous-comité est généralement autorisé à prendre des décisions au nom du comité relatif au programme, à

---

60 Article 3-3(1) du Règlement.

61 La même procédure est suivie si le poste de président devient vacant après l'organisation du comité.

62 Dans le cas du Comité permanent sur l'éthique les conflits d'intérêts des sénateurs, le président doit être élu par au moins quatre des cinq membres (par. 35(6) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*).

63 Dans ce cas, il faudra convoquer une autre réunion, dont le premier point à l'ordre du jour sera l'élection d'un président (O'Brien et Bosc, p. 1038).

64 O'Brien et Bosc, p. 1041.

65 En général, le troisième membre du sous-comité provient du parti majoritaire au Sénat. Il est choisi par le whip de ce parti, avec l'accord du membre de ce parti qui assure la présidence ou la vice-présidence du comité. Habituellement, pour se donner une certaine liberté, les comités ne nomment pas un sénateur en particulier, de sorte que si le troisième membre est absent, le sous-comité peut siéger avec la présence d'un autre sénateur. Un comité peut toutefois nommer un sénateur en particulier comme troisième membre du sous-comité. Dans ce cas, seul le comité peut en modifier la composition. Il est arrivé qu'un comité directeur soit composé de plus de trois membres, mais, conformément à l'article 12-12(2) du Règlement, le nombre de membres ne peut dépasser la moitié du nombre de membres du comité.

inviter des témoins et à établir l'horaire des audiences. Le comité principal peut renverser ou modifier, par un vote majoritaire, une décision prise par le sous-comité.

D'autres motions pourront être débattues à une séance d'organisation. En voici quelques exemples :

- une motion visant la publication des délibérations du comité[66];
- une motion visant à autoriser la tenue de réunions et la publication de témoignages sans qu'il y ait quorum[67];
- une motion visant à demander à la Bibliothèque du Parlement d'affecter du personnel de recherche au comité;
- une motion visant l'adoption du rapport des dépenses et des activités du comité au cours de la session précédente[68];
- une motion visant l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer, conformément au *Règlement administratif du Sénat* (ce pouvoir est généralement accordé au président, au vice-président et au greffier du comité);
- une motion autorisant le comité directeur à désigner des membres et du personnel qui se déplaceront au nom du comité;
- une motion autorisant le comité directeur à désigner des membres comme étant en voyage aux fins de la Politique relative à la présence des sénateurs[69];
- une motion visant le remboursement des frais de déplacement des témoins.

Lorsque le comité a épuisé l'ordre du jour de la séance d'organisation, il peut soit examiner d'autres questions comme ses plans de travail, soit lever la réunion.

6. MANDAT – ORDRES DE RENVOI

Un ordre de renvoi est une autorisation du Sénat donnée à un comité pour mener une étude. Il établit la portée de l'étude et peut conférer d'autres pouvoirs au comité, si la conduite de l'étude l'exige.

Bien que le Règlement établisse le mandat général des comités, il ne donne qu'une orientation générale quant au type de questions pouvant être renvoyées à chaque comité. Il n'accorde pas, en règle générale, de pouvoir en soi de mener des études sans un ordre de renvoi spécifique du Sénat. De façon générale, le Sénat ne renvoie à un comité que les questions ayant rapport au mandat général de ce comité, tel qu'il figure dans le Règlement. Contrairement aux mandats des comités de la Chambre des communes, ceux des comités du Sénat ne sont pas structurés de manière à se concentrer sur un seul ministère. Une question peut donc relever du mandat général de plus d'un comité. Dans ces cas, c'est le Sénat qui décidera quel comité devrait mener l'étude. Nonobstant le mandat général d'un comité, le Sénat peut décider de renvoyer toute question à n'importe quel comité[70].

---

66 Autorisé en vertu de l'article 12-9(2)b) du Règlement.

67 Article 12-17 du Règlement. Souvent, est ajoutée à cette motion une disposition prévoyant qu'un membre du gouvernement et qu'un membre de l'opposition doivent être présents lors des séances sans quorum.

68 Selon l'article 12-26(2) du Règlement, ce rapport doit être présenté dans les 15 jours suivant l'ouverture d'une session.

69 Voir le chapitre 2 pour plus de précision sur la Politique relative à la présence des sénateurs.

70 Article 12-8(1) du Règlement.

Il existe deux grands types d'ordres de renvoi : 1) les ordres de renvoi pour l'étude d'un projet de loi, de la teneur d'un projet de loi, ou des dépenses prévues au budget des dépenses[71]; et 2) les ordres de renvoi pour l'étude d'un sujet particulier (une « étude spéciale »).

Seuls quatre comités disposent d'ordres de renvoi permanents et sont ainsi habilités par le Règlement à agir de leur propre initiative, sans autorité additionnelle du Sénat. Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement est autorisé à proposer des modifications au *Règlement du Sénat* et à « examiner les ordres et pratiques du Sénat et les privilèges parlementaires[72] ». Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration peut, sous réserve du *Règlement administratif du Sénat*, étudier les questions financières et administratives qui touchent à l'administration interne du Sénat[73]. Quant au Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, il dirige de façon générale le conseiller sénatorial en éthique et est responsable de toutes les questions ayant trait au *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*[74]. Un autre comité, le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, a pour mandat d'examiner les règlements pris par décret, comme le prévoit la *Loi sur les textes réglementaires*[75]. Enfin, le Comité de sélection peut proposer des changements à la composition d'un comité[76].

Les autres comités reçoivent des ordres de renvoi par voie de motions adoptées au Sénat. Un comité ne peut entreprendre officiellement des travaux ou audiences avant que le Sénat n'ait adopté un ordre de renvoi l'autorisant à le faire. Un projet de loi est renvoyé à un comité au moyen d'une motion de procédure non sujette à débat qui est proposée immédiatement après la deuxième lecture[77]. Dans le cas d'une étude spéciale, c'est souvent le comité qui rédige le texte de la motion visant à l'autoriser, et celle-ci est ensuite proposée au Sénat par le président du comité ou un autre sénateur[78]. Cependant, tout sénateur peut, de sa propre initiative et sans consulter le comité, présenter une motion pour un ordre de renvoi. Par ailleurs, une motion à l'étude au Sénat peut être renvoyée à un comité au moyen d'une motion de remplacement[79].

Projets de loi

L'étude des projets de loi en comité est une composante importante du processus législatif. Bien que cette étape ne soit pas obligatoire, pratiquement tous les projets de loi sont renvoyés à un comité après la deuxième lecture[80], ce qui permet aux sénateurs de les étudier en détail, de recevoir des commentaires du public et de proposer des modifications.

---

71 « Le budget des dépenses représente les plans de dépense de tout l'appareil gouvernemental; il comprend le budget principal des dépenses, déposé une fois l'an, et les budgets supplémentaires des dépenses, déposés au besoin » (O'Brien et Bosc, p. 914, note 4).

72 Articles 12-7(2)a) et c) du Règlement.

73 Article 12-7(1) du Règlement.

74 Article 12-7(16) du Règlement.

75 *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, art. 19.

76 Article 12-2(4)b) du Règlement.

77 Aucun préavis n'est requis pour ce type de motion (article 5-7b) du Règlement). La motion de renvoi d'un projet de loi à un comité permanent propose habituellement : « Que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent _____ ».

78 Lorsqu'une étude spéciale est recommandée par voie de motion distincte (de fond), un préavis d'un jour est exigé (article 5-5j) du Règlement).

79 Aucun préavis n'est requis pour ce type de motion (article 5-7b) du Règlement). Pour de plus amples renseignements sur les motions de remplacement, voir le chapitre 5.

80 Une exception notable : les projets de loi de crédits ne sont que rarement renvoyés à un comité après la deuxième lecture. Il faut toutefois souligner que les dépenses prévues au budget des dépenses, sur lequel un projet de loi de crédits est fondé, sont habituellement examinées par un comité, même si cela n'est pas obligatoire non plus. Toutes les prévisions de dépenses prévues sont généralement examinées par le Comité sénatorial permanent des finances nationales (à l'exception des crédits

La motion visant à renvoyer un projet de loi à un comité pour étude est présentée immédiatement après l'adoption de la motion de deuxième lecture. Tel que déjà mentionné, cette motion peut être présentée sans préavis, et elle ne précise pas quand le comité doit présenter son rapport sur le projet de loi[81].

Il n'est pas rare que les comités du Sénat invitent des ministres, des fonctionnaires, des groupes d'intérêt, des spécialistes et des particuliers à comparaître devant eux, afin de recueillir de l'information au sujet d'un projet à l'étude. L'invitation des témoins est laissée à la discrétion du comité. Le choix est habituellement délégué au comité directeur. Dans le cas d'un projet de loi du gouvernement, le ministre qui le parraine et/ou son secrétaire parlementaire comparaissent habituellement les premiers. Ils ont ainsi l'occasion d'expliquer et de justifier les décisions politiques ayant mené au dépôt du projet de loi. Quant aux fonctionnaires, ils sont présents pour répondre aux questions portant sur les aspects plus techniques du projet de loi, et non sur les décisions politiques qui le sous-tendent. D'autres témoins peuvent aussi comparaître à l'invitation du comité ou à leur propre demande, si le sujet à l'étude présente pour eux un intérêt particulier.

Quand la mesure législative à l'étude est un projet de loi d'intérêt public qui n'est pas du gouvernement, le parrain (le sénateur ou le député l'ayant déposé au départ) comparaît normalement en premier. Pour d'autres renseignements au sujet des témoins, voir plus loin dans le présent chapitre.

Il arrive que des comités sénatoriaux entendent des députés d'arrière-ban au sujet de leurs projets de loi d'intérêt public n'émanant pas du gouvernement, mais ils ne les entendent que rarement en d'autres circonstances.

Des dispositions particulières régissent les travaux des comités touchant les projets de loi d'intérêt privé[82].

Une fois les audiences publiques sur un projet de loi terminées, le comité procède à l'étude article par article du projet de loi. Des amendements peuvent alors être présentés, débattus et mis aux voix. Les recommandations finales du comité au sujet du projet de loi sont présentées au Sénat dans un rapport[83].

Étude préalable des projets de loi encore à la Chambre des communes et étude de la teneur de projets de loi à l'étape de la deuxième lecture au Sénat

Tel que précisé au chapitre 7, l'article 10-11 du Règlement prévoit une procédure pour autoriser un comité à étudier la teneur d'un projet de loi déposé à la Chambre des communes, mais qui n'a pas encore franchi la première lecture au Sénat[84]. Cette pratique, souvent appelée « étude préalable », permet au comité de commencer à entendre des témoins avant que le projet de loi ne soit reçu au Sénat, pour que ses

---

de la Bibliothèque du Parlement). Pour de plus amples renseignements sur l'examen des dépenses prévues au budget des dépenses en comité, voir plus loin au présent chapitre.

81 L'article 12-23(1) du Règlement oblige effectivement le comité chargé d'examiner un projet de loi à faire rapport à ce sujet, sans toutefois indiquer quand il doit le faire. Une fois que le Sénat a renvoyé un projet de loi à un comité, il peut décider de le lui retirer pour éventuellement le renvoyer à un autre comité (par exemple, voir les *Journaux du Sénat*, 13 décembre 2006, p. 967; et 28 octobre 2004, p. 118).

82 Ces dispositions sont exposées au chapitre 8.

83 Ce processus est décrit de manière plus détaillée au chapitre 7.

84 Cette pratique a émergé au courant des années 1970 et s'est répandue pendant une vingtaine d'années. Elle a pratiquement disparu au milieu des années 1990. Bien que l'étude préalable ait été utilisée pour 152 projets de loi entre 1980 et 1993, son utilisation a été moins fréquente depuis (http://www.parl.gc.ca/ParlInfo/Compilations/HouseOfCommons/legislation/PreStudyBySenate.aspx?Language=F, consulté le 9 février 2015).

recommandations soient prises en considération pendant que la Chambre des communes est toujours saisie du projet de loi. Le rapport sur l'étude préalable est déposé au Sénat, et non présenté[85].

Il arrive aussi qu'un comité reçoive un ordre de renvoi pour étudier la teneur d'un projet de loi alors que celui-ci est étudié en deuxième lecture au Sénat[86]. Ainsi, le fait de soumettre la teneur d'un projet de loi à un comité avant son adoption en deuxième lecture permet au comité d'en étudier non seulement les dispositions, mais aussi le principe[87]. Il est d'usage au Sénat de préciser, dans la motion renvoyant la teneur d'un projet de loi à un comité, que le projet de loi demeure inscrit à l'ordre du jour, sans quoi il pourrait être rayé du Feuilleton[88]. Pendant que sa teneur est étudiée en comité, le projet de loi n'est habituellement pas débattu en deuxième lecture au Sénat, bien qu'il puisse l'être[89]. Les rapports sur la teneur des projets de loi déjà à l'étude au Sénat sont eux aussi déposés, et non présentés.

L'étude préalable ou l'étude sur la teneur d'un projet de loi ne dispense pas un comité d'avoir à procéder à une étude article par article de ce projet de loi, une fois que celui-ci lui a été dûment renvoyé.

Budget des dépenses

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales examine presque toutes les dépenses prévues dans le Budget principal des dépenses et le ou les budgets supplémentaires des dépenses de chaque exercice financier[90]. Alors qu'il est engagé dans l'étude des dépenses prévues dans le budget des dépenses par ordre du Sénat, le comité entend habituellement le président du Conseil du Trésor, des fonctionnaires et d'autres témoins. Comme le budget des dépenses touche tous les aspects des activités du gouvernement, le comité est en mesure d'examiner essentiellement l'ensemble des activités du gouvernement fédéral et les questions connexes. Il est d'usage que le comité fasse un rapport intérimaire au Sénat en début d'étude. Ce rapport est généralement débattu et adopté au Sénat avant ou au même moment que le projet de loi de crédits connexe soit débattu au Sénat. Le comité poursuit ensuite son étude des dépenses prévues dans le budget des dépenses jusqu'à la fin de l'exercice. Il peut faire d'autres rapports intérimaires avant son rapport final. Il est à noter que le comité ne fait qu'examiner les dépenses prévues et que ni lui ni le Sénat n'adoptent le budget des dépenses comme tel.

Études spéciales

Une motion autorisant un comité à entreprendre une étude spéciale expose habituellement les paramètres de l'étude proposée et fixe la date à laquelle le comité devra déposer son rapport final. Si le comité constate qu'il aura besoin de plus de temps, une motion devra être adoptée par le Sénat pour reporter la

---

85 Pour la différence entre rapports déposés et présentés, voir plus loin dans ce chapitre.

86 Beauchesne, 6e éd., ¶¶673-676, p. 208-209; et O'Brien et Bosc, p. 751. Pour de plus amples renseignements, voir le chapitre 7.

87 Par exemple, en 2007-2008, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a examiné la teneur du projet de loi S-208, Loi sur les sources d'eau potable; en 2006-2007, le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat a étudié la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs); et en 2004, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce s'est penché sur la teneur du projet de loi S-14, Loi modifiant la Loi de mise en œuvre de l'Accord sur le commerce intérieur.

88 Pour de plus amples renseignements, voir le chapitre 7.

89 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 25 octobre 2006, p. 550.

90 Même si d'autres comités ont été autorisés par le passé à examiner le budget des dépenses, la pratique récente consiste à confier au Comité sénatorial permanent des finances nationales l'examen de toutes les dépenses prévues dans ce budget, à l'exception des crédits relatifs à la Bibliothèque du Parlement, qui sont habituellement examinés par le Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement.

date de dépôt du rapport final. Il arrive parfois que les comités produisent un ou plusieurs rapports intérimaires avant de déposer leur rapport final[91].

Le Sénat peut renvoyer n'importe quelle question à n'importe quel comité pour étude[92], mais les comités permanents ne mènent habituellement des études que dans leurs mandats, tels qu'énoncés à l'article 12-7 du Règlement. Dans le cadre de ces études, les comités entendent des témoins et peuvent aussi se déplacer, si le Sénat les autorise à le faire. Bien que les études spéciales, comme la plupart des travaux parlementaires, prennent fin lorsqu'il y a prorogation ou dissolution du Parlement, le Sénat accepte souvent de rétablir un ordre de renvoi lors d'une session ultérieure. Habituellement, il renvoie aussi au comité en question tous les documents reçus et les témoignages entendus, ainsi que les travaux déjà effectués sur la question à l'étude, ce qui permet au comité de ne pas devoir tout recommencer[93].

Autres travaux

Il existe d'autres dispositions dans le Règlement portant sur des catégories précises de travaux menés par les comités, dont l'examen de la réglementation et des propositions de frais d'utilisation. Certaines lois peuvent aussi comporter des dispositions exigeant que les comités procèdent à différents examens ou à d'autres types d'études, mais ceux-ci doivent alors recevoir un ordre de renvoi distinct du Sénat.

Révocation de règlements

La *Loi sur les textes réglementaires* confère au Comité mixte permanent d'examen de la réglementation le mandat d'étudier la plupart des textes réglementaires mis en œuvre après le 31 décembre 1971[94]. Depuis 2003, l'article 19.1 de la loi permet également au comité de lancer un processus de révocation d'une partie ou de l'ensemble d'un règlement si un rapport du comité contenant une résolution à cet effet est adopté par les deux Chambres[95]. Cet article énonce les étapes précises à suivre en comité et en Chambre pour y arriver, et prévoit notamment que le rapport est réputé adopté après 15 jours de séance à moins qu'un ministre ne dépose une motion proposant le rejet du rapport[96].

Depuis que cette disposition a été ajoutée à la loi, elle a été utilisée à deux occasions[97]. Dans les deux cas, le rapport a été adopté par le Sénat – une fois avec débat et l'autre sans débat. Par contre, comme aucun des deux rapports n'a été adopté à la Chambre des communes, la révocation n'a pas eu lieu[98].

Propositions de frais d'utilisation

Les propositions de frais d'utilisation sont déposées devant les deux Chambres[99]. En vertu de l'article 12-8(2) du Règlement, les leaders ou leaders adjoints du gouvernement et de l'opposition doivent se

---

91 Voir des exemples de ceci dans les *Journaux du Sénat*, 25 mars 2013, p. 2045; 7 mars 2013, p. 1999; et 5 mars 2013, p. 1978.

92 Article 12-8(1) du Règlement.

93 Par exemple, voir les *Journaux du Sénat*, 7 novembre 2013, p. 175-176.

94 *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, art. 19.

95 Avant 2003, le comité pouvait recommander la révocation d'une mesure non pas en vertu d'une loi, mais en vertu du *Règlement de la Chambre des communes* (sans qu'un processus parallèle ne soit prévu dans le *Règlement du Sénat*).

96 *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, par. 19.1(5). Pour en savoir plus sur les rapports d'abrogation, voir le chapitre 5.

97 Voir le quatrième rapport du comité mixte présenté au Sénat le 13 février 2007 (*Journaux du Sénat*, p. 1045 et p. 1052-1065); et le deuxième rapport du comité mixte présenté au Sénat le 5 mai 2005 (*Journaux du Sénat*, p. 842 et p. 849-865).

98 Les deux rapports ont été renvoyés au comité mixte par la Chambre des communes (voir les *Journaux* de la Chambre des communes du 21 février 2007, p. 1042 et 1047; et 8 juin 2005, p. 849 et 853).

99 *Loi sur les frais d'utilisation*, L.C. 2004, ch. 6, par. 4(2).

consulter avant le dépôt d'une proposition pour désigner le comité auquel celle-ci sera automatiquement renvoyée au moment du dépôt[100]. Le comité dispose ensuite de 20 jours de séance pour faire un rapport sur la proposition. S'il ne le fait pas, le comité est considéré avoir recommandé l'approbation de la proposition[101]. Si une prorogation ou une dissolution interrompt la période de 20 jours allouée au comité pour étudier la proposition, le processus doit reprendre depuis le début dans les deux Chambres lors de la nouvelle session[102].

7. POUVOIRS DES COMITÉS

L'article 12-9 du Règlement confère divers pouvoirs aux comités permanents. Dès qu'un comité a reçu un ordre de renvoi du Sénat, il est habilité à faire enquête et rapport sur la question. Pour son étude, le comité a le pouvoir d'exiger la comparution de témoins et la production de documents, ce qui l'autorise aussi à ordonner, par voie d'assignation, que des personnes se présentent devant lui ou que certains documents lui soient remis[103]. Comme la plupart des témoins se présentent de leur propre gré, les comités n'exercent que rarement ce pouvoir[104]. Par contre, si une personne refuse de comparaître ou de fournir un document demandé malgré une assignation, son refus pourrait constituer un outrage au Parlement et faire l'objet d'un rapport du comité au Sénat avec des recommandations quant aux mesures à prendre. Seul le Sénat peut sanctionner l'auteur d'un outrage. Un comité n'a pas de pouvoirs sanctionnaires ni le pouvoir d'imposer des pénalités[105].

L'article 12-9(2)b) du Règlement habilite aussi les comités permanents à faire publier des documents et témoignages. C'est notamment le cas des procès-verbaux et des transcriptions des délibérations. Ces documents sont affichés sur Internet (sen.parl.gc.ca et parl.gc.ca).

Outre les pouvoirs qui leur sont conférés par l'article 12-9 du Règlement, les comités ont aussi celui de créer des sous-comités[106].

Par voie de motion au Sénat ou dans un rapport, les comités peuvent aussi demander des pouvoirs supplémentaires comme celui de se déplacer d'un lieu à l'autre (c'est-à-dire de voyager à l'intérieur du Canada pour tenir leurs réunions), de se déplacer au Canada ou à l'étranger pour des missions d'étude, de

---

100 Par exemple, voir les *Journaux du Sénat*, 6 mai 2015, p. 1811.

101 Article 12-22(5) du Règlement. Voir aussi le paragraphe 6(2) de la *Loi sur les frais d'utilisation*, L.C. 2004, ch. 6. Si la proposition relative aux frais d'utilisation est renvoyée au comité avant que ne soit déterminée la composition de celui-ci, le compte de jours ne débutera qu'une fois la chose faite (voir l'article 12-22(5) du Règlement et la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 28 janvier 2009, p. 43).

102 Par exemple, voir la proposition concernant un droit de licence de spectre pour les communications des services de sécurité publique à large bande dans les bandes 4940-4990 MHz, présentée durant la 1re et la 2e session de la 39e législature. Le Comité sénatorial permanent des transports et des communications en avait terminé l'étude durant la première session, mais le comité de la Chambre des communes n'y était pas parvenu. Il a donc fallu reprendre tout le processus à la deuxième session.

103 Concernant cette question, voir Davidson, « Les pouvoirs des Comités parlementaires », p. 12-15. Les ouvrages canadiens et britanniques reconnaissent que les Chambres du Parlement ne peuvent assigner à comparaître un député ou un sénateur sans le consentement de la Chambre des communes pour les députés, et du Sénat pour les sénateurs (Davidson, « Les pouvoirs des Comités parlementaires », p. 12-13; voir aussi Lee). Voir également la partie III du rapport de décembre 1995 du Comité spécial du Sénat sur les accords de l'aéroport Pearson.

104 Pour de plus amples renseignements sur l'assignation des témoins, voir plus loin dans le présent chapitre.

105 Maingot, p. 231. Voir le chapitre 11 pour un aperçu de cette question.

106 Article 12-12(1) du Règlement.

retenir des services professionnels ou autres, et de déposer un rapport auprès du greffier du Sénat lorsque le Sénat ne siège pas[107].

Les comités mixtes, parce qu'ils sont des entités créées par les deux Chambres du Parlement, ne peuvent mener des travaux ou exercer des pouvoirs que s'ils y sont autorisés par les deux Chambres, conformément aux règlements, ordres et usages en vigueur[108].

Réunions à huis clos

Les comités sont autorisés à tenir des réunions à huis clos (c'est-à-dire des réunions où le public n'est pas admis) quand l'ordre du jour porte sur l'une des questions suivantes :

- la rémunération et les autres avantages offerts au personnel;
- les contrats et négociations contractuelles;
- les relations du travail et le personnel;
- un projet d'ordre du jour;
- un projet de rapport du comité[109].

Ces restrictions visant les réunions à huis clos ne s'appliquent pas aux comités mixtes[110].

Dans le cas du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, les réunions se tiennent toujours à huis clos, sauf si le comité accepte la demande, présentée par le sénateur qui fait l'objet d'un rapport d'enquête du conseiller sénatorial en éthique étudié par le comité, qu'une réunion soit publique[111].

Les travaux menés lors de séances à huis clos sont confidentiels et leur diffusion non autorisée peut être considérée comme une atteinte au privilège[112]. Ces séances ne font normalement pas l'objet de transcriptions.

Motions d'instruction

Le Sénat peut donner des directives à un comité au moyen d'une motion d'instruction. Les « instructions ont pour objet de permettre à un comité de faire quelque chose qu'il ne serait pas autorisé à faire autrement[113] ». Celles-ci peuvent être impératives ou facultatives[114]. « Une instruction impérative ordonne à un comité de traiter une question particulière ou de mener son étude d'une certaine manière. Une instruction facultative donne au comité le pouvoir de faire quelque chose qu'il ne pourrait pas faire autrement, mais elle ne l'oblige pas à exercer ce pouvoir[115] ». Une décision du Président signale aussi que

---

107 Aux termes de l'article 12-31 du Règlement, les rapports du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs peuvent être déposés auprès du greffier du Sénat pendant un ajournement du Sénat, et ils sont réputés présentés au Sénat à la séance suivante.

108 Voir O'Brien et Bosc, p. 989.

109 Voir l'article 12-16(1) du Règlement. Les conditions auxquelles les sous-comités peuvent siéger à huis clos sont moins restrictives (voir l'article 12-12(5) du Règlement).

110 Article 12-16(2) du Règlement.

111 Article 12-28(1) du Règlement.

112 *Règlement du Sénat*, annexe IV.

113 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 30 novembre 1995, p. 1332.

114 Voir la définition de « instruction (à un comité) » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*. Voir aussi O'Brien et Bosc, p. 994; et Erskine May, 24e éd., p. 806.

115 O'Brien et Bosc, p. 994.

« [l]es instructions devaient être à la forme facultative pour pouvoir s'appliquer aux comités qui possédaient déjà certains droits ... Elles pouvaient être soit facultatives soit impératives si le comité n'avait aucun pouvoir parce qu'il avait été institué en vertu d'un mandat spécial ou qu'il était saisi d'un projet de loi d'intérêt privé[116] ».

En pratique, les motions d'instruction ne sont que rarement utilisées au Sénat. Elles le sont le plus souvent lorsqu'il est question de diviser un projet de loi[117]. Il faut donner un jour de préavis pour une telle motion et elle est sujette à débat[118]. Si elle se rapporte à un projet de loi, elle doit être proposée « soit immédiatement après le renvoi du projet de loi en comité, soit ultérieurement sous forme de motion distincte. On ne doit pas la formuler tant que la Chambre reste saisie du projet de loi. Il faut attendre au contraire qu'il ait été déféré au comité. Dans le cas où ce dernier aurait examiné le projet de loi en partie, la chose n'est plus possible[119] ».

8. RÔLE DU PRÉSIDENT DE COMITÉ

Le président d'un comité préside les réunions, dirige les délibérations, accorde la parole aux participants et veille au maintien de l'ordre et du décorum. À l'instar du Président du Sénat, il est habilité à trancher les questions de procédure. Toute décision du président de comité peut faire l'objet d'un appel de la part des membres du comité au moment où elle est rendue. Comme c'est le cas au Sénat, le libellé de la motion d'appel sera : « La décision du président est-elle maintenue? », ou quelque autre variante de nature affirmative. L'égalité des voix se traduit par le rejet de la motion, et donc de la décision[120]. En plus d'ouvrir les réunions, c'est habituellement le président qui les ajourne. Il est prévu par le Règlement que celui qui prend la parole s'adresse au président[121].

Les présidents de comités ont le droit de participer au débat et de voter comme n'importe quel autre membre du comité, mais ils préfèrent parfois s'abstenir d'exercer leur droit de vote. Le président vote avant les autres membres.

Le président de comité assume plusieurs autres tâches en dehors des réunions du comité. En général, c'est aussi lui qui préside le Sous-comité du programme et de la procédure (comité directeur) et qui représente le comité lors de l'examen des demandes budgétaires du comité par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Selon l'article 12-22(2) du Règlement, c'est aussi le président, ou un sénateur désigné par lui, qui présente ou dépose les rapports du comité au Sénat. Les motions liées aux travaux du comité sont, dans la plupart des cas, présentées au Sénat par le président ou un sénateur désigné. Normalement, c'est également le président qui est habilité à diriger le personnel de recherche au nom du comité.

Chaque comité a aussi un vice-président qui préside les réunions en l'absence du président. Le président et le vice-président représentent habituellement différents partis. Si le poste de président du comité devient vacant, le vice-président n'assume pas automatiquement ce rôle. Il incombe plutôt au greffier du

---

116 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 2 mai 2000, p. 550.

117 Par exemple, voir *Journaux du Sénat*, 20 novembre 2002, p. 191-192; et 6 décembre 1999, p. 204-205. Voir aussi la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 2 mai 2000, p. 549-551; et Erskine May, 24e éd., p. 558.

118 Articles 5-5e) et 5-8(1)g) du Règlement.

119 Beauchesne, 6e éd., ¶684, p. 211.

120 Article 12-20(1)c) du Règlement.

121 Article 12-20(1)a) du Règlement.

comité de présider à l'élection d'un nouveau président[122]. Le comité ne peut entreprendre d'autres travaux tant qu'un nouveau président n'a pas été élu[123].

En l'absence du président et du vice-président lors d'une réunion, le greffier du comité en informe les membres et préside à l'élection d'un président suppléant pour cette réunion, comme cela se fait au Sénat[124]. La motion de nomination d'un président suppléant n'est pas sujette à débat.

9. RÉUNIONS DES COMITÉS

Heures de réunions

Les comités organisent leurs réunions en fonction de celles du Sénat et des caucus. Ils se réunissent donc habituellement dans la matinée, en fin d'après-midi ou en soirée. La plupart des comités siègent deux fois par semaine. Selon l'article 12-18(1) du Règlement, un comité ne peut siéger en même temps que le Sénat, sauf si le Sénat l'autorise à le faire. La suspension du soir de 18 heures à 20 heures, prévue à l'article 3-3(1) du Règlement, fait partie de la séance, de sorte que tous les comités qui souhaitent siéger pendant cette suspension doivent obtenir l'autorisation du Sénat par voie de motion[125].

Le *Règlement administratif du Sénat* dispose que « [l]'Administration du Sénat, en consultation avec la direction de chaque parti, fixe le calendrier des réunions et réserve des salles pour l'usage des comités et sous-comités du Sénat qui se réunissent régulièrement[126] ». Ce sont en général les whips du gouvernement et de l'opposition qui discutent du calendrier au début de chaque session parlementaire en tentant de limiter les conflits d'horaire pouvant résulter du peu de temps disponible.

Si un comité désire siéger en dehors de son horaire habituel, l'usage veut qu'il demande le consentement des deux whips. Les réunions en dehors des temps normaux sont peu encouragées en raison des conflits d'horaire fréquents qu'elles occasionnent aux sénateurs membres d'autres comités ou ayant d'autres obligations.

Restrictions générales sur les réunions des comités

Le Règlement impose certaines restrictions aux réunions des comités. Comme précédemment évoqué, l'article 12-18(1) du Règlement interdit aux comités de se réunir pendant que le Sénat siège à moins d'avoir obtenu une permission spéciale à cet effet. Une telle permission peut être accordée, par exemple, s'il est difficile de trouver un moment convenable pour permettre la comparution d'un ministre, ou encore si, en raison du décalage horaire, il est difficile d'organiser la comparution d'un témoin de l'étranger par vidéoconférence. Lorsqu'un comité tient des réunions officielles ailleurs dans le pays, le pouvoir d'ajourner « d'un lieu à un autre » est interprété de façon à inclure le pouvoir de se réunir en même temps que le Sénat siège, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de demander une exemption à l'article 12-18(1) du Règlement[127].

---

122 Pour de plus amples renseignements sur le processus d'élection d'un président, voir la section ci-dessus consacrée à la réunion d'organisation.
123 O'Brien et Bosc, p. 1041.
124 Article 2-4(2) du Règlement.
125 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 5 juin 2012, p. 1343.
126 Chapitre 5:03, art. 3.
127 Voir la section consacrée aux déplacements des comités plus loin dans le présent chapitre.

Quand le Sénat s'ajourne pour plus d'une semaine, l'article 12-18(2)b) du Règlement permet à un comité de se réunir durant l'ajournement lorsque le Sénat a adopté une motion à cet effet[128], ou bien lorsque les leaders du gouvernement et de l'opposition, ou leurs représentants, ont donné leur consentement écrit pour la tenue d'une telle réunion en réponse à une demande écrite du président et du vice-président du comité. En revanche, lorsque le Sénat s'ajourne pour une semaine ou moins, l'article 12-18(2)a) autorise aux comités à se réunir dans l'intervalle, à condition que les membres du comité en aient été avisés au moins un jour avant la levée de la séance. Le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, qui peut siéger pendant tout ajournement du Sénat, peu importe sa durée, constitue une exception à cette restriction générale[129].

10. PROCÉDURE

Le rôle du sénateur en comité s'apparente pour l'essentiel à celui qu'il joue au Sénat. La procédure suivie dans les comités est toutefois moins stricte[130]. Par exemple, il n'est pas nécessaire de donner préavis d'une motion avant de la présenter et celle-ci n'a pas besoin d'être appuyée[131]. De plus, un sénateur peut prendre la parole plus d'une fois sur une question, la durée des interventions n'est pas limitée et la question préalable ne peut pas être proposée en comité[132]. Les dispositions du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* portant sur la divulgation des intérêts personnels s'appliquent aux comités[133].

Avis de réunion

L'article 12-15(1) du Règlement exige la parution d'un avis public pour toutes les réunions des comités. Normalement l'avis indique :

- la date, l'heure et l'endroit de chaque réunion;
- les ordres de renvoi et autres questions qui seront examinés;
- les noms et titres des témoins;
- si la réunion se déroulera à huis clos.

L'avis est envoyé par voie électronique aux membres du comité, aux dirigeants du gouvernement et de l'opposition, aux sénateurs intéressés qui ne sont pas membres du comité, aux médias et aux membres du public qui ont demandé à être informés des réunions du comité. L'avis est également diffusé sur la chaîne du Réseau de télévision parlementaire qui est réservée au Sénat et sur les sites web parlementaires.

---

128 En général, le Sénat adopte une motion pour autoriser les comités devant siéger un lundi à le faire, si le lundi en question précède un mardi où le Sénat siège après une longue pause. Cette autorisation est habituellement accordée pour toute la durée d'une session.

129 Article 12-29 du Règlement.

130 Beauchesne, 6e éd., précise : « Les travaux des comités se déroulent dans une atmosphère plus détendue que les délibérations de la Chambre des communes du fait que les règles observées à la Chambre sont appliquées avec moins de rigueur en comité » (¶762, p. 231).

131 Article 12-20(1) du Règlement.

132 Article 6-9(3) du Règlement. Pour de plus amples informations sur la question préalable, voir le chapitre 5.

133 Pour de plus amples renseignements sur le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, voir le chapitre 2.

Motions

Une motion peut être présentée en comité sans préavis ni appui[134]. Les motions les plus courantes comprennent celles qui concernent la création d'un sous-comité, l'adoption d'un rapport ou l'amendement d'une disposition d'un projet de loi pendant l'étude article par article.

Débats

Les débats en comité ont un caractère moins rigide qu'au Sénat. Effectivement, une limite à la durée des interventions des sénateurs est rarement imposée, et ces derniers ont tendance à intervenir plus d'une fois. Il n'est pas d'usage de limiter le temps alloué pour poser des questions aux témoins, mais les sénateurs ont l'habitude de se limiter eux-mêmes pour permettre à tous les sénateurs qui désirent prendre la parole de le faire. Le président ou le greffier du comité maintient une liste des sénateurs qui désirent prendre la parole.

Votes

Comme au Sénat, les questions sont tranchées à la majorité des voix, celle du président comprise. En cas de parité des voix, la motion est rejetée[135]. La voix du président n'est pas prépondérante. S'il souhaite voter sur une question, le président de comité votera plutôt le premier. Toutefois, par souci d'impartialité, il choisit souvent de s'abstenir.

La plupart des décisions en comité se prennent à la suite d'un vote par oui ou non, sans que les membres n'aient à indiquer individuellement leur préférence. Les sénateurs qui souhaitent que le procès-verbal indique qu'une motion n'a pas été adoptée à l'unanimité peuvent simplement dire « avec dissidence ». Il arrive aussi parfois que les comités se prononcent par un vote à main levée.

Toutefois, tout membre peut faire une demande pour un vote par appel nominal, où les noms de ceux qui votent pour ou contre une motion, ainsi que les abstentions, sont enregistrés dans le procès-verbal du comité. Dans ce cas, le greffier du comité procède alors à l'appel nominal en commençant par le président, et poursuit par ordre alphabétique. À l'appel de son nom, le sénateur répond par « oui », « non » ou « abstention ». Lorsque tous les sénateurs présents ont voté, le greffier fait le décompte et annonce le résultat. Le président déclare ensuite l'adoption ou le rejet de la question. Aucune interruption n'est permise durant le vote.

Rappels au Règlement et questions de privilège en comité

Un sénateur peut faire un rappel au Règlement s'il estime que le comité s'est écarté de la pratique ou procédure habituelle d'un comité sénatorial. En comité, les rappels au Règlement peuvent concerner notamment la pertinence des interventions, la recevabilité d'une motion ou le respect du quorum. La procédure des rappels au Règlement en comité ressemble, de façon générale, à celle qui est suivie au Sénat (voir à ce sujet le chapitre 10). Une fois le rappel considéré, le président rend sa décision. La décision peut faire l'objet d'un appel au comité[136]. Les sénateurs qui ne sont pas membres du comité n'ont pas le droit de soulever un rappel au Règlement[137].

---

134 Articles 12-20(1)b) et d) du Règlement.

135 Article 12-20(1)c) du Règlement.

136 Si une décision du président fait l'objet d'un appel, la question posée est la suivante : « La décision de la présidence est-elle maintenue? »

137 Voir Marleau et Montpetit, p. 857.

Si les comités peuvent régler les rappels au Règlement soulevés pendant leurs délibérations, ils n'ont pas le pouvoir de statuer sur des questions de privilège. Seul le Sénat peut décider s'il y a eu atteinte au privilège. Un comité peut donc présenter au Sénat un rapport sur une question de privilège. L'usage veut toutefois que les sénateurs soulèvent habituellement ce genre de question au Sénat selon le processus défini au chapitre 13 du *Règlement du Sénat*[138]. L'annexe IV du Règlement indique les procédures à suivre pour traiter les cas présumés de divulgation non autorisée de rapports, délibérations ou documents confidentiels d'un comité[139].

11. BUDGETS

Les comités peuvent engager diverses dépenses dans le cours de leurs travaux[140]. Aucun comité ne peut engager des dépenses ou des fonds tant que le budget nécessaire n'a pas été adopté par le Sénat[141]. Le chapitre 3:06 du *Règlement administratif du Sénat* énonce les règles et procédures financières qui s'appliquent aux comités sénatoriaux. Il y est question des fonds d'urgence, du processus d'adoption des budgets, de l'approbation des comptes ainsi que du contrôle et des rapports financiers. Le texte suivant résume certaines des principales étapes qu'un comité doit entreprendre afin de demander et d'obtenir des fonds pour ses études spéciales ou ses travaux législatifs.

---

138 Voir par exemple les questions de privilège soulevées au Sénat le 7 mai 2013 concernant un témoin qui n'a pas pu comparaître devant un comité (décision du Président rendue le lendemain à l'effet qu'un cas de privilège a été fondé à première vue, *Journaux du Sénat*, p. 2235-2237); le 6 octobre 2009 sur le départ hâtif de témoins comparaissant devant un comité (décision du Président rendue le 28 octobre 2009, *Journaux du Sénat*, p. 1384-1386, déterminant qu'un cas de privilège n'était pas fondé à première vue); le 16 juin 2009 à propos d'une situation où l'on a empêché la vice-présidente et d'autres sénateurs d'exercer leurs responsabilités et de participer librement aux travaux du comité (décision du Président rendue le 16 septembre 2009, *Journaux du Sénat*, p. 1232-1237, déterminant qu'un cas de privilège n'était pas fondé à première vue); 1er avril 2009 sur l'incapacité d'un comité d'établir un sous-comité (décision du Président rendue le 21 avril 2009, *Journaux du Sénat*, p. 448-449, déterminant qu'un cas de privilège n'était pas fondé à première vue); et le 16 mai 2007 sur la participation aux travaux d'un comité (décision du Président rendue le 29 mai 2007, *Journaux du Sénat*, p. 1562-1564, déterminant qu'un cas de privilège était fondé à première vue). Voir également la décision du Président du 28 octobre 2009, dans laquelle il note que « l'article [13-2(1)b)] du *Règlement du Sénat* établit qu'une question présumée de privilège peut être soulevée en vertu du processus spécial si elle touche "aux privilèges du Sénat, d'un de ses comités ou d'un sénateur". Par conséquent, [le chapitre 13 du *Règlement du Sénat*] peut être invoqué pour soulever des questions de privilège découlant des travaux d'un comité même si un rapport du comité demeure un autre moyen possible, comme le suggèrent les autorités ». Pour un exemple d'un rappel au Règlement soulevé au Sénat concernant les travaux en comité, voir la décision du 9 mai 2007 (*Journaux du Sénat*, p. 1509-1512).

139 Les procédures relatives aux questions de privilège sont examinées plus en détail au chapitre 11.

140 Les dépenses de fonctionnement des comités ne sont pas toutes imputées directement à leur budget. Par exemple, celles qui concernent les déplacements des témoins, les vidéoconférences, les frais postaux, les repas de travail à Ottawa et les boissons normalement servies pendant les séances tenues dans la Cité parlementaire (café et jus) sont imputées à un budget central géré par la Direction des comités plutôt qu'aux budgets de chaque comité.

141 Les dépenses qui ne sont pas directement imputées au budget des comités peuvent néanmoins être engagées (voir la note précédente). Il existe aussi une disposition prévoyant des fonds d'urgence, qui permet à un comité d'engager des dépenses jusqu'à concurrence d'un certain montant à partir de son propre budget avant que le Sénat débloque les fonds. Cette disposition est examinée à la fin de la présente section.

Types de budgets

Les comités peuvent avoir deux types de budgets : un pour les études spéciales, et un pour les travaux législatifs. Les budgets législatifs sont moins fréquents, étant donné que la plupart des dépenses nécessaires pour examiner les mesures législatives – comme les repas de travail à Ottawa, les dépenses des témoins et les frais de vidéoconférence – sont couvertes par un budget central géré par la Direction des comités. Cependant, les comités doivent adopter un budget distinct et le faire approuver pour chaque étude spéciale qu'ils entreprennent. Les fonds approuvés pour une étude spéciale ne peuvent être utilisés que pour cette étude. De même, les fonds approuvés pour les travaux législatifs ne peuvent pas servir à une étude spéciale, et vice versa. De nouveaux budgets sont requis à chaque exercice financier et au début de chaque nouvelle session parlementaire.

Budgets des études spéciales

Lorsque le Sénat adopte un ordre de renvoi confiant une étude spéciale à un comité, le greffier du comité prépare une demande de budget selon les plans du comité, laquelle est revue par le président et/ou les membres du comité directeur. La proposition budgétaire est ensuite revue et signée par le greffier principal des comités et le directeur des finances. Le comité examine la proposition budgétaire et peut l'adopter ou y apporter des modifications.

Une fois adopté par le comité, le budget est soumis au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration pour examen. Selon la pratique un sous-comité du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration rencontre le président du comité, qui est souvent accompagné par le vice-président et d'autres sénateurs, de même que par le greffier du comité, pour discuter de la proposition budgétaire. Le sous-comité fera ensuite ses recommandations sur l'affectation des fonds au Comité de la régie interne, et ce comité peut adopter le budget, en supprimer des parties ou le rejeter en bloc.

À ce moment-là, le budget demandé et la recommandation du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration sur l'affectation des fonds sont renvoyés au comité qui a demandé les fonds. Le président du comité, ou un sénateur qu'il a désigné, présente ensuite un rapport au Sénat. Le rapport sur le budget comporte trois parties qui sont toutes publiées dans les *Journaux du Sénat*. La première partie est le rapport lui-même, qui comprend une demande de toute autorisation nécessaire pour exécuter le budget qui n'aurait pas été accordée au comité pour l'ordre de renvoi relatif à l'étude lors de la session en cours, comme le pouvoir de se déplacer et le pouvoir d'embaucher du personnel. La deuxième partie (appelée Annexe A) contient la demande de budget telle qu'elle a été adoptée par le comité qui a soumis la demande. La troisième partie (appelée Annexe B) présente l'allocation budgétaire recommandée au Sénat par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Si le rapport est adopté par le Sénat, ce sont les fonds figurant à l'Annexe B qui seront alloués au comité qui a fait la demande.

L'utilisation des fonds figurant dans un budget d'étude spéciale fait l'objet de restrictions. Par exemple, les fonds alloués pour la tenue d'audiences publiques à l'extérieur d'Ottawa ne peuvent être utilisés qu'à cette fin, tandis que ceux destinés aux activités menées à Ottawa ne peuvent servir à des fins de déplacement. Des politiques administratives détaillées régissent le paiement des comptes et les autorisations requises. Le greffier du comité peut renseigner les membres sur ces politiques.

Budgets législatifs

À la séance d'organisation du comité, le président est habituellement autorisé à demander au Sénat l'autorisation de retenir les services professionnels nécessaires à l'étude des projets de loi, de la teneur des projets de loi et des dépenses prévues dans le budget des dépenses. Au cours des dernières sessions, cette autorisation a été accordée à tous les comités au moyen d'une motion générale[142]. Cette autorisation doit être obtenue avant l'adoption d'un budget législatif. De plus, si une autre autorisation (comme celle de se déplacer) s'avère nécessaire à la mise en œuvre du budget législatif, le Sénat doit l'accorder au comité avant que celui-ci ne puisse approuver la demande de budget législatif.

Le greffier du comité prépare la demande de budget selon les instructions du comité, et celle-ci est revue par le président et/ou les membres du comité directeur. La demande de budget législatif passe ensuite par les mêmes étapes qu'un budget d'étude spéciale jusqu'à son adoption, avec ou sans modifications, par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Le président du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, ou un sénateur désigné par lui, présente ensuite un rapport au Sénat contenant les recommandations du comité concernant les budgets législatifs d'un ou de plusieurs comités[143]. C'est seulement après l'adoption de ce rapport par le Sénat que le comité peut utiliser les fonds demandés. Si le Sénat le rejette, le ou les comités en question doivent reprendre le processus et présenter une nouvelle demande de budget.

Allocations partielles

Compte tenu du processus budgétaire, il arrive que le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ne recommande qu'une allocation partielle des fonds, couvrant des activités ou une période en particulier. Ce type d'allocation peut s'appliquer tant aux budgets législatifs qu'aux budgets pour études spéciales. En pareil cas, l'allocation initiale sera parfois suivie d'une ou de plusieurs allocations ultérieures. Le nouveau rapport sur le budget pour une étude spéciale comprendra seulement une page couverture et la nouvelle Annexe B, spécifiant l'allocation budgétaire subséquente recommandée par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration[144].

Budget supplémentaire

Des fonds supplémentaires peuvent être demandés pour une étude spéciale ou pour du travail législatif pour lequel le comité a déjà reçu des fonds du Sénat. Le comité doit suivre le même processus budgétaire qu'il a suivi pour le budget original[145].

---

142 Pour un exemple d'une telle motion, voir les *Journaux du Sénat*, 7 novembre 2013, p. 175.

143 Dans le cas des budgets législatifs, les demandes de budgets initiales adoptées par les comités demandeurs ne sont pas publiées dans les *Journaux du Sénat*, mais le rapport du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration l'est.

144 Pour un exemple d'allocation partielle, voir le troisième rapport du Comité de la sécurité nationale et de la défense, *Journaux du Sénat*, 17 juin 2010, p. 614.

145 Pour un exemple d'une demande de budget supplémentaire, voir le cinquième rapport du Comité des affaires étrangères, *Journaux du Sénat*, 17 juin 2010, p. 625-632.

Fonds d'urgence

Si un comité a besoin d'engager des dépenses et qu'il est incapable d'obtenir l'approbation budgétaire assez rapidement, le *Règlement administratif du Sénat* autorise le comité directeur du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration à lui allouer des fonds d'urgence, jusqu'à concurrence de 10 000 $, afin qu'il puisse continuer de fonctionner jusqu'à ce que son budget soit dûment étudié et approuvé[146]. Une demande de fonds d'urgence est considérée comme une avance de fonds sur une future demande de budget. Une demande subséquente de budget détaillée doit donc être soumise. Si les fonds demandés concernent une activité exigeant l'octroi au comité de pouvoirs spéciaux par le Sénat (comme l'embauche de personnel ou le pouvoir de se déplacer), les pouvoirs nécessaires doivent être accordés individuellement par le Sénat avant que les dépenses puissent être effectivement engagées.

Rapport des dépenses

Selon l'article 12-26(2) du Règlement, les comités déposent un rapport des dépenses engagées et des activités menées dans les 15 jours de séance au début de chaque session pour celle qui vient de s'achever. Ces rapports des dépenses et des activités sont publiés dans les *Journaux du Sénat* le jour qu'ils sont déposés. Ces rapports décrivent, pour chaque étude, les dépenses effectuées pour les dépenses générales, pour chaque activité (par exemple un voyage) et pour des témoins. Les rapports comprennent également le nombre de réunions, de témoins, de rapports et d'ordres de renvoi. Lorsque le rapport des dépenses implique un comité qui n'a pas été reconstitué, le président le plus récent du comité dépose le rapport.

12. TÉMOINS

L'une des principales fonctions des sénateurs en comité consiste à entendre et interroger des témoins. Ceux-ci peuvent être des ministres, des fonctionnaires, des universitaires, des représentants d'organisations, d'entreprises ou de groupes d'intérêts, ou encore des particuliers. Les comités tirent une grande partie des éléments d'information servant à la préparation de leurs rapports des témoignages lors d'audiences publiques ainsi que des mémoires et des autres documents qui leur sont remis. Habituellement, le président fait une déclaration préliminaire, suivi des témoins, qui font eux aussi une déclaration avant de répondre aux questions des sénateurs – avec parfois plusieurs tours de table.

Les comités sénatoriaux entendent en moyenne plus de 1 300 témoins par année, ce qui leur permet d'établir un lien direct entre le Parlement et la population canadienne. Les réunions des comités constituent un forum permettant aux témoins de se faire entendre par les parlementaires et par un auditoire plus large. Les transcriptions des témoignages sont accessibles sur le site web parlementaire. Les réunions publiques des comités sont disponibles via la webdiffusion audio et la plupart sont également disponibles via la webdiffusion vidéo sur le site web du Parlement. En outre, la plupart des réunions sont diffusées sur la chaîne CPAC.

Le président et le vice-président jouent un rôle de premier plan dans la sélection des témoins à inviter en examinant les listes qui seront soumises au comité directeur. Les suggestions quant aux individus et organismes à considérer peuvent venir des membres du comité, des analystes de la Bibliothèque du Parlement et du greffier du comité. Les demandes de comparution provenant du public peuvent également

[146] Chapitre 3:06 du *Règlement administratif du Sénat*, art. 4.

être prises en compte. La sélection des témoins est habituellement déléguée au comité directeur, mais le comité peut très bien examiner la liste de témoins proposés. Une fois le calendrier des témoins adopté, il est possible d'y apporter des modifications pour accommoder l'horaire d'un témoin.

Convoquer des personnes et exiger la production de documents et dossiers

L'article 12-9(2)a) du Règlement autorise les comités permanents à « exiger la comparution de témoins et la production de documents ». Ces mots confèrent aux comités permanents des pouvoirs considérables. Ils leur permettent, en effet, d'exiger que des témoins comparaissent devant eux et que des documents leur soient remis, avec peu de limites[147]. Les comités spéciaux ne sont pas dotés de ces pouvoirs, mais ils leur sont généralement accordés dans leur ordre de renvoi.

Une des limites imposées aux pouvoirs des comités à cet égard est qu'ils ne peuvent pas obliger un député ou un sénateur à comparaître et, conformément à l'usage et aux règles parlementaires, les seuls documents qu'ils sont autorisés à exiger sont ceux dont le Sénat peut lui-même ordonner la production. En ce qui concerne la comparution des députés ou des sénateurs, ces derniers peuvent choisir de comparaître de leur plein gré devant un comité de l'autre Chambre, ou s'y voir contraints par leur Chambre. Si un sénateur refuse de témoigner à la demande d'un comité, celui-ci peut le signaler au Sénat et lui demander d'ordonner la comparution du sénateur. Si le Sénat consent à la demande du comité, le sénateur est ordonné à comparaître. Dans les cas où un député refuse de témoigner, le comité sénatorial doit alors obtenir le consentement du Sénat pour demander que le député comparaisse. Si ce consentement est donné, le Sénat envoie un message à la Chambre des communes pour demander la comparution du député. Il incombe alors à la Chambre des communes elle-même de décider si elle souhaite la comparution du député[148].

Pour qu'un comité puisse exercer son pouvoir d'exiger la comparution de témoins et la production de documents, les conditions suivantes doivent être respectées :

- les témoignages, documents ou dossiers doivent avoir un rapport avec l'ordre de renvoi;
- le Sénat doit avoir le pouvoir ou l'autorité nécessaire pour exiger la production des documents ou la présence des témoins concernés;
- lorsque le Sénat ne peut obtenir les documents exigés qu'au moyen d'une adresse au gouverneur général, celle-ci doit émaner du Sénat;
- un comité ne peut assigner un sénateur ou un député à comparaître, mais le Sénat ou la Chambre des communes peut ordonner à l'un de ses membres d'assister à une réunion.

Devant un comité, le témoin est tenu de répondre à toutes les questions qui lui sont posées, et il ne peut se soustraire à cette obligation en invoquant des motifs comme le secret professionnel de l'avocat, le risque

---

147 Voir, par exemple, Davidson, « Les pouvoirs des Comités parlementaires », p. 12.

148 Voir, par exemple, O'Brien et Bosc, p. 975-977; Beauchesne, 6e éd., ¶866, p. 248; et Bourinot, p. 480-482. Le pouvoir d'ordonner la comparution de témoins est aussi assujetti à d'autres limites. Par exemple, la personne doit se trouver au Canada; de même, la reine, le gouverneur général, les lieutenant-gouverneurs et les parlementaires des provinces et des territoires ne peuvent pas être sommés de comparaître (O'Brien et Bosc, p. 975-976). En ce qui concerne les limites du pouvoir d'exiger la production de documents, voir Beauchesne, 6e éd., ¶849, p. 245. Aux termes de l'article 14-2 du Règlement, il faut demander au moyen d'une adresse du Sénat l'autorisation pour y déposer tout compte ou document concernant la prérogative royale (voir, par exemple, le deuxième rapport du Comité spécial du Sénat sur les accords de l'aéroport Pearson, *Journaux du Sénat*, 17 octobre 1995, p. 1218-1219).

d'auto-incrimination ou le serment de discrétion qu'il a prêté[149]. Le témoin peut cependant s'adresser au président et demander à être exempté de répondre, en expliquant ses motifs[150].

Étapes permettant la convocation de personnes et exigeant la production de documents et de dossiers

La première étape pour assigner des témoins à comparaître[151] devant un comité ou pour obtenir des documents consiste à inviter ces personnes à se présenter ou à fournir les documents. Dans la plupart des cas, cela suffit.

En cas de refus de témoigner après que la gravité de l'affaire a été clairement indiquée, un des membres du comité peut établir un certificat attestant de la pertinence des témoignages[152], et le comité peut ensuite adopter une motion ordonnant aux personnes concernées de comparaître. Une fois la motion adoptée, les témoins reçoivent une assignation à comparaître dans laquelle la date, l'heure et le lieu où ils doivent se présenter sont précisés.

Pour ordonner la production de documents ou dossiers, le comité adopte une motion ordonnant à la personne ou à l'institution concernée de les produire.

Lorsqu'une personne physique ou morale refuse d'obtempérer à une assignation ou à un ordre de production de document et lorsque le comité insiste pour que cette personne comparaisse ou présente des documents, le comité a comme recours de faire rapport de la situation au Sénat. C'est le Sénat, et non le comité, qui a un pouvoir de sanction en cas de refus de comparaître ou de produire des documents[153].

Une fois le rapport présenté, il revient au Sénat de trancher la question. Il peut alors choisir de sommer l'intéressé à la barre du Sénat pour expliquer sa conduite ou l'enjoindre de justifier son refus devant le comité. Même si le Sénat peut ordonner qu'un témoin soit envoyé en prison, aucune des deux Chambres du Parlement fédéral n'a eu recours à cette procédure depuis 1913[154]. La réprimande à la barre constitue une autre option pour punir un témoin[155].

---

149 Troisième rapport du Comité spécial du Sénat sur les accords de l'aéroport Pearson, 1995, p. III-4. Voir également Beauchesne, 6e éd., ¶¶862 et 863, p. 247-248; et Erskine May, 22e éd., p. 651.

150 Beauchesne, 6e éd., ¶863, p. 247-248.

151 Avant 1904, les seules fois où le Sénat a assigné des témoins à comparaître remontent à 1872 et à 1891. Entre 1904 et 1995, les comités sénatoriaux n'ont assigné aucun témoin, mais des comités mixtes l'ont fait. Le 17 octobre 1995, le Comité spécial du Sénat sur les accords de l'aéroport Pearson a assigné des témoins à comparaître. Depuis, certains comités ont assigné des témoins à comparaître, notamment le Comité de l'agriculture et des forêts (assignation le 26 avril 1999 et comparution le 3 mai 1999), le Comité de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles (assignation le 1er juin 2000 et comparution le 8 juin 2000) et le Comité mixte d'examen de la réglementation (assignation le 9 mai 2002 et comparution le 30 mai 2002).

152 Voir, par exemple, le procès-verbal du Comité spécial du Sénat sur les accords de l'aéroport Pearson, 17 octobre 1995. Dans ce cas, le certificat était « adressé au président et formulé comme suit : "à mon sens, le témoignage qui est demandé à _____ est pertinent et important pour l'enquête concernant _____" » (Levy, p. 3). La pratique d'établir un certificat pour assigner des témoins à comparaître a été abandonnée par les comités de la Chambre des communes, mais conservée par les comités sénatoriaux.

153 Maingot, p. 231.

154 Voir Maingot, p. 217; et Davidson, « Les pouvoirs des Comités parlementaires », p. 13.

155 Voir, par exemple, Erskine May, 24e éd., p. 196.

Assermentation

Le paragraphe 10(3) de la *Loi sur le Parlement du Canada*[156] autorise les comités du Sénat à assermenter les témoins ou à recevoir leur déclaration solennelle, mais il est rare que des témoins soient invités à témoigner sous serment. De même, le Sénat peut faire prêter serment aux témoins comparaissant à la barre ou ordonner l'interrogatoire sous serment des témoins comparaissant devant un comité[157]. En comité, les serments ou déclarations solennelles peuvent être reçus par le président, ou par le greffier s'il est désigné à cette fin par le Président du Sénat[158]. La loi établit le modèle du serment, et autorise aussi à recourir à une déclaration solennelle[159].

Le serment ne change en rien l'obligation des témoins de répondre à toutes les questions. Cependant, cela suppose qu'un témoin s'expose à être poursuivi pour parjure en cas de faux témoignage[160]. En l'absence de serment, un faux témoignage est strictement une question de privilège parlementaire, et l'affaire ne peut être portée devant les tribunaux.

Ministres et fonctionnaires

Lors du début des audiences publiques sur un projet de loi du gouvernement, le ministre parrain est généralement invité à comparaître le premier. Il arrive à l'occasion que le ministre ou son secrétaire parlementaire soit invité à comparaître une nouvelle fois, juste avant l'étude article par article du projet de loi. Il est normalement entendu que le ministre témoigne pour expliquer et justifier les fondements politiques d'un projet de loi, tandis que les fonctionnaires sont là pour en expliquer les aspects plus techniques.

Il arrive aussi qu'un comité invite un ministre et des fonctionnaires à témoigner dans le cadre d'une étude spéciale portant sur une question qui relève des compétences de son ministère.

La plupart du temps, les fonctionnaires comparaissent devant un comité en compagnie d'un ministre. Souvent, les comités tiennent compte de la position particulière des fonctionnaires et s'abstiennent de les interroger sur des sujets relevant normalement des domaines de responsabilité de leur ministre (par exemple les motifs à l'origine d'une politique). Cependant, les fonctionnaires ne jouissent d'aucune protection officielle leur permettant de refuser de répondre aux questions[161].

---

156 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1.

157 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, par. 10(1) et (2).

158 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, par. 13(1).

159 Le texte du serment figure à l'annexe de la loi : « Jurez de dire, dans votre témoignage, la vérité, toute la vérité et rien que la vérité. Ainsi Dieu vous soit en aide ». La déclaration solennelle se lit comme suit : « Je, ___, affirme solennellement qu'il est contraire à mes croyances religieuses de prêter serment; en outre, j'affirme solennellement que je dirai, dans mon témoignage, la vérité, toute la vérité et rien que la vérité ».

160 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 12.

161 Au sujet de l'obligation des fonctionnaires de comparaître devant les comités s'ils sont convoqués, voir, par exemple, Davidson, « Les pouvoirs des Comités parlementaires », p. 14; Maingot, p. 199; Forsyth, p. 17; et O'Brien et Bosc, p. 1068-1069. Il est aussi fait mention de cette obligation dans le document, publié en 1990 par le Bureau du Conseil privé, intitulé « Note sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires ». Le Comité spécial du Sénat sur les accords de l'aéroport Pearson a assigné deux fonctionnaires à comparaître en 1995. C'était la première fois qu'un comité sénatorial exerçait ce pouvoir en presque un siècle (voir Levy, p. 3-4). À propos de la non-reconnaissance de l'immunité d'intérêt public à l'égard de la présentation de documents, dans la mesure où le Sénat a le pouvoir d'en ordonner la présentation, voir, par exemple, Davidson, « Les pouvoirs des Comités parlementaires », p. 14; et Maingot, p. 199.

Gouvernements provinciaux et territoriaux

L'annexe II du *Règlement du Sénat* précise que lorsqu'un comité examine un projet de loi ou la teneur d'un projet de loi qui présente, à son avis, un intérêt particulier pour une ou plusieurs provinces ou pour un ou plusieurs territoires, il devrait inviter les gouvernements concernés à témoigner ou à présenter un mémoire. Si un gouvernement se montre intéressé, le comité doit lui accorder un délai raisonnable pour le faire.

Privilège parlementaire

Comme les réunions officielles des comités font partie des délibérations du Parlement, toute personne qui témoigne devant un comité sénatorial est protégée par le privilège parlementaire. Concrètement, cela signifie qu'aucune poursuite ne peut être intentée contre un témoin pour son témoignage. Ce privilège s'applique uniquement à ce qui se dit pendant une réunion, et non aux déclarations faites avant ou après celle-ci[162]. De plus, les témoins ne doivent pas être empêchés de comparaître devant un comité[163], ni être intimidés après leur comparution devant un comité[164].

Langues officielles

Les témoins ont le droit de s'adresser à un comité sénatorial dans l'une ou l'autre langue officielle. L'interprétation simultanée doit être fournie durant toutes les réunions des comités, qu'elles soient tenues dans la Cité parlementaire ou ailleurs au Canada[165].

Dépenses

À leur séance d'organisation, les comités adoptent habituellement une motion pour rembourser les frais raisonnables de déplacement et de séjour d'un témoin pour chaque organisme[166]. Les témoins peuvent soumettre une demande de remboursement au greffier du comité dans les 60 jours suivant leur comparution. La demande doit être accompagnée des pièces justificatives originales.

Vidéoconférences

Les comités entendent parfois des témoins par vidéoconférence, ce qui réduit considérablement le temps et les frais de déplacement. Cependant, le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits

---

162 Pour de plus amples renseignements à propos du privilège, voir le chapitre 11.

163 Voir le huitième rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, présenté le 20 juin 2013 (*Journaux du Sénat*, p. 2716-2718) et adopté le 26 juin 2013 (*Journaux du Sénat*, p. 2757). Voir aussi la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 8 mai 2013, p. 2235-2237.

164 Voir le cinquième rapport du Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure sur cette question, *Journaux du Sénat*, 13 avril 2000, p. 540-543. Voir aussi le huitième rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, présenté le 20 juin 2013 (*Journaux du Sénat*, p. 2716-2718) et adopté le 26 juin 2013 (*Journaux du Sénat*, p. 2757).

165 *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985), ch. 31, (4e suppl.), par. 4(2).

166 Les comités peuvent autoriser le remboursement des dépenses d'au plus deux témoins par organisme (voir le deuxième rapport du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, *Journaux du Sénat*, 28 février 1996, p. 19-20), mais la pratique récente consiste à autoriser le remboursement d'un second témoin uniquement dans des circonstances exceptionnelles, avec l'approbation du président du comité.

du Parlement a noté que « [l]es sénateurs ne peuvent assister ou participer aux travaux du Sénat par téléphone ou par vidéoconférence et, par conséquent, cette même règle s'applique aux délibérations des comités[167] ».

13. DÉPLACEMENTS DES COMITÉS

Il arrive que les comités se déplacent pour entendre une plus grande diversité de témoins ou pour effectuer des missions d'étude. Ils le font habituellement pour une étude spéciale, mais ils peuvent aussi se déplacer pour l'étude d'un projet de loi[168].

Pouvoir de se déplacer

L'article 12-19(2) du Règlement dispose qu'un comité peut se rendre d'un lieu à l'autre lorsque le Sénat l'y autorise. Les comités n'ont pas le pouvoir de décider eux-mêmes de se déplacer à l'extérieur de la Cité parlementaire. Comme il a été mentionné, l'autorisation de se déplacer pour une étude spéciale en particulier est obtenue par la présentation d'un rapport budgétaire au Sénat, comportant une demande de fonds et d'autorisation de se déplacer, tandis que pour des travaux législatifs, l'autorisation doit être accordée avant que le comité ne présente sa demande de budget. La demande d'autorisation de se déplacer est de nature plutôt générale et vise à obtenir l'autorisation nécessaire pour permettre au comité de se rendre n'importe où au Canada ou à l'étranger pour une étude donnée. Une fois accordé, le pouvoir de se déplacer est valide pour toute la durée de la session. Toutefois, si l'étude spéciale d'un comité se termine avant la fin de la session, le pouvoir du comité de se déplacer prend fin avec la fin de l'étude.

Déplacements pour tenir des réunions ou mener des missions d'étude

Un comité peut voyager au Canada pour tenir des audiences publiques ou effectuer une mission d'étude sur un sujet. Les mêmes services et les mêmes formalités s'appliquent aux réunions publiques tenues à l'extérieur de la Cité parlementaire qu'à celles qui se déroulent à l'intérieur de la Cité parlementaire et leur statut est le même. Les délibérations sont interprétées et les témoignages sont transcrits, traduits et publiés dans les deux langues officielles. Les délibérations d'un comité lors d'audiences publiques au Canada bénéficient de toute la protection du privilège parlementaire.

Les missions d'étude, quant à elles, comprennent habituellement des visites et des rencontres privées à l'extérieur de la Cité parlementaire entre les membres d'un comité et des organismes ou des particuliers. Il n'existe aucun compte rendu de ces entretiens, mais l'information recueillie peut quand même servir à l'étude du comité.

À l'étranger, les comités ne peuvent mener que des missions d'étude. Ils ne peuvent tenir de réunions publiques officielles, puisque la compétence du Parlement ne s'étend pas au-delà des frontières canadiennes.

---

167 Voir le septième rapport du comité, déposé au Sénat le 22 novembre 2005 (*Journaux du Sénat*, p. 1273).

168 Parmi les comités qui se sont déplacés pour des travaux législatifs, mentionnons le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, qui a étudié le projet de loi S-15, Loi sur la protection des jeunes contre le tabac, en 2001; et le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, qui a étudié le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé et d'autres lois en conséquence, en 1998.

14. RAPPORTS DES COMITÉS

Après avoir terminé ses audiences sur un projet de loi ou une étude spéciale, le comité rédige un rapport faisant état de ses constatations et recommandations. Le rapport doit être adopté par le comité avant d'être présenté ou déposé au Sénat. Après l'adoption d'un rapport, les comités délèguent souvent au président et au vice-président, ou encore au comité directeur, le pouvoir d'y apporter des corrections mineures (grammaire, orthographe, etc.) sans en changer la teneur. Dans le cas d'études spéciales, les comités peuvent décider de produire plusieurs rapports intérimaires pendant leurs travaux avant de présenter leur rapport final à la fin de leur étude.

Rapports au Sénat

Les rapports des comités au Sénat peuvent être des rapports de fond ou des rapports administratifs. Les rapports de fond peuvent porter sur un projet de loi, la teneur d'un projet de loi, les dépenses prévues dans le budget des dépenses ou une étude spéciale. Les rapports administratifs peuvent servir notamment à faire des demandes de budget, à demander le report de la date de rapport[169], ou à modifier un ordre de renvoi.

Tel que décrit au chapitre 7, un comité peut faire rapport sur un projet de loi avec ou sans amendement, et, dans les deux cas, il peut y annexer des observations. L'article 12-23(5) du Règlement permet aussi à un comité de faire un rapport qui recommande au Sénat de ne pas poursuivre l'étude d'un projet de loi[170]. Un tel rapport doit préciser les motifs de cette recommandation et, s'il est adopté par le Sénat, le projet de loi est alors rayé du Feuilleton.

Un rapport sur une étude spéciale peut être intérimaire ou final. Les rapports sur les études spéciales, qui sont généralement longs, contiennent les conclusions du comité et ses recommandations. Étant donné l'impact éventuel du rapport, les membres du comité s'efforcent de parvenir à un consensus sur l'analyse et les recommandations qui s'y trouveront. L'article 12-22(1) du Règlement énonce que le rapport d'un comité doit comporter « les conclusions approuvées par la majorité des membres ». Si le consensus n'est pas possible, le rapport pourra contenir l'opinion d'une minorité de membres, si le comité le permet[171]. Toutefois, l'usage au Sénat ne permet pas d'annexer des rapports minoritaires distincts à un rapport de comité.

Rapport sur un projet de loi avec observations

Des observations sont parfois annexées au rapport d'un comité sur un projet de loi, après la signature du président. Les observations « n'ont pas de réelle importance en procédure. Elles sont utiles … en ce

---

169 Dans la pratique, les dates de rapport sont normalement modifiées par voie de motion.

170 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 21 avril 2015, p. 1743-1744; 1er avril, 2015, p. 1723-1724; 20 juin 2013, p. 2712-2713; 30 avril 2013, p. 2195-2196; 22 novembre 2012, p. 1740-1741; 3 février 2011, p. 1181-1182; 25 novembre 2010, p. 1016-1017; et 10 juin 1998, p. 794 et 799-808.

171 O'Brien et Bosc, p. 448. Pour des exemples d'opinions minoritaires dans un rapport de comité, se reporter, par exemple, aux cas suivants : deuxième rapport du Comité sénatorial permanent des transports et des communications, 21 juin 2006; sixième rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 31 mai 2001; procès-verbal du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, 1er septembre 1999; procès-verbal du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, 24 août 1999 (le rapport sur le projet de loi ne contenait pas de série distincte d'observations, mais le comité avait convenu d'en inclure au besoin); procès-verbal du Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, 20 février 1997; et troisième rapport du Comité spécial du Sénat sur les accords de l'aéroport Pearson, 13 décembre 1995.

qu'elles attirent l'attention du gouvernement sur certains éléments de la loi qu'il pourra aborder quand il étudiera d'autres modifications aux textes législatifs[172] ». Elles permettent aussi de faire en sorte que les enjeux cernés, les perspectives dégagées et les engagements souscrits pendant les audiences ne soient pas perdus. Sans faire partie intégrante des rapports de comité, ces observations sont assez courantes au Sénat.

Dates des rapports

Les ordres de renvoi des études spéciales indiquent normalement la date à laquelle le comité doit déposer son rapport final au Sénat. Une prolongation ne peut être accordée que par décision du Sénat.

Aux termes de l'article 12-23(1) du Règlement, tout projet de loi renvoyé à un comité pour étude doit faire l'objet d'un rapport au Sénat. Cependant, les ordres de renvoi des projets de loi ne fixent pas de date à laquelle le comité doit présenter son rapport. En pratique, toutefois, la plupart des comités accordent la priorité à l'étude des projets de loi du gouvernement avant d'entreprendre d'autres travaux. Si un comité met trop de temps à étudier un projet de loi, le Sénat peut lui ordonner de faire rapport avant une date donnée[173].

Dépôt ou présentation d'un rapport

Un rapport peut être soit déposé, soit présenté. La distinction fondamentale réside dans la question de savoir si une décision du Sénat est nécessaire ou non. Ainsi, un rapport est présenté s'il nécessite une décision du Sénat (comme c'est le cas pour les projets de loi et les budgets de comité), et il est déposé si une telle décision est facultative (comme c'est le cas pour les rapports sur les études spéciales)[174]. Les rapports présentés sont lus à haute voix au Sénat par un greffier au Bureau et sont publiés dans les Journaux, tandis que ceux qui sont déposés ne sont pas lus à haute voix et ne sont pas publiés aux Journaux[175]. Toutefois, une motion peut être présentée pour que le Sénat étudie un rapport déposé, ce qui permet aussi d'en proposer l'adoption, sans toutefois que ce soit obligatoire. Ceci peut être fait par tout sénateur, mais c'est généralement le président du comité qui le fait.

Dépôt d'un rapport auprès du greffier

Il arrive à l'occasion qu'un comité demande au Sénat le pouvoir de déposer un rapport auprès du greffier du Sénat lorsque le Sénat ne siège pas. Si l'autorisation est accordée et le rapport est déposé, un sénateur – normalement le président du comité – en informe ensuite le Sénat sous la rubrique « Présentation ou dépôt de rapports de comités » pendant les Affaires courantes, et peut proposer que le rapport soit inscrit au Feuilleton pour examen lors d'une séance ultérieure[176].

---

172 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 11 décembre 2002, p. 412-413.

173 Voir, par exemple, la motion adoptée par le Sénat le 18 octobre 1995 (*Journaux du Sénat*, p. 1225-1226) concernant les travaux du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles sur le projet de loi C-68, Loi concernant les armes à feu et certaines autres armes. Cette motion prévoyait aussi une date limite à laquelle le projet de loi devrait franchir toutes les étapes restantes.

174 Voir la définition de « rapport (d'un comité) » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*. Voir aussi l'article 12-22(3) du Règlement.

175 Le relevé des dépenses des comités prévu par l'article 12-26 du Règlement constitue la seule exception à cette règle. Bien qu'il doive être déposé (article 12-26(2) du Règlement), il doit aussi figurer aux *Journaux du Sénat* (article 12-26(4) du Règlement).

176 Voir, par exemple, le quatrième rapport du Comité de l'énergie déposé auprès du greffier le 18 juillet 2012, *Journaux du Sénat*, 4 octobre 2012, p. 1603. En vertu de l'article 12-31, le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs a le pouvoir de déposer ses rapports auprès du greffier du Sénat.

Motions d'adoption de rapports

La motion d'adoption du rapport d'un comité permanent ou du Comité de sélection demande un préavis d'un jour, tandis qu'un préavis de deux jours est exigé pour celui d'un comité spécial[177]. Le fait d'inscrire un rapport au Feuilleton pour examen lors d'une séance ultérieure remplit cette condition et aucun préavis de motion distinct visant l'adoption du rapport n'est exigé[178].

Lorsqu'un rapport présenté est pris en délibération, une motion d'adoption est présentée avant qu'il y ait débat. Dans le cas d'un rapport déposé par contre, la motion d'adoption est facultative : elle peut être présentée avant que le débat ne commence, au cours du débat[179], ou ne pas l'être du tout. Dans ce dernier cas le rapport sera rayé du Feuilleton une fois le débat conclu. Lorsqu'une motion d'adoption est à l'étude, un amendement à cette motion peut être présenté sans préavis.

Une procédure spéciale régit l'examen par le Sénat des rapports du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs portant sur la conduite d'un sénateur en particulier[180]. La motion proposant l'adoption d'un tel rapport est réputée avoir été présentée le cinquième jour de séance suivant la présentation du rapport si elle n'a pas été présentée auparavant. Le vote sur l'adoption du rapport ne peut avoir lieu avant que le sénateur faisant l'objet du rapport ait eu l'occasion de s'exprimer ou avant l'expiration d'au moins cinq jours de séance, selon la première de ces éventualités[181]. Si, le quinzième jour de séance suivant sa présentation, la motion d'adoption du rapport n'a pas été réglée, le Président est tenu de mettre aux voix toutes les questions nécessaires pour disposer du rapport à l'étude quand celui-ci est appelé par le greffier au Bureau[182]. Le vote par appel nominal pour trancher les questions qui ont été mises aux voix le quinzième jour est automatiquement reporté à 17 h 30 ce jour-là (si les questions sont mises aux voix avant cette heure), ou bien à 17 h 30 le jour de séance suivant (si les questions sont mises aux voix après 17 h 30). Si la question est mise aux voix après 17 h 15 mais avant 17 h 30, le vote a lieu immédiatement après une sonnerie de 15 minutes[183]. Le sénateur qui fait l'objet du rapport ne peut pas voter sur les motions ayant rapport à celui-ci[184].

Confidentialité des rapports des comités

Les rapports des comités qui sont rédigés et adoptés pendant une séance à huis clos sont confidentiels jusqu'à ce qu'ils soient présentés ou déposés au Sénat. Comme c'est le Sénat qui demande aux comités d'entreprendre leurs études, c'est à lui qu'il revient d'être informé en premier de leurs résultats. Les ébauches de rapports et les documents traités lors d'une séance à huis clos sont également confidentiels.

---

177 Voir l'article 5-5f) du Règlement pour les comités permanents et le Comité de sélection, et l'article 5-6(1)e) du Règlement pour les comités spéciaux.

178 Voir, par exemple, Bourinot, p. 476-478.

179 Lorsqu'une motion d'adoption d'un rapport déposé est présentée après que le débat sur l'étude du rapport a débuté, tout sénateur qui a déjà parlé à l'étude peut prendre la parole à nouveau, mais seulement pour cinq minutes (article 12-22(6) du Règlement).

180 Voir l'article 12-30 du Règlement. Tel que déjà note, les rapports de ce comité peuvent être déposés auprès du greffier du Sénat pendant un ajournement du Sénat, et ils sont alors réputés présentés au Sénat à la séance suivante (article 12-31 du Règlement).

181 Voir l'article 12-30(2) du Règlement. Conformément à l'article 12-30(4) du Règlement « [l]orsqu'un rapport du comité porte sur la conduite d'un ancien sénateur, celui-ci est invité à témoigner devant un comité plénier » (voir aussi le paragraphe 51(3) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*).

182 Article 12-30(5).

183 Article 12-30(7).

184 Articles 9-7(1)b) et 12-30(6) du Règlement. Voir aussi le paragraphe 51(5) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*.

La divulgation non autorisée du contenu ou d'un passage d'un rapport de comité avant son dépôt ou sa présentation au Sénat constitue une atteinte au privilège parlementaire[185]. Si un comité apprend qu'il y a eu une fuite, il peut examiner les circonstances de la divulgation non autorisée, comme il est prévu à l'annexe IV du *Règlement du Sénat*. Le comité est alors tenu de signaler la possibilité d'infraction au Sénat et de l'aviser qu'il ouvre une enquête sur l'affaire. En enquêtant sur les circonstances d'une fuite présumée, le comité doit non seulement tenter de déterminer la source de cette fuite non autorisée, mais il doit aussi en déterminer la gravité et les implications, réelles ou éventuelles[186].

La tenue d'une enquête sur une fuite n'exclut pas qu'un sénateur puisse soulever une question de privilège au Sénat à son sujet[187]. Toutefois, même si le Président juge la question de privilège fondée à première vue, le Sénat ne débattrait typiquement du cas de privilège subséquent qu'après la fin de l'enquête du comité. Le fait pour un sénateur d'attendre les résultats de l'enquête du comité ne porterait pas préjudice à la validité de sa question de privilège.

Si un comité décide de ne pas enquêter sur une fuite, tout sénateur peut soulever une question de privilège à la première occasion après que le comité ait décidé de ne pas donner suite à l'affaire[188].

Quel que soit la décision prise sur une question de privilège concernant une fuite, si le rapport conclut qu'une fuite s'est produite et qu'elle a porté préjudice au fonctionnement du comité ou du Sénat dans son ensemble, l'affaire est normalement soumise pour examen au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement[189].

Réponses du gouvernement

En vertu de l'article 12-24(1) du Règlement, « [s]i le Sénat adopte le rapport d'un comité permanent ou spécial, il peut demander au gouvernement de lui fournir une réponse complète et détaillée à ce rapport ». Cette demande peut figurer dans le rapport, dans la motion d'adoption du rapport ou faire l'objet d'une motion distincte après l'adoption du rapport. Dans tous les cas, il faut que le Sénat adopte le rapport pour qu'il puisse demander une réponse. L'adoption du rapport peut avoir lieu soit avant l'adoption de la demande, soit au même moment. La demande désigne le ou les ministres chargés de répondre au rapport[190].

Si le Sénat demande une réponse, le Leader du gouvernement au Sénat dispose de 150 jours civils à compter de l'adoption de la demande pour déposer la réponse du gouvernement ou expliquer au Sénat pourquoi il ne lui est pas possible de le faire[191]. Une fois la réponse déposée ou l'explication fournie, elle est réputée renvoyée au comité concerné avec son rapport original[192]. Si aucune réponse ou explication n'est donnée à la fin du délai de 150 jours, le rapport original du comité ainsi que l'absence de réponse ou

---

185 Beauchesne, 6e éd., ¶877, p. 250.

186 Des exemples de rapports soumis sous le cadre de ce processus sont fournis au chapitre 11.

187 *Règlement du Sénat*, annexe IV. Voir, par exemple, les quatrième et cinquième rapports du Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure, *Journaux du Sénat*, 13 avril 2000, p. 531-543.

188 *Règlement du Sénat*, annexe IV.

189 *Règlement du Sénat*, annexe IV. Pour de plus amples informations sur le processus pour soulever une question de privilège, voir le chapitre 11.

190 Article 12-24(2) du Règlement.

191 Article 12-24(3) du Règlement.

192 Article 12-24(4) du Règlement.

d'explication sont réputés renvoyés au comité[193]. La réponse du gouvernement demandée aux termes de cet article peut être déposée auprès du greffier du Sénat[194].

Les demandes de réponses du gouvernement ne survivent ni à la prorogation du Parlement, ni à sa dissolution. En 2007, une décision du Président précisait que « quand un rapport a été adopté durant une session ou une législature antérieures, on peut demander au gouvernement d'y répondre en vertu [de l'article 12-24] du Règlement, et il faut réitérer cette demande à chaque nouvelle session de la même législature ou d'une législature subséquente[195] ». Mais, si le rapport n'a pas été adopté lors d'une session antérieure, il faut « une procédure claire et directe qui permette au Sénat d'être saisi de ce rapport dans la présente session et qui laisse aux sénateurs suffisamment de temps pour en débattre »[196]. Différentes options sont ainsi proposées. La première consiste à renvoyer des travaux d'une session antérieure au comité au cours de la présente session, auquel cas le comité peut adopter et déposer un nouveau rapport (identique au précédent ou modifié), après quoi il est possible de demander une réponse au gouvernement. La deuxième option est d'adopter une motion pour faire inscrire un rapport d'une session antérieure à l'ordre du jour en prévision d'une motion demandant l'adoption du rapport et une réponse du gouvernement[197].

Dans le cas où une réponse du gouvernement avait été demandée à une session antérieure et elle était pour l'essentiel complétée, mais n'a pas été déposée en raison d'une prorogation, il est arrivé que le gouvernement utilise son pouvoir général de dépôt de « tout document ayant trait aux responsabilités administratives du gouvernement[198] » pour donner une réponse dans la nouvelle session[199]. Toutefois, comme ces réponses ne sont pas déposées en vertu de l'article 12-24 du Règlement, elles ne sont pas renvoyées automatiquement à un comité.

15. ADMINISTRATION DES COMITÉS

Direction des comités

La Direction des comités fournit des services non partisans de procédure, d'information et d'administration à tous les comités, à l'exception du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, qui bénéficie des services d'un secrétariat distincte. Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement peut également disposer d'un greffier ne provenant pas de la Direction des comités. La Direction des comités fonctionne sous la direction du greffier principal et du greffier principal adjoint des comités. Chaque comité est doté d'un greffier et d'un adjoint

193 Article 12-24(5) du Règlement.

194 Article 14-1(6) du Règlement.

195 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 11 décembre 2007, p. 368. Le Président a aussi ajouté que « puisque le Sénat n'a pas de règle prévoyant le rétablissement automatique des demandes de réponses du gouvernement au début d'une nouvelle session, ces demandes de réponse restent effectivement en plan quand survient la prorogation. Si l'on souhaite encore obtenir une réponse dans la nouvelle session, il faut présenter une autre motion, assortie d'un nouveau délai de 150 jours, si la motion est adoptée. Il en va autrement à la Chambre des communes, qui a un règlement permettant que les demandes de réponse du gouvernement à un rapport de comité soient maintenues d'une session à l'autre dans une même législature ».

196 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 11 décembre 2007, p. 367.

197 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 11 décembre 2007, p. 367-368. Jusqu'ici, la deuxième option n'a pas été menée jusqu'à son aboutissement.

198 Article 14-1(1) du Règlement.

199 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 15 novembre 2007, p. 123; 14 novembre 2007, p. 109; 30 octobre 2007, p. 69; et 17 octobre 2007, p. 19.

administratif. Le personnel comprend aussi des greffiers législatifs et un coordonnateur des statistiques. Le personnel est composé d'employés du Sénat qui offrent leurs services à tous les sénateurs dans les deux langues officielles.

Personnel des comités

Greffier de comité

La Direction des comités affecte un greffier à chaque comité ou sous-comité. Le greffier de comité est le premier responsable de la procédure, de l'administration et de l'information pour un comité ou un sous-comité.

Le greffier assiste à toutes les réunions du comité ou des sous-comités, y compris à celles du comité directeur. À titre de secrétaire de réunion, il est chargé de rédiger et d'attester le procès-verbal, le compte rendu officiel d'une réunion.

Le greffier coordonne les travaux du comité selon les instructions du président et du comité directeur. Il s'occupe des relations et de la correspondance avec les parties intéressées et les témoins potentiels, et veille à la traduction des documents ainsi qu'à leur distribution aux membres. Il est aussi responsable de l'organisation des réunions, de la comparution des témoins et de toute la logistique, notamment le transport et l'hébergement, lorsque le comité se déplace. Le greffier de comité préside également à l'élection du président du comité, et du président intérimaire dans les cas où le président est absent.

Une autre responsabilité du greffier est la préparation du budget du comité selon les directives du président et des autres membres. Le greffier participe également à la préparation des contrats du comité. Avec l'aide de la Direction des finances et de l'approvisionnement, il comptabilise tous les frais et dépenses du comité, y compris les sommes versées aux témoins et aux consultants.

En dernier lieu, le greffier coordonne la rédaction, la traduction, la révision et la publication des rapports du comité.

Analystes

La plupart des comités ont besoin de services de recherche pour mener à bien leurs travaux et ce sont des analystes de la Bibliothèque du Parlement qui les aident à cet égard. Ces analystes doivent préparer des notes d'information et des questions suggérées concernant les travaux que le comité mène durant les audiences. En règle générale, ils participent à la sélection des témoins avec le président, le comité directeur et le greffier du comité, et ils rédigent les projets de rapports, surtout les longs rapports associés aux études spéciales et les observations parfois annexées aux rapports sur les projets de loi. À l'instar du personnel de l'Administration du Sénat, les analystes à l'emploi de la Bibliothèque du Parlement sont apolitiques.

Consultants

Les comités peuvent retenir les services de consultants de l'extérieur du Parlement, à contrat. Ils le font surtout lorsqu'ils doivent étudier un sujet débordant de l'expertise des analystes de la Bibliothèque du Parlement ou lorsqu'il leur faut faire appel aux compétences particulières d'une personne. Ces professionnels sont généralement des spécialistes, des conseillers juridiques ou des fournisseurs de

services spécialisés. Si un comité décide qu'il doit faire appel à un consultant, il doit d'abord être autorisé par le Sénat à retenir les services d'un professionnel[200], ainsi que demander le budget nécessaire.

16. DOCUMENTS DES COMITÉS

Les principaux documents produits par les comités du Sénat sont les procès-verbaux, les témoignages et les rapports. D'autres documents relatifs au travail des comités, comme les mémoires sont gardés dans les archives du comité. À titre de responsable des documents du comité, le greffier doit veiller à ce qu'ils soient accessibles aux parlementaires et à la population, au besoin.

Procès-verbaux et témoignages (fascicule)

Après une séance de comité, un document officiel intitulé Procès-verbaux et témoignages (aussi appelé « fascicule » de comité), est produit. On y trouve le procès-verbal de la réunion, les témoignages recueillis au cours de la réunion, la liste des témoins ayant comparu et tout autre document dont le comité a ordonné l'annexion au fascicule. Un même fascicule peut comprendre les documents relatifs à plusieurs séances de comité. Le fascicule n'est pas imprimé, mais il est accessible sur le site web parlementaire.

Les procès-verbaux constituent le compte rendu officiel des réunions et des décisions d'un comité. Rédigés par le greffier du comité après chaque réunion, ils renseignent sur l'heure, la date et le lieu de la réunion; les membres présents; l'ordre de renvoi étudié; les décisions prises; les témoins entendus et les autres sujets abordés.

Tout ce qui est dit pendant une séance publique de comité est retranscrit pour publication. La version provisoire de la transcription, généralement appelée « les bleus », est remise aux sénateurs et aux témoins pour qu'ils puissent y apporter des corrections mineures avant la révision finale et la publication de ce qui s'appellera alors les « Témoignages du comité ». Les bleus peuvent également être distribués à d'autres parties intéressées (notamment aux journalistes, aux fonctionnaires et à ceux qui suivent les travaux du comité). La première version des bleus est habituellement prête dans les 24 heures suivant une réunion, et peu de temps est alloué pour les corrections. Les délais sont plus longs pour les réunions tenues à l'extérieur de la Cité parlementaire. La version définitive est publiée sur le site web du comité avec le procès-verbal et les autres renseignements relatifs à la réunion sous la forme d'un « fascicule » des délibérations du comité.

Rapports au Sénat

Tel que précisé précédemment dans ce chapitre, les comités font rapport au Sénat pour plusieurs raisons. Leurs rapports peuvent porter sur une question de fond ou être de nature administrative; ils peuvent exiger des décisions de la part du Sénat ou avoir une portée purement informative. Tous les rapports de comité sont publiés, et ceux qui sont présentés (et non déposés) sont aussi publiés dans les *Journaux du Sénat*.

[200] Le pouvoir d'engager des services professionnels pour l'étude de projets de loi, de la teneur de projets de loi ou des dépenses prévues dans le budget des dépenses a été accordé le plus récemment à tous les comités au moyen d'une motion générale au Sénat. Voir, par exemple, *Journaux du Sénat*, 7 novembre 2013, p. 175.

Mémoires, interventions, correspondance et autres documents

Les mémoires, les interventions et les lettres que reçoit le comité sont communiquées, avec leur traduction, à l'ensemble des membres par le bureau du greffier de comité. Les originaux de ces documents sont conservés dans les archives du comité.

Autres documents et pièces

Il arrive que des membres du comité ou des témoins demandent que des documents soient déposés auprès du comité, classés comme pièces ou annexés aux procès-verbaux, quoique cette dernière option soit rarement retenue. Les pièces et autres documents déposés pendant une réunion sont conservés par le greffier, archivés et incorporés au compte rendu officiel.

Il arrive qu'un sénateur demande qu'un document précis soit consigné au procès-verbal d'une réunion. Le comité doit alors adopter une motion à cet effet, de préférence au moment du dépôt du document.

17. RELATIONS EXTÉRIEURES

Médias

La couverture médiatique des comités sénatoriaux permet de tenir le public au courant de leurs travaux et aide aussi la population à comprendre le rôle du Sénat et le travail qu'y accomplissent les sénateurs. La Direction des communications du Sénat collabore avec les comités pour informer les médias des différentes activités des comités et accroître ainsi la visibilité de leurs travaux.

Les greffiers de comité peuvent, par exemple, fournir aux médias les bleus des délibérations ou encore des renseignements sur les réunions à venir et sur les questions étudiées par un comité en particulier. Les questions revêtant un caractère politique ou partisan sont dirigées vers les membres du comité.

Télédiffusion

Les comités peuvent télédiffuser leurs délibérations, sous réserve des ressources disponibles. Le greffier de comité entreprend les démarches nécessaires. Si un trop grand nombre de comités demandent la télédiffusion de leurs délibérations, les whips du gouvernement et de l'opposition détermineront la marche à suivre. Depuis septembre 2012, les comités n'ont plus besoin de demander le pouvoir sessionnel d'autoriser la couverture électronique de leurs travaux, puisque l'article 14-7(2) du Règlement leur accorde maintenant ce pouvoir.

Lorsque les délibérations d'un comité du Sénat sont télédiffusées, celles-ci peuvent être suivies en direct sur le Réseau de télévision parlementaire (RTP), à partir de tous les bureaux de la Colline du Parlement. Ces délibérations sont alors offertes en français, en anglais ou dans la langue du parquet. Des émissions des séances publiques des comités diffusées sur le web, ainsi qu'un service de vidéo à la demande, sont disponibles aux membres du public sur Internet (sen.parl.gc.ca et parl.gc.ca). Quand des réunions sont enregistrées pour une télédiffusion, les vidéos sont envoyées à la Chaîne d'affaires publiques par câble (CPAC), avec laquelle le Sénat a une entente pour télédiffuser un nombre fixe d'heures de réunions de comités par semaine, pour qu'elles soient retransmises dans les deux langues officielles à une date ultérieure.

Aux termes de l'article 14-7(2) du Règlement, les délibérations publiques des comités peuvent être enregistrées ou radiodiffusées au moyen des installations de branchement audio prévues à cette fin. Cette disposition permet aussi la diffusion audio en direct sur Internet.

Site web du Sénat

Le site web du Parlement fournit des informations sur les comités et inclut des sites web pour chaque comité. Il est possible d'y trouver les informations suivantes pour la session actuelle ainsi que des sessions précédentes :

- les mandats des comités;
- les fascicules d'un comité, avec les procès-verbaux et les transcriptions;
- les rapports d'un comité;
- une liste à jour de ses membres;
- les dates et heures des réunions;
- les ordres de renvoi;
- les noms des témoins ayant comparu devant le comité;
- des communiqués et d'autres documents destinés aux médias, comme des notes d'information;
- les liens pour la diffusion sur le web des délibérations en direct.

CHAPITRE 10

Les rappels au Règlement

Un rappel au Règlement est une plainte ou une question formulée par un sénateur qui estime que les règles, la procédure ou les usages du Sénat ont été incorrectement appliqués ou n'ont pas été respectés. Il se distingue de la question de privilège en ce qu'il ne vise que la procédure – c'est-à-dire, les délibérations internes – du Sénat et de ses comités, tandis que les questions de privilège ont trait aux droits et immunités dont le Sénat et les sénateurs ont besoin pour exercer leurs fonctions. Le présent chapitre explique cette distinction. Il donne ensuite la marche à suivre pour soulever un rappel au Règlement en bonne et due forme et la manière dont la présidence peut les trancher.

1. DÉFINITION ET OBJET

Un rappel au Règlement est une plainte ou une question formulée par un sénateur qui estime que les règles, la procédure ou les usages du Sénat ont été incorrectement appliqués ou n'ont pas été respectés au cours des délibérations de cette Chambre ou d'un de ses comités. Toute irrégularité, perçue ou réelle, dans les pratiques du Sénat peut donner lieu à un rappel au Règlement. En invoquant le Règlement, il est demandé au Président ou au président d'un comité de rendre une décision pour remédier au problème. De nombreuses raisons peuvent motiver un rappel au Règlement, par exemple :

- le non-respect de l'ordre et du décorum;
- l'utilisation de propos non parlementaires ainsi que d'autres irrégularités dans le débat, y compris les questions de pertinence et de répétition;
- des erreurs contenues dans des projets de loi, des motions ou des rapports;
- la recevabilité des amendements;
- la nécessité d'une recommandation royale ou du consentement royal pour certains projets de loi.

Différence entre le rappel au Règlement et la question de privilège

Il convient de distinguer entre les rappels au Règlement et les questions de privilège. Les rappels au Règlement concernent uniquement la procédure (c'est-à-dire, les délibérations internes) du Sénat et de ses comités, tandis que les questions de privilège ont trait aux droits et immunités dont le Sénat et les sénateurs ont besoin pour exercer leurs fonctions. Autrement dit, un rappel au Règlement signale un écart par rapport au *Règlement du Sénat*, aux procédures établies ou aux usages courants, tandis qu'une question de privilège porte sur une violation des pouvoirs, des droits ou des immunités du Sénat, d'un comité ou d'un sénateur. Si les sénateurs jouissent de la protection du privilège pour exercer leurs fonctions, ils n'en demeurent pas moins assujettis au Règlement et aux diverses modalités de fonctionnement du Sénat. Les sénateurs qui se plaignent d'une atteinte au privilège dans le cadre des travaux parlementaires soulèvent souvent en fait une entorse à la procédure ou aux usages qui relève

davantage de l'ordre et du décorum que du privilège[1]. Un rappel au Règlement n'est pas une atteinte au privilège et, inversement, un privilège ne peut être invoqué à propos d'une opération courante du Sénat[2].

2. COMMENT SOULEVER UN RAPPEL AU RÈGLEMENT

À quel moment?

Bien qu'il ne soit pas obligatoire de soulever un rappel au Règlement à la première occasion[3], l'intervention devrait être faite lorsque le Sénat est encore saisi de l'objet de la plainte, qu'il s'agisse d'un événement ou d'une délibération en cours, ou avant que le rappel ne perde sa pertinence par rapport à la question à l'étude[4]. En particulier, un rappel au Règlement relatif à un point de procédure devrait être soulevé sans délai et avant que la question ne soit résolue, ce qui aurait pour effet de rendre une objection hors propos[5]. En outre, il n'est pas permis de faire de rappel au Règlement par anticipation. Le Président ne peut donc pas accepter de questions hypothétiques relatives à la procédure[6].

Le Règlement peut être invoqué pendant les délibérations de comités[7] ainsi qu'en comité plénier[8]. Généralement, la façon de procéder pour ce faire correspond, avec les adaptations qui s'imposent, à la procédure et aux usages suivis par le Sénat. Le rôle du président du comité concernant le maintien de l'ordre et du décorum, et la prise des décisions sur les rappels au Règlement est également similaire à celui du Président au Sénat[9].

Ni un comité ni son président n'a le pouvoir de punir ou de condamner en cas de désordre, d'inconduite ou de désobéissance. Si les comités jouissent de certains pouvoirs et privilèges dans les limites autorisées par le Sénat, la faculté de prendre des mesures exécutoires en vertu de ces pouvoirs et privilèges demeure la prérogative du Sénat. Lorsqu'il convient de prendre de telles mesures, le comité peut présenter un rapport au Sénat, lequel décide s'il est d'accord et comment il procédera pour faire respecter ses droits[10].

---

1 Maingot, p. 13-14 et 223-224.

2 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 4 octobre 1990, p. 1816-1817. Voir le chapitre 11 pour de plus amples renseignements sur le privilège parlementaire.

3 *Journaux du Sénat*, 24 février 2009, p. 129-130; et 26 février 2008, p. 579-580.

4 *Journaux du Sénat*, 24 février 2009, p. 129-130; 26 février 2008, p. 579-580; 24 avril 2007, p. 1368-1370; 14 mai 1996, p. 202-206; et 23 avril 1986, p. 1270.

5 « Il faut soulever la question avant que la chose soit rendue à un stade où l'objection n'aurait plus sa place » (Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 24 février 2009, p. 129-130).

6 *Journaux du Sénat*, 30 avril 1985, p. 406; Beauchesne, 6e éd., ¶323, p. 100; et O'Brien et Bosc, p. 636.

7 Articles 1-1 et 12-20(4) du Règlement. Les autorités en matière de procédure s'entendent sur le fait que seuls les membres d'un comité peuvent invoquer le Règlement dans le cadre des délibérations de ce dernier. À ce sujet, voir Marleau et Montpetit, p. 857-858; Erskine May, 24e éd., p. 817; Odgers, p. 478; et Australie, *House of Representatives Practice*, p. 694-695.

8 Articles 1-1 et 12-32(3) du Règlement.

9 Beauchesne, 6e éd., ¶820(1), p. 240; et O'Brien et Bosc, p. 1048-1050.

10 Beauchesne, 6e éd., ¶¶820, 823, 824 et 825, p. 240-241; et O'Brien et Bosc, p. 1048.

Restrictions

Le *Règlement du Sénat* interdit de soulever des rappels au Règlement pendant les Affaires courantes et la Période des questions[11]. Un rappel au Règlement concernant un préavis (de motion ou d'interpellation) donné au cours de cette période n'est admissible que lorsque la question mentionnée dans le préavis est présentée pour adoption ou, dans le cas d'une interpellation, le débat commence. Un rappel au Règlement relatif à un projet de loi est retardé jusqu'à ce que la deuxième lecture soit proposée. Pour les autres questions survenant pendant les Affaires courantes ou la Période des questions, un rappel au Règlement est retardé jusqu'au début de l'ordre du jour[12]. Le Règlement interdit également de proposer la levée de la séance du Sénat au moyen d'un rappel au Règlement[13]. Conformément aux usages, la même logique s'applique à quiconque voudrait soulever un rappel au Règlement afin d'obtenir la parole pour présenter une motion dilatoire[14].

En outre, il n'est pas possible d'invoquer le Règlement :

- pendant un vote par appel nominal – toute question concernant la régularité du processus de vote devrait être soulevée immédiatement après l'annonce des résultats[15];
- lorsqu'un autre rappel au Règlement est à l'étude[16];
- en vue de retarder ou d'arrêter la progression de sa propre motion[17].

De nombreux rappels au Règlement ne sont pas des « rappels » à proprement parler mais des tentatives en vue de lancer un débat ou d'obtenir une clarification. Le Président empêche la poursuite de telles interventions lorsqu'il se rend compte de la véritable intention qui les motive[18].

Utilisation des rappels au Règlement pour obtenir le droit de parole

Comme cela est indiqué au chapitre 5, si deux sénateurs se lèvent en même temps pour intervenir, le Président donne la parole à celui qui, à son avis, s'est levé le premier[19]. Immédiatement après, un troisième sénateur peut invoquer le Règlement et présenter une motion pour que l'autre sénateur qui s'est levé soit entendu sur-le-champ, motion qui doit être mise aux voix immédiatement, sans débat ni amendement. Si elle est adoptée, le sénateur dont le nom est mentionné obtient le droit de parole et une autre motion de cette nature ne peut être présentée avant la fin de son intervention[20]. Si la motion est rejetée, le sénateur auquel le Président avait d'abord donné la parole peut s'exprimer, et aucune autre motion de même fin n'est alors recevable tant qu'il n'a pas épuisé le temps qui lui est imparti [21].

---

11 Article 4-11(3) du Règlement. Les rappels au Règlement sont recevables avant le début des Affaires courantes. La période réservée aux Déclarations des sénateurs, en particulier, ne fait pas partie des Affaires courantes (voir l'article 4-5 du Règlement). Voir également les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 8 octobre 2002, p. 41-42; 11 décembre 1997, p. 346-347; et 5 mars 1997, p. 1067-1068.

12 Article 4-11(1) du Règlement.

13 Article 5-13(2) du Règlement.

14 Article 1-1 du Règlement; et O'Brien et Bosc, p. 635.

15 *Débats du Sénat*, 27 avril 2004, p. 928; Beauchesne, 6e éd., ¶320, p. 100; et O'Brien et Bosc, p. 636.

16 « Chaque rappel au Règlement doit être réglé avant qu'il soit possible d'en faire un nouveau » (O'Brien et Bosc, p. 632).

17 Beauchesne, 6e éd., ¶318, p. 99.

18 O'Brien et Bosc, p. 632.

19 Article 6-4(1) du Règlement.

20 Articles 6-4(2) et (3) du Règlement.

21 Article 6-4(3) du Règlement.

Comment soulever un rappel au Règlement

S'il croit que le *Règlement du Sénat* ou les usages établis n'ont pas été respectés au cours des travaux, un sénateur peut invoquer le Règlement, sous réserve des restrictions susmentionnées. Pour ce faire, il se lève en disant qu'il soulève un rappel au Règlement afin d'attirer l'attention du Président. Une fois qu'il obtient la parole, le sénateur explique brièvement la nature de sa plainte et comment, à son avis, le Règlement ou les pratiques normales n'ont pas été respectés, en indiquant de manière précise les articles du Règlement, les pratiques, les éléments de procédure ou les précédents qui n'ont pas été respectés. En même temps, il peut suggérer une mesure pour rectifier la situation ou des solutions de rechange afin d'éviter la répétition du même problème.

Une fois que le sénateur à l'origine du rappel au Règlement a terminé son intervention, le Président peut rendre une décision sur-le-champ si la question n'est pas compliquée. Il peut aussi choisir d'entendre d'autres sénateurs désireux de contribuer à la discussion. Le Président demande souvent au sénateur ayant soulevé l'objection de répondre aux commentaires faits au cours de la discussion avant de clore cette dernière. Au cours des interventions sur un rappel au Règlement, les règles concernant les délais impartis pour le débat ou le nombre de fois qu'un sénateur peut prendre la parole ne s'appliquent pas. C'est au Président qu'il revient d'en décider. Le Président décide aussi quand il y a eu suffisamment d'arguments, et peut rendre une décision sur-le-champ ou prendre la question en délibéré[22].

L'examen d'un rappel au Règlement est parfois reporté à une séance ultérieure, ou il est interrompu pour être repris plus tard[23].

3. RÉSOLUTION D'UN RAPPEL AU RÈGLEMENT

Rôle du Sénat

Au cours d'une discussion sur un rappel au Règlement, les sénateurs peuvent s'entendre sur un moyen de résoudre la question en optant pour une mesure corrective ou une solution de rechange avant que le Président n'intervienne[24]. Cette pratique respecte la notion selon laquelle le Sénat s'est toujours autoréglementé. Le Sénat peut aussi décider de régler une situation en optant, avec consentement, pour une solution qui s'écarte de celles prévues dans le Règlement ou des usages établis. Une mesure prise avec le consentement du Sénat ne constitue pas un précédent. Il s'agit plutôt d'une exception à une disposition du Règlement ou à un usage qui a lieu de façon ponctuelle[25].

---

22 Article 2-5(1) du Règlement.

23 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 27 octobre 2003, p. 1223-1227; 29 mai 1996, p. 252-255; et 8 mai 1991, p. 2489. De même, il est arrivé que le Président suspende une discussion sur le bien-fondé d'une question de privilège, conformément à l'article 2-5(1) du Règlement, et la reporte à une séance ultérieure. Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 4 mars 2014, p. 472; 26 février 2013, p. 1940; 8 décembre 2011, p. 719; 9 février 2011, p. 1201; et 28 mai 2008, p. 1101.

24 Pour un exemple d'entente conclue entre les sénateurs avant que le Président n'ait rendu sa décision, voir les *Débats du Sénat*, 3 octobre 2002, p. 45.

25 Voir la définition de « consentement du Sénat » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*, et l'article 1-3(1) du Règlement. Voir aussi les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 23 février 2005, p. 490-492; et 4 décembre 2002, p. 286-289.

Rôle du Président

Le Président préside les séances du Sénat en veillant au maintien de l'ordre et du décorum. Il est aussi investi de certains pouvoirs afin d'aider le Sénat à gérer son programme de travail. À l'origine, le *Règlement du Sénat* limitait le rôle du Président à expliquer un article ou, sur demande, à se prononcer sur un rappel au Règlement, sous réserve d'appel. À cette époque, le Président n'était investi d'aucun pouvoir pour faire appliquer le *Règlement du Sénat*, à moins qu'un sénateur n'intervienne en ce sens. Dans les années 1890 et au début du XXe siècle, une série d'incidents menèrent à la réévaluation du rôle du Président. En conséquence, en 1906, une disposition permettant au Président de maintenir l'ordre et le décorum y a été ajoutée[26]. En 1975, le Président s'est vu confier explicitement le pouvoir de rappeler un sénateur à l'ordre; auquel cas, le sénateur ainsi visé ne peut reprendre la parole, sauf sur le rappel au Règlement, tant que celui-ci n'a pas été tranché[27]. En 1991, une nouvelle modification a permis au Président de prendre l'initiative d'appliquer le *Règlement du Sénat* et de faire respecter l'ordre dans la Sénat[28]. Bien qu'il n'ait pas exercé fréquemment ce pouvoir[29], le Président a déjà décidé, de son propre chef et en l'absence d'un rappel au Règlement, de remettre en question la recevabilité d'une motion d'amendement et de rendre une décision à ce propos[30].

Le *Règlement du Sénat* limite le pouvoir du Président en ce qui concerne le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*. Sa compétence se limite alors aux questions expressément intégrées au Règlement[31]. En outre, conformément à la tradition et aux usages parlementaires, le Président ne rend pas de décisions sur des rappels au Règlement qui traitent de questions constitutionnelles ou de droit[32], ni de questions hypothétiques sur la procédure[33]. Il est généralement entendu que les comités sont « maîtres de leurs procédures » dans la mesure où ils se conforment au *Règlement du Sénat*[34] et le Président s'abstient habituellement d'intervenir dans leurs délibérations[35].

Le Président, ou le sénateur qui exerce temporairement ses fonctions, ne peut participer au débat sur un rappel au Règlement qu'il doit trancher[36].

Si le Président est absent lorsqu'un rappel au Règlement est débattu ou qu'une décision doit être rendue, le Président intérimaire ou un autre sénateur qui préside à titre intérimaire peut présider sur le rappel au Règlement ou rendre la décision. Le sénateur qui préside à titre intérimaire prend souvent la question en délibéré afin de permettre au Président lui-même de rendre une décision.

---

26 *Journaux du Sénat*, 2 mai 1906, p. 137.

27 Article 2-7(4) du Règlement. *Journaux du Sénat*, 26 novembre 1975, p. 592. Une variante de la disposition concernant le rappel à l'ordre d'un sénateur existait depuis au moins 1876, mais ce n'est qu'en 1975 que son libellé a été modifié.

28 Article 2-6(1) du Règlement. Voir également les *Journaux du Sénat*, 18 juin 1991, p. 180.

29 Décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 8 avril 2008, p. 742-743; 20 mars 2007, p. 1160-1162; et 2 avril 1998, p. 577-582.

30 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 27 novembre 1997, p. 249.

31 Article 2-1(2) du Règlement.

32 Décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 20 novembre 1997, p. 194-195; 14 mai 1996, p. 202-206; 8 mai 1996, p. 183-185; 23 novembre 1995, p. 1310-1312; 22 juin 1995, p. 1121-1122; 30 janvier 1991, p. 2214-2215; et 3 octobre 1990, p. 1812-1813. Voir aussi Beauchesne, 6e éd., ¶324, p. 100; et O'Brien et Bosc, p. 636.

33 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 30 avril 1985, p. 406; Beauchesne, 6e éd., ¶323, p. 100; et O'Brien et Bosc, p. 636.

34 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 16 septembre 2009, p. 1234.

35 Décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 20 octobre 2005, p. 1217-1219; 18 mai 2005, p. 924-925; 20 avril 2005, p. 777; et 3 novembre 2003, p. 1298-1300. Voir aussi Beauchesne, 6e éd., ¶760(3), p. 230.

36 Article 2-3 du Règlement.

Comme il est déjà mentionné, si le rappel au Règlement n'a rien de compliqué ou qu'il a de toute évidence été soulevé pour une raison autre que la rectification d'une procédure, le Président rend normalement une décision sur-le-champ. Dans les situations où la question posée est ambiguë, plusieurs Présidents « ont préféré supposer que la question était recevable, à moins d'indication contraire ou jusqu'à preuve du contraire[37] ». Si la question est plus complexe, il peut la prendre en délibéré afin de préparer une décision qu'il communiquera plus tard[38]. Lorsque le Président rend sa décision immédiatement, le Sénat peut poursuivre l'examen de l'affaire interrompue, ou passer à l'affaire suivante selon la décision. Si le Président remet sa décision à plus tard, l'affaire à l'étude est habituellement laissée en suspens[39] jusqu'à ce que la décision soit rendue, et le Sénat passe alors à l'affaire suivante[40]. L'article 4-15(2) du Règlement, qui établit que les affaires autres que celles du gouvernement sont supprimées si elles n'ont pas discutées depuis 15 jours de séance consécutives, continue de s'appliquer même si la question doit faire l'objet d'une décision du Président.

Dans les situations urgentes, ou lorsqu'une décision est requise pour que le Sénat puisse poursuivre ses travaux, le Président peut, avec le consentement du Sénat, suspendre une séance afin de préparer sa décision sur le rappel au Règlement[41].

Les décisions préparées à l'avance commencent habituellement par un bref résumé de la plainte où figurent les principaux arguments présentés par toutes les parties à la discussion. Ce résumé permet d'expliquer le contexte, les questions examinées et la décision qui suit. Le Président donne les raisons pour sa décision et précise les articles du Règlement ou les autres documents pertinents qui font autorité[42]. Le *Règlement du Sénat* est toujours le premier ouvrage à consulter au moment de trancher un rappel au Règlement. En outre, s'il y a conflit entre le Règlement et les pratiques du Sénat, le premier a toujours priorité[43]. D'autres juridictions parlementaires et leurs ouvrages qui font autorité en matière de procédure parlementaire peuvent aussi être consultés, en particulier lorsque le Règlement demeure muet sur une question[44]. Dans ce contexte, les ouvrages suivants sont régulièrement cités : *La procédure et les usages de la Chambre des communes*; *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*; *Bourinot's Parliamentary Procedure and Practice*; *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*; *Odgers' Australian Senate Practice*; et *House of Representatives Practice*, un ouvrage australien.

Le texte des décisions du Président et le résultat de tout appel de celles-ci sont publiés dans les *Journaux du Sénat*. De même, une décision d'un président de comité et le résultat de tout appel sont publiés dans les procès-verbaux du comité.

---

37 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 16 avril 2013, p. 2076.

38 Article 2-5(1) du Règlement.

39 Si on remet en question l'admissibilité procédurale d'une affaire, cette dernière est laissée en suspens jusqu'à ce que le Président ait rendu une décision. Néanmoins, dans certains cas, comme en ce qui concerne la nécessité d'obtenir le consentement royal, il est arrivé que le Président permette la poursuite du débat même s'il n'avait pas encore rendu sa décision. Pour de plus amples renseignements sur le consentement royal et les décisions à cet égard, voir le chapitre 7. En ce qui touche la mise d'affaires en suspens en attendant une décision, voir la décision du Président, et *Journaux du Sénat*, 4 novembre 2003, p. 1314-1317.

40 Article 2-5(1) du Règlement. Il est arrivé au moins une fois qu'on rouvre la discussion sur un rappel au Règlement, avec le consentement du Sénat, après que le Président eut pris la question en délibéré. Voir les *Journaux du Sénat*, 25 mars 1998, p. 544.

41 *Journaux du Sénat*, 10 juin 2003, p. 916-917, et *Débats du Sénat*, 10 juin 2003, p. 1576; et *Journaux du Sénat*, 20 février 2004, p. 183-185, et *Débats du Sénat*, 20 février 2004, p. 321-322.

42 Article 2-5(2) du Règlement.

43 Article 1-1(1) du Règlement.

44 Article 1-1(2) du Règlement.

Appel d'une décision du Président

Toutes les décisions du Président peuvent être contestées, sauf si elles visent à faire respecter les temps de parole[45] et si elles servent à trancher les votes de vive voix, à défaut d'une demande de vote par appel nominal[46]. Pour faire appel d'une décision du Président un sénateur se lève et dit « Je fais appel de la décision de la présidence ». Le Président demande ensuite au Sénat de trancher en utilisant la formule positive suivante : « La décision du Président est-elle maintenue? »[47]. Le Sénat doit rendre sur-le-champ et sans débat une décision à cet égard[48]. Pour que la décision du Président soit confirmée, la motion doit être adoptée à la majorité. En cas d'égalité des voix ou si la majorité des sénateurs votent contre, la décision est renversée[49]. Conformément à la coutume et aux traditions parlementaires, il ne convient pas de commenter ou de remettre en cause des décisions antérieures qui n'ont pas fait l'objet d'un appel ou dont l'appel a été tranché par le Sénat[50].

Toutes les décisions des présidents de comité peuvent également faire l'objet d'un appel[51]. La procédure est semblable à celle suivie par le Sénat lui-même. Une décision du président qui a fait l'objet d'un appel en comité ne peut pas être appelée de nouveau au Sénat, sauf si la question est portée à la connaissance de ce dernier dans un rapport du comité[52]. En cas d'appel, la question se pose comme suit : « La décision du président est-elle maintenue[53]? ». S'il y a égalité des voix, la décision est renversée[54].

---

45 Articles 2-5(3) et 6-3(2) du Règlement.

46 Article 9-2(2) du Règlement.

47 Depuis la Confédération, l'usage a varié pour ce qui est du libellé de la motion d'appel. Les premières versions étaient souvent négatives, par exemple : « Que la décision de l'honorable Président ne soit pas acceptée par le Sénat ». Néanmoins, des exemples lointains de la formule positive peuvent aussi être trouvés (voir les *Journaux du Sénat*, 14 décembre 1964, p. 773-774; 4 septembre 1917, p. 385; et 8 avril 1915, p. 205.) Depuis les années 1980, la formule positive est toujours utilisée. Pour de plus amples renseignements sur les pratiques historiques touchant les appels et le rôle du Président, voir Dawson.

48 Article 2-5(3) du Règlement. Pour des exemples de décisions confirmées, voir les *Journaux du Sénat*, 21 février 2001, p. 77-83; et 9 avril 1992, p. 799-800. Pour des exemples de décisions renversées, voir les *Journaux du Sénat*, 31 mars 2009, p. 418-419; 3 octobre 2002, p. 43-44; et 23 mai 1990, p. 999-1000.

49 Article 9-1 du Règlement; et *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 36.

50 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 29 avril 2008, p. 1001-1003; Beauchesne, 6e éd., ¶168(1), p. 51; et O'Brien et Bosc, p. 309, 615 et 637.

51 Articles 2-5(3) et 12-20(4) du Règlement. À au moins une occasion, une décision rendue par le président d'un comité plénier a fait l'objet d'un appel (*Journaux du Sénat*, 4 septembre 1917, p. 385).

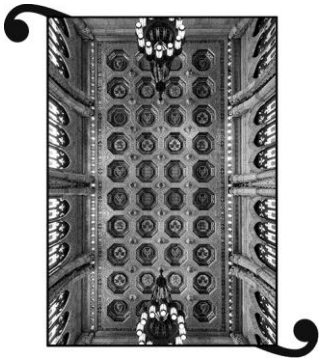
52 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 4 octobre 1990, p. 1816-1817; et Beauchesne, 6e éd., ¶¶821 et 822, p. 240.

53 Par exemple, voir les Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales, 12 juillet 2005, p. 27:7.

54 Article 12-20(1)c) du Règlement.

CHAPITRE 11

Les privilèges et immunités



Les origines du privilège parlementaire remontent aux premiers jours du Parlement anglais alors qu'il visait d'abord à empêcher le souverain de s'ingérer dans les travaux parlementaires. Cependant son étendue, son application, voire son adaptation, sont, de nos jours, sujets de discussion. Le présent chapitre fait un bref historique des grandes étapes de l'évolution du privilège parlementaire au Royaume-Uni et au Canada (Partie I), et constitue également un guide de procédure sur la manière de soulever et de régler une question de privilège au Sénat (Partie II).

PARTIE I – DÉFINITION ET HISTORIQUE DU PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE

1. DÉFINITION DU PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE

Les origines du privilège parlementaire remontent aux premiers jours du Parlement britannique, mais son évolution n'a pas été linéaire. De même, l'étendue du privilège parlementaire et son acceptation au fil des siècles ont fluctué selon les aléas de la conjoncture politique et il est donc difficile d'établir avec quelque certitude le fondement historique de ce privilège[1]. Selon William Blackstone, « le privilège parlementaire a essentiellement été établi afin de protéger les parlementaires non seulement contre les abus de leurs concitoyens, mais plus particulièrement contre le pouvoir écrasant de la Couronne[2] ». Il a également conclu que la liste de ces privilèges est nécessairement incomplète puisqu'il est impossible de prévoir toutes les violations possibles des droits du Parlement : « La dignité et l'indépendance des deux Chambres sont donc en grande partie protégées si on ne définit pas de manière précise ces privilèges[3] ». En conséquence, certains des privilèges qui ont été invoqués ou contestés jadis sont pratiquement tombés en désuétude alors que d'autres se sont adaptés à de nouvelles situations. Malgré l'évolution des circonstances sociales et politiques, le privilège parlementaire est demeuré une partie intégrante de notre régime parlementaire.

La définition classique du privilège parlementaire, qui est encore en usage de nos jours, a été formulée pour la première fois en 1946, dans la 14e édition de la *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* d'Erskine May, et son libellé actuel est le suivant :

> Le privilège parlementaire est la somme des droits particuliers reconnus collectivement à chacune des Chambres … et individuellement à leurs membres respectifs, droits sans lesquels il leur serait impossible de s'acquitter de leurs fonctions, et qui dépassent ceux dont sont investis d'autres organismes ou particuliers. Certains privilèges se fondent uniquement sur les us et coutumes parlementaires, alors que d'autres ont été définis par une loi[4].

---

1 Pour une étude détaillée des origines et de l'évolution du privilège parlementaire, voir Lieberman.
2 Blackstone, p. 132.
3 Blackstone, p. 132.
4 Erskine May, 24e éd., p. 203.

Dans ce contexte, le terme « privilège » ne fait pas référence à un avantage ou à un droit particulier consenti au Parlement et à ses membres. Le privilège parlementaire est plutôt « une immunité par rapport au droit commun qui est reconnue par la loi comme un droit accordé aux Chambres et à leurs membres[5] ».

Dans un rapport de 1996, le Comité sénatorial des privilèges de l'Australie décrivait le privilège parlementaire en ces termes :

> Les privilèges parlementaires sont les immunités accordées aux parlementaires à titre de représentants élus pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs fonctions sans crainte d'intimidation ou de peine, et sans entraves indues. Ces immunités, établies par la common law et entérinées par des lois comme le *Bill of Rights* [*Déclaration des droits*] de 1688, sont d'un nombre et d'une portée limités. Elles ne concernent que les éléments jugés cruciaux aux travaux qu'un Parlement sans peur entreprend dans l'intérêt de la population... Plutôt que de privilège parlementaire, il faudrait parler d'immunité à l'égard de l'application de certaines lois qui restreindraient trop la marge de manœuvre des membres du Parlement[6].

Le but du privilège est de permettre au Parlement et, par extension, à ses membres de remplir leurs fonctions sans ingérence ou obstruction injustifiée. Il appartient essentiellement et collectivement à l'assemblée ou à la Chambre. Les parlementaires ne peuvent l'invoquer que dans la mesure où « une atteinte à leurs droits ou des menaces risqueraient d'entraver le fonctionnement de la Chambre[7] ». En outre, les parlementaires ne peuvent invoquer un privilège, un droit ou une immunité pour des questions qui ne sont pas en lien avec leurs fonctions à la Chambre[8].

Le privilège ne s'applique qu'aux délibérations parlementaires. Toutefois, la notion de « délibérations du Parlement » n'a jamais été clairement définie et son sens exact demeure, dans une certaine mesure, encore flou[9]. Puisqu'il n'existe pas de définition légale, il revient au Parlement lui-même et aux tribunaux de déterminer ce qui constitue des délibérations du Parlement[10]. Erskine May en brosse un tableau général :

> « Délibérations » … désigne une activité officielle, généralement en vue de prendre une décision, accomplie par la Chambre dans l'exercice de sa compétence collective. S'il est vrai que les autres formes de travaux conduisant à des actions et des décisions de la Chambre font aussi partie des délibérations, les débats en sont un aspect intrinsèque, et c'est pourquoi ils sont inclus nommément dans le libellé de l'article IX [du *Bill of Rights* (*Déclaration des droits*)]. C'est généralement en s'exprimant verbalement qu'un parlementaire prend part à ces délibérations, mais également en posant divers actes officiellement reconnus, comme voter, donner préavis

---

5 Odgers, p. 40.

6 Soixante-deuxième rapport du Comité sénatorial des privilèges de l'Australie, p. 1.

7 Griffith et Ryle, p. 124, par. 3-003; Erskine May, 24e éd., p. 203; et Rapport du Comité particulier sur le privilège parlementaire (Select Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, p. vii, par. 12.

8 Même si l'expression « privilège personnel » est parfois utilisée, ceci n'est pas lié au privilège parlementaire, ni aux droits et immunités accordés aux parlementaires en raison du poste qu'ils occupent. Ces « questions de privilège personnel » sont abordées à la deuxième partie du présent chapitre.

9 Rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, 1999, vol. 1, p. 10, par. 12, et p. 17, par. 36-37; et Griffith et Ryle, p. 127-133, par. 3-009 à 3-018. Bien que plusieurs au Royaume-Uni aient demandé de définir légalement les délibérations parlementaires, d'autres s'inquiètent qu'une telle définition limiterait, restreindrait ou entraverait le contrôle que le Parlement exerce sur son fonctionnement. Voir Erskine May, 24e éd., p. 238-239 pour une liste de propositions récentes.

10 Erskine May, 24e éd., p. 235; Griffith et Ryle, p. 127-130, par. 3-009 à 3-013; et Robert, « An Opportunity Missed… ».

> d'une motion ou encore présenter une pétition ou un rapport de comité, la plupart de ces actes permettant de faire l'économie de temps de parole au cours des délibérations. Les fonctionnaires de la Chambre participent à ces délibérations principalement en donnant suite aux ordres de la Chambre, qu'ils soient généraux ou particuliers. Le public peut également participer aux délibérations de la Chambre, par exemple en comparaissant devant elle ou devant l'un de ses comités, ou encore en veillant à la présentation de pétitions[11].

Le Parlement australien a défini le terme dans sa *Parliamentary Privileges Act, 1987* (*Loi de 1987 sur le privilège parlementaire*)[12]. Le paragraphe 16(2) définit le terme comme suit :

> L'expression « délibérations du Parlement » s'entend de tout ce qui se dit ou se fait dans le cadre des travaux d'une Chambre ou d'un comité ou en relation avec ces travaux, notamment et sans limiter la généralité de ce qui précède :
>
> a) le fait de témoigner devant une Chambre ou un comité et le témoignage lui-même;
> b) la présentation d'un document à une Chambre ou à un de ses comités;
> c) la préparation d'un document à ces mêmes fins ou à des fins connexes;
> d) la rédaction, la production ou la publication d'un document, y compris un rapport, par suite d'un ordre d'une Chambre ou d'un comité et le document lui-même.

2. PRIVILÈGES COLLECTIFS, PRIVILÈGES INDIVIDUELS ET OUTRAGES

Tel que déjà expliqué, le but premier du privilège parlementaire est de permettre au Parlement de contrôler ses délibérations sans ingérence indue et sans crainte de représailles, et de permettre aux parlementaires de s'acquitter de leurs fonctions parlementaires. Au moment de décrire les droits et immunités spécifiques que confère le privilège parlementaire, il est utile de séparer ces droits et immunités selon qu'ils s'appliquent au Sénat en tant qu'entité, et ceux qui s'appliquent aux sénateurs à titre individuel.

Les droits et immunités dont dispose le Sénat collectivement ont tous, d'une manière ou d'une autre, un lien avec le principe voulant que le Parlement soit maître de ses délibérations. Les principaux droits collectifs de la Chambre sont :

- le droit de réglementer ses travaux ou délibérations, notamment le droit d'exclure des étrangers, de délibérer à huis clos et de contrôler la publication de ses débats et délibérations;
- le droit de prendre des mesures disciplinaires à l'endroit des personnes coupables d'atteinte aux privilèges ou d'outrage;
- le droit de bénéficier de la présence et des services de ses membres;
- le droit de procéder à des enquêtes, d'assigner des témoins à comparaître et d'ordonner la production de documents;
- le droit de faire prêter serment aux témoins;
- le droit de publier et de distribuer des documents avec immunité en matière de responsabilité civile (diffamation).

---

11 Erskine May, 24e éd., p. 235-236.

12 [Australie] *Parliamentary Privileges Act, 1987,* Act No. 21 of 1987 (*Loi de 1987 sur le privilège parlementaire,* Loi no 21 de 1987). En 2014, la Nouvelle-Zélande a fait de même, avec l'adoption de la *Parliamentary Privilege Act 2014* (*Loi de 2014 sur le privilège parlementaire*), sanctionnée le 7 août 2014.

Les privilèges individuels des sénateurs comprennent :

- la liberté de parole au Parlement et dans ses comités;
- l'immunité d'arrestation dans les affaires civiles;
- l'exemption du devoir d'être juré et de l'obligation de comparaître comme témoin devant un tribunal;
- la protection contre l'obstruction et l'intimidation.

La réglementation des travaux

Le droit d'une Chambre de réglementer ses travaux sans ingérence extérieure est primordial à son fonctionnement et à son indépendance. Pour contrôler ses propres délibérations, une Chambre peut prendre des mesures disciplinaires contre ses membres, sommer des témoins à comparaître, expulser des étrangers, délibérer à huis clos, contrôler la publication de ses débats et délibérations, appliquer les lois sur ses travaux, établir ses propres règles de procédure et faire amener des personnes en détention[13].

Les pouvoirs pénaux

Le pouvoir de punir quelqu'un pour outrage est un droit inhérent aux deux Chambres du Parlement et est comparable au pouvoir de sanction que détiennent les tribunaux. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire, et les sanctions peuvent aller de la simple déclaration d'outrage sans autre mesure disciplinaire à la détention, en passant par le blâme, la réprimande et les remontrances à la barre. Depuis l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le pouvoir de détenir une personne a été remis en question[14]. Les pouvoirs pénaux du Parlement constituent pour lui un moyen d'imposer et de protéger son autorité pour qu'il puisse ainsi s'acquitter de ses fonctions sans entrave. Ils lui permettent également de régler des situations sans qu'il soit nécessaire d'attendre la décision des tribunaux[15]. Le *Règlement du Sénat* ne mentionne qu'une seule fois la détention. Cela concerne les sénateurs et membres du personnel du Sénat qui comparaissent devant la Chambre des communes ou l'un de ses comités pour se défendre d'une accusation sans l'autorisation du Sénat[16].

La présence des sénateurs

Le *Règlement du Sénat* exige des sénateurs qu'ils assistent aux séances du Sénat chaque fois que celui-ci siège[17]. De plus, la *Loi sur le Parlement du Canada*[18] et le *Règlement du Sénat*[19] prévoient tous deux des sanctions pécuniaires pour les sénateurs qui s'absentent pendant plus de 21 jours de séance dans une même session[20]. Bien que le Sénat n'ait pas l'habitude de se prévaloir de ce privilège, sauf par l'entremise des sanctions pécuniaires prévues par le Règlement, il pourrait néanmoins exiger la présence d'un des sénateurs[21].

---

13 Voir Maingot, chapitre 11 pour une étude détaillée de tous ces pouvoirs. Ces pouvoirs ne comprennent pas le contrôle du quorum, le vote ou l'obligation d'utiliser le français et l'anglais, lesquels sont fixés par la Constitution (voir Robert, « Parliamentary Privilege in the Canadian Context... »).

14 Maingot, p. 350-357; et O'Brien et Bosc, p. 77-82 et 127-128.

15 Erskine May, 24e éd., p. 191.

16 Article 16-4(4) du Règlement.

17 Article 15-1(1) du Règlement. Voir aussi le libellé type des commissions des sénateurs dans les annexes A et B du chapitre 2.

18 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 57-59.

19 Article 15-1(3) du Règlement.

20 Pour de plus amples renseignements au sujet de la Politique relative à la présence des sénateurs, voir le chapitre 2.

21 Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 16 décembre 1997, p. 381-382.

Procéder à des enquêtes, exiger la comparution de témoins et ordonner la production de documents

Le Parlement, en sa qualité de « grand jury de la nation », a le droit, pour étudier des questions d'intérêt public, de procéder à des enquêtes, d'exiger la comparution de témoins et d'ordonner la production de documents[22]. Les seules limites à ce pouvoir sont celles que s'impose le Parlement lui-même. Le Sénat délègue habituellement le pouvoir de mener des enquêtes à ses comités, qui sont également habilités à faire comparaître des personnes et produire des documents ou dossiers[23]. Dans l'exercice de ce pouvoir, le Parlement n'est pas assujetti aux principes de la justice naturelle comme ceux qui ont trait à l'admissibilité des preuves ou aux ouï-dire[24].

Assermentation des témoins

Ce pouvoir ne fait pas partie des privilèges historiques ni du droit parlementaire coutumier. Il s'agit plutôt d'un pouvoir légal qui permet d'imposer des sanctions pour parjure à toute personne qui, après avoir prêté serment ou avoir fait une déclaration solennelle, livre délibérément un faux témoignage[25]. Cette disposition exposant un témoin à une accusation de parjure constitue une limite implicite aux privilèges du Parlement, puisque le tribunal saisi de l'accusation de parjure devra enquêter sur les débats et délibérations du Parlement, ce qui est habituellement interdit par l'article 9 du *Bill of Rights* (*Déclaration des droits*) de 1689. De plus, un témoin peut être accusé d'outrage au Parlement même s'il n'a pas prêté serment ou fait une déclaration solennelle, s'il est déterminé qu'il a délibérément trompé la Chambre ou un de ses comités ou livré un faux témoignage[26]. Une description plus détaillée de ce pouvoir est fournie plus tard dans le présent chapitre.

Protection des documents parlementaires

Le droit de publier des documents à des fins de diffusion externe avec immunité en matière de responsabilité civile, y compris la diffamation, a été établi avec l'entrée en vigueur de la *Parliamentary Papers Act, 1840* (*Loi de 1840 sur les documents parlementaires*)[27]. L'adoption de cette loi est le résultat direct des jugements rendus dans l'affaire *Stockdale* c. *Hansard*[28], en 1839, alors que le tribunal avait nié l'existence de ce privilège invoqué par la Chambre des communes. Cette cause est également importante parce qu'elle établit le rôle des tribunaux lorsque vient le temps de décider de l'existence du privilège et de sa portée, en s'appuyant sur l'histoire ou sur la nécessité.

---

22 Pour des plus amples renseignements, voir Lee.

23 Article 12-9 du Règlement. Pour de plus amples renseignements sur les pouvoirs des comités de faire comparaître des personnes et produire des documents ou dossiers, voir le chapitre 9.

24 Maingot, p. 198-199.

25 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 10-13; et *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 118, 131 et 132.

26 Rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, 1999, vol. 1, p. 82, par. 317-318.

27 [Royaume-Uni] *Parliamentary Papers Act, 1840* (*Loi de 1840 sur les documents parlementaires*), 3 & 4 Vict., ch. 9. Au Canada, il existe une mesure législative semblable dans la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 7-9.

28 *Stockdale c. Hansard*, (1839) 9 Ad & E 1; 112 E.R. 1112.

La liberté de parole

La liberté de parole permet aux sénateurs de s'acquitter de leurs fonctions sans crainte de harcèlement ou le risque de poursuites. Ce privilège ne s'applique toutefois pas aux propos qui ne sont pas liés à leurs fonctions parlementaires. Comme le souligne Maingot, la liberté de parole n'est pas un droit personnel, mais plutôt un privilège permettant aux parlementaires de s'acquitter de leurs fonctions :

> Malgré son caractère personnel, le privilège de la liberté de parole n'a pas tellement pour but de donner aux [sénateurs] l'avantage personnel d'une protection contre les poursuites; il vise plutôt à mieux garantir les droits de la population en permettant à ses représentants de s'acquitter des fonctions de leur charge sans crainte de poursuites au civil ou au pénal[29].

L'immunité d'arrestation dans les affaires civiles, la protection contre la brutalité, l'exemption du devoir de juré et l'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin devant un tribunal

L'immunité d'arrestation dans les affaires civiles; la protection contre la brutalité, l'intimidation et l'obstruction; de même que l'exemption du devoir de juré[30] et de l'obligation de comparaître comme témoin devant un tribunal découlent toutes du vieux principe voulant que la présence en Chambre a préséance sur toute autre obligation à l'extérieur du Parlement et qu'il ne faut en aucun cas empêcher les sénateurs de s'acquitter de leurs fonctions. L'immunité d'arrestation dans les affaires civiles, l'exemption du devoir de juré et l'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin s'appliquent aussi aux personnes dont la présence est requise au Sénat, à la Chambre des communes ou en comité. Les hauts fonctionnaires de l'une ou l'autre Chambre jouissent de la même immunité, s'ils sont obligés, par leurs fonctions, d'être physiquement présents au service du Sénat ou de la Chambre des communes[31].

L'immunité d'arrestation ne s'applique qu'aux affaires civiles. Les parlementaires ne sont pas protégés contre les arrestations dans les affaires criminelles. À cet égard, ils sont donc responsables de leurs actes comme n'importe qui d'autre[32].

Pour que les sénateurs puissent s'acquitter convenablement de leurs fonctions, il est tout à fait logique qu'en plus des privilèges décrits précédemment, ils soient aussi protégés contre l'ingérence en ce qui concerne leurs fonctions. Par exemple, tout geste visant à empêcher un sénateur d'entrer au Parlement ou à l'intimider dans l'exercice de ses fonctions constitue une atteinte à ce privilège. Comme l'explique Maingot, le *Code criminel* interdit d'intimider le Parlement du Canada ou la législature d'une province[33] :

> Les [sénateurs] ont le droit de se livrer à leurs activités parlementaires sans être dérangés. Les voies de fait, les menaces et les insultes à l'égard d'un [sénateur] sur le parquet de la Chambre ou lorsqu'il se rend à la Chambre ou en revient, ou encore à cause de son attitude au cours des délibérations du Parlement, constituent une atteinte aux droits du Parlement. Toute forme d'intimidation (« un acte de violence en vue d'intimider le Parlement du Canada constitue un acte

---

29 Maingot, p. 26.

30 Au Royaume-Uni, l'exemption du devoir d'être juré a été abolie en 2003, mais l'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin existe toujours.

31 Maingot, p. 166-167.

32 Maingot, p. 157-165.

33 *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 51.

> criminel ») envers quiconque en raison de son attitude au cours des délibérations du Parlement peut être considérée comme un outrage[34].

Durée de la protection des privilèges

Certains privilèges, comme la liberté de parole, ne s'appliquent que lorsque les paroles sont prononcées. D'autres, par contre, ne se limitent pas à un moment ou une action précise et sont plutôt associés au fonctionnement général de la Chambre. Ces privilèges ne peuvent être invoqués qu'au cours d'une période précise qui comprend la session parlementaire proprement dite ainsi qu'une période raisonnable, habituellement 40 jours, avant et après la session. Erskine May en explique l'origine :

> Il existe peut-être un lien historique entre ce droit et le fait qu'anciennement, les brefs d'assignation au Parlement étaient envoyés au moins 40 jours avant la date prévue[35].

Il n'y a pas de consensus clair et reconnu au Canada quant à la durée de cette période d'immunité qui précède et suit la session parlementaire. Au Parlement fédéral, elle est généralement de 40 jours[36]. Toutefois, plusieurs assemblés législatives provinciales ont raccourci cette période par voie législative ou encore n'appliquent pas de période précise[37].

---

34 Maingot, p. 241.

35 Erskine May, 24e éd., p. 249.

36 Ces dernières années, trois affaires judiciaires au Canada ont porté sur la règle des 40 jours et sur l'obligation des parlementaires de se présenter devant un tribunal. Dans les trois cas, les tribunaux en sont venus à des conclusions différentes concernant le laps de temps pendant lequel les parlementaires sont exemptés de comparaître devant un tribunal. Dans *Telezone Inc.* c. *Canada (Procureur général*) ([2003] O.J. no 2543), la Cour supérieure de l'Ontario a conclu que la règle des 40 jours était dépassée en raison des progrès dans les communications et les transports. Elle a reconnu l'existence de ce privilège, mais a déterminé que dans le contexte moderne d'un pays de l'envergure du Canada, il ne devrait s'appliquer que pendant les séances d'une session parlementaire, et 14 jours avant et après ([2003] O.J. no 2543, par. 16-20). Cette décision a été annulée par la Cour d'appel de l'Ontario, qui est revenue à la règle des 40 jours avant et après la session ([2004], 69 O.R. (3d) 161). Dans une autre affaire, *Nation et bande indienne de Samson c. Canada* (2003) (F.C.J. no 1238 (QL)(S.C.J.) par. 45), la Cour fédérale du Canada a opté pour la règle des 14 jours. Elle a pris cette décision pendant une prorogation et aucun appel n'a été interjeté. Dans *Ainsworth Lumber Co.* c. *Canada (Procureur général)* (2003) (B.C.J. no 901 (QL), par. 45, 57 et 62), la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a déterminé que ce privilège se limitait à la session parlementaire, sans autre période avant ou après. L'autorisation d'interjeter appel devant la Cour suprême a été refusée. La décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Telezone Inc.* c. *Canada* n'a eu aucune incidence sur la décision de la Cour fédérale dans l'affaire *Samson* ni sur la décision de la cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Ainsworth*. Par conséquent, trois décisions différentes ont été rendues sur le privilège parlementaire, chacune en lien avec un parlement différent (Robert et MacNeil, p. 33-35).

37 Par exemple, l'Ontario et la Colombie-Britannique prévoient 20 jours d'immunité, la Nouvelle-Écosse prévoit 15 jours, et le Québec prévoit 2 jours avant et après une séance de l'Assemblée nationale (Ontario, *Loi sur l'Assemblée législative*, L.R.O 1990, ch. L-10, art. 38; Colombie-Britannique, *Legislative Assembly Privilege Act* (*Loi du privilège de l'Assemblée législative*), R.S.B.C. 1996, ch. 259, art. 5; Nouvelle-Écosse, *House of Assembly Act* (*Loi sur la Chambre d'assemblée*), R.S. (1992 Supp.), ch. 1, art. 28; et Québec, *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., ch. A-23.1, art. 46).

Outrage

Tout acte d'obstruction du Parlement ou de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions est un outrage au Parlement[38]. La gravité de l'outrage peut varier grandement, allant du simple accroc au décorum à l'attaque en règle contre l'autorité du Parlement. Erskine May définit l'outrage comme suit :

> En général, tout acte ou omission qui nuit ou fait obstacle à l'une des Chambres du Parlement ou à l'un de ses membres ou de ses fonctionnaires dans l'exercice de ses fonctions, ou qui tend, de manière directe ou indirecte, à produire un tel résultat, peut être considéré comme un outrage, même s'il n'existe aucun précédent à cet égard. Il est donc impossible d'énumérer tous les actes susceptibles d'être considérés comme un outrage, le pouvoir d'imposer des sanctions en pareil cas étant de par sa nature même discrétionnaire[39].

Le pouvoir d'imposer des sanctions pour outrage au Parlement peut être considéré comme un moyen complémentaire pour le Parlement d'affirmer ses privilèges. Le pouvoir disciplinaire repose sur le principe selon lequel les Chambres doivent être en mesure de se protéger contre les actes qui nuisent à leur fonctionnement et ainsi de préserver l'autorité et la dignité du Parlement. Il est donc essentiel pour le Parlement de pouvoir sanctionner les affronts, qu'ils correspondent ou non aux diverses définitions restrictives des atteintes aux privilèges. Tant les atteintes aux privilèges que les outrages peuvent être soulevés sous forme de questions de privilège[40].

3. HISTORIQUE DU PRIVILÈGE – LES ORIGINES BRITANNIQUES

L'établissement et l'évolution du privilège parlementaire en Angleterre sont le résultat de la lutte du Parlement pour revendiquer son indépendance vis-à-vis de la Couronne et de toutes les autres influences extérieures. Les origines du privilège parlementaire remontent aussi loin qu'au XIVe siècle. Certains privilèges ont été revendiqués par le Parlement et consentis par la Couronne (comme la protection contre la brutalité) tandis que de nombreux autres ont été établis par le Parlement lui-même (la liberté de parole, par exemple). La Couronne était fréquemment opposée à ces derniers privilèges ou ceux-ci n'étaient accordés tout du moins qu'à contrecœur, et il a fallu des années, voire des siècles, avant qu'ils ne soient acceptés et entérinés[41]. Ainsi, le privilège parlementaire tel que nous le connaissons aujourd'hui est l'incarnation de l'indépendance du Parlement.

---

38 Erskine May, 24e éd., p. 251-271; O'Brien et Bosc, p. 82-88; et Maingot, p. 14-15. Pour des décisions du Président concernant un outrage, voir les *Journaux du Sénat*, 8 mai 2013, p. 2235-2237; 17 juin 2009, p. 1134-1137; 31 mars 2009, p. 416-418; 30 mai 2006, p. 178-179; 23 novembre 2005, p. 1302-1303; 4 novembre 2003, p. 1314-1317; 11 juin 2002, p. 1710-1713; 2 octobre 2001, p. 804-806; 9 septembre 1999, p. 1840-1841; 24 février 1998, p. 468-471; 1er mai 1996, p. 163-164; 7 novembre 1995, p. 1263-1264; 1er avril 1993, p. 1940-1942; et 26 septembre 1990, p. 1245-1246. Voir aussi la motion adoptée par le Sénat le 16 décembre 1997, p. 381-382, et les rapports connexes sur la même question présentés le 11 février 1998, p. 426-427, et le 19 février 1998, p. 457-458. Voir aussi le rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume Uni, 1999, vol. 1, p. 10-11, par. 14.

39 Erskine May, 24e éd., p. 251.

40 Rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, 1999, vol. 1, p. 81-82, par. 315. Le rapport de 1999 du Comité mixte sur le privilège parlementaire du Royaume-Uni dresse une liste des outrages (voir p. 70-71, par. 264). De même, la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande a codifié les outrages dans son Règlement (*Standing Orders of the House of Representatives* (2014), voir les articles 409-410) et plus récemment ce pays a adopté une loi pour codifier le privilège (la *Parliamentary Privilege Act 2014* (*Loi de 2014 sur le privilège parlementaire*), sanctionnée le 7 août 2014).

41 Rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, 1999, vol. 1, p. 8-9, par. 5.

Avant 1688

Le plus ancien privilège accordé aux parlementaires est probablement la protection contre la brutalité, qui remonte au XIVe siècle[42]. Cette protection, était accordée à tous les parlementaires pendant qu'ils étaient au service du roi au Parlement et pendant un certain temps avant et après. À l'origine, il était destiné à prémunir les membres du Parlement contre toute contrainte physique, incarcération ou autres abus qui les auraient empêchés d'assister aux affaires du roi au Parlement. Toutefois, avec le temps, cette protection en est venue à inclure aussi les poursuites au civil. La protection contre la brutalité n'a néanmoins jamais mis les parlementaires à l'abri des poursuites pour trahison ou atteinte à l'ordre public puisque ces actes portent préjudice aux intérêts du roi[43].

D'autres privilèges ont aussi été revendiqués par les députés de la Chambre des communes d'Angleterre dans leur tentative pour faire reconnaître la place de la Chambre au sein du Parlement. Ces privilèges étaient considérés comme nécessaires pour protéger les députés contre les pouvoirs et l'ingérence du roi et de la Chambre des lords. Aux XIVe et XVe siècles, le roi a, en dépit du privilège parlementaire, emprisonné plusieurs députés et Présidents de la Chambre des communes parce qu'il aurait été offensé par leur conduite au Parlement[44]. À cette époque il existait une conviction émergente selon laquelle certains droits devaient être accordés au Parlement. En 1523, sir Thomas More, après avoir été élu Président de la Chambre des communes, fut l'un des premiers à présenter une pétition demandant au roi de reconnaître à la Chambre certains privilèges[45]. À la fin du XVIe siècle, la pétition présentée au Roi par le Président de la Chambre avait trouvé place dans les usages. Au Canada, une pétition semblable revendiquant les privilèges de la Chambre est lue au début de chaque législature par le Président de la Chambre des communes après son élection[46].

Malgré ces pétitions, la Couronne ne reconnut pas de bon gré le privilège parlementaire en Angleterre, et au début du XVIIe siècle, il arrivait encore que le souverain ordonne l'emprisonnement de certains députés[47]. Il a fallu attendre le renversement du roi Jacques II et le transfert du pouvoir de la Couronne au Parlement en 1688, avant que le privilège parlementaire ne commence à être officiellement reconnu.

1689 : le *Bill of Rights* (la *Déclaration des droits*)

Après l'établissement de la suprématie du Parlement durant la Glorieuse Révolution de 1688-1689, un certain nombre d'événements marquants ont contribué à renforcer le privilège parlementaire. Le premier de ceux-ci a eu lieu en 1689 lorsque la liberté de parole et l'indépendance du Parlement ont été reconnues légalement à l'article 9 du *Bill of Rights*[48] (*Déclaration des droits*) du Royaume-Uni, selon lequel : « l'exercice de la liberté de parole et d'intervention dans les débats et les délibérations du Parlement ne peut être contesté ou mis en cause devant un tribunal quelconque ni ailleurs qu'au Parlement ». La liberté de parole accordée par l'article 9 visait à mettre les députés à l'abri des questions, remontrances et sanctions des autres organes du gouvernement, de la Couronne, de l'exécutif et des tribunaux[49]. Le *Bill of Rights* a établi un fondement juridique explicite pour ce qui était auparavant compris implicitement dans

---

42 L'un des premiers cas documentés a eu lieu en 1340. Voir Bryant, p. 214-215.

43 Pour un historique détaillé de ce privilège, voir Erskine May, 24e éd., p. 209-215. Voir aussi Lieberman, p. 112-126.

44 O'Brien et Bosc, p. 64.

45 Erskine May, 24e éd., p. 207.

46 Erskine May, 24e éd., p. 206; et O'Brien et Bosc, p. 365-366.

47 O'Brien et Bosc, p. 65.

48 1 Will. & Mar. (2nd Sess.), c. 2, s. 1 (U.K.) [1689 selon le calendrier actuel]. Il faut souligner ici que le *Bill of Rights 1689* (*Déclaration des droits de 1689*) est parfois désigné comme le *Bill of Rights 1688* (*Déclaration des droits de 1688*) dans certaines publications.

49 Erskine May, 24e éd., p. 222; et Maingot, p. 26.

les revendications et déclarations antérieures de la Chambre des communes de l'Angleterre concernant le privilège de la liberté de parole[50]. En outre, au fil du temps la disposition selon laquelle les « délibérations du Parlement » sont protégées par le privilège parlementaire a donné naissance à l'idée que le privilège protège non seulement les membres du Parlement, mais également ses fonctionnaires et les membres du public lorsqu'ils prennent part aux délibérations[51].

1704 : Les limites à la création de nouveaux privilèges

Bien que le privilège parlementaire soit essentiel aux parlementaires pour s'acquitter de leurs fonctions, il faut aussi reconnaître que leur étendue et leur application doivent être limitées. Comme le souligne Erskine May, il faut établir un équilibre entre deux principes potentiellement contradictoires :

> D'une part, les privilèges du Parlement sont des droits « absolument nécessaires à l'exercice de ses pouvoirs » et, d'autre part, le privilège dont jouit le Parlement aux fins du service public « ne doit pas être employé au détriment du bien-être général »[52].

Avec le temps, à mesure que l'autorité et l'indépendance du Parlement se sont confirmées, il est devenu de moins en moins nécessaire d'affirmer ou de revendiquer certains privilèges qui n'étaient pas directement essentiels aux délibérations du Parlement. C'est peut-être pour cette raison que le Parlement a adopté en 1704 une résolution précisant qu'aucune Chambre ne pouvait s'attribuer de nouveaux privilèges « non justifiés par le droit existant ou la coutume parlementaire[53] ». À la suite de cette décision, « il est en général reconnu qu'une loi est requise pour créer de nouveaux privilèges[54] ».

1737 et 1770 : la *Parliamentary Privileges Act* (*Loi sur le privilège parlementaire*)

L'évolution de l'immunité d'arrestation témoigne de la limitation progressive et volontaire du privilège parlementaire. En plus de protéger les parlementaires contre les obstructions et les arrestations les empêchant d'assister aux séances du Parlement, l'immunité d'arrestation en est venue à inclure les affaires civiles. Avec le temps, l'utilisation de ce privilège a fait l'objet de restriction. En 1737, la *Parliamentary Privileges Act* (*Loi sur le privilège parlementaire*) a permis l'engagement d'actions au civil pendant les périodes de dissolution ou de prorogation du Parlement et pendant les ajournements de plus de 14 jours[55]. En 1770, il a été établi que « toute personne peut, en tout temps, intenter une action en justice contre un pair du royaume ou un membre du Parlement[56] ». Cette dernière loi précisait en outre que l'immunité d'arrestation ne s'appliquait plus aux domestiques des parlementaires[57]. De plus, même si cette loi permettait que des poursuites au civil puissent être intentées, aucun parlementaire ne pouvait être arrêté ou incarcéré pour cette raison[58]. L'adoption de la *Judgements Act* (*Loi sur les jugements*), en 1838, a pratiquement aboli l'incarcération dans les affaires civiles[59].

---

50 Maingot, p. 80.
51 Maingot, p. 79.
52 Erskine May, 24e éd., p. 217-218.
53 Journaux de la Chambre des Communes du Royaume-Uni (1702-1704), 28 février 1704, p. 555; et 6 mars 1704, p. 559-563. Voir aussi Erskine May, 24e éd., p. 218.
54 Rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, 1999, vol. 1, p. 12, par. 17.
55 Erskine May, 24e éd., p. 212. *Parliamentary Privileges Act, 1737* (*Loi de 1737 sur le privilège parlementaire*), ch. 24, 11 Geo. 2 (A.D. 1738).
56 Erskine May, 24e éd., p. 212.
57 Erskine May, 24e éd., p. 218.
58 Erskine May, 24e éd., p. 212.
59 Erskine May, 24e éd., p. 215. Voir aussi le rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, 1999, vol. 1, p. 85, par. 327.

1840 : la protection des documents du Parlement

Au cours des années 1830, la notion voulant que les publications dont la Chambre des communes a ordonné l'impression soient protégées par le privilège parlementaire a été ouvertement contestée devant les tribunaux. En raison de ces contestations judiciaires, la Chambre des communes a institué, en 1837, une enquête qui a abouti à l'adoption d'une résolution énonçant que la publication des rapports, votes et délibérations du Parlement était protégée par le privilège parlementaire[60]. En dépit de cette résolution, un autre procès a été intenté en 1839 : l'affaire *Stockdale* c. *Hansard*[61]. M. Stockdale poursuivait MM. Hansard, les imprimeurs de la Chambre des communes, pour diffamation. MM. Hansard avaient imprimé, par ordre de la Chambre des communes, un rapport des inspecteurs des prisons déposé à la Chambre. Les inspecteurs avaient trouvé dans la bibliothèque d'une prison un livre sur le système reproducteur publié par M. Stockdale, qu'ils avaient décrit, dans leur rapport, comme une œuvre répugnante, indécente et obscène[62]. Le tribunal a déterminé que la résolution de 1837 ne permettait pas d'étendre le privilège parlementaire à tous les documents publiés par ordre de la Chambre, mais que ce dernier ne s'appliquait plutôt qu'aux documents que la Chambre fait imprimer pour l'usage de ses membres[63]. En d'autres mots, le tribunal a établi une distinction entre les publications générales et les publications à l'usage des parlementaires. Seuls les documents de cette dernière catégorie étaient protégés par le privilège parlementaire.

Pour régler la question définitivement, la *Parliamentary Papers Act, 1840* (*Loi de 1840 sur les documents parlementaires*) a été adoptée[64] pour protéger les personnes qui publient des documents par ordre de l'une ou l'autre des Chambres contre des procédures au criminel ou au civil[65].

En étendant la protection du privilège parlementaire aux publications, la loi établit une distinction entre la publication de rapports complets et la publication de rapports partiels et d'extraits. Les rapports complets et leurs copies conformes bénéficient d'un privilège juridique absolu et sont protégés contre toute poursuite au civil ou au criminel[66]. Il suffit d'obtenir un certificat de l'autorité compétente confirmant que le document a été publié par ordre de l'une ou l'autre des Chambres. Les rapports partiels ou les extraits bénéficient d'un privilège et d'une protection juridiques conditionnels parce que leur contenu n'est pas exactement le même que la version originale approuvée par le Parlement. Puisqu'ils ont été plutôt sélectionnés par un éditeur, ils ne relèvent pas de la compétence du Parlement. Dans ce dernier cas, l'éditeur doit prouver, pour être reconnu non coupable, que le rapport partiel ou l'extrait a été publié de bonne foi et sans intention de nuire[67].

Les comptes rendus des délibérations parlementaires que font les journaux ne sont habituellement pas fondés sur le Hansard, mais plutôt sur d'autres sources. Par conséquent, ils ne sont pas protégés par l'article 3 de la *Parliamentary Papers Act, 1840* (*Loi de 1840 sur les documents parlementaires*) puisqu'ils ne proviennent pas d'une publication officielle du Parlement[68]. Le premier cas de poursuite

---

60 Journaux de la Chambre des communes du Royaume-Uni, 1837, 30 et 31 mai 1837, p. 418-419. Voir aussi Erskine May, 24e éd., p. 288-289.

61 *Stockdale c. Hansard*, (1839) 9 Ad & E 1; 112 E.R. 1112.

62 Maingot, p. 66.

63 *Stockdale c. Hansard*, (1839) 9 Ad & E 1; 112 E.R. 1112. Pour un compte rendu complet des procès, voir Lieberman.

64 [Royaume-Uni] 3 & 4 Vict., Ch. 9. Le titre intégral de cette loi est : An Act to give summary Protection to Persons employed in the Publication of Parliamentary Papers (Loi portant protection sommaire aux personnes employées dans la publication des documents parlementaires).

65 Erskine May, 24e éd., p. 225 et 290.

66 [Royaume-Uni] *Parliamentary Papers Act, 1840* (*Loi de 1840 sur les documents parlementaires*), 3 & 4 Vict., ch. 9, articles 1 et 2.

67 [Royaume-Uni] *Parliamentary Papers Act, 1840* (*Loi de 1840 sur les documents parlementaires*), 3 & 4 Vict., ch. 9, article 3.

68 Rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, 1999, vol. 1, p. 91, par. 356.

d'un journal pour diffamation dans un compte rendu d'un débat de la Chambre des lords, *Wason c. Walter*[69], est survenu en 1868. Dans cette affaire, le tribunal a statué que le journal ne pouvait pas être poursuivi pour diffamation si le compte rendu était fidèle au débat tenu au Parlement. Dans sa décision, le tribunal a souligné que le privilège prévu par le *Parliamentary Papers Act, 1840* (*Loi de 1840 sur les documents parlementaires*) ne s'appliquait pas, mais que la common law accordait un privilège juridique conditionnel au journal. La cour a jugé que l'importance d'informer le public l'emportait sur les inconvénients que pouvaient causer ces publications à une personne[70].

À cette époque, le concept de nécessité commençait à s'articuler. Cette évolution dans la compréhension du privilège laissait présager toute l'importance accordée maintenant à la nécessité du privilège, qui est progressivement devenue un facteur central pour déterminer si un privilège est acceptable ou non.

Rapports et développements récents au Royaume-Uni

Le privilège parlementaire a connu son lot de révisions et de limitations au Royaume-Uni au cours de la dernière moitié du XXe siècle.

En décembre 1967, le Comité particulier sur le privilège parlementaire (Select Committee of Parliamentary Privilege) de la Chambre des communes du Royaume-Uni publie un rapport dans lequel il formule 24 recommandations clés[71]. Il rejette ainsi la proposition de transférer la juridiction pénale du Parlement aux tribunaux parce qu'ils seraient mieux placés pour juger les allégations d'outrage ou d'atteinte au privilège[72]. Le comité recommande toutefois que des changements soient apportés à la façon de soulever et de régler les questions de privilège et les cas d'outrage[73]. Au cours des 10 années suivantes, seules quelques recommandations sont mises en œuvre[74].

En 1977, le Comité des privilèges (Committee of Privileges) de la Chambre des communes est chargé de revoir les recommandations du comité de 1967[75]. Il formule alors dans son rapport sept recommandations clés qui reprennent la plupart de celles présentées en 1967. Le rapport est adopté au début de 1978. Toutes les recommandations ne nécessitant pas l'adoption de loi sont immédiatement mises en œuvre[76]. L'une des principales mesures adoptées est une recommandation de 1967 selon laquelle la juridiction pénale ne devrait être exercée qu'avec parcimonie et seulement lorsqu'est jugée essentielle la protection de la Chambre, de ses membres et ses fonctionnaires contre l'obstruction, les menaces d'obstruction ou une ingérence sérieuse les empêchant de s'acquitter de leurs fonctions parlementaires[77]. Dans les années suivant l'adoption de ce principe directeur, il est possible de remarquer une forte réduction du nombre de questions de privilège examinées par la Chambre des communes ou un comité des privilèges[78].

---

69 *Wason* c. *Walter* (1868-1869) LR 4 QB 73.

70 Erskine May, 24e éd., p. 224 et 226; et Maingot, p. 44-45. Pour une étude d'autres cas récents relatifs à l'application du *Parliamentary Papers Act, 1840* (*Loi de 1840 sur les documents parlementaires*) du Royaume-Uni, voir Leopold.

71 Rapport du Comité particulier sur le privilège parlementaire (Select Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, p. xlix-li, par. 205.

72 Rapport du Comité particulier sur le privilège parlementaire (Select Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, p. xxxvii-xxxix, par. 138-146.

73 Rapport du Comité particulier sur le privilège parlementaire (Select Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, p. xli-xlvii, par. 159-192.

74 Pour une liste des recommandations formulées par le comité en 1967 et des mesures prises par la suite, voir le troisième rapport du Comité des privilèges (Committee of Privileges) du Royaume-Uni, annexe A, p. xxiii-xxvii.

75 Troisième rapport du Comité des privilèges (Committee of Privileges) du Royaume-Uni, 14 juin 1977.

76 *Journaux de la Chambre des Communes* du Royaume-Uni, 6 février 1978, p. 170.

77 Troisième rapport du Comité des privilèges (Committee of Privileges) du Royaume-Uni, p. iii-iv, par. 4.

78 Rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, 1999, vol. 1, p. 12-13, par. 20-22.

En 1999, le Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni publie un rapport dans lequel il formule plusieurs recommandations qui visent à clarifier et à moderniser la notion de privilège parlementaire et son application. Il procède à un examen approfondi des préceptes de base du privilège. Il s'interroge tout d'abord sur la nécessité de tous les privilèges existants :

> Nous nous sommes demandé, dans le domaine du privilège parlementaire, si chacun des droits et immunités existants est encore nécessaire aujourd'hui, dans sa forme actuelle, pour assurer le bon fonctionnement du Parlement. Celui-ci devrait bien s'assurer de conserver les droits et immunités conformes à ce critère afin de ne pas perdre la protection dont il a besoin, mais il devrait également veiller à abandonner les droits et immunités qui ne sont pas absolument nécessaires à son bon fonctionnement dans la conjoncture actuelle[79].

Le concept de la nécessité est au cœur même de l'examen entrepris par le comité mixte. C'est en fonction de ce concept qu'il examine les deux principaux piliers du privilège : la liberté de parole et la connaissance exclusive. Dans le premier cas, la nécessité est utilisée pour proposer des limites à la protection absolue conférée par la liberté de parole aux activités parlementaires, la limitant aux activités qui exigent ce degré de protection élevé. Les changements récents apportés aux lois et les décisions des tribunaux ont permis de déroger à la protection générale initialement conférée par l'article 9 du *Bill of Rights* (*Déclaration des droits*). Le comité a un point de vue partagé sur certains de ces éléments nouveaux. Il accepte les dérogations à l'article 9 établies par les tribunaux tant que cela ne remet pas en question les motifs des parlementaires ou la pertinence des travaux du Parlement[80]. Quant à la question de la connaissance exclusive, il est catégorique : le Parlement a le droit de gérer ses affaires internes, ce droit se limitant toutefois aux activités directement liées à ses fonctions principales. Il ne conviendrait pas de le soustraire à l'application de la loi dans le cas, par exemple, des lois sur la santé et la sécurité, ou encore des lois sur la protection des données. Autrement dit, le comité conclut qu'il ne faudrait plus considérer que le Parlement est soustrait à l'application des lois[81].

Le comité conclut également au besoin de codifier le privilège dans le cadre d'une loi sur les privilèges parlementaires s'inspirant de la loi adoptée en Australie. À son avis, il s'agit là de la prochaine étape normale de sa modernisation. Cette loi prévoirait le maintien d'une certaine souplesse, mais servirait avant tout de fondement pour mieux comprendre le but et la portée du privilège compte tenu de la nécessité, ce qui serait utile tant pour les parlementaires que pour les citoyens ordinaires[82].

Même si son bien-fondé est reconnu, le rapport de 1999 n'est adopté par aucune des Chambres et n'est débattu qu'une seule fois aux Communes[83]. Par conséquent, aucune de ses recommandations n'est mise en œuvre. Dix ans plus tard, en 2009, le Parlement de Westminster est mêlé à un scandale des dépenses dans lequel des parlementaires tentent d'invoquer le privilège parlementaire pour se protéger contre les poursuites pour fraude. Une levée de boucliers s'ensuit, et le gouvernement de coalition qui avait été élu

---

79 Rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, 1999, vol. 1, p. 8, par. 4.

80 Rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, 1999, vol. 1, p. 1-2.

81 Rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, 1999, vol. 1, p. 2-3.

82 Rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, 1999, vol. 1, p. 7, par. 39, et p. 95-97, par. 376-385.

83 Hansard de la Chambre des communes, 27 octobre 1999, colonnes 1021-1074.

en 2010 promet, dans le discours du Trône marquant l'ouverture de la nouvelle législature, qu'il présentera un projet de loi pour réformer le privilège parlementaire[84]. Avant qu'un projet de loi soit présenté, la Cour suprême du Royaume-Uni se prononce sur le bien-fondé des demandes d'immunité faites par les parlementaires cherchant à éviter les poursuites pour dépenses frauduleuses. Dans l'affaire *R. c. Chaytor*[85], dans laquelle elle rend une décision en décembre 2010, la cour rejette à l'unanimité l'affirmation selon laquelle le privilège parlementaire, fondé sur la common law ou le *Bill of Rights* (*Déclaration des droits*), met les trois anciens parlementaires à l'abri des poursuites. Cette décision semble influer sur l'approche que le gouvernement adopte ensuite relativement à la réforme du privilège parlementaire. C'est ce qui ressort clairement du Livre vert sur le privilège parlementaire, un document de consultation sans précédent, publié en avril 2012[86]. Même s'il reconnaissait qu'un examen approfondi de la question s'imposait, le gouvernement a conclu que la codification ne s'imposait pas. Le rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire paru en juillet 2013 abonde généralement dans le sens du Livre vert et appuie la plupart de ses conclusions, y compris l'importante recommandation sur la codification[87]. À ce jour, la situation reste la même à Westminster.

4. HISTORIQUE ET ÉVOLUTION DU PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE AU CANADA

Contrairement au Royaume-Uni, le Canada n'a jamais été confronté au même genre de défis pour faire reconnaître la légitimité du privilège parlementaire. Au contraire, le privilège a été explicitement autorisé par la Constitution et a pu ensuite être revendiqué par le truchement de lois. L'enchâssement de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la Constitution en 1982 a toutefois mis fin à l'époque où le privilège parlementaire pouvait être revendiqué sans soulever trop de questions. Depuis lors, le privilège a donné lieu à bon nombre de contestations judiciaires. La présente partie fait un survol de l'évolution du privilège parlementaire au Canada depuis la Confédération.

Contexte historique

Au Canada, c'est l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui autorisait le Parlement fédéral à revendiquer des privilèges. Le libellé original de cet article limitait explicitement les privilèges pouvant être revendiqués au Canada à ceux dont jouissait la Chambre des communes britannique au moment de la Confédération.

En 1868, le Parlement fédéral revendique pour la première fois des privilèges en vertu des pouvoirs que lui confère la *Loi constitutionnelle de 1867* lorsqu'il adopte l'*Acte pour définir les privilèges, immunités et attributions du Sénat et de la Chambre des communes, et pour protéger d'une manière sommaire les personnes chargées de la publication des documents parlementaires*[88]. Cette loi revendique de façon générale tous les privilèges, immunités et pouvoirs dont jouissait la Chambre des communes du Royaume-Uni au moment de l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. Elle ne contient aucune énumération ou définition des privilèges revendiqués, mais elle précise toutefois que le Parlement ne revendique que les privilèges qui sont « compatibles avec » l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*[89]. La loi contient également des dispositions visant à accorder aux personnes

84 Hansard de la Chambre des Lords, 26 mai 2010, colonne 6.
85 [2010] UKSC 52.
86 *Le privilège parlementaire*, avril 2012 (Livre vert).
87 Rapport du Comité mixte sur le privilège parlementaire (Joint Committee on Parliamentary Privilege) du Royaume-Uni, 2013.
88 S.C. 1868, ch. 23 (sanctionné le 22 mai 1868).
89 Voir l'article 1 de la loi. Voir aussi Robert, « Parliamentary Privilege in the Canadian Context... ».

chargées de la publication des documents parlementaires des protections très semblables à celles prévues dans la *Parliamentary Papers Act, 1840* (*Loi de 1840 sur les documents parlementaires*) du Royaume-Uni[90]. La loi de 1868 a depuis été remplacée par la *Loi sur le Parlement du Canada*, qui contient des dispositions similaires[91].

Le pouvoir d'assermenter les témoins

Depuis cette revendication générale des privilèges en 1868, le Parlement n'a qu'à trois autres occasions adopté des lois pour réclamer de nouveaux pouvoirs ou clarifier ses pouvoirs. Chacune de ces lois concernait le pouvoir d'assermenter les témoins qui comparaissent devant l'une ou l'autre des Chambres ou un comité parlementaire.

La première de ces lois a été adoptée en 1868. Comme la plupart des demandes de divorce nécessitaient l'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé par le Parlement fédéral, celui-ci avait beaucoup de difficulté à étudier les requêtes en divorce puisqu'il n'avait pas le pouvoir de faire prêter serment aux témoins. Pour régler la situation, une loi a été adoptée afin de permettre d'assermenter les témoins comparaissant à la barre du Sénat ou encore devant les comités des deux Chambres chargés d'étudier les projets de loi d'intérêt privé[92]. La loi canadienne de 1868 outrepassait les pouvoirs conférés à la Chambre des communes du Royaume-Uni à l'époque, puisqu'elle permettait au Sénat de faire prêter serment aux témoins à la barre. Bien que la loi de 1868 n'ait jamais été désavouée, les avocats de la Couronne britanniques ont déclaré que l'article de la loi permettant d'assermenter des témoins à la barre du Sénat était « invalide et inopérant » puisqu'il n'était pas « compatible avec les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ». L'autre article de la loi, concernant le pouvoir d'assermentation des témoins des comités dans le cadre de leurs études des projets de loi d'intérêt privé, n'a pas été contesté puisqu'il s'agissait d'un pouvoir déjà accordé explicitement à la Chambre des communes du Royaume-Uni[93].

En 1873, le scandale du Pacifique a contribué à l'éclosion d'une croyance selon laquelle le Parlement devait disposer d'un pouvoir plus général concernant l'assermentation des témoins, ce qui mena à l'adoption d'une loi[94] permettant aux deux Chambres d'autoriser leurs comités, par voie de résolution, à entendre des témoins sous serment. Cette loi est d'application plus générale que celle de 1868 puisqu'elle ne se limite pas aux projets de loi d'intérêt privé. Cette fois, le gouvernement britannique la désavoue parce que cette loi de 1873 est au-delà de ces pouvoirs[95]. Le pouvoir d'assermentation des témoins a été accordé à la Chambre des communes du Royaume-Uni en 1871[96]. Compte tenu des limitations imposées par l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement fédéral ne pouvait revendiquer, au moyen d'une loi, que les privilèges détenus par la Chambre des communes du Royaume-Uni dès 1867.

---

90 [Royaume-Uni] 3 & 4 Vict., ch. 9.

91 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 4-9.

92 *Acte pour faire prêter serment à des témoins en certains cas pour les fins des deux chambres du Parlement*, S.C. 1867-68, ch. 24. Cette disposition est maintenant incluse dans les articles 10-13 de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

93 Voir la correspondance entre le Secrétaire d'État aux colonies (le comte de Kimberley) et le gouverneur général (le comte de Dufferin) dans les *Journaux du Sénat*, 23 octobre 1873, p. 19. Voir aussi Bourinot, p. 486.

94 *Acte pour pourvoir à l'interrogatoire des témoins sous serment par des comités du Sénat et de la Chambre des communes en certains cas*, S.C. 1873, ch. 1.

95 Voir la proclamation de désaveu dans les *Journaux du Sénat*, 23 octobre 1873, p. 19-20. La correspondance connexe se trouve aux pages 14 à 20.

96 [Royaume-Uni] *An Act for enabling the House of Commons and any Committee thereof to administer Oaths to Witnesses, 1871* (*Loi de 1871 conférant à la Chambre des communes et à ses comités le pouvoir d'assermenter des témoins*), 34 & 35 Vict., ch. 83 (titre abrégé : *Parliamentary Witnesses Oaths Act, 1871* (*Acte du serment des témoins parlementaires de 1871*)).

Pour résoudre le problème, le Parlement britannique adopte la *Parliament of Canada Act, 1875* (*Loi de 1875 sur le Parlement du Canada)*, qui modifie l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*[97]. Cette modification comporte deux volets. Elle établit tout d'abord que le privilège parlementaire au Canada ne se limite plus aux privilèges détenus par la Chambre des communes du Royaume-Uni en 1867, et que le Parlement peut désormais revendiquer tous les privilèges accordés au Parlement britannique[98]. En d'autres mots, le Canada peut adopter des lois pour suivre l'évolution du privilège parlementaire britannique, mais il n'a toujours pas le droit de reconnaître des privilèges outrepassant ceux dont jouissent les parlementaires britanniques. Cette modification précise également que la loi canadienne de 1868 sur l'assermentation[99] était valide le jour où elle a reçu la sanction royale, ce qui lève toute incertitude quant à son statut[100].

Par suite de la modification apportée en 1875 à la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement du Canada adopte en 1876 une loi identique à celle de 1873 qui accordait aux deux Chambres et à leurs comités le pouvoir général d'assermentation des témoins[101]. Enfin, en 1894, le Parlement du Canada adopte une autre loi élargissant ce pouvoir d'assermentation[102]. Cette loi permet principalement d'accomplir trois choses :

- elle autorise la prestation de serments aux témoins à la barre;
- elle permet également aux comités parlementaires d'assermenter des témoins à leur gré[103];
- pour la première fois, les témoins ont la possibilité de faire une déclaration solennelle si leur conscience les empêche de prêter serment.

En bref, la loi de 1894 reprenait les dispositions adoptées au Royaume-Uni dans la *Parliamentary Witnesses Oaths Act, 1871* (*Acte de 1871 du serment des témoins parlementaires*), donnant ainsi au Parlement du Canada les mêmes privilèges que ceux de la Chambre des communes du Royaume-Uni. Les dispositions en vigueur sur l'interrogatoire des témoins sous serment au Parlement se trouvent maintenant dans la *Loi sur le Parlement du Canada*[104].

Les dispositions autorisant l'assermentation des témoins limitent implicitement le privilège parlementaire, plus particulièrement l'application de l'article 9 du *Bill of Rights* (*Déclaration des droits*) du Royaume-Uni[105]. Avant qu'une exception ne soit expressément prévue dans la loi, l'article 9 du *Bill of Rights* (*Déclaration des droits*) interdisait aux tribunaux de faire enquête sur les délibérations parlementaires. Toutefois, depuis que cette exception a été édictée, les tribunaux sont autorisés à admettre les délibérations du Parlement comme preuve dans les procès pour parjure[106]. Un témoin qui ne prête pas

---

97 [Royaume-Uni] *An Act to remove certain doubts to the powers of the Parliament of Canada under section eighteen of the British North America Act, 1867* (*Loi visant à préciser les pouvoirs conférés au Parlement du Canada par l'article 18 de la Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique*), 1875, 38 & 39 Vict., ch. 38 (titre abrégé : *Parliament of Canada Act, 1875* (*Loi sur le Parlement du Canada (1875)*)).

98 [Royaume-Uni] *Parliament of Canada Act, 1875* (*Loi de 1875 sur le Parlement du Canada)* 38 & 39 Vict., ch. 38, art. 1.

99 *Acte de faire prêter serment à des témoins en certains cas pour les fins des deux Chambres du Parlement*, 1868, 31 Vict., ch. 24.

100 [Royaume-Uni] *Parliament of Canada Act, 1875* (*Loi sur le Parlement du Canada, 1875*), 38 & 39 Vict., ch. 38, art. 2.

101 *Acte qui pourvoit à l'interrogatoire sous serment des témoins entendus par les comités du Sénat et de la Chambre des communes, en certains cas*, S.C. 1876, ch. 7.

102 *Acte pour pourvoir à l'interrogatoire des témoins sous serment par le Sénat et la Chambre des communes en certains cas*, S.C. 1894, ch. 16 (titre abrégé : *Acte du serment des témoins parlementaires, 1894*.)

103 En vertu de la loi de 1876, les comités n'étaient autorisés à assermenter des témoins que si le Sénat ou la Chambre des communes, selon le cas, avait préalablement adopté une résolution à cet effet.

104 *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 10-13.

105 [Royaume-Uni] 1 Will. & Mar. (2e session), 1689, ch. 2, art. 1.

106 *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 118, 131-132; Erskine May, 24e éd., p. 240; et Maingot, p. 151-152 et 201.

serment peut quand même être accusé d'outrage au Parlement, si une Chambre détermine qu'il l'a délibérément induite en erreur. Par contre, un témoin qui a prêté serment peut non seulement être accusé d'outrage au Parlement, mais il risque une peine en vertu du droit relatif au parjure[107].

Le rôle des tribunaux dans l'évolution du privilège parlementaire au Canada

En plus des lois revendiquant et définissant les privilèges du Parlement fédéral, les tribunaux ont eux aussi contribué à définir la portée du privilège parlementaire.

Avant la Confédération, les tribunaux traitaient la question du privilège parlementaire en imposant des limites aux privilèges revendiqués par les parlements des colonies. Ces décisions ont établi une distinction claire entre le Parlement du Royaume-Uni, appelé aussi « haute cour du Parlement », et les simples assemblées législatives des colonies[108]. Le Parlement du Royaume-Uni, « à titre de parlement originel, possédait des attributs dont aucun parlement colonial ne pourrait jamais hériter; il détenait donc des privilèges et des pouvoirs qu'aucune assemblée législative ne pouvait même espérer exercer ou revendiquer[109] ».

Au fur et à mesure qu'évoluait le Canada en tant que nation après la Confédération, le droit du privilège parlementaire au pays en faisait tout autant. Voici les principes qui se dégagent de trois décisions de la Cour suprême sur le statut de privilège parlementaire au Canada[110] :

- tous les privilèges (qu'ils soient inhérents ou établis par voie législative) revêtent un caractère constitutionnel et jouissent donc d'un statut égal aux droits garantis par la Charte, les uns n'étant pas subordonnés aux autres;
- il incombe au Parlement de prouver l'existence d'un privilège qu'il revendique;
- tout privilège doit être fondé sur la nécessité – autrement dit, si l'immunité revendiquée n'est pas absolument nécessaire à la législature pour s'acquitter de ses fonctions constitutionnelles, sa revendication est sans fondement;
- la nécessité est déterminée par le contexte moderne – cette nécessité doit être prouvée sur deux plans : il faut d'abord démontrer que le privilège a un fondement historique, puis que le privilège revendiqué est toujours nécessaire aujourd'hui;
- le Parlement n'est pas une « zone soustraite à l'application des lois » et n'est donc pas à l'abri d'un examen fondé sur la Charte.

Étude du privilège par le Sénat

À la lumière de l'évolution constante du privilège au Canada, surtout depuis l'enchâssement de la Charte, le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a décidé d'examiner le privilège au Canada au XXIe siècle. Au début de 2014, il a créé un Sous-comité du privilège parlementaire[111], qui lui a fait rapport au début de 2015[112]. C'était la première fois qu'un organe

---

107 Pour un historique et une analyse moderne de l'assermentation et des pouvoirs des comités, voir Robert et Armitage.

108 Pour un avis juridique sur cette distinction, voir Kennedy, p. 297-299. Pour une description générale des décisions rendues sur le privilège parlementaire dans les colonies, voir Wittke (chapitre 7, « Procedure in the Dependencies »), p. 172-184.

109 Wittke, p. 172-173.

110 On trouvera en annexe du présent chapitre le résumé de certaines grandes décisions judiciaires canadiennes relatives au privilège parlementaire.

111 Procès-verbaux du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, 1er avril 2014.

112 Le sous-comité a fait rapport au Comité le 27 janvier 2015. Ce rapport est disponible à www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/412/rprd/rep/repsub01jan27-f.pdf.

parlementaire au Canada procédait à une étude approfondie du privilège parlementaire. Le comité a par la suite adopté le rapport du sous-comité en tant que rapport intérimaire au Sénat[113].

PARTIE II – PROCÉDURES POUR SOULEVER ET RÉGLER UNE QUESTION DE PRIVILÈGE AU SÉNAT

Il existe diverses façons de soulever une question de privilège[114], dont les suivantes :

- Au moyen d'une motion de fond avec un jour de préavis (articles 5-5j) et 13-2(2) du Règlement);
- Au moyen d'une enquête ouverte par un comité pour examiner les circonstances de la divulgation non autorisée de rapports, délibérations ou documents confidentiels (annexe IV du Règlement);
- Au moyen d'un rapport de comité attirant l'attention du Sénat sur une possible question de privilège;
- En se levant sans préavis, si l'affaire survient après le délai de préavis écrit ou pendant la séance (article 13-4a) du Règlement);
- En donnant un préavis écrit avant la séance, puis un préavis oral au début de la séance (articles 13-3(1) et (4) du Règlement) – ce dernier processus est la procédure normale pour soulever de telles questions au Sénat.

Avant 1991, les questions de privilège pouvaient être soulevées à tout moment pendant une séance au moyen d'une motion demandant au Sénat d'intervenir. La proposition d'une telle motion avait pour effet de suspendre tous les travaux du Sénat (y compris l'étude de l'ordre du jour) jusqu'à ce que la question soit tranchée ou ajournée. Après l'adoption, en 1991, d'importantes modifications au *Règlement du Sénat*, la procédure pour soulever des questions de privilège est devenue plus restrictive.

Il arrive parfois qu'un sénateur soulève une « question de privilège personnel » afin de pouvoir faire une déclaration ou un commentaire personnel, même si le Sénat n'est saisi d'aucune question particulière. Ces « questions de privilège personnel » n'ont rien à voir avec le privilège parlementaire ou avec les droits et immunités dont jouissent les parlementaires. En général, elles visent plutôt à rectifier une erreur dans les délibérations, à retirer des paroles, à présenter des excuses au Sénat ou à faire une annonce d'ordre général. Elles ne devraient donner lieu à un débat et le Président demeure entièrement libre d'autoriser ou de refuser ce genre de commentaire[115]. Puisqu'il ne s'agit pas d'une question de privilège, la déclaration ne donne lieu à aucune mesure.

Soulever une question de privilège en donnant un jour de préavis

Selon l'article 13-2(1) du Règlement, pour qu'une question de privilège soit jugée prioritaire, il faut, entre autres choses, qu'elle soit soulevée à la première occasion. Si cette condition n'est pas remplie, il est toujours possible de soulever la question de privilège par voie d'une motion avec un jour de préavis[116]. Selon cette méthode, la motion est traitée comme toutes les autres motions de fond n'émanant pas du gouvernement. Elle apparaîtra au Feuilleton des préavis jusqu'à ce qu'elle soit proposée pour adoption; elle peut être débattue, amendée et ajournée; de même, elle peut être rayée du *Feuilleton et Feuilleton des*

---

113 Procès-verbal du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, 12 mai 2015.

114 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 25 mars 2010, p. 166. Voir aussi la définition de « question de privilège » sous « privilège » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

115 O'Brien et Bosc, p. 158-159.

116 Articles 5-5j) et 13-2(2) du Règlement. Les recherches n'ont permis de relever aucune motion de ce genre au Sénat depuis la modification du Règlement en 1991.

préavis si elle est appelée, mais n'est pas étudiée après 15 séances consécutives[117]. Toutefois, contrairement aux questions de privilège soulevées conformément à l'article 13-3 du Règlement qui font l'objet d'un préavis écrit, cette motion n'a pas à être examinée par le Président pour déterminer s'il y a question de privilège fondée à première vue[118].

Soulever une question de privilège concernant la divulgation non autorisée de documents ou de délibérations d'un comité

Après l'adoption en juin 2000 d'un rapport du Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure, le Sénat a mis en place une procédure concernant la divulgation non autorisée des rapports confidentiels des comités et de leurs délibérations ou autres documents[119]. Cette procédure permet à un comité d'ouvrir une enquête à ce sujet et de faire un rapport de ses conclusions au Sénat.

Lorsqu'un rapport, des délibérations ou d'autres documents confidentiels d'un comité font l'objet d'une fuite, le comité est tenu de signaler la possibilité d'infraction au Sénat et de l'aviser qu'il ouvre une enquête sur l'affaire[120]. La notification du Sénat concernant la possibilité d'une fuite fait office de préavis d'une possible question de privilège. L'enquête doit être menée dans les meilleurs délais et doit chercher à établir les faits, ainsi que la gravité de la fuite et ses répercussions réelles ou éventuelles[121]. Une fois l'enquête terminée, si le rapport du comité conclut qu'une fuite s'est produite et qu'elle a porté préjudice au fonctionnement du comité ou du Sénat dans son ensemble, l'affaire est habituellement renvoyée au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement[122].

Un sénateur peut aussi en tout temps soulever une question de privilège relative à une fuite en ayant recours à l'une des autres méthodes prévues. Dans ces cas, il ne peut pas être reproché à un sénateur de ne pas avoir soulevé une question de privilège « à la première occasion » s'il décide d'attendre que le comité termine son enquête, dans le cas où le comité décide de ne pas donner suite à l'affaire ou si l'affaire n'a

---

117 Article 4-15(2) du Règlement.

118 Article 13-5(5) du Règlement.

119 Pour lire le texte intégral du quatrième rapport du Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure, voir les *Journaux du Sénat*, 13 avril 2000, p. 521 et 531-539. Le Sénat a adopté ce rapport le 27 juin 2000 (voir les *Journaux du Sénat*, p. 795). L'annexe IV du *Règlement du Sénat* contient un extrait du rapport.

120 Annexe IV du *Règlement du Sénat*. Cette situation s'est produite à plusieurs occasions. En réponse à une question posée durant la Période des questions, la présidente du Comité des langues officielles a informé le Sénat qu'elle soulèverait la question lors de la prochaine réunion du comité (voir les *Débats du Sénat*, 1er mars 2007, p. 1874-1875). Dans un deuxième cas, le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a déposé un rapport au Sénat pour l'informer d'une fuite possible et lui indiquer qu'il enquêterait sur la question (voir le deuxième rapport du comité déposé le 8 juin 2006). Dans un autre cas, le président du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a informé le Sénat, au cours des Déclarations de sénateurs, qu'une fuite s'était produite et ferait l'objet d'une enquête (voir les *Débats du Sénat*, 3 octobre 2012, p. 2546). Un rapport a ensuite été déposé le 30 octobre.

121 Annexe IV du *Règlement du Sénat*.

122 Annexe IV du *Règlement du Sénat*. Des différentes affaires qui ont été traitées conformément à l'annexe IV du *Règlement du Sénat*, cinq ont abouti à un rapport final, mais aucune n'a nécessité de mesure supplémentaire, et aucun de ces rapports n'a été adopté par le Sénat (voir le seizième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Journaux du Sénat*, 30 octobre 2014, p. 1301; le septième rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *Journaux du Sénat*, 30 octobre 2012, p. 1669; le septième rapport du Comité sénatorial permanent des langues officielles, *Journaux du Sénat*, 8 mai 2007, p. 1449; le septième rapport du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, *Journaux du Sénat*, 6 novembre 2003, p. 1336-1337; et le septième rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, *Journaux du Sénat*, 25 février 2003, p. 524-525). Dans un autre cas d'une enquête menée en vertu de l'annexe IV, le comité en question a fait rapport au Sénat pour l'informer d'une possible fuite, mais il n'a jamais déposé de rapport final (voir le deuxième rapport du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, *Journaux du Sénat*, 8 juin 2006, p. 215).

pas été examinée dans les meilleurs délais[123]. Selon cette procédure, si le Président juge que la question de privilège semble fondée à première vue et que le comité concerné n'a pas encore déposé de rapport à ce sujet au Sénat, l'étude de toute motion demandant au Sénat d'intervenir est reportée jusqu'à ce que le comité dépose son rapport[124].

Soulever une question de privilège au moyen d'un rapport de comité

Un comité peut attirer l'attention du Sénat sur une question de privilège au moyen d'un rapport. En fait, dans certains corps législatifs, y compris la Chambre des communes, c'est la façon de débattre devant la Chambre d'une question de privilège découlant des travaux d'un comité[125]. Au Sénat, il existe d'autres méthodes[126]. Selon le Président :

> Bon nombre d'autorités parlementaires disent effectivement qu'une telle question ne doit être prise en considération, sauf dans de rares cas, qu'après présentation d'un rapport par le comité concerné. Or, l'article [13-2(1)] du *Règlement du Sénat* établit qu'une question présumée de privilège peut être soulevée en vertu du processus spécial si elle touche « aux privilèges du Sénat, d'un de ses comités ou d'un sénateur ». Par conséquent, l'article [13-2] peut être invoqué pour soulever des questions de privilège découlant des travaux d'un comité même si un rapport du comité demeure un autre moyen possible, comme le suggèrent les autorités[127].

En pratique, les questions de privilège ne sont que rarement sinon jamais soulevées au Sénat au moyen d'un rapport d'un comité, à l'exception de celles concernant la divulgation non autorisée de documents confidentiels, comme il est expliqué précédemment.

Soulever une question de privilège sans préavis (article 13-4a) du Règlement)

L'article 13-4 du Règlement précise qu'il est possible de soulever une question de privilège sans préavis si « un sénateur prend connaissance [de l']affaire … après le délai prévu pour en donner préavis ou pendant la séance ». Dans ce cas, le sénateur peut choisir de soulever la question de privilège pendant la séance sans préavis ou d'attendre la prochaine séance. S'il choisit d'attendre, il devra satisfaire à toutes les exigences habituelles de préavis écrits et oraux[128].

Si le sénateur choisit de soulever la question de privilège pendant la séance sans préavis, il ne peut le faire pendant les Affaires courantes, la Période des questions ou un vote[129]. Le sénateur devrait en général suivre le processus prévu pour soulever une question de privilège décrit dans la section suivante, avec les

---

123 Annexe IV du *Règlement du Sénat*.

124 Annexe IV du *Règlement du Sénat*. Cette situation s'est produite à deux occasions. Voir les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 12 décembre 2003, p. 424; et 27 mai 2003, p. 851.

125 Voir O'Brien et Bosc, p. 149-152.

126 Voir, par exemple, la décision du Président sur une question de privilège soulevée après un préavis écrit et oral, *Journaux du Sénat*, 28 octobre 2009 p. 1384-1386, et la décision du Président sur une question de privilège soulevée sans préavis conformément à l'ancien article 59(10) du Règlement (remplacé par l'article actuel 13-4a)), *Journaux du Sénat*, 21 avril 2009, p. 448-449.

127 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 28 octobre 2009, p. 1385. Voir également la décision du 10 décembre 2013, où le Président note ce qui suit : « 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 » prévu à l'article 13-3(1) du Règlement (*Journaux du Sénat*, p. 284).

128 Article 13-4b) du Règlement.

129 Article 13-4a) du Règlement.

modifications imposées par les circonstances. Le Président a fait remarquer que « l'article 13-[4] 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[130] ». La même décision a établi que si l'affaire donnant lieu à la question de privilège survient avant la séance mais après le délai prévu pour donner un préavis écrit, il n'est pas nécessaire de donner un préavis oral pendant les Déclarations des sénateurs (ce qu'exige habituellement l'article 13-3(4) du Règlement) : un sénateur peut simplement la soulever à la fin de la Période des questions.

Lorsqu'un sénateur décide de soulever une question de privilège sans préavis, sa question est examinée sur-le-champ. Le Président peut cependant ordonner à tout moment que l'on continue d'examiner la question plus tard. La question de privilège serait alors de nouveau examinée au moment habituellement prévu pour cela (dès que l'ordre du jour est épuisé ou au plus tard à 20 heures, à midi le vendredi, selon la première éventualité), avant toute autre question de privilège dont on aurait donné les préavis normaux écrit ou oral[131].

L'examen d'une question de privilège soulevée sans préavis suit autrement les étapes décrites dans la section suivante (c'est-à-dire que le Président rend une décision, qui peut faire l'objet d'un appel, et, s'il est décidé qu'il existe un cas de privilège, le sénateur peut présenter une motion)[132].

Soulever une question de privilège avec des préavis écrits et oraux

Depuis 1991, la méthode standard pour soulever une question de privilège[133] consiste à donner des préavis écrits et oraux. Le processus comporte les étapes suivantes :

- la présentation d'un préavis écrit et d'un préavis oral;
- l'examen de l'affaire donnant lieu à la question de privilège;
- une décision du Président déterminant si la question de privilège est fondée à première vue (si oui, la question est désignée un cas de privilège);
- si un cas de privilège a été établi, une motion est présentée pour que le Sénat prenne des mesures ou renvoie le cas de privilège au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

Ces étapes sont décrites ci-dessous.

---

130 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 30 octobre 2012, p. 1670.

131 Article 13-5(2) du Règlement.

132 L'article 13-4a) du Règlement énonce explicitement que si un sénateur soulève une question de privilège sans préavis, il « sui[t] par ailleurs les dispositions générales [du] chapitre [13 du Règlement] ».

133 Entre juin 1991 et septembre 2013 (fin de la 1re session du 41e Parlement), 70 questions de privilège ont été soulevées au Sénat. Cinquante-quatre d'entre elles l'ont été suivant la procédure normale exigeant un préavis écrit et oral. Onze ont été soulevées sans préavis conformément à l'article 13-4 du Règlement ou à la disposition précédente qui couvrait généralement ce point, l'article 59(10) du Règlement. Cinq ont été examinées en vertu de l'annexe IV du *Règlement du Sénat* : trois d'entre elles avaient été soulevées par un comité tandis que les deux autres avaient été soulevées conformément à la procédure exigeant un préavis écrit et oral, et après que le Président eut déterminé qu'elles étaient fondées à première vue. Enfin, aucune question de privilège n'a été soulevée au moyen d'une motion de fond et avec un préavis d'un jour, conformément à l'article 13-2(2) du Règlement.

Préavis écrit

Un sénateur qui désire soulever une question de privilège doit en donner préavis par écrit au greffier du Sénat, « dans lequel est indiquée la nature de la violation prétendue », au moins trois heures avant le début d'une séance du Sénat (et au plus tard à 18 heures le jeudi s'il souhaite soulever la question le vendredi)[134]. Le greffier est alors chargé de faire traduire le préavis et de l'envoyer au bureau de chaque sénateur[135]. Toutefois, le fait qu'un sénateur n'a pas reçu copie du préavis n'invalide pas ce dernier et ne peut donc être invoqué pour reporter l'étude de la question du privilège[136].

Préavis oral

Un sénateur ayant donné un préavis écrit est reconnu pendant les Déclarations de sénateurs pour donner un préavis oral de la question de privilège. Le sénateur « doit clairement identifier l'objet de la question de privilège » et indiquer qu'il est prêt à présenter une motion demandant au Sénat de prendre des mesures ou renvoyant la question au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement[137].

Comme pour toutes les autres déclarations de sénateurs, les sénateurs ne disposent que de trois minutes pour donner préavis oral d'une question de privilège[138]. Si plus d'un préavis écrit a été donné pour des questions de privilège distinctes, le Président donne généralement la parole aux sénateurs suivant l'ordre de réception des préavis. S'il y a eu demande de débat d'urgence, ce qui annulerait normalement les Déclarations de sénateurs, la période de déclarations est néanmoins appelée si un préavis écrit d'une question de privilège a été reçu, pour permettre aux sénateurs, le cas échéant, de donner préavis oral de la question de privilège[139].

Examen d'un préavis de question de privilège

Le Sénat examine les préavis de question de privilège à 20 heures (ou à midi le vendredi) ou lorsqu'il a épuisé l'ordre du jour, selon la première éventualité[140]. Si plusieurs préavis sont reçus pour des questions de privilège distinctes dans une même journée, le Sénat les étudie dans l'ordre de leur réception et met fin au débat sur une question de privilège avant d'en commencer un autre[141]. Si un sénateur soulève une question de privilège sans préavis, conformément à l'article 13-4a) du Règlement, et son examen est différé, le Sénat reprend le débat sur cette question avant de passer aux questions de privilège dont on

---

134 Article 13-3(1) du Règlement.

135 Article 13-3(2) du Règlement.

136 Article 13-3(3) du Règlement.

137 Le Président a déterminé qu'un préavis de question de privilège doit être « suffisamment explicite et complet ». Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 26 octobre 2006, p. 557-560.

138 Article 4-2(3) du Règlement.

139 Article 4-4(2) du Règlement.

140 Article 13-5(1) du Règlement. Le débat sur la question de privilège peut être retardé soit pour traiter une motion présentée après que le Président eut jugé une question de privilège fondée à première vue, ou pour tenir un débat d'urgence (articles 4-16(2), 8-4(2), 13-6(2) et (11) du Règlement).

141 Articles 13-5(3) et (4) du Règlement. Voir les *Journaux du Sénat*, 16 décembre 1997, p. 374 et 17 décembre 1997, p. 389-390. Bien qu'on ait traité distinctement ces questions de privilège dans les débats, le Président a rendu une seule décision puisqu'elles portaient sur le même objet. Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 24 février 1998, p. 468-471.

avait reçu les préavis écrit et oral habituels[142]. Il est arrivé à quelques reprises que le Sénat décide de reporter l'examen d'une question de privilège à la séance suivante[143].

Les règles du débat à cette étape sont semblables à celles qui régissent les rappels au Règlement. Le Président accorde la parole au sénateur qui a donné un préavis pour qu'il puisse donner une explication succincte de l'affaire et citer les dispositions précises du Règlement, les usages, les précédents ou les ouvrages de procédure parlementaire sur lesquels sa démarche est fondée.

Une fois que le sénateur a terminé son intervention, le Président donne habituellement la parole à d'autres sénateurs qui désirent se prononcer sur le sujet. Bien qu'il n'y soit pas obligé, il arrive souvent que le Président demande au sénateur à l'origine de la question de répondre aux commentaires formulés pendant la discussion avant de clore le débat. Les interventions sur une question de privilège ne sont pas régies par les règles habituelles sur la fréquence des interventions des sénateurs et la durée du débat. Ces aspects sont laissés à l'entière discrétion du Président[144], qui détermine aussi le moment où il en a entendu assez sur le sujet pour déterminer si la question de privilège est fondée à première vue. Le Président peut alors rendre une décision immédiatement ou prendre la question en délibéré[145]. Il est arrivé à quelques reprises que le Président entend de nouveaux arguments lors d'une séance subséquente avant de prendre la question en délibéré[146]. Dans les cas urgents ou lorsqu'il est nécessaire qu'une décision soit rendue avant que le Sénat ne puisse poursuivre ses travaux, le Président peut, avec le consentement du Sénat, suspendre la séance pour avoir le temps de préparer immédiatement sa décision[147].

Résolution d'une question de privilège avant que le Président ne rende une décision

Il est déjà arrivé, après que les préavis écrit et oral ont été donnés, que le sénateur à l'origine de la question demande le report de son étude à la séance suivante au moment où le Président en ouvre le débat. Le Sénat a alors rejeté la demande et la question de privilège a été abandonnée[148]. À une autre occasion, le Sénat est arrivé à un consensus pendant le débat sur la question de privilège et a accepté qu'une motion soit présentée pour renvoyer la question au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Puisque la question avait été réglée par le Sénat, le Président n'a jamais eu besoin de

---

142 Article 13-5(2) du Règlement.

143 *Journaux du Sénat*, 7 septembre 1999, p. 1798; 16 décembre 1997, p. 382; 23 novembre 1995, p. 1238; et 30 mars 1993, p. 1924. Quand le Sénat a ajourné ses travaux avant de traiter d'une question de privilège, l'affaire a été étudiée au moment opportun dès la séance suivante (voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 29 mai 2007, p. 1562).

144 Article 2-5(1) du Règlement.

145 Article 2-5(1) du Règlement. Il est arrivé au moins une fois qu'une décision ne soit jamais rendue en raison d'une dissolution du Parlement. Voir les *Journaux du Sénat*, 12 juillet 1991, p. 2289 (le dernier jour de séance de la session). Les questions de privilège et les rappels au Règlement ne sont pas automatiquement rétablis à la session suivante. Ils doivent être soulevés de nouveau lors de la nouvelle session. Pour des exemples de questions de privilège soulevées une deuxième fois, voir les *Journaux du Sénat*, 9 septembre 1999, p. 1840-1841; et 13 octobre 1991, p. 30. Voir aussi les *Journaux du Sénat*, 14 septembre 1999, p. 1893.

146 *Journaux du Sénat*, 26 février 2013, p. 1940; *Débats du Sénat*, 26 février 2013, p. 3331; *Journaux du Sénat*, 28 mai 2008, p. 1101; *Débats du Sénat*, 28 mai 2008, p. 1415-1416; *Journaux du Sénat*, 27 novembre 2001, p. 1019; et *Débats du Sénat*, 27 novembre 2001, p. 1799.

147 La seule occasion connue où cela s'est produit relativement à une question de privilège remonte au 8 décembre 2011 (*Débats du Sénat*, p. 852 et 854). Cette situation s'est produite plus souvent pour un rappel au Règlement (*Journaux du Sénat*, 20 février 2004, p. 183-185; *Débats du Sénat*, 20 février 2004, p. 321-322; *Journaux du Sénat*, 10 juin 2003, p. 916-917; et *Débats du Sénat*, 10 juin 2003, p. 1576).

148 *Débats du Sénat*, 23 novembre 2006, p. 1300 et p. 1338-1339.

rendre une décision[149]. À plusieurs autres occasions, la question de privilège a été retirée après que la question ait été débattue, éliminant ainsi la nécessité d'une décision de la présidence[150].

Le rôle du Président

Avant que le *Règlement du Sénat* ne soit modifié en 1991, le Président n'avait que des responsabilités très limitées par rapport aux questions de privilège. Le Règlement lui accorde maintenant plus de responsabilités. Ainsi, lorsqu'un sénateur soulève une question de privilège, le Président décide si la question paraît fondée à première vue, c'est-à-dire qu'« une personne raisonnable pourrait conclure à une violation possible du privilège[151] ». Cette procédure s'inspire de celle établie tout d'abord à la Chambre des communes du Royaume-Uni et ensuite au Canada[152].

Il existe certaines limites sur les questions qui sont du ressort du Président. Le *Règlement du Sénat* limite explicitement la compétence du Président en ce qui concerne les décisions touchant le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*. Dans ces cas, la compétence du Président se limite aux questions expressément intégrées au Règlement[153]. En outre, conformément à la tradition parlementaire, le Président ne rend pas de décisions sur des questions constitutionnelles ou juridiques, ou sur des questions hypothétiques concernant la procédure[154].

Le Président, ou le sénateur qui le remplace, ne peut pas participer aux débats qui portent sur une question de privilège qu'il est tenu de trancher[155].

Si le Président est absent au moment de l'étude d'une question de privilège ou lorsqu'une décision doit être rendue, le Président intérimaire ou le sénateur qui remplace le Président peut entendre le débat et rendre une décision, le cas échéant. Dans ces cas, le sénateur qui préside la séance dispose des mêmes privilèges et pouvoirs que le Président et toute mesure qu'il prend a le même effet et la même validité que si elle avait été prise par le Président[156]. Toutefois, il arrive souvent que le Président intérimaire ou le sénateur qui remplace le Président prenne la question en délibéré pour que ce dernier puisse l'étudier et rendre une décision.

Le rôle du Président concernant les questions de privilège se limite à déterminer si la question semble fondée à première vue[157]. Joseph Maingot explique ce concept de la manière suivante :

> En termes parlementaires, une question de privilège est fondée à première vue, lorsque les faits, tels qu'exposés par le [sénateur], sont suffisamment graves pour que la Chambre soit invitée à

---

149 *Journaux du Sénat*, 21 novembre 1991, p. 339; et *Débats du Sénat*, 21 novembre 1991, p. 581-584.

150 *Journaux du Sénat*, 29 novembre 2001, p. 1034; 20 novembre 2001, p. 988-989; 2 octobre 2001, p. 809; et 20 février 2001, p. 70.

151 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 29 mai 2007, p. 1562.

152 Beauchesne, 4e éd., p. 98-99; et O'Brien et Bosc, p. 71-74.

153 Article 2-1(2) du Règlement.

154 Décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 20 novembre 1997, p. 194-195; 14 mai 1996, p. 202-206; 8 mai 1996, p. 183-185; 23 novembre 1995, p. 1310-1312; 22 juin 1995, p. 1121-1122; 30 janvier 1991, p. 2214-2215; et 3 octobre 1990, p. 1812-1813. Voir aussi Beauchesne, 6e éd., ¶¶323-324, p. 100; et O'Brien et Bosc, p. 636.

155 Article 2-3 du Règlement.

156 Articles 2-4(2) et (3) du Règlement; et la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, art. 17 à 19. Voir aussi le rappel au Règlement sur le projet de loi C-259, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise (suppression de la taxe d'accise sur les bijoux), *Débats du Sénat*, 23 novembre 2005, p. 2165-2166, et la décision du Président qui en découla, *Journaux du Sénat*, 23 novembre 2005, p. 1307-1309.

157 Article 13-5(5) du Règlement.

> discuter de l'affaire et à la renvoyer à un comité, qui sera chargé de faire enquête pour déterminer s'il y a eu outrage ou atteinte aux privilèges de la Chambre, et d'en faire rapport[158].

Pour déterminer si une question de privilège est fondée à première vue, le Président évalue la question aux termes des critères définis à l'article 13-2(1) du Règlement. La question doit :

- être « soulevée à la première occasion[159] »;
- toucher « directement aux privilèges du Sénat, d'un de ses comités ou d'un sénateur »;
- réclamer un correctif que le Sénat a le pouvoir d'apporter, en l'absence de tout autre processus parlementaire raisonnable;
- viser « à corriger une atteinte grave et sérieuse[160] ».

Pour qu'une question de privilège soit fondée à première vue, elle doit répondre à tous ces critères[161].

En bref, le rôle du Président se limite à déterminer si, à première vue, il y a eu entrave aux travaux du Sénat, de ses comités ou d'un sénateur, ou s'il semble y avoir eu outrage à la dignité du Parlement. Dans sa décision, le Président ne se prononce pas sur le fond de la question de privilège. Seul le Sénat dans son ensemble peut en débattre et trancher[162].

En plus d'évaluer si les critères sont respectés, le Président est tenu de motiver sa décision et de l'étayer par des renvois à des articles du Règlement ou à d'autres usages ou documents pertinents qui font autorité[163]. Une décision, surtout si elle est mise en délibéré pour que le Président puisse préparer un texte, commence habituellement par un résumé de la question de privilège, incluant les principaux arguments soulevés au cours du débat. Ce résumé permet de délimiter le contexte et les questions à l'étude de même que la décision elle-même. Typiquement, le Président indique ensuite si chacun des quatre critères de l'article 13-2(1) du Règlement a été respecté. Le texte complet de la décision du Président et les suites de tout appel de la décision sont imprimés dans les *Journaux du Sénat*.

Faire appel d'une décision du Président

Un sénateur peut faire appel au Sénat de la décision du Président sur le bien-fondé à première vue d'une question de privilège[164]. Lorsqu'une décision est portée en appel, le Président soumet la question au Sénat

---

158 Maingot, p. 231. Voir aussi la décision du Président du 29 mai 2007 (*Journaux du Sénat*, p. 1562), qui, après avoir cité Maingot, est libellée comme suit : « En effet, le Président peut ainsi éliminer les cas où il ne s'agit pas de questions de privilège. Par contre, si le Président déclare qu'une personne raisonnable pourrait conclure à une violation possible du privilège, le sénateur qui a soulevé la question a la possibilité de proposer un correctif en présentant immédiatement une motion visant à renvoyer la question au Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, ou à demander au Sénat de prendre des mesures. En fin de compte, la décision revient au Sénat, le Président ne faisant qu'un examen initial de la question ».

159 Si la question n'est pas soulevée à la première occasion, elle peut quand même être traitée au moyen d'une motion de fond, comme nous l'avons indiqué plus haut, mais elle ne peut être prise en considération selon les procédures prévues au chapitre 13 du *Règlement du Sénat* (voir l'article 13-2(2) du Règlement). Au Sénat « [l]es 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 » (décision du Président, *Journaux du Sénat*, 10 décembre 2013, p. 284).

160 Article 13-2(1) du Règlement, paragraphes a), b), c) et d) respectivement.

161 Voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, 24 avril 2013, p. 2163.

162 Articles 13-1 et 13-6(1) du Règlement. Voir aussi les décisions du Président, *Journaux du Sénat*, 28 février 2013, p. 1960-1962; et 29 mai 2007, p. 1562-1563.

163 Articles 2-5(2) et 13-5(5) du Règlement.

164 Article 2-5(3) du Règlement.

en utilisant une formulation positive : « La décision du Président doit-elle être maintenue?[165] ». Le Sénat doit alors se prononcer sur-le-champ, sans débat, avec la possibilité d'une cloche d'une heure s'il y a demande de vote par appel nominal[166]. La motion doit être adoptée par un vote majoritaire pour que la décision du Président soit maintenue. S'il y a partage égal des voix ou si la majorité s'oppose à l'adoption de la motion, la décision du Président sur la question de privilège est rejetée[167]. Conformément aux usages et à la tradition parlementaires, il ne convient pas de discuter d'une décision ou de la contester une fois qu'elle a été rendue et qu'un éventuel appel a été tranché par le Sénat[168].

Motion visant à traiter d'un cas de privilège[169]

Si le Président statue que la question de privilège est fondée à première vue, il incombe alors au Sénat de déterminer s'il y a effectivement eu atteinte au privilège et quelles mesures devraient être prises. Pour ce faire, le sénateur qui a soulevé la question de privilège peut présenter une motion immédiatement après la décision du Président[170]. À l'inverse, si le Président juge que la question n'est pas fondée à première vue, il n'y a pas lieu d'y donner suite[171].

S'il est déterminé que la question est fondée à première vue, la motion visant à traiter du cas de privilège subséquent peut demander au Sénat de prendre des mesures ou proposer de le soumettre au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement pour étude et rapport[172]. Bien que la motion doive être présentée immédiatement après la décision du Président, le débat ne commence qu'à 20 heures (ou midi le vendredi) ou lorsque l'ordre du jour est épuisé, selon la première éventualité[173].

Les sénateurs, leaders y compris, peuvent prendre la parole au sujet de la motion une seule fois et pendant 15 minutes au plus. Personne n'a le droit de dernière réplique[174]. La durée maximale du débat est de trois heures – qui peuvent normalement s'étendre sur plus d'une séance – après quoi le Président interrompt les

---

165 L'usage a parfois varié en ce qui concerne la formulation de la motion d'appel. Les premières motions étaient souvent formulées à la négative, par exemple « Que la décision de l'honorable Président ne soit pas acceptée par le Sénat ». Néanmoins, il est possible aussi de trouver dans les vieux débats des formulations positives de la question (*Journaux du Sénat*, 8 avril 1915, p. 205; 4 septembre 1917, p. 385; et 14 décembre 1964, p. 773-774). Depuis les années 1980, le Sénat utilise toujours une formule positive pour éviter toute confusion. Pour plus de renseignements sur les usages passés entourant les appels et le rôle du Président, voir Dawson.

166 Articles 2-5(3) et 9-5 du Règlement. Seules deux décisions concernant une question de privilège ont été portées en appel depuis qu'on a modifié le *Règlement du Sénat* en 1991. Le 21 février 2001, la décision a été maintenue (*Journaux du Sénat*, p. 77-83). Le 31 mars 2009, la décision a été rejetée (*Journaux du Sénat*, p. 416-419). Voir le chapitre 10 pour d'autres exemples d'appels de décisions sur des rappels au Règlement.

167 Article 9-1 du Règlement et art. 36 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

168 Décision du Président, *Journaux du Sénat*, 29 avril 2008, p. 1001-1003; Beauchesne, 6e éd., ¶168(1), p. 51; et O'Brien et Bosc, p. 309, 615 et 637.

169 Tel que déjà indiqué, une fois qu'une question de privilège est jugée fondée à première vue, elle devient un « cas de privilège ». Voir la définition de « privilège » à l'annexe I du *Règlement du Sénat*.

170 Article 13-6(1) du Règlement. Si la décision établissant qu'une question de privilège est fondée à première vue est rejetée en appel, il est considéré que la question de privilège n'est pas fondée à première vue et l'on n'y donne pas suite.

171 Si la décision est rejetée en appel, il est considéré que la question de privilège est fondée à première vue et l'on peut présenter une motion pour demander au Sénat soit d'intervenir, soit de renvoyer la question à un comité (voir le cas du 31 mars 2009 (*Journaux du Sénat*, p. 416-419)).

172 Article 13-6(1) du Règlement.

173 Article 13-6(2) du Règlement. Contrairement à une question de privilège, la motion relative à un cas de privilège a priorité sur un débat d'urgence si les deux seraient autrement soulevés en même temps (articles 4-16(2), 8-4(2), et 13-6(2) et (11) du Règlement).

174 Article 13-6(3) du Règlement. Dans sa décision du 28 février 2013, le Président a fait remarquer que si l'on présentait une motion sujette à débat relativement à la motion sur le cas de privilège (p. ex. un amendement ou une motion tendant à renvoyer la motion à un comité), les sénateurs qui s'étaient déjà exprimés pouvaient de nouveau prendre la parole. Le temps consacré à ce débat fait partie des trois heures de débat prévues à l'article 13-6(4) du Règlement.

délibérations et met aux voix toutes les questions nécessaires pour disposer de la motion. La motion peut être amendée[175] et le débat peut, dans la plupart des cas, être ajourné, tant que la limite des trois heures de débat n'est pas dépassée[176].

Au besoin, le débat sur la motion peut se poursuivre au-delà de l'heure fixée pour la clôture de la séance le premier jour de débat[177]. Dans ce cas, si le débat sur la motion a commencé avant que l'ordre du jour ne soit épuisé, le Sénat reprend ses travaux une fois qu'il a ajourné le débat ou que la motion a été mise aux voix. Les travaux continuent jusqu'à l'épuisement de l'ordre du jour, mais pour une durée qui n'excède pas le temps consacrée au débat sur la motion concernant le cas de privilège. Au besoin, l'heure fixée pour la clôture de la séance sera suspendue[178]. Si le débat a été entamé après l'épuisement de l'ordre du jour, la séance est levée automatiquement une fois que le Sénat termine ou ajourne l'étude de la motion[179]. Dans tous les cas, le Feuilleton des préavis est mis de côté pour cette séance[180].

Si le débat sur la motion se termine avant l'heure fixée pour la clôture de la séance, tout vote par appel nominal demandé peut être reporté à 17 h 30 le jour de séance suivant[181]. Si le débat se termine après l'heure fixée pour la clôture de la séance, tout vote par appel nominal demandé est automatiquement reporté[182].

Outrage soulevé comme question de privilège

Lorsqu'aucun privilège particulier n'a été enfreint, il est quand même possible de se demander s'il y a eu outrage au Parlement. Cette option est envisageable lorsque l'affront allégué à la dignité du Parlement ne constitue pas une atteinte aux privilèges établis. Le Sénat peut ainsi punir, comme s'il s'agissait d'un outrage, tout acte qui nuit considérablement ou fait obstacle à ses travaux ou qui porte atteinte à sa dignité ou à son autorité[183]. Comme il est expliqué précédemment, l'outrage est un concept beaucoup plus vaste et moins défini que le privilège. La procédure suivie dans les cas d'outrage est toutefois la même que pour toutes les questions de privilège.

---

175 Article 13-6(4) du Règlement. Voir, par exemple, les *Journaux du Sénat*, 5 mars 2013, p. 1977.

176 Article 13-6(5) du Règlement. Si le débat va au-delà de l'heure fixée pour la clôture de la séance la première journée de débat, la motion ne peut être ajournée; le Sénat doit plutôt continuer jusqu'à la fin du débat ou à l'expiration des trois heures de débat (article 13-6(6) du Règlement).

177 Dans ce cas, le débat sur la motion ne peut être ajourné (article 13-6(6) du Règlement).

178 Article 13-6(10) du Règlement. Si le Sénat épuise l'ordre du jour avant l'expiration du temps pris pour étudier la motion, la séance est levée automatiquement (articles 13-6(10)a) et b)(i) du Règlement). Il est aussi possible de simplement présenter une motion pour lever la séance (article 13-6(10) du Règlement).

179 Article 13-6(9) du Règlement. Voir, par exemple, *Journaux du Sénat*, 28 février 2013, p. 1966.

180 Voir les articles 13-6(9), 13-6(10)a) et 13-6(10)b)(i) du Règlement. Cette pratique a pour but de souligner l'importance et la gravité des questions de privilège. Voir la déclaration du Président dans les *Débats du Sénat*, 26 juin 2008, p. 1691. Il est arrivé que le Sénat consente à continuer l'étude d'affaires inscrites au Feuilleton des préavis (*Journaux du Sénat*, 26 juin 2008, p. 1403; et 1er avril 1993, p. 1942). Si un débat d'urgence devait se tenir le même jour qu'une question de privilège soulevée après préavis écrit et oral (ou reportée plus tôt dans la séance si elle a été soulevée sans préavis) devait être prise en considération, la levée de la séance ou la reprise de l'ordre du jour serait encore retardée (article 13-6(11) du Règlement).

181 Article 13-6(7) du Règlement.

182 Article 13-6(8) du Règlement.

183 Pour des décisions concernant un outrage, voir les cas cités dans la section sur l'outrage plus tôt dans ce chapitre.

Rapport du Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement sur un cas de privilège

Si une motion est adoptée pour renvoyer un cas de privilège au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, le comité étudie la question et présente au Sénat un rapport faisant état de ses conclusions. Le rapport peut comprendre des recommandations sur les mesures que le Sénat devrait prendre. Une fois présenté au Sénat, le rapport est traité comme tous les autres rapports de comité et son étude est inscrite à l'ordre du jour. Il peut être débattu, modifié et ajourné. Le Sénat doit se prononcer sur le rapport avant que les recommandations qu'il renferme puissent être mises en œuvre.

ANNEXE : Jurisprudence canadienne au sujet du privilège parlementaire

Kielly c. Carson (1842 – Terre-Neuve)

L'affaire *Kielly c. Carson*, un cas notoire datant d'avant la Confédération, fut entendue à Terre-Neuve en 1842. M. Carson, membre de la Chambre d'assemblée, avait critiqué la gestion de l'Hôpital de St. John's devant l'assemblée. M. Kielly, directeur de l'hôpital, fit des reproches à M. Carson en dehors de la Chambre. M. Kielly fut reconnu coupable d'outrage par l'assemblée et son refus de présenter des excuses à la barre mena à son arrestation. M. Kielly intenta plus tard une poursuite contre le Président de la Chambre et M. Carson. La Cour suprême de Terre-Neuve donna raison au Président. Le Comité judiciaire du Conseil privé renversa la décision et détermina que l'assemblée n'était investie que des pouvoirs raisonnablement nécessaires au bon exercice de ses fonctions et responsabilités, lesquelles ne comprenaient pas le pouvoir d'arrestation pour un outrage commis à l'extérieur de la Chambre[184]. En d'autres mots, les parlements des colonies ne jouissaient pas de tous les privilèges et pouvoirs accordés au Parlement du Royaume-Uni, pour la simple raison qu'une colonie ne bénéficiait pas de siècles de jurisprudence. De tels privilèges et pouvoirs ne pouvaient être accordés qu'au moyen d'une loi impériale[185].

Landers c. Woodworth (1878 – Nouvelle-Écosse)

En 1874, Douglas B. Woodworth, député à la Chambre d'assemblée de la Nouvelle-Écosse, accusa le secrétaire provincial d'avoir falsifié un document public. Une enquête d'un comité de la Chambre démontra que ces allégations n'étaient pas fondées. L'Assemblée adopta alors une résolution déterminant que M. Woodworth était coupable d'atteinte au privilège et lui ordonnant de comparaître à la barre pour s'excuser. Comme M. Woodworth refusa de se présenter à la barre et de s'excuser, la Chambre ordonna au sergent d'armes de l'expulser. M. Woodworth porta alors l'affaire devant les tribunaux, alléguant qu'il avait été injustement déclaré coupable d'atteinte au privilège et expulsé de la Chambre. Le Président, David C. Landers, et d'autres membres de l'assemblée agissaient comme défendeurs[186]. En 1878, la Cour suprême du Canada détermina que M. Woodworth avait fait l'objet d'une expulsion non pas parce qu'il entravait les travaux de la Chambre, mais plutôt parce qu'il refusait de s'excuser[187]. La cour statua qu'en l'absence de loi définissant le privilège parlementaire, l'expulsion ne faisait pas partie des pouvoirs du Parlement, à moins que le député eût vraiment fait obstacle aux délibérations.

En 1876, l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse adopta une loi accordant à ses membres les mêmes privilèges que ceux dont jouissaient les membres du Sénat et de la Chambre des communes[188].

---

184 Maingot, p. 209-211.
185 Maingot, p. 210-211.
186 Todd, p. 690-691.
187 *Landers c. Woodworth*, (1878), 2 R.C.S. 158.
188 *An Act respecting the Legislature of Nova Scotia* (*Loi concernant la Législature de la Nouvelle-Écosse*), S.N.S. 1876, ch. 22.

Fielding c. Thomas (1896 – Nouvelle-Écosse)

En 1891, la Chambre d'assemblée de la Nouvelle-Écosse adopta une loi augmentant le salaire de l'un de ses membres, M. Lawrence, à titre de secrétaire de la ville de Truro[189]. Le maire de Truro, M. Thomas, publia des articles accusant M. Lawrence d'inconduite en tant que secrétaire et député, et alléguant que celui-ci avait lui-même milité en faveur de sa propre augmentation de salaire. La Chambre d'assemblée adopta ensuite une motion accusant M. Thomas d'atteinte au privilège et le sommant de se présenter à la barre. Après y avoir comparu, le maire refusa de s'y présenter de nouveau. L'assemblée ordonna alors qu'il soit arrêté et incarcéré pendant 48 heures à la prison commune de Halifax. Thomas intenta un procès pour voies de fait et incarcération contre les membres de l'assemblée qui avaient voté en faveur de son emprisonnement. Après les procès tenus en Nouvelle-Écosse, l'affaire fut renvoyée directement au Comité judiciaire du Conseil privé, qui détermina que les assemblées législatives provinciales étaient habilitées, en vertu de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, à légiférer afin de définir leurs droits et privilèges. Puisque la Nouvelle-Écosse avait adopté une loi sur ces pouvoirs et privilèges en 1876, la Chambre d'assemblée était donc tout à fait habilitée à accuser d'outrage toute personne refusant d'obéir à un de ses ordres et à lui imposer une peine d'emprisonnement[190].

Payson c. Hubert (1904 – Nouvelle-Écosse)

En 1902, Annabella Hubert faisait du tapage dans les corridors de la Chambre d'assemblée de la Nouvelle-Écosse parce que l'assemblée n'avait toujours pas réagi à une pétition qu'elle lui avait présentée. Le messager en chef, W. W. Payson, agissant sur les ordres directs du Président de la Chambre, demanda à Mme Hubert de quitter les lieux. Devant son refus, M. Payson l'escorta jusqu'à l'extérieur de l'immeuble « en n'employant que la force nécessaire[191] ». La Chambre d'assemblée ne siégeait pas à ce moment-là. Mme Hubert intenta ensuite une poursuite au civil contre le messager en chef pour voies de fait. L'affaire se décida à la Cour suprême du Canada en 1904[192]. La cour statua que le Président et les autres officiers de la Chambre d'assemblée avaient le droit de maintenir l'ordre et le décorum à la Chambre et dans l'enceinte parlementaire même lorsque l'assemblée ne siégeait pas. Le jugement établissait aussi clairement que :

> … la liberté d'accès du public aux délibérations d'une assemblée législative et de ses comités et l'accès aux installations en question ne sont pas des *droits* mais un *privilège* qui peut être révoqué; et toute personne à qui l'on retire légitimement ce privilège devient un intrus et est donc susceptible d'être expulsée[193].

Limitations de la liberté de parole (1976 et 1977 – Chambre des communes)

Deux décisions notables ont été rendues dans les années 1970 au sujet du privilège de la liberté de parole. La première concerne l'affaire *Ouellet n° 1* de 1976. André Ouellet, alors ministre fédéral, avait fait des déclarations controversées à un journaliste à l'extérieur de la Chambre des communes à propos de la décision d'un juge dans une procédure judiciaire. La Cour supérieure du Québec a alors déterminé que les

---

189 *An Act relating to the Town of Truro* (*Loi concernant la Ville de Truro*), S.N.S. 1891, ch. 119, art. 3.
190 Maingot, p. 214-215.
191 *Hubert* c. *Payson*, (1903), N.S.R. 211.
192 *Payson* c. *Hubert*, (1904), 34 S.C.R. 400.
193 *Payson* c. *Hubert*, (1904), 34 S.C.R. 417.

propos tenus à l'extérieur de la Chambre n'étaient pas protégés par le privilège parlementaire[194]. Cette décision a été confirmée en appel[195]. Par conséquent, M. Ouellet a été reconnu coupable d'outrage au tribunal.

La deuxième affaire est survenue en 1977, lorsque cinq députés ont déposé un préavis de motion demandant à la Cour suprême de l'Ontario de déterminer si un décret pris en vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* leur interdisant de communiquer des renseignements[196] constituait une atteinte à leur liberté de parole. La cour a statué que les parlementaires étaient libres d'utiliser les renseignements au Parlement et de les communiquer aux médias. Toutefois, il revenait aux médias de décider eux-mêmes s'ils devaient ou non publier ces renseignements, compte tenu du fait qu'ils n'allaient pas pouvoir revendiquer le même privilège que les parlementaires pour en justifier la divulgation. Selon la cour : « Le privilège du député est limité et ne saurait être élargi à l'infini pour englober toute personne incluse dans une chaîne de communication instituée par le député. Le privilège prend fin à l'étape de la presse[197] ». La cour a également déterminé que les députés ne pouvaient pas communiquer ces renseignements à leurs électeurs ou à quiconque de l'extérieur du Parlement, soulignant que leurs actes à l'extérieur du Parlement ne sont généralement pas protégés par le privilège parlementaire[198].

Rapatriement de la Constitution en 1982 et enchâssement de la *Charte canadienne des droits et libertés*

Bien qu'il soit hérité du Royaume-Uni et qu'il soit modelé sur le concept britannique de privilège, le privilège parlementaire canadien a évolué à sa propre manière. Jusqu'en 1982, toute modification aux privilèges du Parlement devait respecter les dispositions de l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Toutefois, depuis le rapatriement de la Constitution en 1982, le Parlement du Canada a le droit exclusif, sujet à d'autres dispositions de la Constitution, de la modifier par rapport au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat et à la Chambre des communes[199]. Le privilège parlementaire peut donc être étendu ou restreint au moyen d'une modification constitutionnelle faite par loi.

Depuis le rapatriement de la Constitution en 1982, la Cour suprême du Canada a rendu trois décisions majeures qui ont clarifié le concept et l'étendue du privilège au Canada. De plus, ces décisions, conformément à un raisonnement remontant aussi loin qu'à l'affaire *Stockdale c. Hansard*, ont toutes souligné l'importance du critère de la nécessité pour juger de la validité d'une affirmation d'un privilège parlementaire.

New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative) (1993)

Dans cette affaire, couramment appelée Donahoe[200], le litige portait sur le droit d'une assemblée législative d'expulser des étrangers de ses débats. La New Brunswick Broadcasting Co., fonctionnant sous le nom de MITV, prétendait avoir le droit de filmer les délibérations de la Chambre d'assemblée avec ses propres caméras. L'entreprise s'appuyait sur l'alinéa 2*b*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, lequel garantit la liberté de la presse et des autres moyens de communication. La Chambre

194 *Re Ouellet (N° 1)* (1976), 67 D.L.R. (3d) 73, p. 84-90.
195 *Re Ouellet*, (1976) 72 D.L.R. (3d) 95. Voir aussi Maingot, p. 95-97.
196 DORS/76-644.
197 *Clark v. Canada (Attorney General)*, (1977), 81 D.L.R. (3d) 33, p. 56.
198 *Clark v. Canada (Attorney General)*, (1977), 81 D.L.R. (3d) 33, p. 56.
199 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 44.
200 Arthur Donahoe était le Président de la Chambre d'assemblée de la Nouvelle-Écosse à l'époque.

d'assemblée de la Nouvelle-Écosse s'opposait à leur position parce qu'elle aurait nui au décorum et au bon déroulement des débats[201]. Les tribunaux inférieurs donnèrent raison à la New Brunswick Broadcasting Co., mais la Cour suprême du Canada renversa ces décisions en appel[202]. Voici ce que conclurent les juges dans leur décision majoritaire :

> [I]l est juste et raisonnable de conclure que l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse a le pouvoir constitutionnel d'exclure des étrangers de son enceinte en vertu du préambule de la Constitution, de la tradition historique et du principe pragmatique selon lequel il faut présumer que les législatures possèdent les pouvoirs constitutionnels nécessaires à leur bon fonctionnement[203].

Les juges ont majoritairement affirmé qu'il existait deux catégories de privilèges, en l'occurrence :

- le privilège constitutionnel inhérent (c'est-à-dire le privilège n'ayant pas été créé par une loi);
- le privilège qui n'est pas constitutionnellement inhérent (c'est-à-dire le privilège ayant été créé par une loi)[204].

Au sujet du privilège historique inhérent, la juge McLachlin a exprimé l'avis de la majorité en ces termes :

> [I]l semble évident que, du point de vue historique, les organismes législatifs canadiens possèdent les privilèges inhérents qui peuvent être nécessaires à leur bon fonctionnement. Ces privilèges font partie de notre droit fondamental et sont donc constitutionnels. Les tribunaux peuvent déterminer si le privilège revendiqué est nécessaire pour que la législature soit capable de fonctionner, mais ne sont pas habilités à examiner si une décision particulière prise conformément au privilège est bonne ou mauvaise[205].

Cette décision est importante parce qu'elle reconnaît la pleine compétence d'une assemblée législative lorsqu'il est établi qu'un privilège a des fondements historiques et qu'il est nécessaire à son fonctionnement. Dans ces circonstances, les tribunaux n'interviendront pas. Toutefois, la décision implique aussi que les tribunaux peuvent intervenir dans les cas où ils estiment que l'activité ou la question en cause n'est pas nécessaire à la préservation de la dignité et de l'efficacité du corps législatif[206].

Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général) (1996)

Cette affaire concernait Fred Harvey, un député élu à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick en septembre 1991. Il fut ensuite accusé et reconnu coupable d'avoir enfreint les paragraphes 111(1) et 111(8) de la *Loi électorale* du Nouveau-Brunswick[207] pour avoir incité une adolescente de 16 ans à voter tout en sachant qu'elle n'en avait pas le droit. Par conséquent, en vertu de l'alinéa 119*c*), son siège devint

---

201 Maingot, p. 321.

202 Pour plus de renseignements sur cette affaire, voir Davidson, « Privilège parlementaire et la liberté de la presse… », p. 9-11; et Bonsaint.

203 *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, p. 374-375.

204 Maingot, p. 321-322.

205 *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, p. 384-385.

206 Maingot, p. 358.

207 *Loi électorale*, L.R.N.-B. 1973, ch. E-3.

vacant en janvier 1993, après qu'il eut été déclaré coupable[208]. M. Harvey s'opposa à son expulsion de l'assemblée et contesta le caractère constitutionnel des dispositions de la *Loi électorale* lui retirant son droit de voter et son droit de solliciter une réélection pendant une période de cinq ans. Selon lui, la peine imposée constituait une infraction à l'article 3 de la Charte, qui garantit que tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives[209]. Le juge de première instance détermina que la partie de l'alinéa 119*c*) obligeant un membre à abandonner son siège en cas de verdict de culpabilité était justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte[210]. Les appels de M. Harvey devant la Cour d'appel et la Cour suprême du Canada furent rejetés.

Bien que la Cour suprême ait unanimement rejeté l'appel, une minorité de juges a fondé son raisonnement sur les privilèges historiques de l'assemblée législative. La majorité, quant à elle, a fondé son raisonnement sur le fait qu'il n'y avait pas eu de violation des droits garantis par la Charte. Elle n'a pas voulu aborder la question sous l'angle du privilège parlementaire puisqu'un seul intervenant y avait fait référence. Ni l'appelant ni l'intimé n'a fondé son argumentaire sur le privilège parlementaire.

Canada (Chambre des communes) c. Vaid (2005)

Cette affaire concernait Satnam Vaid, qui avait travaillé comme chauffeur auprès de trois Présidents de la Chambre des communes consécutifs entre 1984 et 1995. Il fut congédié en janvier 1995, mais il put plus tard reprendre ses fonctions après avoir eu gain de cause dans un grief déposé sous le régime de la *Loi sur les relations de travail au Parlement*[211]. À son retour au travail, il fut informé que le bilinguisme était désormais obligatoire pour occuper son poste. Une fois son cours de français terminé, il fut avisé que le poste deviendrait excédentaire à partir de mai 1997 en raison d'une réorganisation au sein du bureau du Président. Après que son poste eut été déclaré excédentaire, M. Vaid se plaignit à la Commission canadienne des droits de la personne, alléguant avoir souffert de discrimination raciale et de harcèlement au travail. La commission accepta les plaintes et les renvoya au Tribunal canadien des droits de la personne. Le Président et la Chambre des communes contestèrent alors la compétence du tribunal. Ils firent valoir que l'embauche, la gestion et le congédiement étaient protégés par le privilège parlementaire et échappaient de ce fait à tout examen externe. Ils prétendirent également que les lois du Parlement, y compris la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui régit les autres employeurs, ne s'appliquaient pas dans la Cité parlementaire. Cette contestation de la compétence du tribunal fut entendue par la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale, qui tranchèrent toutes deux en faveur de M. Vaid. Finalement, la Chambre des communes interjeta appel devant la Cour suprême du Canada, qui accepta d'entendre l'affaire[212].

La Cour suprême accorda l'appel de la Chambre des communes à propos de l'instance appropriée pour entendre la plainte en convenant avec la Chambre des communes que, dans cette affaire en particulier, le Tribunal canadien des droits de la personne n'avait pas compétence et qu'il fallait plutôt entendre l'affaire sous le régime de la *Loi sur les relations de travail au Parlement*. Cette décision était fondée sur les principes du droit administratif plutôt que sur une revendication du privilège[213].

---

208 *Loi électorale*, L.R.N.-B. 1973, ch. E-3, par. 119*c*).
209 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 3.
210 *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 1.
211 *Loi sur les relations de travail au Parlement*, L.R.C. (1985), ch. 33, (2e suppl.).
212 Pour plus de renseignements sur cette affaire, voir Joyal, « L'affaire Vaid… »; et Fox-Decent, « Parliamentary Privilege and the Rule of Law ». Voir aussi Fox-Decent, « Le privilège parlementaire, la primauté du droit et la Charte après l'affaire Vaid ».
213 *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2005] 1 R.C.S. 667, 2005 CSC 30, par. 6.

En dépit de cette décision, la cour a également traité de la revendication du privilège par la Chambre des communes. Les juges ont déterminé que la partie qui invoque l'immunité que confère le privilège parlementaire a le fardeau d'en établir l'existence, une obligation dont le Président et la Chambre des communes ne se sont pas acquittés. La cour a déterminé que, même si « [l]es organismes législatifs créés par la *Loi constitutionnelle de 1867* ne constituent pas des enclaves à l'abri de l'application du droit commun du pays », ils ont le droit de revendiquer légitimement des privilèges dans les situations appropriées[214]. Si le privilège revendiqué est historiquement fondé, les tribunaux ne devraient pas en contrôler l'exercice. Toutefois, si le bien-fondé du privilège revendiqué n'a pas été établi péremptoirement, les tribunaux peuvent alors en déterminer la légitimité. En outre, le pouvoir des tribunaux se limite à déterminer l'existence et l'étendue du privilège revendiqué, mais ils ne peuvent pas statuer sur l'exercice d'un privilège revendiqué de façon légitime[215].

Le juge Binnie, en énonçant les motifs de la décision unanime, a détaillé l'opinion de la cour sur le privilège en soulignant qu'il faut se fonder sur le critère de la nécessité pour déterminer l'existence et l'étendue d'un privilège :

> Pour justifier la revendication d'un privilège parlementaire, l'assemblée ou le membre qui cherchent à bénéficier de l'immunité qu'il confère doivent démontrer que la sphère d'activité à l'égard de laquelle le privilège est revendiqué est si étroitement et directement liée à l'exercice, par l'assemblée ou son membre, de leurs fonctions d'assemblée législative et délibérante, y compris leur tâche de demander des comptes au gouvernement, qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement[216].

La Cour suprême, après avoir examiné le critère de nécessité, a rejeté à l'unanimité l'argument selon lequel les tribunaux n'ont pas compétence pour examiner toute question liée aux relations de travail au Parlement et a conclu que la loi s'applique bel et bien au Parlement[217].

L'une des principales questions que cette affaire a permis de régler est qu'il existe des limites au privilège parlementaire. Il ne devrait pas être revendiqué dans le but de déroger arbitrairement aux droits légitimes des autres. En ce qui concerne l'allégation d'immunité contre l'application des lois, la Cour suprême a définitivement établi que le privilège ne constitue qu'une dérogation partielle au droit et qu'il ne s'applique qu'aux fonctions essentielles de la Chambre[218]

---

214 *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2005] 1 R.C.S. 667, 2005 CSC 30, par. 29.
215 *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2005] 1 R.C.S. 667, 2005 CSC 30, par. 40.
216 *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2005] 1 R.C.S. 667, 2005 CSC 30, par. 46.
217 *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2005] 1 R.C.S. 667, 2005 CSC 30, par. 63-70.
218 *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2005] 1 R.C.S. 667, 2005 CSC 30, par. 46.

LÉGISLATURES ET SESSIONS

1867-2015

41e législature

2e session	2013-10-16 –
1re session	2011-06-02 – 2013-09-13

40e législature

3e session	2010-03-03 – 2011-03-26
2e session	2009-01-26 – 2009-12-30
1re session	2008-11-18 – 2008-12-04

39e législature

2e session	2007-10-16 – 2008-09-07
1re session	2006-04-03 – 2007-09-14

38e législature

1re session	2004-10-04 – 2005-11-29

37e législature

3e session	2004-02-02 – 2004-05-23
2e session	2002-09-30 – 2003-11-12
1re session	2001-01-29 – 2002-09-16

36e législature

2e session	1999-10-12 – 2000-10-22
1re session	1997-09-22 – 1999-09-18

35e législature

2e session	1996-02-27 – 1997-04-27
1re session	1994-01-17 – 1996-02-02

34e législature

3e session	1991-05-13 – 1993-09-08
2e session	1989-04-03 – 1991-05-12
1re session	1988-12-12 – 1989-02-28

33e législature

2e session	1986-09-30 – 1988-10-01
1re session	1984-11-05 – 1986-08-28

32e législature

2e session	1983-12-07 – 1984-07-09
1re session	1980-04-14 – 1983-11-30

31e législature

1re session	1979-10-09 – 1979-12-14

30e législature

4e session	1978-10-11 – 1979-03-26
3e session	1977-10-18 – 1978-10-10
2e session	1976-10-12 – 1977-10-17
1re session	1974-09-30 – 1976-10-12

29e législature

2e session	1974-02-27 – 1974-05-09
1re session	1973-01-04 – 1974-02-26

28e législature

4e session	1972-02-17 – 1972-09-01
3e session	1970-10-08 – 1972-02-16
2e session	1969-10-23 – 1970-10-07
1re session	1968-09-12 – 1969-10-22

27e législature

2e session	1967-05-08 – 1968-04-23
1re session	1966-01-18 – 1967-05-08

26e législature

3e session	1965-04-05 – 1965-09-08
2e session	1964-02-18 – 1965-04-03
1re session	1963-05-16 – 1963-12-21

25e législature

1re session	1962-09-27 – 1963-02-06

24e législature

5e session	1962-01-18 – 1962-04-19
4e session	1960-11-17 – 1961-09-29
3e session	1960-01-14 – 1960-08-10
2e session	1959-01-15 – 1959-07-18
1re session	1958-05-12 – 1958-09-06

23e législature

1re session	1957-10-14 – 1958-02-01

22e législature

5e session	1957-01-08 – 1957-04-12
4e session	1956-11-26 – 1957-01-08
3e session	1956-01-10 – 1956-08-14
2e session	1955-01-07 – 1955-07-28
1re session	1953-11-12 – 1954-06-26

21e législature

7e session	1952-11-20 – 1953-05-14
6e session	1952-02-28 – 1952-11-20
5e session	1951-10-09 – 1951-12-29
4e session	1951-01-30 – 1951-10-09
3e session	1950-08-29 – 1951-01-29
2e session	1950-02-16 – 1950-06-30
1re session	1949-09-15 – 1949-12-10

20e législature

5e session	1949-01-26 – 1949-04-30
4e session	1947-12-05 – 1948-06-30
3e session	1947-01-30 – 1947-07-17
2e session	1946-03-14 – 1946-08-31
1re session	1945-09-06 – 1945-12-18

19e législature

6e session	1945-03-19 – 1945-04-16
5e session	1944-01-27 – 1945-01-31
4e session	1943-01-28 – 1944-01-26
3e session	1942-01-22 – 1943-01-27
2e session	1940-11-07 – 1942-01-21
1re session	1940-05-16 – 1940-11-05

18e législature

6e session	1940-01-25 – 1940-01-25
5e session	1939-09-07 – 1939-09-13
4e session	1939-01-12 – 1939-06-03
3e session	1938-01-27 – 1938-07-01
2e session	1937-01-14 – 1937-04-10
1re session	1936-02-06 – 1936-06-23

17e législature

6e session	1935-01-17 – 1935-07-05
5e session	1934-01-25 – 1934-07-03
4e session	1932-10-06 – 1933-05-27
3e session	1932-02-04 – 1932-05-26
2e session	1931-03-12 – 1931-08-03
1re session	1930-09-08 – 1930-09-22

16e législature

4e session	1930-02-20 – 1930-05-30
3e session	1929-02-07 – 1929-06-14
2e session	1928-01-26 – 1928-06-11
1re session	1926-12-09 – 1927-04-14

15e législature

1re session	1926-01-07 – 1926-07-02

14e législature

4e session	1925-02-05 – 1925-06-27
3e session	1924-02-28 – 1924-07-19
2e session	1923-01-31 – 1923-06-30
1re session	1922-03-08 – 1922-06-28

13e législature

5e session	1921-02-14 – 1921-06-04
4e session	1920-02-26 – 1920-07-01
3e session	1919-09-01 – 1919-11-10
2e session	1919-02-20 – 1919-07-07
1re session	1918-03-18 – 1918-05-24

12e législature

7e session	1917-01-18 – 1917-09-20
6e session	1916-01-12 – 1916-05-18
5e session	1915-02-04 – 1915-04-15
4e session	1914-08-18 – 1914-08-22
3e session	1914-01-15 – 1914-06-12
2e session	1912-11-21 – 1913-06-06
1re session	1911-11-15 – 1912-04-01

11e législature

3e session	1910-11-17 – 1911-07-29
2e session	1909-11-11 – 1910-05-04
1re session	1909-01-20 – 1909-05-19

10e législature

4e session	1907-11-28 – 1908-07-20
3e session	1906-11-22 – 1907-04-27
2e session	1906-03-08 – 1906-07-13
1re session	1905-01-11 – 1905-07-20

9e législature

4e session	1904-03-10 – 1904-08-10
3e session	1903-03-12 – 1903-10-24
2e session	1902-02-13 – 1902-05-15
1re session	1901-02-06 – 1901-05-23

8e législature

5e session	1900-02-01 – 1900-07-18
4e session	1899-03-16 – 1899-08-11
3e session	1898-02-03 – 1898-06-13
2e session	1897-03-25 – 1897-06-29
1re session	1896-08-19 – 1896-10-05

7e législature

6e session	1896-01-02 – 1896-04-23
5e session	1895-04-18 – 1895-07-22
4e session	1894-03-15 – 1894-07-23
3e session	1893-01-26 – 1893-04-01
2e session	1892-02-25 – 1892-07-09
1re session	1891-04-29 – 1891-09-30

6e législature

4e session	1890-01-16 – 1890-05-16
3e session	1889-01-31 – 1889-05-02
2e session	1888-02-23 – 1888-05-22
1re session	1887-04-13 – 1887-06-23

5e législature

4e session	1886-02-25 – 1886-06-02
3e session	1885-01-29 – 1885-07-20
2e session	1884-01-17 – 1884-04-19
1re session	1883-02-08 – 1883-05-27

4e législature

4e session	1882-02-09 – 1882-05-17
3e session	1880-12-09 – 1881-03-21
2e session	1880-02-12 – 1880-05-07
1re session	1879-02-13 – 1879-05-15

3e législature

5e session	1878-02-07 – 1878-05-10
4e session	1877-02-08 – 1877-04-28
3e session	1876-02-10 – 1876-04-12
2e session	1875-02-04 – 1875-04-08
1re session	1874-03-26 – 1874-05-26

2e législature

2e session	1873-10-23 – 1873-11-07
1re session	1873-03-05 – 1873-08-13

1re législature

5e session	1872-04-11 – 1872-06-14
4e session	1871-02-15 – 1871-04-14
3e session	1870-02-15 – 1870-05-12
2e session	1869-04-15 – 1869-06-22
1re session	1867-11-06 – 1868-05-22

INDEX
EN COURS DE PRÉPARATION – CONSULTER
sen.parl.gc.ca

OUVRAGES DE RÉFÉRENCE

Abernathy, T.J., et Arcus, M.E., « The Law and Divorce in Canada », *The Family Coordinator*, vol. 26, n° 4, octobre 1977, p. 409-413.

Ajzenstat, J., « Le bicaméralisme et les architectes du Canada : les origines du Sénat canadien », *Protéger la démocratie canadienne* : *Le Sénat en vérité*, sous la direction de S. Joyal, Montréal et Kingston : Les presses universitaires McGill-Queen's, 2003.

Ajzenstat, J., et al, éds., *Canada's Founding Debates*, Toronto : University of Toronto Press, 2003.

Anderson, C.G., « Le Sénat canadien et le combat contre la *Loi de l'immigration chinoise de 1885* », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 30, n° 2, été 2007, p. 21-26.

Armitage, B., « Les conférences parlementaires », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 13, n° 2, été 1990, p. 29-30.

Australie, Department of the House of Representatives, *House of Representatives Practice*, 5e éd., sous la direction d'I. Harris, Canberra : CanPrint Communications Pty Ltd, 2005.

Australie, Sénat, 62e rapport du Senate Committee of Privileges, intitulé *Committee on Privileges 1966-1996 : History, Practices and Procedure*, juin 1996.

Beauchesne, A., *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne, Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 6e éd., sous la direction de A. Fraser, W.F. Dawson et J.A. Holtby, texte français établi au Centre de traduction et de terminologie juridiques de l'École de droit de l'Université de Moncton, Toronto : Carswell, 1991.

Beauchesne, A., *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 4e éd., texte français établi par C. Michaud, Toronto : The Carswell Company Limited, 1964.

Beck, J.M., « The Canadian Parliament and Divorce », *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 23, n° 3, août 1957, p. 297-312.

Blackstone, W., *The Commentaries on the Laws of England*, vol. 1, 4e éd., Londres : John Murray, 1876.

Bonsaint, M., « Les privilèges parlementaires : N.B. Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 19, n° 4, hiver 1996-1997, p. 27-36.

Bourinot, J.G., *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4e éd., sous la direction de T.B. Flint, Toronto : Canada Law Book Company, 1916.

Browne, G.P., éd., *Documents on the Confederation of British North America*, Toronto : McClelland and Stewart Limited, 1969.

Bryant, W.N., « Commons' Immunity from Arrest : the Earliest Known Case (1340) », *Bulletin of the Institute of Historical Research*, vol. 43, n° 108, novembre 1970, p. 214-215.

Canada, Bureau du Conseil privé, *Lois et règlements : l'essentiel*, 2e éd., Ottawa : gouvernement du Canada, 2001.

Canada, Chambre des communes, *Vocabulaire de procédure parlementaire*, 7e éd., 2011.

Canada, Ministère de la Justice du Canada, *Codification administrative des Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, Ottawa, 2001.

Canada, Sénat, *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, 2014.

Canada, Sénat, *Débats du Sénat*.

Canada, Sénat, *Document d'accompagnement du Règlement du Sénat*, 2e éd., 2013.

Canada, Sénat, *Journaux du Sénat*.

Canada, Sénat, *Règlement administratif du Sénat*, 2013.

Canada, Sénat, *Règlement du Sénat*, 2014.

Canada, Sénat, Sous-comité sur le privilège parlementaire du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, *Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXIe siècle*, 27 janvier 2015.

Davidson, D., « Les pouvoirs des Comités parlementaires », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 18, no 1, printemps 1995, p. 12-15.

Davidson, D., « Un commentaire sur la décision *Donahoe* c. *Société Radio-Canada* : Privilège parlementaire et la liberté de la presse », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 16, no 2, été 1993, p. 9-11.

Dawson, W.F., « The Speaker of the Senate of Canada », *The Table*, vol. 38, 1969, p. 20-32.

Driedger, E.A., « Money Bills and the Senate », *Ottawa Law Review*, vol. 3, no 25, automne 1968-69, p. 25-46.

Erskine May, T.E., *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 22e éd., sous la direction de sir D. Limon et W.R. McKay, Londres : Butterworths, 1997.

Erskine May, T.E., *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23e éd., sous la direction de sir W. McKay. Londres : LexisNexis UK, 2004.

Erskine May, T.E., *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24e éd., sous la direction de sir M. Jack. Londres : LexisNexis, 2011.

Erskine May, T.E., *A Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 14e éd., sous la direction de sir G. Campion, Londres : Butterworths & Co., Ltd, 1946.

Forsyth, S., « La comparution de témoins devant les comités législatifs en Ontario », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 7, no 4, hiver 1985-85, p. 17-21.

Fox-Decent, E., « Le privilège parlementaire, la primauté du droit et la Charte après l'affaire Vaid », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 30, n° 3, automne 2007, p. 29-38.

Fox-Decent, E., « Parliamentary Privilege and the Rule of Law », *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, vol. 20, n° 2, juillet 2007, p. 117-140.

Franks, C.E.S., « Not Dead Yet, But Should It Be Resurrected? The Canadian Senate », *Senates : Bicameralism in the Contemporary World*, sous la direction de S.C. Patterson et A. Mughan, Columbus : Ohio State University Press, 1999, p. 120-161.

Griffith, J.A.G. et Ryle, M., *Parliament : Functions, Practice and Procedures*, 2e éd., sous la direction de R. Blackburn et A. Kennon avec sir M. Wheeler-Booth, Londres : Sweet & Maxwell, 2003.

Hatsell, J., *Precedents of Proceedings in the House of Commons*, 4 vol., New Jersey : Rothman Reprints Inc., 1971 (réimpression de la 4e éd., 1818).

Hays, D., *Le renouvellement du Sénat du Canada : Un projet en deux étapes*, 2007.

Heard, A., *Canadian Constitutional Conventions : The Marriage of Law and Politics*, Toronto : Oxford University Press, 1991.

Hopkins, E.R., « Financial Legislation in the Senate », *Canadian Tax Journal*, vol. VI, n° 5 (septembre-octobre 1958), p. 320-325.

Hurley, J.R., *La modification de la Constitution du Canada : historique, processus, problèmes et perspectives d'avenir*, Ottawa : Groupe Communication Canada, 1996.

Joyal, S., « L'affaire Vaid et la protection des employés parlementaires contre la discrimination », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, n° 4, hiver 2005, p. 2-6.

Joyal, S., éd., *Protéger la démocratie canadienne : Le Sénat en vérité*, Montréal et Kingston : Les presses universitaires McGill-Queen's, 2003.

Kennedy, W.P.M., éd., « Opinion on the Privileges of the House of Assembly and on the Casting Vote of the Speaker of the Legislative Council », dans *Documents of the Canadian Constitution* – 1759-1915, Toronto : Oxford University Press, 1918.

Lee, D., *The Power of Parliamentary Houses to Send for Persons, Papers & Records : A Sourcebook on the Law and Precedent of Parliamentary Subpoena Powers for Canadian and Other Houses*, Toronto : University of Toronto Press Incorporated, 1999.

Leopold, P., « The Parliamentary Papers Act 1840 and Its Application Today », *Public Law*, été 1990, p. 183-206.

Levy, G., « L'expérience du Comité sur l'aéroport Pearson : La citation à comparaître et l'assermentation des témoins », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 19, n° 1, printemps 1996, p. 2-7.

Lieberman, R.M., *A Question of Privilege : A Review of the History of Parliamentary Privilege*, Master of Laws thesis, University of Toronto, Toronto, 1976.

MacKay, R.A., *The Unreformed Senate of Canada*, Ottawa : McClelland and Stewart Limited, 1963.

MacKinnon, F., *The Government of Prince Edward Island*, Toronto : University of Toronto Press, 1951.

Maingot, J.P.J., *Le privilège parlementaire au Canada*, 2e éd., Montréal : Chambre des communes et Les presses universitaires McGill-Queen's, 1997.

Marleau, R. et Montpetit, C., *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Ottawa : Chambre des communes et Montréal/Toronto : Chenelière/McGraw-Hill, 2000.

Nouvelle-Zélande, House of Representatives, *Standing Orders of the House of Representatives*, Wellington, Nouvelle-Zélande, 2014.

O'Brien, A., et Bosc, M., *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2e éd., Ottawa : Chambre des communes et Montréal : Éditions Yvon Blais, 2009.

O'Brien, G., « La réinscription d'un point à l'ordre du jour », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 16, no 4, hiver 1993-94, p. 36-41.

O'Brien, G., « Le Feuilleton du Sénat canadien », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 4, no 4, hiver 1981-1982, p. 26-28.

O'Brien, G., « Les exigences relatives à la recommandation royale », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 16, no 1, printemps 1993, p. 22-26.

O'Brien, G., « Pre-Confederation Parliamentary Procedure : the Evolution of Legislative Practice in the Lower Houses of Central Canada, 1792-1866 », Ottawa : Département des sciences politiques, Université de Carleton, 1988.

Odgers, J.R., *Odgers' Australian Senate Practice*, 13e éd., sous la direction de H. Evans et R. Laing, Canberra : Department of the Senate, 2012.

Pike, C. et McCreery, C., *Canadian Symbols of Authority : Maces, Chains, and Rods of Office*, Toronto: Dundurn, 2011.

Redlich, J., *The Procedure of the House of Commons : A Study of Its History and Present Form*, 3 vol., traduit par A.E. Steinthal, New York : AMS Press, 1969 (réimpression de l'éd. de 1908).

Richardson, J., « La modernisation de la sanction royale au Canada », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, no 2, été 2004, p. 34-38.

Robert, C., « An Opportunity Missed : The Joint Committee on Parliamentary Privilege, Graham-Campbell and Internal Affairs », *The Table*, vol. 74, 2006, p. 7-21.

Robert, C., « Parliamentary Privilege in the Canadian Context : An Alternative Perspective. Part I : The Constitution Act, 1867 », *The Table*, vol. 78, 2010, p. 32-47.

Robert, C., et Armitage, B., « Parjure, outrage et privilège : les pouvoirs de coercition des comités parlementaires », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 30, no 4, hiver 2007, p. 29-36.

Robert, C., et Lithwick, D., « Renewal and Restoration : Contemporary Trends in the Evolution of Parliamentary Privilege », *The Table*, vol. 82, 2014, p. 24-43.

Robert, C., et MacNeil, V., « Shield or Sword? Parliamentary Privilege, *Charter* Rights and the Rule of Law », *The Table*, vol. 75, 2007, p. 17-38.

Royaume-Uni, *Parliamentary Privilege*, avril 2012 (livre vert).

Royaume-Uni, *Report from the Select Committee on Parliamentary Privilege*, Londres : Her Majesty's Stationery Office, 1er décembre 1967.

Royaume-Uni, *Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, vol. 1, Londres : The Stationery Office, 30 mars 1999.

Royaume-Uni, *Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, Londres : The Stationery Office, 3 juillet 2013.

Royaume-Uni, Chambre des communes, *Journals of the House of Commons*.

Royaume-Uni, Chambre des communes, *Third Report from the Committee of Privileges : Recommendations of the Select Committee on Parliamentary Privilege*, Londres : Her Majesty's Stationery Office, 14 juin 1977.

Steele, G., « La règle sub judice : que faire lorsque les tribunaux sont saisis d'une affaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 30, no 4, hiver 2007, p. 5-14.

Stewart, J.B., *The Canadian House of Commons : Procedure and Reform*, Montréal : Les presses universitaires McGill-Queen's, 1977.

Thomas, P., « Analyse comparative des rôles législatifs du Sénat et de la Chambre des communes », *Protéger la démocratie canadienne* : *Le Sénat en vérité*, sous la direction de S. Joyal, Montréal et Kingston : Les presses universitaires McGill-Queen's, 2003.

Todd, A., *Parliamentary Government in the British Colonies*, 2e éd., Londres : Longmans, Green, and Co., 1894.

Twomey, A., « The Refusal or Deferral of Royal Assent », *Public Law*, automne 2006, p. 580-602.

Waite, P.B., éd., *The Confederation Debates in the Province of Canada, 1865: A Selection*, Montréal: Les presses universitaires McGill-Queen's, 2006.

Wilding, N., et Laundy, P., *An Encyclopaedia of Parliament*, 4e éd. Londres : Cassell, 1972.

Wittke, C., « The History of English Parliamentary Privilege », *The Ohio State University Bulletin*, vol. 26, no 2, 30 août 1921.