



SÉNAT
SENATE
CANADA

Rapport provisoire sur l'ordre de renvoi du Sénat du 7 décembre 2023

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

L'honorable Judith G. Seidman, *présidente*
L'honorable Brent Cotter, *vice-président*

OCTOBRE 2024



SÉNAT | SENATE
CANADA

Pour plus d'information, prière de communiquer avec nous :

par courriel : conf@sen.parl.gc.ca

par la poste : Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs
Sénat du Canada, Ottawa (Ontario) Canada K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : www.sencanada.ca/CONF

This report is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----|
| MEMBRES DU COMITÉ..... | ii |
| ORDRE DE RENVOI | iii |
| Introduction et contexte..... | 1 |
| Étude du comité..... | 4 |
| Ordre de renvoi et objectifs de l'étude | 4 |
| Mécanismes du Sénat régissant la conduite des sénateurs | 5 |
| Question de privilège | 5 |
| Rappel au Règlement | 6 |
| <i>Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs</i> | 7 |
| <i>Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence</i> | 9 |
| Témoignages recueillis par le comité | 10 |
| Modifications possibles aux articles 7.1 et 7.2 du Code..... | 11 |
| Application du Code aux délibérations du Sénat..... | 15 |
| Application du code aux médias sociaux | 16 |
| Rôle du conseiller sénatorial en éthique | 17 |
| Rôle de votre comité..... | 18 |
| Décisions relatives aux allégations d'inconduite d'un sénateur à l'égard d'un autre sénateur | 19 |
| Autres considérations | 20 |
| Observations | 20 |
| Nature unique et caractère évolutif du Code..... | 21 |
| Grands principes énonçant des aspirations ou interdictions détaillées?..... | 22 |
| Chevauchement des mécanismes du Sénat régissant la conduite des sénateurs | 23 |
| Liberté de parole dans un Sénat en constante évolution..... | 24 |
| Décisions relatives aux allégations d'inconduite d'un sénateur à l'égard d'un autre sénateur | 26 |
| Médias sociaux : prévoir des ajouts au Code ou établir une directrice distincte? | 27 |
| Conclusion | 28 |

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Judith G. Seidman, *présidente*

L'honorable Brent Cotter, *vice-président*

Les honorables sénateurs

Bev Busson

Claude Carignan, c.p.

Peter Harder, c.p.

Larry W. Smith

Bureau du légiste et conseiller parlementaire

Marc-André Roy, conseiller parlementaire principal

David Groves, conseiller parlementaire

Recherche et éducation, Bibliothèque du Parlement

Stephanie Feldman, analyste

Isabelle Turcotte, analyste

Direction des comités du Sénat

Shaila Anwar, greffière du comité

Debbie Larocque, adjointe administrative

Aoife McDonald, adjointe administrative

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 7 décembre 2023 :

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénatrice Saint-Germain, appuyée par l'honorable sénatrice Clement,

Que le cas de privilège concernant des événements reliés à la séance du 9 novembre 2023 soit renvoyé au Comité permanent de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs pour étude et rapport;

Que, sans limiter l'étude du comité, il prenne en considération, à la lumière de ce cas de privilège :

1. des mises à jour au *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*;

2. les obligations des sénateurs dans l'exercice de leurs fonctions;

Que, nonobstant toute disposition du Règlement, lorsque le comité traite de cette affaire :

1. le comité soit autorisé à se réunir en public s'il décide de le faire;

2. un sénateur qui n'est pas membre du comité ne soit pas autorisé à être présent à moins de le faire à titre de témoin et à l'invitation du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le greffier intérimaire du Sénat,
Gérald Lafrenière

Introduction et contexte

Les sénateurs sont censés toujours respecter les normes de conduite les plus élevées. Cette attente est énoncée explicitement dans les principaux documents de gouvernance du Sénat, notamment le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* (le Code) et la *Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence* (la Politique). Les sénateurs sont également censés participer activement aux travaux du Sénat, notamment en débattant de questions d'importance nationale, en prenant position sur des questions de politique et des mesures législatives controversées et, parfois, en défendant avec zèle des positions politiques, tant dans le cadre des délibérations du Sénat que dans différentes tribunes publiques. À cet effet, le privilège parlementaire garantit aux sénateurs la liberté de parole lorsqu'ils prennent part aux délibérations du Sénat. Le privilège parlementaire protège aussi les sénateurs contre toute tentative d'intimidation ou d'obstruction dans le cadre de leur participation à ces délibérations.

La plupart du temps, ces deux attentes peuvent coexister : les sénateurs débattent de questions controversées dans le respect et peuvent exprimer des points de vue divergents sans se sentir menacés ou intimidés par leurs collègues. Cependant, les événements liés à la séance du 9 novembre 2023, et les publications sur les médias sociaux les jours suivants, se situent à la frontière entre désaccords politiques enflammés et intimidation. Ils soulèvent aussi certaines questions, à savoir si cette limite est clairement définie dans les règles de conduite et comment les allégations de conduite inappropriée entre sénateurs doivent être tranchées, et par qui.

Le 7 décembre 2023, le Sénat a adopté un ordre de renvoi autorisant votre comité à examiner, afin d'en faire rapport, le cas de privilège du 9 novembre et les remises en question qu'il a suscitées. D'emblée, votre comité a compris que son mandat était de nature prospective. Ainsi, aucun sénateur n'a été invité à témoigner au sujet des allégations en cause.

Le présent rapport ne contient aucune conclusion de fait, et aucune observation sur la conduite adoptée par quelque sénateur que ce soit le 9 novembre ou dans les jours suivants. Votre comité a plutôt étudié attentivement les questions soulevées par ce cas de privilège et il espère que ses conclusions et observations pourront servir de base solide à une discussion plus vaste sur les normes de civilité au Sénat.

Le contexte et les allégations qui ont mené au cas de privilège du 9 novembre sont résumés ci-après. Ce résumé se fonde sur les *Débats du Sénat*.

Le 9 novembre 2023, le Sénat a entamé le débat en troisième lecture du projet de loi C-234, Loi modifiant la Loi sur la tarification de la pollution par les gaz à effet de serre. Ce débat a commencé par un discours du parrain du projet de loi au Sénat. À la fin de cette allocution, la Présidente du Sénat, l'honorable Raymonde Gagné, a accordé la parole à un sénateur, qui a proposé l'ajournement du débat. Plusieurs sénateurs se sont levés pour prendre la parole, mais puisque la Présidente avait déjà donné la parole au sénateur qui avait proposé l'ajournement, elle a mis aux voix la motion proposant l'ajournement du débat. De nombreux sénateurs se sont alors mis à « crier » simultanément, sans avoir été invités à prendre la parole, ce qui a créé beaucoup de confusion. Finalement, un rappel au Règlement a été invoqué¹.

Comme l'a fait remarquer la Présidente dans la décision qu'elle a rendue plusieurs semaines plus tard, c'est à ce moment-là qu'on a entendu des sénateurs crier des « remarques insultantes et inacceptables [...] d'un côté à l'autre de la salle du Sénat² ». Ultimement, la motion d'ajournement du débat a été soumise à un vote par appel nominal, et la sonnerie d'appel a retenti pendant une heure. Pendant que la sonnerie se faisait entendre, le « chaos exceptionnel³ » qui avait débuté pendant le rappel au Règlement sur la question de savoir qui aurait dû avoir la parole en premier a continué⁴.

Après la séance du 9 novembre, la dispute s'est poursuivie sur les médias sociaux. Certains sénateurs ont à nouveau déclaré avoir ressenti que certaines publications faites sur ces médias étaient intimidantes ou menaçantes à leur endroit, y compris des publications rédigées ou relayées par d'autres sénateurs⁵.

Le 21 novembre 2023, l'honorable sénatrice Raymonde Saint-Germain a soulevé une question de privilège concernant « les tentatives d'intimidation de sénateurs qui ont eu lieu au Sénat et dans l'édifice du Sénat du Canada le jeudi 9 novembre 2023⁶ ». Comme ils l'ont déclaré lors de l'examen de cette

¹ *Débats du Sénat*, 9 novembre 2023.

² *Débats du Sénat*, 5 décembre 2023 (Raymonde Gagné), p. 5041.

³ *Ibid.*, p. 5040.

⁴ *Ibid.*, p. 5040-5041.

⁵ *Ibid.*, p. 5041.

⁶ *Débats du Sénat*, 21 novembre 2023 (Raymonde Saint-Germain).

question de privilège, certains sénateurs se sont sentis intimidés et menacés personnellement au cours de ces échanges⁷.

Dans sa décision du 5 décembre 2023, la Présidente a conclu que les allégations sur lesquelles reposait la question de privilège étaient fondées à première vue. Elle a déclaré ce qui suit :

Les événements du 9 novembre ont entraîné une réaction disproportionnée à une motion tendant à l'ajournement du débat. Des sénateurs ont crié à des collègues qui agissaient dans le respect du cadre établi par le Règlement. Nous avons entendu des sénateurs parler du ton agressif et menaçant utilisé envers eux. Il y a eu des menaces de les pénaliser en bloquant des travaux en comité ou en Chambre s'ils ne cédaient pas et n'acceptaient pas un résultat particulier. Des remarques insultantes et inacceptables ont été lancées d'un côté à l'autre de la salle du Sénat. Tous ces événements peuvent être considérés comme des tentatives visant à intimider des collègues et à les contraindre indûment, voire les punir, dans l'exercice de leurs fonctions en tant que parlementaires⁸.

À la suite de la décision de la Présidente, la sénatrice Saint-Germain a proposé que le cas de privilège soit renvoyé à votre comité, pour examen afin d'en faire rapport. Dans son intervention, la sénatrice Saint-Germain a fait observer que certains sénateurs avaient présenté des excuses pour une partie de ce qui s'était passé, et elle a dit clairement à la chambre qu'elle ne cherchait pas à ce que des sanctions soient imposées à des sénateurs par suite des événements du 9 novembre⁹. La motion de la sénatrice Saint-Germain a été adoptée par le Sénat le 7 décembre 2023, et la question a été renvoyée à votre comité pour étude.

⁷ *Supra* n. 2 (Raymonde Gagné), p. 5041.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.* (Raymonde Saint-Germain), p. 5065.

Étude du comité

Ordre de renvoi et objectifs de l'étude

Votre comité a d'abord analysé l'ordre de renvoi du Sénat afin de déterminer les objectifs de son étude.

Cet ordre de renvoi a deux particularités. Premièrement, votre comité n'avait encore jamais été chargé d'examiner un cas de privilège, ceux-ci étant en règle générale renvoyés au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement (RPRD). Deuxièmement, la portée de cet ordre de renvoi est plus vaste que d'habitude, car il demande au comité de réfléchir, à la lumière de ce cas de privilège, à « des mises à jour au *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* » ainsi qu'aux « obligations des sénateurs dans l'exercice de leurs fonctions ».

Votre comité a également tenu compte du fait que la sénatrice Saint-Germain ne cherchait pas à faire imposer de sanctions et qu'elle avait exprimé le souhait que cette étude soit prospective. En outre, comme l'a fait remarquer la Présidente dans sa décision, « [I]es sénateurs ont reconnu l'importance de l'affaire et dans certains cas ont offert des excuses sincères qui sont accessibles dans le domaine public¹⁰ ».

Votre comité a donc estimé que, pour que son étude soit aussi utile au Sénat que possible, il devait adopter une approche prospective. C'est dans cette optique qu'il s'est attaché à examiner les dispositions actuelles du Code afin de déterminer si elles répondent adéquatement aux conduites telles que celles alléguées en lien avec la séance du 9 novembre et à ce qui s'est ensuivi sur les médias sociaux. Votre comité s'est plus particulièrement demandé si les attentes énoncées aux articles 7.1 et 7.2 du Code pouvaient être clarifiées et, le cas échéant, de quelle façon. Il s'est également demandé quelle devrait être la procédure à suivre pour déterminer si des allégations de conduite inappropriée sont fondées quand toutes les parties impliquées sont des sénateurs, et quelle est l'autorité la mieux placée pour trancher de telles allégations.

¹⁰ *Ibid.* (Raymonde Gagné), p. 5040.

Mécanismes du Sénat régissant la conduite des sénateurs

Afin de faciliter l'évaluation de modifications qui pourraient être apportées au code, les mécanismes pertinents qui existent au Sénat pour traiter les allégations de conduite inappropriée de la part des sénateurs sont décrits succinctement ci-après.

Question de privilège

Il y a question de privilège quand un sénateur allègue qu'une situation constitue une atteinte grave au privilège parlementaire du Sénat, d'un comité ou de sénateurs. C'est, en l'occurrence, le mécanisme auquel a eu recours la sénatrice Saint-Germain.

« Le privilège parlementaire est la somme de certains droits conférés à chaque chambre collectivement [...] et aux membres de chaque chambre individuellement, faute desquels il leur serait impossible de s'acquitter de leurs fonctions. Ces droits dépassent ceux dont sont investis d'autres organismes ou particuliers¹¹ ». Chaque sénateur jouit de divers droits qui répondent à cette définition, notamment la liberté de parole dans le cadre des travaux parlementaires, 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, et la protection contre l'obstruction et l'intimidation¹².

Un sénateur peut soulever une question de privilège visant *qui que ce soit*, au sujet de *toute* conduite dont il allègue qu'elle a porté atteinte au privilège parlementaire. Les questions de privilège font le plus souvent suite à des conduites qui auraient été adoptées en dehors des délibérations officielles du Sénat et auraient empêché ce dernier, un comité ou un sénateur de s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles. En règle générale, « un privilège ne peut être invoqué à propos d'une opération courante du Sénat¹³ ». Toute question qui concerne une conduite adoptée dans le cadre des délibérations du Sénat ou d'un

¹¹ Thomas Erskine May, *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24^e éd., 2011, p. 203 [TRADUCTION].

¹² Sénat du Canada, *La procédure du Sénat en pratique*, « Chapitre 11 : Les privilèges et immunités », juin 2015, p. 226.

¹³ *Ibid.*, p. 216.

comité et qui ne peut faire l'objet d'une question de privilège peut, en revanche, faire l'objet d'un rappel au Règlement.

Le *Règlement du Sénat du Canada* précise qu'une atteinte au privilège « cause un préjudice à tous les sénateurs et entrave le fonctionnement du Sénat », et que « [l]e maintien des privilèges du Sénat incombe donc à chaque sénateur et doit être discuté en priorité¹⁴ ». Le chapitre 13 du Règlement expose ainsi une procédure détaillée pour le traitement des allégations d'atteinte au privilège, en insistant sur le fait qu'une question de privilège doit être soulevée et examinée dès que possible. Le Règlement prévoit un débat d'une durée limitée, à la suite duquel la présidence doit décider si la question de privilège est fondée à première vue¹⁵. Si c'est le cas, le sénateur qui a soulevé la question peut, suivant le Règlement, « proposer sur-le-champ que le Sénat prenne des mesures de réparation ou que ce cas de privilège soit renvoyé au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement pour enquête et rapport¹⁶ ». Le comité RPRD doit alors étudier la question, déterminer s'il y a bien eu atteinte au privilège et, dans l'affirmative, recommander une sanction ou une mesure de réparation.

Rappel 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 au cours des délibérations de cette Chambre ou d'un de ses comités¹⁷ ».

Les sénateurs peuvent invoquer le Règlement relativement à un large éventail de questions de procédure. C'est aussi le mécanisme à utiliser pour soulever des questions sur le maintien de l'ordre et du décorum pendant les séances et pour dénoncer l'emploi d'un langage non parlementaire pendant les délibérations, aussi bien au Sénat que dans ses comités¹⁸.

En règle générale, un rappel au Règlement doit être soulevé aussitôt que possible, même s'il a pour effet d'interrompre les délibérations. Les rappels au Règlement

¹⁴ Sénat, *Règlement du Sénat du Canada*, mai 2024, [article 13-1](#).

¹⁵ *Ibid.*, [article 13-5\(5\)](#).

¹⁶ *Ibid.*, [article 13-6\(1\)](#).

¹⁷ *La procédure du Sénat en pratique*, « Chapitre 10 : Les rappels au Règlement », juin 2015, p. 215.

¹⁸ *Ibid.*

concernant un comportement dans la salle du Sénat doivent être soulevés au Sénat. La présidence doit alors rendre une décision sur la question, laquelle sera susceptible d'appel devant le Sénat¹⁹. De même, les sénateurs peuvent invoquer le Règlement en comité relativement à un comportement affiché pendant une séance de comité. La présidence du comité doit alors rendre une décision sur le rappel au Règlement, cette décision pouvant être portée en appel devant le comité²⁰.

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

Le Sénat a adopté le code afin d'exercer son pouvoir collectif de prendre des mesures disciplinaires à l'endroit de ses propres membres. L'application du code constitue donc un exercice des privilèges du Sénat, comme l'est la procédure entourant les questions de privilège.

Le code établit une série de règles de conduite que tous les sénateurs doivent respecter. En l'occurrence, il convient de porter une attention particulière aux articles 7.1 et 7.2, qui ont été ajoutés au code en 2014 pour confirmer « l'adhésion du Sénat et des sénateurs aux normes de conduite les plus rigoureuses²¹ ». Ces articles sont ainsi libellés :

- 7.1 (1)** *Le sénateur adopte une conduite qui respecte les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur.*
- 7.1 (2)** *Le sénateur s'abstient de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat.*
- 7.2** *Le sénateur exerce ses fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité.*

Le champ d'application du code est très vaste. L'article 7.1 s'applique notamment à toute conduite d'un sénateur qui pourrait nuire à l'image de la charge de sénateur ou de l'institution du Sénat — peu importe que le sénateur ait adopté la conduite

¹⁹ *Ibid.*, p. 219-221.

²⁰ *Ibid.* Il est également possible que le comité fasse rapport au Sénat de questions soulevées pendant ses délibérations.

²¹ Sénat, Comité permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs, *Cinquième rapport*, 13 juin 2014.

en cause dans l'exercice de ses fonctions parlementaires ou non²². Quant à l'article 7.2, il s'applique à toute conduite adoptée par un sénateur dans le cadre de ses fonctions parlementaires.

De plus, comme le code est un exercice des privilèges collectifs du Sénat, il s'applique aussi aux conduites adoptées pendant les délibérations du Sénat et de ses comités. Par exemple, selon les articles 12 et 13, un examen des délibérations doit être fait pour déterminer si un sénateur a participé à un débat dans des circonstances qui enfreindraient l'interdiction prévue au Code de participer à des débats après avoir fait une déclaration d'intérêts personnels. Le conseiller sénatorial en éthique (CSE) a exprimé un point de vue analogue dans son rapport d'enquête de 2019 concernant un sénateur. Il a conclu dans ce rapport que même si le contenu du site Web du sénateur était assimilable à un exercice de la liberté de parole (ce qui, selon lui, n'était pas le cas), le Code constituait en soi une limitation imposée par le Sénat à cette liberté²³. Suivant ce raisonnement, le CSE aurait pu décider de faire enquête sur l'affaire, même si elle avait porté sur des propos tenus dans le cadre des délibérations parlementaires. Cette position est aussi compatible avec une décision de la Cour du Banc du Roi de l'Alberta qui, en 2018, a confirmé la compétence du commissaire à l'éthique de l'Alberta pour enquêter sur des déclarations faites pendant les délibérations de l'Assemblée législative de l'Alberta²⁴.

Le Code décrit également en détail la procédure qui s'applique si un sénateur contrevient à ses dispositions. Le CSE peut entreprendre un examen préliminaire en cas de manquement allégué au Code s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un tel manquement a eu lieu ou si un sénateur lui demande de procéder à un tel examen. Si le CSE estime que la plainte est fondée, votre comité doit alors étudier son rapport et, le cas échéant, recommander des sanctions ou mesures de

²² Dans sa directive du 27 juillet 2015 au conseiller sénatorial en éthique, votre comité a mentionné que « [l]e privilège dont dispose le Sénat de régir la conduite de ses membres ne se limite pas à la conduite de ces deniers à l'intérieur de son enceinte, mais s'étend à toute conduite d'un sénateur, qu'elle soit ou non directement liée à ses fonctions parlementaires, pouvant miner l'intégrité, la dignité et l'autorité inhérentes du Sénat ». Voir Sénat, Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, *Directive 2015-02 : Règles de conduite générale (article 7.1)*, 27 juillet 2015, p. 1 et 2.

²³ Conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant la sénatrice Lynn Beyak*, 19 mars 2019, p. 19-20.

²⁴ *Mclver v Alberta (Ethics Commissioner)*, 2018 ABQB 240, paragr. 50 et 51.

réparation appropriées au Sénat, lequel pourra alors adopter ces recommandations ou non.

Il convient toutefois de préciser qu'une procédure différente s'applique dans le cas de l'article 7.3 du Code, qui est ainsi libellé : « Le sénateur s'abstient de toute conduite qui constitue du harcèlement et de la violence ». Les manquements à cette disposition font l'objet d'une procédure distincte, décrite ci-dessous.

Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence

Contrairement à la procédure relative aux questions de privilège et à la procédure générale d'application du Code, la *Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence* résulte d'une série d'obligations légales imposées au Sénat sous le régime de la partie II du *Code canadien du travail*, de la partie III de la *Loi sur les relations de travail au Parlement* et du *Règlement sur la prévention du harcèlement et de la violence dans le lieu de travail*.

La Politique est un instrument adopté par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration (CIBA). Le Sénat a modifié le code en 2021 afin de mettre pleinement en œuvre le régime prévu par cette politique, qui a pour objectif général de faire du Sénat un milieu de travail exempt de harcèlement et de violence. La définition de *harcèlement et violence* qui figure dans la Politique est identique à celle du *Code canadien du travail* et englobe « [t]out acte, comportement ou propos, notamment de nature sexuelle, qui pourrait vraisemblablement offenser ou humilier [...] ou [...] causer toute autre blessure ou maladie, physique ou psychologique, y compris tout acte, comportement ou propos réglementaire²⁵ ».

La Politique s'applique à tous les sénateurs (ainsi qu'aux employés, entrepreneurs et bénévoles qui travaillent pour le Sénat) et, à l'exclusion des délibérations du Sénat et de ses comités, dans tout « lieu ou contexte où une personne visée par la [Politique] exécute un travail pour le compte du Sénat ou représente le Sénat d'une autre manière²⁶ ». Par conséquent, parmi les quatre mécanismes décrits dans le présent rapport, le processus de résolution prévu dans la Politique est le seul dont

²⁵ Sénat, *Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence*, février 2021, art. 1.4.

²⁶ *Ibid.*, art. 1.3.

l'application dépende sans équivoque de la question de savoir si la conduite alléguée est ou non visée par le privilège parlementaire. À cet égard, le paragraphe 1.10.9 de la Politique prévoit que, si le comité CIBA conclut que la conduite alléguée faisait partie des délibérations du Sénat ou d'un comité sénatorial, le processus de résolution prend fin automatiquement.

Selon la Politique, un sénateur (ou un employé, un entrepreneur ou un bénévole au service du Sénat) qui est victime de harcèlement ou de violence sur le lieu de travail peut communiquer un « avis d'incident » au « destinataire désigné » (qui, dans le cas du Sénat, est une entité tierce avec laquelle le comité CIBA a décidé de conclure un contrat). Le destinataire désigné entreprend alors une procédure qui peut conduire à une enquête, s'il y a lieu.

Des règles précises régissent la procédure qui fait suite à une enquête dans les cas où les allégations visent un sénateur. Si l'enquête donne lieu à un rapport et que la « partie intimée » — c.-à-d. la personne qui, selon les allégations, aurait commis des actes de harcèlement ou de violence — est un sénateur, le rapport est remis au CSE, qui doit le transmettre à votre comité. En suivant une procédure assez semblable à celle qu'il suit lorsqu'il examine un rapport d'enquête dans le cadre de la procédure générale d'application du Code, votre comité doit alors étudier le rapport et recommander des sanctions ou des mesures de réparation appropriées. Il présente ces recommandations au Sénat ou, dans certains cas, au comité CIBA, de manière confidentielle.

Témoignages recueillis par le comité

Le 10 avril 2024, votre comité a entrepris son examen du cas de privilège concernant les événements liés à la séance du 9 novembre 2023. Au cours de cinq réunions, votre comité a entendu treize témoins, à savoir des universitaires, des experts gouvernementaux et des avocats. Votre comité a également reçu des mémoires de plusieurs universitaires. Nous tenons d'ailleurs à remercier de leur précieuse contribution tous ceux et celles qui ont participé à cet examen.

Il convient de préciser que les réunions du comité se sont tenues à huis clos. Les témoignages recueillis sont résumés ci-dessous par thème. Ils ont été anonymisés afin de préserver la confidentialité des délibérations du comité CONF, comme le permet le *Règlement du Sénat*.

Modifications possibles aux articles 7.1 et 7.2 du Code

Dans le cadre de son étude prospective sur le cas de privilège concernant les événements liés à la séance du 9 novembre 2023, votre comité a convenu d'examiner si les attentes énoncées aux articles 7.1 et 7.2 du Code devraient être clarifiées.

Les témoins qui ont comparu devant votre comité ne s'entendaient pas sur la nécessité d'apporter des modifications au Code, et ceux qui étaient en faveur de changements ne s'entendaient pas non plus sur la meilleure forme à leur donner. En ce qui concerne les événements du 9 novembre 2023, un témoin a expliqué que le libellé actuel des articles 7.1 et 7.2 du code pourrait être interprété comme s'appliquant ou ne s'appliquant pas aux conduites alléguées. Par conséquent, une intervention du CSE pourrait être perçue comme étant de nature politique si la question à l'étude prenait une tournure partisane. Toutefois, selon un autre témoin, les articles 7.1 et 7.2 offrent une certaine souplesse, qui permet de mieux s'adapter aux circonstances particulières.

Plusieurs témoins ont proposé d'apporter des modifications précises au Code. Un témoin a recommandé que le Code soit modifié de manière à définir plus explicitement la conduite que doivent adopter les sénateurs les uns envers les autres ainsi qu'à l'égard de leur personnel et du grand public. Un témoin a avancé que les articles 7.1, 7.2 et 7.3 devraient explicitement promouvoir une meilleure conduite et définir clairement les comportements interdits.

Approche fondée sur des principes ou sur des règles?

De nombreux témoins ont abordé la question de savoir si les articles 7.1 et 7.2 du Code devraient énoncer des aspirations ou des interdictions (autrement dit, des principes ou des règles). Certains témoins ont expliqué que les deux idées n'étaient pas mutuellement exclusives et que le Code pouvait contenir à la fois des principes et des règles, comme on le voit dans d'autres parlements. Selon un témoin, les deux types d'approches sont en fait nécessaires, car le Code doit définir les comportements acceptables et prévoir les conséquences en cas de manquement. À ce propos, il a été dit que le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés de la Chambre des communes*, dans la section qui énonce les principes, prévoit certaines attentes générales en ce qui concerne le comportement des députés,

notamment que ceux-ci doivent s'acquitter de leurs fonctions avec honnêteté et qu'ils doivent être au service de l'intérêt public.

L'un des mémoires qu'a reçus votre comité traite de cette question en profondeur. Ce mémoire souligne que l'approche fondée sur des principes est avantageuse du fait de sa grande flexibilité et de sa clarté à l'égard des valeurs préconisées. Elle a toutefois des inconvénients, à savoir que les interprétations peuvent varier et que l'interprétation offerte par un commissaire pourrait être critiquée. Quant à l'approche fondée sur des règles, elle a pour avantage la clarté d'interprétation et la prévisibilité, mais pour inconvénient d'être rigide et de ne pas pouvoir répondre aux circonstances qui sont impossibles à prévoir.

L'expérience du Royaume-Uni

Dans le cadre de l'étude de votre comité, certains témoins ont fait des comparaisons entre le code d'éthique du Sénat et ceux d'autres parlements, notamment des parlements du Royaume-Uni.

Un témoin a affirmé que de nouveaux principes devraient être intégrés au Code, comme l'honnêteté, l'objectivité et le désintéressement, pour l'aligner ainsi sur les [Seven Principles of Public Life](#) (sept principes de la vie publique, ou « principes de Nolan) institués en 1995²⁷. Un témoin a déclaré que ces principes pourraient être adaptés au contexte canadien et ajoutés au Code pour plus de clarté. Certains témoins ont expliqué comment le recours à ces principes a permis à l'interprétation des codes de conduite du Parlement du Royaume-Uni d'évoluer, ce qui a facilité la résolution de questions émergentes ou en évolution.

Plusieurs témoins ont souligné que la notion d'« honneur personnel » est un élément fondamental du code de conduite de la Chambre des lords du Royaume-Uni. Autrefois, quand les membres de la Chambre des lords se voyaient octroyer une pairie par la Couronne, on considérait qu'ils étaient ainsi bénéficiaires d'un honneur qui leur était conféré à titre personnel. Dans les années 1970, on considérait que, du fait d'une coutume ancienne, les actes des membres de la Chambre des lords engageaient leur « honneur personnel », particulièrement en ce qui concerne leur conduite à l'égard des autres membres.

²⁷ Ces principes sont le désintéressement, l'intégrité, l'objectivité, la responsabilité, l'ouverture, l'honnêteté et le leadership.

En 2001, après l'adoption de la *House of Lords Act 1999* (loi de 1999 sur la Chambre des lords) — qui a exclu de la Chambre des lords la majorité des pairs héréditaires — et à la suite de la recommandation du Committee on Standards in Public Life (comité des normes régissant la vie publique), la Chambre des lords s'est dotée d'un premier code de conduite. Le *House of Lords' Code of Conduct* (code de conduite de la Chambre des lords) de 2001 concrétisait pour la première fois la notion voulant que les membres « doivent toujours agir sur leur honneur personnel²⁸ ».

Bien que le code de conduite de la Chambre des lords ait été modifié 13 fois depuis 2010²⁹, la notion d'« honneur personnel » demeure un élément clé dans ce document.

Élaboration d'un guide d'accompagnement pour le Code

Selon certains témoins, il y aurait des avantages à laisser les choses dans leur état actuel, car le CSE dispose de la latitude et du pouvoir discrétionnaire nécessaires pour décider s'il serait dans l'intérêt public de prendre des mesures. L'approche actuelle permet également au CSE d'interpréter les règles et de formuler des directives pour informer les sénateurs de la conduite qui est attendue d'eux.

D'autres témoins ont expliqué en quoi un guide d'accompagnement pourrait faciliter l'interprétation des règles et donner des exemples clairs des comportements attendus. Le Parlement écossais a été cité en exemple, puisqu'il s'est doté à la fois d'un code de conduite à l'intention de ses membres et d'une directive connexe (*Code of Conduct for Members of the Scottish Parliament* et *Guidance on the Code of Conduct for Members of the Scottish Parliament*, respectivement). La directive connexe donne des détails sur la conduite à adopter par les membres du Parlement écossais en Chambre, en comité et sur les médias sociaux. Votre comité a également appris que les membres du Parlement écossais

²⁸ House of Lords, *Code of Conduct for Members of the House of Lords and Guide to the Code of Conduct*, 2010, p. 3. La dernière édition du *Code of Conduct for Members of the House of Lords* — la treizième —, publiée en septembre 2023, précise que les membres de la Chambre « doivent toujours agir sur leur honneur personnel lorsqu'ils agissent dans l'exercice de leurs fonctions et activités parlementaires » [TRADUCTION].

²⁹ La première édition du *Code of Conduct for Members of the House of Lords and Guide to the Code of Conduct* est entrée en vigueur en 2010.

doivent se conformer à des exigences générales en matière de conduite, ainsi qu'à des dispositions réglementaires et à toute décision du Parlement concernant leur conduite. Il convient toutefois de noter que dans la section de la directive connexe qui contient les consignes de la présidence sur la conduite des membres (*Guidance issued by the Presiding Officer on conduct*), il est précisé que c'est à la présidence qu'il revient en dernier ressort de trancher toute question relative à la conduite des membres à la Chambre.

Dans la même veine, votre comité a appris qu'au Royaume-Uni, la Chambre des lords et la Chambre des communes ont chacune un code de conduite général qui s'applique à leurs membres respectifs, ainsi qu'un guide complémentaire qui est fréquemment revu et modifié. La Chambre des communes du Royaume-Uni s'est également dotée d'un troisième document qui explique comment mener les enquêtes (*Procedural Protocol in respect of the Code of Conduct*). Un témoin a expliqué qu'en raison de ses fréquentes modifications, le guide tendait à devenir plutôt long et répétitif. Des témoins ont également fait état de certaines difficultés inhérentes à cette approche. Par exemple, des représentants de la Chambre des lords ont affirmé qu'il a parfois été difficile d'harmoniser le code et le guide, et de déterminer quelles informations devaient figurer dans chacun de ces documents. Un témoin a expliqué qu'il serait possible d'approfondir l'interprétation par le Sénat des articles 7.1 et 7.2 du Code grâce à des discussions internes au sein de chacun des partis et des groupes parlementaires reconnus, sous la direction d'un sénateur désigné comme facilitateur à cette fin. Cela pourrait générer une compréhension commune des principes d'éthique qui ne sont pas codifiés et donner lieu à des propositions de modifications au Code.

Un témoin a expliqué qu'il serait possible d'approfondir l'interprétation par le Sénat des articles 7.1 et 7.2 du Code grâce à des discussions internes au sein de chacun des partis et des groupes parlementaires reconnus, sous la direction d'un sénateur désigné comme facilitateur à cette fin. Cela pourrait générer une compréhension commune des principes d'éthique qui ne sont pas codifiés et donner lieu à des propositions de modifications au Code.

Enfin, votre comité a appris que, en plus des règles et directives officielles qui s'appliquent aux parlementaires britanniques, une formation intitulée « Valuing Everyone » (valoriser chaque personne) est offerte aux membres de la Chambre des lords et de la Chambre des communes dans le cadre d'une initiative visant à opérer un changement de culture. Votre comité a appris que cette formation est

obligatoire pour les membres de la Chambre des lords et que des sanctions sont imposées à ceux qui ne la suivent pas.

Application du Code aux délibérations du Sénat

Des témoins se sont également demandé si le Code renfermait les dispositions nécessaires pour réagir aux événements du 9 novembre 2023. Nombre d'entre eux ont exprimé des opinions divergentes, certains estimant que le Code était suffisant et d'autres donnant des exemples de changements qui pourraient y être apportés.

Par exemple, un témoin a déclaré que le Code devrait être modifié afin d'inclure un nouvel article renfermant des exemples précis de comportements interpersonnels inappropriés, ainsi que de comportements positifs à adopter pendant les délibérations au Sénat et les travaux des comités.

En revanche, d'autres témoins ont dit à votre comité qu'il n'était pas nécessaire de modifier le Code pour encadrer la conduite des sénateurs dans la chambre du Sénat. Un témoin a plutôt suggéré que chacun des partis et des groupes parlementaires reconnus crée son propre code de conduite contraignant, une mesure qui avait été recommandée en 1991 par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Un autre témoin a expliqué que les procédures parlementaires actuels — comme un rappel au Règlement ou une question de privilège que la présidence doit trancher et que le Sénat doit examiner — devraient constituer le mécanisme principal pour régir la conduite des sénateurs, afin de préserver l'autonomie du Sénat et de lui permettre de garder le contrôle sur ses travaux et ses membres.

Des témoins ont également informé votre comité des approches adoptées par d'autres parlements pour gérer la conduite pendant les travaux parlementaires. Par exemple, un témoin a expliqué qu'à la Chambre des lords du Royaume-Uni, les whips jouent un rôle dans la promotion de comportements positifs. Votre comité a appris également qu'au Royaume-Uni, le Committee on Standards encourage les whips à travailler ensemble pour coordonner leurs processus disciplinaires, dans la mesure du possible. Ainsi, chaque parti reste maître de son processus disciplinaire interne, mais cette approche renforce la confiance du public dans le fait que tous les parlementaires sont assujettis à des processus internes similaires.

À la Chambre des lords du Royaume-Uni, l'intimidation et le harcèlement dans le cadre des délibérations parlementaires n'ont jamais fait l'objet d'enquêtes officielles, mais des dispositions réglementaires prévoient que les parlementaires doivent se garder de proférer des insultes personnelles ou de tenir des propos offensants. Si cela devait survenir, le parlementaire responsable se verrait offrir la possibilité de présenter des excuses et, au besoin, le greffier au Bureau pourrait lire les dispositions du Règlement à la Chambre.

Application du code aux médias sociaux

Enfin, votre comité a demandé aux témoins si le cadre actuel du code permettait de régir la conduite des sénateurs sur les médias sociaux. Même si les témoins semblaient d'accord pour dire que cette conduite devait être soumise à l'application de règles, certains estimaient que le Code avait déjà une portée suffisamment étendue pour régir les cas d'inconduite sur les médias sociaux, tandis que d'autres ont fait valoir que des mesures supplémentaires s'imposaient.

Les témoins estimant que l'on peut d'ores et déjà interpréter que le Code s'applique à la conduite des sénateurs sur les médias sociaux ont expliqué que ces médias sont semblables à d'autres plateformes, comme la télévision et la radio, et que les lois sur la diffamation et le harcèlement s'y appliquent donc, puisqu'elles ne font pas de distinction entre les médias. Plusieurs témoins ont indiqué que cette inclusion pouvait donc donner lieu à des enquêtes du CSE.

Un de ces témoins a plaidé en faveur d'une politique distincte régissant l'utilisation des médias sociaux, qui pourrait s'appliquer à tous les sénateurs et employés du Sénat, avec des règles différentes pour chaque groupe. Ce témoin a souligné que les règles applicables aux médias sociaux devaient viser aussi le personnel, parce qu'il arrive que les employés s'occupent eux-mêmes des publications des sénateurs. La [Social Media Policy](#) (politique sur les médias sociaux) du gouvernement de l'Alberta a été citée à plusieurs reprises à titre d'exemple à suivre en la matière. Un autre témoin a affirmé que les codes de conduite internes des partis ou des groupes parlementaires pourraient prévoir des dispositions sur la conduite à adopter sur les médias sociaux. Plusieurs témoins ont préconisé l'inclusion de règles précises à cet égard dans le Code.

Là encore, des exemples de ce qui se fait ailleurs ont été fournis pour permettre d'évaluer les diverses façons possibles d'encadrer la conduite des sénateurs sur les médias sociaux. Un témoin a parlé de l'Assemblée législative de l'Ontario, qui a

établi des lignes directrices sur l'utilisation des médias sociaux à l'intention de ses députés, lesquelles ont été intégrées dans la législation en 2020.

Pendant les discussions sur la conduite sur les médias sociaux, la question des différences générationnelles entre les utilisateurs a fréquemment été évoquée, certains témoins soulignant que cette réalité devait être prise en compte dans l'élaboration d'une politique sur les médias sociaux à l'intention des sénateurs.

Certains témoins ont soulevé des préoccupations à l'égard de la protection de la liberté de parole. C'est d'ailleurs une question à laquelle d'autres parlements se sont intéressés. Votre comité a appris que le code de conduite de la Chambre des lords du Royaume-Uni exige que le commissaire aux normes et le comité compétent reconnaissent l'importance primordiale du droit constitutionnel à la liberté de parole dans les délibérations parlementaires. On a expliqué que le guide d'accompagnement du code de conduite de la Chambre des lords indique clairement que le commissaire ne fait pas enquête sur l'expression de points de vue ou d'opinions par un parlementaire, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la Chambre.

Enfin, votre comité a entendu des observations sur l'importance de protéger le privilège parlementaire, ainsi que sur l'interaction entre le code et les autres règles et mécanismes s'appliquant aux sénateurs.

Rôle du conseiller sénatorial en éthique

Votre comité s'est également penché sur le rôle du Bureau du conseiller sénatorial en éthique ainsi que sur les questions relatives à l'application du Code, notamment le rôle et les pouvoirs du CSE quand un sénateur ne collabore pas à une enquête.

Certains témoins ont parlé du rôle que pourrait jouer le CSE à l'égard du comportement des sénateurs les uns envers les autres. Par exemple, un témoin a expliqué que le CSE pourrait créer un organisme tiers mandaté pour s'occuper de ces questions. Selon plusieurs autres témoins, le CSE ne devrait pas régir la façon dont les sénateurs interagissent.

Plusieurs témoins ont proposé d'élargir le mandat du CSE de sorte que celui-ci puisse recevoir des plaintes du public. Certains ont même recommandé que soit créé un mécanisme de traitement des plaintes du public ou que le rôle du public soit précisé dans le Code. Selon un témoin, le rôle du public est actuellement décrit

de manière vague et ambiguë dans le code. Certains ont affirmé que, au Royaume-Uni, les commissaires de la Chambre des lords et de la Chambre des communes sont habilités à recevoir les plaintes du public, et qu'une ligne d'écoute a même été ouverte pour permettre aux membres du public de dénoncer les actes d'intimidation et de harcèlement ainsi que les inconduites sexuelles de parlementaires à leur égard.

Votre comité a également appris que la Chambre des lords du Royaume-Uni compte actuellement deux commissaires aux normes qui sont des enquêteurs expérimentés et qui font enquête en cas de plaintes contre des parlementaires pour manquement à leurs codes de conduite respectifs. Ces commissaires sont recrutés dans le cadre d'un concours ouvert, et les membres du Conduct Committee (comité de déontologie) font partie du comité de sélection. Bien qu'il y ait actuellement deux commissaires, chacun travaille sur ses propres enquêtes et aucun d'eux n'est un employé à plein temps de la Chambre des lords.

Rôle de votre comité

De nombreux témoins ont souligné l'importance de la collaboration entre votre comité et le Bureau du conseiller sénatorial en éthique pour régler les questions d'éthique entre les sénateurs. Non seulement les deux entités abordent les questions selon des perspectives différentes, ce qui permet une compréhension plus approfondie, mais leur collaboration aide à bâtir une relation de confiance entre les sénateurs et avec le public.

Des témoins se sont aussi demandé si votre comité devait jouer un rôle plus important dans le processus d'application des règles, y compris comme éventuelle instance d'appel chargée d'examiner les conclusions des rapports d'enquête. Certains témoins ont expliqué que le Conduct Committee de la Chambre des lords du Royaume-Uni, qui a été créé en 2019 et qui supervise l'application des codes de conduite et le travail du commissaire aux normes de la Chambre des lords, est également l'organe d'appel chargé d'examiner les conclusions du commissaire concernant les manquements au code de conduite et toute sanction recommandée³⁰. Les témoins ont expliqué que de simples citoyens possédant une

³⁰ Avant 2019, c'est le Committee for Privileges and Conduct (comité des privilèges et de la déontologie) de la Chambre des lords qui était l'organe d'appel sous le régime du *Code of Conduct for Members of*

expertise en matière de régimes de responsabilité professionnelle siègent parmi les membres du Select Committee on Standards (comité spécial sur les normes) de la Chambre des communes et du Select Committee on Conduct (comité spécial de déontologie) de la Chambre des lords. Ces personnes jouissent de tous les droits de parole et de vote conférés aux membres de leurs comités respectifs.

À la Chambre des lords, le membre en cause a le droit d'interjeter appel des conclusions du commissaire et de toute sanction proposée. Si une plainte pour intimidation ou harcèlement est rejetée, le plaignant dispose également d'un droit d'appel. Après avoir entendu l'appel, le comité fait rapport de ses recommandations à la Chambre des lords, qui prend la décision définitive, sans débat.

Toutefois, le processus n'est pas le même à la Chambre des communes du Royaume-Uni, car le Committee on Standards ne se penche pas sur les cas d'intimidation et de harcèlement. C'est plutôt un groupe d'experts indépendant, créé en 2020, qui décide des sanctions et qui entend les appels interjetés contre les décisions du Committee on Standards.

Décisions relatives aux allégations d'inconduite d'un sénateur à l'égard d'un autre sénateur

La plupart des témoins ont convenu que les allégations de conduite inappropriée d'un sénateur à l'endroit d'un autre sénateur devaient être tranchées par d'autres sénateurs plutôt que par le CSE, compte tenu de la nature unique du Sénat. Selon un témoin, faire intervenir un organe ou une partie externe pour régler ce genre de questions risque de compromettre l'autonomie dont le Sénat a besoin pour exercer un contrôle sur ses travaux et ses membres. Un autre témoin a proposé que les conflits entre sénateurs fassent l'objet de discussions au sein des partis et des groupes parlementaires reconnus en vue d'élucider un terrain d'entente et une voie à suivre. Ces discussions pourraient être dirigées par un facilitateur en éthique.

the House of Lords and Guide to the Code of Conduct. Après l'entrée en vigueur de la première édition de ce code, en 2010, le comité était notamment responsable d'entendre les appels au titre de celui-ci. Ce comité était composé exclusivement de membres de la Chambre des lords.

En outre, selon ce qu'a appris votre comité, l'Independent Complaints and Grievance Scheme (mécanisme indépendant de traitement des plaintes et des griefs) du Parlement britannique s'applique lorsque les parties concernées sont des parlementaires. En vertu de ce mécanisme, les plaintes ayant trait aux fonctions et aux activités parlementaires peuvent être examinées par le commissaire aux normes, dont la décision peut faire l'objet d'un appel devant le Conduct Committee. Ce mécanisme s'applique tant à la Chambre des lords qu'à la Chambre des communes, et il serait le premier du genre à avoir été instauré dans un parlement³¹.

Autres considérations

Tout au long de l'étude prospective menée sur le cas de privilège concernant les événements liés à la séance du 9 novembre 2023, plusieurs témoins ont insisté sur l'importance de tenir compte de la diversité des expériences vécues par les membres de groupes en quête d'équité, y compris les peuples autochtones et les femmes, dans la réflexion sur la manière dont le Sénat aborde les questions d'éthique.

Plusieurs témoins ont parlé de la nécessité de voir ce que font d'autres parlements ou certains ordres professionnels afin de s'en inspirer pour déterminer comment le Sénat pourrait régler les conflits entre sénateurs. En particulier, un examen plus approfondi de l'expérience du Royaume-Uni pourrait permettre à votre comité de dégager de grandes orientations en vue de futures modifications au code. Votre comité espère continuer à étudier ces questions et présenter ultérieurement au Sénat une analyse plus poussée et des recommandations détaillées.

Observations

Votre comité tient à remercier tous les témoins qui ont comparu devant lui et toutes les personnes qui lui ont soumis des mémoires. Les témoignages montrent bien les difficultés auxquelles se heurtent d'autres organes législatifs, et même certains ordres professionnels, lorsqu'il s'agit de codifier des normes de conduite. De plus, la nature exacte de ces normes, leur niveau de généralité ou de spécificité

³¹ Parlement du Royaume-Uni, *The Independent Complaints and Grievance Scheme*.

et leur champ d'application pourraient aussi influencer sur les types de régimes d'application et de processus d'arbitrage à adopter pour leur donner effet.

Pour être en mesure de répondre de manière exhaustive à ces questions, votre comité doit étudier des aspects qui vont bien au-delà des allégations soulevées dans le cas de privilège lié à la séance du 9 novembre. C'est la raison pour laquelle votre comité n'est pas encore prêt à formuler de recommandations précises. Le présent rapport contient plutôt un certain nombre d'observations reposant sur les témoignages recueillis ainsi que sur les premières impressions des membres de votre comité. Ces observations doivent donc être considérées comme une étape intermédiaire, et non comme des conclusions définitives sur le cas de privilège ou sur la mesure dans laquelle le Code et les autres textes du Sénat peuvent encadrer adéquatement la conduite des sénateurs.

Nature unique et caractère évolutif du Code

Votre comité est d'avis que le code n'a jamais été conçu pour être un texte statique. Sa première version a été adoptée par le Sénat en 2005 et, à l'époque, le comité RPRD l'avait présenté comme « une œuvre vivante » qui serait révisée et modifiée au besoin³². De plus, l'article 68 du Code prévoit que votre comité doit procéder tous les cinq ans à un examen de ses dispositions. Par conséquent, les débats sur la pertinence des normes de conduite énoncées dans le Code sont pertinents et nécessaires pour que cet instrument continue de refléter les aspirations du Sénat et de tous les sénateurs en matière d'éthique.

En 2014, des discussions similaires ont amené votre comité à recommander des changements au Code pour y ajouter les règles de conduite générale énoncées aux articles 7.1 et 7.2, afin de réaffirmer la volonté du Sénat et de chaque sénateur de respecter les normes de conduite les plus élevées. Ce faisant, le Sénat est devenu — et il demeure encore aujourd'hui — la seule assemblée législative au Canada dotée d'un code de conduite qui permet à un mandataire indépendant, le CSE, d'évaluer la conformité de la conduite de parlementaires à des normes générales³³.

³² Sénat, Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*, troisième rapport, 11 mai 2005.

³³ Les assemblées législatives de Terre-Neuve-et-Labrador et de la Saskatchewan sont les deux seules assemblées législatives au Canada à s'être dotées d'un code de conduite qui, en prévoyant des règles de conduite générales, confèrent à des commissaires un pouvoir indirect en la matière.

Votre comité est fier que le Sénat soit à l'avant-garde dans ce domaine au Canada. Il constate toutefois que ces règles sont en place depuis plus de 10 ans et qu'il convient d'en réévaluer continuellement la pertinence.

Grands principes énonçant des aspirations ou interdictions détaillées?

Les témoins n'étaient pas tous convaincus que les grands principes énoncés aux articles 7.1 et 7.2 du Code soient suffisants pour garantir une compréhension commune des attentes relatives à la conduite des sénateurs.

L'avantage des principes qui traduisent des aspirations, comme ceux énoncés aux articles 7.1 et 7.2, est qu'ils sont flexibles et adaptables. Ils peuvent s'appliquer à plusieurs situations factuelles différentes, voire imprévues. Leur contenu normatif peut également évoluer au fil des interprétations pour s'adapter aux attentes du moment, sans qu'il soit nécessaire d'en modifier le texte. Cependant, des principes trop abstraits peuvent sembler vagues et être difficiles à comprendre, et leur interprétation peut varier selon les lecteurs.

En revanche, les règles prescriptives peuvent être rédigées de manière beaucoup plus précise, ce qui permet d'exprimer des attentes plus claires en matière de conduite. Cependant, ces règles peuvent offrir moins de flexibilité, et on considère souvent qu'elles fixent des attentes moindres que les grands principes. Elles s'adaptent également moins bien aux changements et peuvent nécessiter des révisions et des modifications fréquentes. À l'heure actuelle, votre comité n'est pas convaincu que l'ajout de nouvelles règles prescriptives au Code permettrait de clarifier la voie à suivre à la suite des événements liés à la séance du 9 novembre.

Bien que les principes actuellement énoncés dans le code aient bien servi le Sénat au cours de la dernière décennie, votre comité a l'intention d'évaluer si des règles, des directives ou des lignes directrices plus détaillées permettraient de clarifier les attentes. Pour ce faire, il y aurait peut-être lieu de s'inspirer du modèle de la Chambre des lords du Royaume-Uni, qui dispose d'un bref code de conduite normatif, accompagné d'un guide détaillé. Dans le cadre de son étude, votre comité entend approfondir son examen du modèle de la Chambre des lords ainsi que des principes de Nolan établis par le Committee on Standards in Public Life du Royaume-Uni.

Chevauchement des mécanismes du Sénat régissant la conduite des sénateurs

Lorsqu'il s'est penché sur les « allégations soulevées dans le cas de privilège lié à la séance du 9 novembre », votre comité s'est également demandé quels autres mécanismes pouvaient être utilisés pour régir la conduite des sénateurs, notamment les questions de privilège, les rappels au Règlement, le Code et la Politique sur la prévention du harcèlement et de la violence.

Étant donné que ces quatre mécanismes peuvent tous s'appliquer à la conduite des sénateurs, il est possible d'envisager une situation où les quatre seraient utilisés simultanément. Les événements entourant la séance du 9 novembre en sont une illustration. Les allégations portent sur une série d'événements qui ont débuté lors d'une séance du Sénat, pendant un débat, et qui ont continué pendant que la sonnerie d'appel retentissait. Ainsi, certaines des allégations ont fait l'objet d'un rappel au Règlement, tandis que les autres ont fait l'objet d'une question de privilège. Certains gestes en cause pourraient être considérés comme des manquements aux articles 7.1 et 7.2 du Code, aussi bien que comme des incidents de harcèlement et de violence dans un lieu de travail du Sénat sous le régime de la Politique.

Même s'il arrive que ces mécanismes se chevauchent dans certains contextes où la conduite des sénateurs est en cause, chacun a un objectif qui lui est propre :

- les rappels au Règlement servent à veiller au maintien de l'ordre et du décorum en tout temps pendant les délibérations du Sénat et de ses comités;
- les questions de privilège servent à protéger la capacité du Sénat à s'acquitter de ses fonctions constitutionnelles avec efficacité et sans ingérence;
- le code existe afin que les sénateurs respectent les normes de conduite les plus élevées;
- la Politique permet d'offrir un milieu sain et sécuritaire aux personnes qui travaillent dans les locaux du Sénat.

Votre comité s'est demandé si ce chevauchement engendrait un système trop complexe. Pour l'instant, il est d'avis que les trois premiers outils, bien

qu'imparfaits, sont utiles pour régir des événements comme ceux qui sont liés à la séance du 9 novembre, et pour y donner suite. En fait, votre comité estime que l'une des solutions les plus immédiates et efficaces pour prévenir des incidents semblables serait de renseigner davantage les sénateurs sur les mécanismes en vigueur pour gérer toute conduite inappropriée.

Par ailleurs, votre comité se demande si la Politique est un mécanisme approprié pour traiter les cas d'inconduite où toutes les parties sont des sénateurs. Votre comité comprend que la politique s'applique dans ce contexte, étant donné que les sénateurs sont visés par la définition d'« employeurs »; toutefois, il estime qu'un processus prévu par le *Code canadien du travail* pour protéger d'abord les employés ne cadre pas avec la nature particulière des interactions entre sénateurs.

Votre comité estime que ces cas uniques devraient plutôt être gérés au moyen du code ou, dans certains contextes précis, de rappels au Règlement et de questions de privilège soulevés dans la chambre du Sénat.

Liberté de parole dans un Sénat en constante évolution

La liberté de parole s'est avérée un thème important dans cette étude. Le privilège parlementaire garantit la liberté de parole à tous les sénateurs et témoins qui prennent part aux délibérations parlementaires. Il permet à l'enceinte du Sénat et aux salles des comités sénatoriaux de demeurer les tribunes appropriées où les sénateurs peuvent exprimer librement des opinions — même si elles sont controversées — sans crainte d'ingérence extérieure.

Bien entendu, cela ne signifie pas pour autant que les propos tenus pendant les délibérations parlementaires ne sont pas réglementés ou ne devraient pas l'être du tout. Le privilège parlementaire a essentiellement pour effet de conférer au Sénat la compétence exclusive en ce qui a trait à ses délibérations; il incombe ensuite au Sénat de déterminer comment les réglementer. Ainsi, le Sénat peut imposer des limites relativement à ce qui peut être dit pendant les débats, notamment pour maintenir l'ordre et le décorum. En outre, comme on l'a expliqué précédemment, Il peut prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de sénateurs. Il a donc les moyens de faire respecter les restrictions qu'il souhaite imposer aux sénateurs dans le cadre des délibérations de la chambre ou des comités ou en dehors de celles-ci.

De plus, les sénateurs doivent être conscients que le privilège relatif à la liberté de parole se limite aux délibérations parlementaires; il ne s'applique pas aux déclarations faites à l'extérieur de la salle du Sénat ou en dehors des délibérations des comités, ni aux déclarations faites à des journalistes ou publiées sur les médias sociaux.

Votre comité invite également les sénateurs à réfléchir à l'évolution de la société canadienne et à la composition changeante du Sénat.

Certains témoins ont fait remarquer que nous vivons peut-être à une époque où les sensibilités sont plus grandes et où les attentes en matière de conduite sont plus élevées. Parallèlement, nous observons un déclin généralisé de la courtoisie, surtout sur les médias sociaux.

Les sénateurs jouissent d'une certaine souplesse quant à ce qu'ils sont autorisés à se dire les uns aux autres pendant les délibérations et à la manière dont ils le disent, et il doit en être ainsi. Toutefois, la difficulté est de savoir où tracer la ligne entre, d'une part, des propos incisifs et percutants et, d'autre part, des propos déplacés ou intimidants.

Votre comité fait également observer que l'institution du Sénat se transforme. En effet, sa composition est plus diversifiée que jamais — avec une représentation accrue des peuples autochtones et des personnes racisées —, et la parité hommes-femmes a été atteinte. Votre comité souhaite se pencher sur les effets que ces changements dans la composition du Sénat ont eus sur les structures de pouvoir traditionnelles au sein de l'institution. Par exemple, selon ce qu'a appris votre comité, l'atteinte de la parité des sexes n'est peut-être pas suffisante pour changer les relations de pouvoir dans une institution. Votre comité a l'intention de tenir compte de ces dynamiques alors qu'il continue d'examiner les attentes à l'égard des normes de conduite les plus élevées, telles qu'elles sont énoncées dans le Code.

Votre comité tient à préciser qu'il considère indispensable que les sénateurs puissent participer pleinement aux débats et exprimer leurs opinions dans le cadre des travaux parlementaires et en dehors de ceux-ci pour pouvoir accomplir leur rôle. Il reconnaît également que toute tentative de codifier des règles de conduite concernant les propos tenus par les sénateurs — dans les débats ou en privé — requiert un équilibre délicat entre deux nécessités, soit celle de maintenir les

normes de conduite les plus élevées qui soient et celle de protéger la liberté de parole. Même s'il n'a pas terminé sa réflexion, votre comité estime que toute règle de conduite imposée aux sénateurs doit viser à limiter les attaques personnelles (comme le harcèlement, les insultes ou les propos haineux) sans pour autant empêcher les sénateurs d'exprimer des points de vue politiques ou des opinions sur des politiques, même si les idées exprimées sont controversées ou impopulaires.

Ici encore, votre comité pourrait s'inspirer de la Chambre des lords du Royaume-Uni, où le commissaire et le Conduct Committee doivent tenir compte du fait que le principe constitutionnel de la liberté de parole dans les travaux parlementaires – y compris la possibilité pour les parlementaires d'exprimer leurs points de vue sans réserve et en toute franchise – prime sur toute autre considération.

Décisions relatives aux allégations d'inconduite d'un sénateur à l'égard d'un autre sénateur

La nature des règles de conduite imposées aux sénateurs est inextricablement liée à l'identité de l'organe décisionnel qui sera chargé d'interpréter ces règles et de les appliquer dans un contexte donné. C'est la raison pour laquelle votre comité juge qu'il est important, dans le cadre de son étude, de réfléchir soigneusement à l'organe qui devrait rendre les décisions sur les allégations d'inconduite entre sénateurs.

Votre comité a recueilli des témoignages sur différents modèles décisionnels prévoyant divers degrés de participation des pairs. Comme l'ont dit des témoins, un processus de décision entièrement indépendant risquerait de limiter la capacité du Sénat à exercer un contrôle sur ses délibérations. De plus, votre comité craint qu'un tel processus ne tienne pas pleinement compte de la culture de l'institution, ni de sa nature intrinsèquement politique. En revanche, si un processus totalement interne est susceptible d'être bien adapté à la culture de l'institution, il comporte un risque de « pensée de groupe », phénomène qui ferait en sorte qu'on perde de vue la perception du public.

Le processus d'application actuellement prévu par le Code est hybride : d'une part, le CSE, mandataire indépendant, est chargé d'enquêter et d'appliquer le Code dans un contexte factuel précis; d'autre part, votre comité fournit des instructions générales sur l'interprétation du Code et recommande des sanctions ou des

mesures de réparation au Sénat, qui prend la décision définitive. Votre comité reconnaît également l'existence de mécanismes internes pour la résolution des conflits au sein des groupes parlementaires et des caucus.

Un modèle hybride différent a été mis en place à la Chambre des lords du Royaume-Uni. Selon ce modèle, un certain nombre de simples citoyens siègent au Conduct Committee de cette chambre.

Votre comité souhaite en apprendre davantage sur la participation de simples citoyens à un comité parlementaire et sur les perspectives uniques qu'ils peuvent apporter. En même temps, il est d'avis qu'il revient principalement aux sénateurs de se pencher sur la question de leur conduite, surtout à l'égard d'autres sénateurs. En effet, ils sont les mieux placés pour comprendre pleinement la culture du Sénat et la nécessité de préserver l'intégrité fondamentale de l'institution.

Enfin, votre comité souligne que le fait que les sénateurs soient nommés, et non élus, est un facteur supplémentaire à prendre en compte dans l'élaboration de règles de conduite à leur intention. Cet état de choses rend également plus difficile toute comparaison avec les règles de conduite s'appliquant aux élus, car les sénateurs ne seront jamais jugés directement par l'électorat. C'est une raison de plus pour que les sénateurs se donnent comme principe fondamental de respecter les normes les plus élevées de dignité, d'honneur et d'intégrité.

Médias sociaux : prévoir des ajouts au Code ou établir une directrice distincte?

Votre comité examine également s'il faudrait émettre une directive détaillée au sujet de la conduite des sénateurs sur les médias sociaux, et ce, à la lumière des événements entourant la séance du 9 novembre et des témoignages recueillis.

Les principes généraux énoncés aux articles 7.1 et 7.2 du Code s'appliquent déjà à la conduite des sénateurs sur les médias sociaux et, comme on l'a indiqué précédemment, les commentaires d'un sénateur sur les médias sociaux ne sont pas protégés par le privilège parlementaire. Ainsi, il existe des mécanismes pour traiter les cas d'inconduite dans ce contexte.

Votre comité fait également observer que d'autres organismes publics se sont dotés de règles de conduite ou de lignes directrices pour encadrer l'utilisation des médias sociaux. Il entend examiner plus en détail ce que ces organismes ont fait³⁴.

Votre comité a l'intention de réfléchir davantage à la question de savoir s'il faudrait modifier le Code ou plutôt adopter une nouvelle directive pour réglementer davantage la conduite des sénateurs sur les médias sociaux.

Conclusion

Dans la conclusion de sa décision du 5 décembre 2023, la Présidente a expliqué en ces termes l'importance de fixer des attentes élevées en matière de conduite des sénateurs :

Tous les sénateurs veulent ce qu'il y a de mieux pour notre pays. Il en va de même pour les témoins, le personnel, et toutes les personnes avec lesquelles nous sommes en contact. Nous pouvons être en désaccord profond, mais nous devons faire preuve de retenue et de respect. Le travail que nous faisons est important, mais la manière dont nous le faisons l'est tout autant. Réfléchissons à l'évolution du Sénat et à l'orientation que nous souhaitons lui donner, afin que nous puissions continuer à effectuer, ensemble, notre travail essentiel en tant que Chambre respectueuse de second examen attentif, qui renforce notre Parlement et agit dans l'intérêt de tous les Canadiens³⁵.

Les articles 7.1 et 7.2 du code permettent, dans une large mesure, de concrétiser ces aspirations au moyen de règles de conduite contraignantes qui reflètent la volonté du Sénat et de tous les sénateurs de respecter des normes de conduite élevées. Il n'en demeure pas moins que ces règles, comme la plupart des règles, sont imparfaites.

Évaluer le caractère adéquat des articles 7.1 et 7.2 du Code pour gérer les types de comportements que certaines personnes auraient adoptés le 9 novembre, y

³⁴Voir, par exemple, Royaume-Uni, House of Lords Commission, *Social media guidance for members of the House of Lords*, décembre 2023; Ville d'Ottawa, *Code de conduite des membres du Conseil (Règlement n° 2018-400)*.

³⁵*Supra n. 2*, 5 décembre 2023 (Raymonde Gagné), p. 5042.

compris sur les médias sociaux, est une tâche ardue. Votre comité considère qu'il a à peine effleuré les aspects qu'il doit examiner pour pouvoir se prononcer définitivement ou formuler des recommandations. En outre, les questions liées à ce cas de privilège s'inscrivent dans des enjeux plus larges, comme l'utilité du processus d'application du code pour traiter les allégations de conduite inappropriée quand les deux parties sont des sénateurs.

Même si votre comité juge qu'il est prématuré de faire des recommandations à propos d'éventuels changements au Code, il tient à insister sur les mécanismes procéduraux et les dispositions du Code qui existent déjà et qui sont utiles pour traiter les problèmes soulevés dans ce cas de privilège. Cependant, faut-il revoir ces mécanismes ou les compléter? La question reste entière. Alors qu'il poursuit son examen du Code et de son processus d'application, votre comité a la ferme intention de continuer à recueillir de l'information et à réfléchir pour déterminer si, dans ce contexte, les articles 7.1 et 7.2 sont suffisants.

