



SÉNAT
SENATE
CANADA

Le rôle des sénateurs non affiliés

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

L'honorable V. Peter Harder, c.p., *président*

L'honorable Denise Batters, *vice-présidente*

L'honorable Percy E. Downe, *vice-président*

L'honorable Pierrette Ringuette, *vice-présidente*

FÉVRIER 2026



Pour plus d'informations, veuillez nous contacter par :

Courriel : RPRD@sen.parl.gc.ca

Téléphone : 613-402-1942

La poste : Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement
Sénat du Canada, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4

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

Le Sénat est présent sur X : @SenatCA

Suivez le comité à l'aide du mot-clic #RPRD

This report is also available in English.

Table des matières

Membres du comité.....	4
Ordre de renvoi.....	6
Introduction	7
Contexte.....	7
Notions et principes.....	8
A. Sénateurs non affiliés	8
B. Égalité.....	8
Enjeux soulevés par les sénateurs non affiliés	9
A. Égalité.....	9
B. Accès à l'information	11
C. Participation aux travaux en Chambre	13
Pratiques exemplaires	20
Annexe A – Témoins	22

Membres du comité

Les honorables sénateurs et sénatrices

L'honorable V. Peter Harder, c.p., *président*
L'honorable Denise Batters, *vice-présidente*
L'honorable Percy E. Downe, *vice-président*
L'honorable Pierrette Ringuette, *vice-présidente*
L'honorable Sharon Burey
L'honorable Bev Busson
L'honorable Chantal Petitclerc
L'honorable Raymonde Saint-Germain
L'honorable Allister W. Surette
L'honorable David M. Wells
L'honorable Kristopher Wells
L'honorable Judy A. White
L'honorable Suze Youance
L'honorable Hassan Yussuff

Membres d'office du comité :

L'honorable Pierre Moreau, c.p., ou l'honorable Patti LaBoucane-Benson
L'honorable Leo Housakos ou l'honorable Yonah Martin
L'honorable Lucie Moncion ou l'honorable Joan Kingston
L'honorable Flordeliz (Gigi) Osler ou l'honorable Robert Black
L'honorable Brian Francis ou l'honorable Judy A. White

Autres sénateurs ayant participé à l'étude :

L'honorable Charles S. Adler
L'honorable Mohammad Al Zaibak
L'honorable Salma Ataullahjan
L'honorable Réjean Aucoin
L'honorable Michèle Audette
L'honorable Diane Bellemare (jusqu'au 12 octobre 2024)
L'honorable Robert Black
L'honorable Jane Cordy (jusqu'au 18 novembre 2024)
L'honorable Amina Gerba
L'honorable Stephen Greene (jusqu'au 7 décembre 2024)
L'honorable Stan Kutcher
L'honorable Frances Lankin, c.p. (jusqu'au 20 octobre 2024)

L'honorable Tony Loffreda
L'honorable Michael L. MacDonald
L'honorable John M. McNair
L'honorable Marie-Françoise Mégie (jusqu'au 20 septembre 2025)
L'honorable Ratna Omidvar (jusqu'au 4 novembre 2024)
L'honorable Yuen Pau Woo

Recherche et éducation, Bibliothèque du Parlement :

Francois Delisle, analyste
Erin Virgint, analyste
Laura Carter, analyste (jusqu'au 30 mai 2025)

Direction des comités du Sénat :

Céline Ethier, greffière du comité
Maxime Fortin, greffière du comité (jusqu'au 28 janvier 2026)
Adam Thompson, greffier du comité (jusqu'au 12 septembre 2024)
Joëlle Nadeau, greffière principale (jusqu'au 28 janvier 2026)
Madgina Mesidor, greffière législative (jusqu'au 28 janvier 2026)
Chantal Lalonde, greffière à la procédure (jusqu'au 6 janvier 2025)
Lexley Fitzgerald, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat :

Sabryna Lemieux, agente de communications

Ordre de renvoi

Extrait du *Règlement du Sénat du Canada* :

12-7. (2) le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, qui est chargé :

- a) de soumettre au Sénat, de sa propre initiative, des propositions visant la modification du Règlement

Introduction

Du 4 juin 2024 au 10 décembre 2024, le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement (ci-après le comité) a étudié le rôle des sénateurs non affiliés conformément au mandat que lui confère l’alinéa 12-7(2)a) du *Règlement du Sénat du Canada* (ci-après le Règlement). Il s’est penché sur les droits des sénateurs non affiliés, le principe de l’égalité entre les sénateurs et les défis d’ordre pratique qui entravent leur pleine participation aux travaux du Sénat. Il a aussi examiné les usages pertinents à la Chambre des communes du Canada, au Sénat français et à la Chambre des lords britannique qui pourraient faciliter le travail des sénateurs non affiliés.

En tout, le comité a tenu neuf réunions et a entendu 13 témoins. Son étude a été interrompue après huit réunions, auxquelles ont participé 12 témoins, lorsque la première session de la 44^e législature a été prorogée. Le 9 octobre 2025, durant la 45^e législature, le Sénat a renvoyé au comité les documents reçus de même que les témoignages et les travaux accomplis lors de la législature précédente. Le 18 novembre 2025, le comité a convenu de poursuivre son étude, et le 9 décembre 2025, il a entendu son dernier témoin, l’honorable Pierre Moreau, c.p., représentant du gouvernement au Sénat.

Après avoir examiné les témoignages, le Règlement et les usages du Sénat, le comité a déterminé qu’il n’est pas nécessaire de modifier le Règlement pour le moment. Le comité présente des observations tout au long du rapport et met en relief des pratiques exemplaires à prendre en considération à la fin du document.

Contexte

Le comité a entrepris cette étude afin d’évaluer si les sénateurs non affiliés peuvent exercer pleinement leurs fonctions parlementaires depuis que le Sénat a adopté, à la majorité des voix, des modifications au Règlement le 18 mai 2024, lesquelles ont établi l’égalité entre les groupes et les partis reconnus. Une motion du gouvernement a été déposée au Sénat le 21 mai 2024 pour que le comité examine la question, mais elle est demeurée inscrite au Feuilleton et le comité a entamé son étude dans le cadre de son mandat général¹.

Au début de l’étude, en juin 2024, il y avait 95 sénateurs (dont huit sénateurs non affiliés²) et 10 sièges vacants³; au moment de la rédaction du présent rapport, en janvier 2026, il y avait 98 sénateurs (dont trois sénateurs non affiliés⁴) et sept sièges vacants⁵.

¹ Sénat, « Motion n° 167 du gouvernement », *Journaux du Sénat*, 21 mai 2024.

² Ce compte comprend la Présidente du Sénat.

³ Internet Archive Wayback Machine, *Senate of Canada: Senators*, 1^{er} juin 2024 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁴ Ce compte comprend la Présidente du Sénat.

⁵ Sénat du Canada, *Sénateurs*.

Notions et principes

A. Sénateurs non affiliés

Le Règlement ne définit pas la notion de « sénateur non affilié⁶ », mais on y précise qu'un groupe ou parti reconnu doit être formé d'au moins neuf sénateurs⁷.

Aux fins de cette étude, le comité a classé les sénateurs non affiliés en trois catégories :

- les sénateurs qui ont choisi de ne pas être membres d'un groupe ou parti reconnu,
- les sénateurs récemment nommés qui n'ont pas encore décidé s'ils allaient se joindre à un groupe ou parti reconnu⁸,
- les sénateurs qui remplissent certaines fonctions institutionnelles, comme la présidence du Sénat et les membres du Bureau du représentant du gouvernement au Sénat (ci-après le BRG) de la 42^e à la 44^e législature⁹.

Le comité a axé son analyse sur le travail des sénateurs non affiliés qui ont choisi de ne pas se joindre à un groupe ou un parti.

B. Égalité

L'égalité entre tous les membres du Sénat constituait un thème central de l'étude. Ce principe a été interprété comme signifiant que tous les sénateurs doivent être traités de manière égale dans l'exercice de leurs droits et de leurs privilèges parlementaires, et que les règles et les usages du Sénat doivent refléter cette norme.

Les témoignages ont fait ressortir la distinction qui existe entre l'égalité de forme — selon laquelle tous les sénateurs disposent des mêmes droits — et l'égalité de fond, qui s'intéresse à

⁶ Bien que le Règlement ne contienne pas de définition, l'[article 12-1](#) du Règlement précise qu'aux fins de la nomination du Comité de sélection, les sénateurs non affiliés seront traités comme s'ils étaient membres d'un groupe distinct.

⁷ *Règlement du Sénat du Canada*, [Annexe I : Terminologie](#), septembre 2024, mise à jour en novembre 2025.

⁸ Dans la pratique, depuis 2016, la plupart des sénateurs qui ont été nommés à titre indépendant ont choisi de s'affilier dans les mois suivants.

⁹ De la 42^e à la 44^e législature, un usage s'est installé selon lequel les membres du BRG siégeaient à titre de sénateurs non affiliés. Toutefois, [le 24 septembre 2025](#), le Sénat a adopté un ordre sessionnel tendant à considérer les membres du BRG comme formant un groupe parlementaire reconnu tel que défini dans le Règlement, et ce, pour le reste de la session.

la question de savoir si les sénateurs peuvent exercer ces droits, dans les faits, sur un pied d'égalité¹⁰.

Des témoins ont noté que, depuis les modifications apportées au Règlement le 8 mai 2024, le Règlement consacre désormais expressément l'égalité entre les groupes et partis reconnus. Ils ont soutenu que ce cadre fondé sur l'appartenance à un groupe a des conséquences tangibles pour les sénateurs qui ne sont pas membres d'un groupe ou parti reconnu¹¹.

Enjeux soulevés par les sénateurs non affiliés

Le 4 juin 2024, le comité a entendu les témoignages de trois sénateurs non affiliés : l'honorable Patrick Brazeau, l'honorable Mary Jane McCallum¹² et l'honorable Marilou McPhedran, qui ont soulevé des problèmes concernant l'égalité, l'accès à l'information, la participation aux travaux du Sénat, le travail législatif et la participation aux travaux des comités. D'autres témoins — y compris des sénateurs exerçant ou ayant déjà exercé des fonctions officielles, ainsi qu'un expert du milieu universitaire et des représentants d'autres juridictions — ont aussi donné leur point de vue sur ces questions.

Observation : Le comité constate que certaines préoccupations soulevées par les sénateurs non affiliés découlent d'attentes différentes en matière d'égalité procédurale. Bien que tous les sénateurs aient les mêmes droits formels — notamment le droit de présenter des projets de loi d'intérêt public du Sénat et celui de participer à la période des questions — les attentes individuelles en ce qui concerne l'avancement des projets de loi ou les occasions de prendre la parole peuvent ne pas toujours correspondre aux réalités actuelles des pratiques du Sénat.

A. Égalité

Le sénateur Brazeau, la sénatrice McCallum et la sénatrice McPhedran ont soutenu que, bien que tous les sénateurs jouissent en principe du même statut, des mêmes droits et des mêmes privilèges parlementaires, il existe des inégalités dans la procédure qui nuisent à la participation des sénateurs non affiliés¹³. Ils ont insisté sur la nécessité que les sénateurs non affiliés puissent recevoir, en temps utile, de l'information sur l'ordre du jour et le programme des travaux parlementaires en Chambre — y compris l'information sur les nouveaux votes et les changements apportés à l'heure d'ajournement — pour pouvoir participer aux travaux en Chambre sur un pied d'égalité.

¹⁰ Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement (RPRD), *Témoignages*, 4 juin 2024 (l'honorable Marilou McPhedran, sénatrice).

¹¹ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (l'honorable Patrick Brazeau, sénateur; la sénatrice McPhedran).

¹² Le 10 juin 2024, la sénatrice McCallum s'est jointe au caucus conservateur du Sénat.

¹³ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (l'honorable Mary Jane McCallum, sénatrice; le sénateur Brazeau et la sénatrice McPhedran).

Le sénateur Brazeau a affirmé que le statut de sénateur non affilié peut se traduire par un nombre réduit de possibilités d’occuper des fonctions telles que celles de président ou de vice-président de comité, ou encore de siéger à titre de membre d’un comité¹⁴. La sénatrice McCallum et la sénatrice McPhedran ont aussi expliqué que l’affiliation donnait un accès accru aux opportunités de prise de parole — y compris durant la période des questions, la période des questions avec un ministre et les déclarations de sénateurs — ainsi que de meilleures possibilités de faire partie d’un comité¹⁵.

L’honorable Pierre Moreau, c.p., sénateur et représentant du gouvernement au Sénat, a convenu qu’il est plus difficile pour un sénateur non affilié d’avoir du temps de parole, de poser des questions ou de participer aux travaux des comités. Comme l’absence d’affiliation est une option légitime au sein d’un Sénat indépendant, le sénateur Moreau a souligné qu’il ne faut pas que ce choix se fasse aux dépens d’une participation active aux délibérations du Sénat. Le représentant du gouvernement a suggéré qu’il pourrait être nécessaire d’apporter des changements structurels — notamment la garantie d’un nombre déterminé de sièges dans les comités ou l’établissement d’une règle variant en fonction du nombre total de sénateurs non affiliés — pour assurer la stabilité à long terme et l’égalité de tous les sénateurs¹⁶.

Le comité a appris que, par moments, les sénateurs non affiliés doivent s’en remettre à la bienveillance des groupes ou des partis pour obtenir du temps de parole en Chambre. Le sénateur Brazeau a expliqué que les sénateurs non affiliés doivent s’adresser aux leaders ou facilitateurs de cinq groupes et partis différents afin de savoir si l’un d’eux dispose de temps de parole pouvant être partagé¹⁷.

La sénatrice McCallum et la sénatrice McPhedran ont affirmé que, selon leur expérience personnelle, les projets de loi d’intérêt public du Sénat qui sont parrainés par des sénateurs non affiliés progressent plus lentement que ceux présentés par des sénateurs affiliés. Elles ont expliqué que cette situation donne l’impression que les sénateurs ne sont pas traités sur un pied d’égalité, ce qui a un effet négatif sur l’exercice de leurs responsabilités législatives¹⁸.

L’honorable James S. Cowan, c.r., ancien sénateur, et Jonathan Malloy, professeur au Département de sciences politiques de l’Université Carleton, ont fait remarquer que, bien que les sénateurs non affiliés bénéficient des mêmes ressources budgétaires, de bureau et de personnel que leurs homologues affiliés, ils n’ont toutefois pas accès aux ressources humaines et financières offertes aux membres des groupes et partis reconnus¹⁹.

¹⁴ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (le sénateur Brazeau).

¹⁵ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (la sénatrice McCallum et la sénatrice McPhedran).

¹⁶ RPRD, *Témoignages*, 9 décembre 2025 (l’honorable Pierre Moreau, c.p., sénateur, représentant du gouvernement au Sénat).

¹⁷ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (le sénateur Brazeau).

¹⁸ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (la sénatrice McCallum; la sénatrice McPhedran).

¹⁹ RPRD, *Témoignages*, 3 décembre 2024 (l’honorable James S. Cowan, c.r., ancien sénateur); RPRD, *Témoignages*, 26 novembre 2024 (Jonathan Malloy, professeur, Département de sciences politiques, Université Carleton).

Le comité a aussi entendu le point de vue selon lequel, en principe, tous les sénateurs sont traités de manière égale²⁰. Il a toutefois été mentionné que, même si tous les sénateurs disposent des mêmes droits d'assister aux réunions des comités, de présenter des projets de loi et de participer aux délibérations en Chambre, des contraintes pratiques découlent du nombre fixe de sièges disponibles au sein des comités et du temps limité prévu à l'ordre du jour de la Chambre²¹.

Observation : Le comité constate que certains sénateurs font le choix d'être non affiliés et que ce choix peut avoir certaines conséquences et/ou restreindre certaines opportunités. Tout comme le choix de se joindre à un groupe ou parti reconnu comporte certains avantages, le fait de ne pas s'y joindre peut influencer sur les moyens dont disposent les sénateurs pour faire avancer leurs priorités.

Observation : Le comité constate que la situation d'égalité des sénateurs n'est pas statique, mais qu'elle évolue au fil du temps et s'est améliorée à certains égards, comme le montre le fait que tous les sénateurs reçoivent maintenant les notes de la greffière.

Observation : Le comité reconnaît que les sénateurs non affiliés ont souvent besoin de demander à des partis ou des groupes reconnus de leur donner du temps de parole en Chambre ou des sièges au sein des comités. Cette dépendance envers le bon vouloir des groupes et des partis met en lumière une inégalité.

B. Accès à l'information

Le comité a été informé de l'importance du plumitif, un résumé quotidien des travaux prévus qui est fondé sur le *Feuilleton* et *Feuilleton des préavis*. Le Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre (ci-après le BPTC) du Sénat envoie les notes de la greffière par courriel à tous les sénateurs avant chaque séance. Les notes de la greffière ont été décrites comme un outil indispensable pour les sénateurs non affiliés, qui s'y fient pour anticiper le déroulement des travaux à venir²².

Les sénateurs affiliés reçoivent souvent des renseignements plus précis sur les travaux à venir du Sénat par l'intermédiaire du leadership de leur groupe ou parti respectif, y compris des détails sur les motions et les votes de dernière minute. Comme les sénateurs non affiliés n'ont pas accès aux mêmes voies de communication, le comité s'est penché sur les façons dont ils sont mis au courant des travaux du Sénat.

²⁰ RPRD, *Témoignages*, 10 décembre 2024 (l'honorable sénatrice Yonah Martin, leader adjointe de l'opposition au Sénat).

²¹ RPRD, *Témoignages*, 3 décembre 2024 (l'ancien sénateur Cowan); RPRD, *Témoignages*, 10 décembre 2024 (la sénatrice Martin).

²² RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (la sénatrice McCallum).

L'information contenue dans les notes de la greffière a été décrite comme « très limitée²³ » et « vague²⁴ ». L'honorable sénatrice Yonah Martin a recommandé que le BPTC insère dans ces courriels des liens électroniques vers les versions intégrales des motions, des projets de loi et d'autres outils procéduraux comme une solution pour fournir des renseignements plus complets aux sénateurs non affiliés²⁵.

Des témoins ont mentionné que les sénateurs non affiliés ne sont pas invités à participer aux réunions de préparation du plumitif²⁶. Contrairement aux partis et aux groupes reconnus, qui désignent un représentant pour participer directement à ces réunions, les sénateurs non affiliés sont absents lorsque l'on discute des points à l'ordre du jour et que l'on détermine le déroulement des affaires; ils reçoivent plutôt les notes de la greffière avant la séance. Par conséquent, le comité a été informé que les sénateurs non affiliés peuvent avoir de la difficulté à anticiper ou à réagir aux changements ou interventions de dernière minute qui se produisent souvent durant les travaux en Chambre²⁷.

À ce sujet, le sénateur Moreau a expliqué que le personnel du BRG donne quotidiennement aux sénateurs non affiliés des mises à jour détaillées après la réunion matinale de préparation du plumitif, et ce, avant chaque séance. Cela comprend des renseignements allant au-delà de ceux fournis par le BPTC, notamment des indications sur la durée des discours, les ajournements et les votes. Le sénateur Moreau a également affirmé qu'un représentant du BRG participe aux réunions de préparation du plumitif et y présente les affaires soulevées par les sénateurs non affiliés²⁸.

Le sénateur Moreau a fait remarquer que le BRG s'applique à informer les sénateurs non affiliés et les membres de leur personnel des changements de dernière minute apportés à l'ordre du jour du Sénat, mais il a reconnu qu'il n'est pas toujours possible de les joindre à temps. Il a suggéré que cette responsabilité devrait être partagée entre le BRG et les groupes et partis reconnus, en particulier lorsque des changements découlent de l'initiative de ces groupes ou partis²⁹.

Le sénateur Moreau a aussi expliqué que, pour une meilleure communication avec les sénateurs non affiliés, ceux-ci devraient être tenus de désigner, au sein de leur bureau, un point de contact clairement identifié. Un tel point de contact faciliterait l'échange rapide d'information entre la greffière du Sénat, le BRG et les dirigeants des groupes et partis reconnus lorsque des situations urgentes ou imprévues surviennent³⁰. Il a ajouté que, bien qu'il

²³ RPRD, *Témoignages*, 10 décembre 2024 (la sénatrice Martin).

²⁴ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (la sénatrice McCallum).

²⁵ RPRD, *Témoignages*, 10 décembre 2024 (la sénatrice Martin).

²⁶ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (la sénatrice McCallum); RPRD, *Témoignages*, 3 décembre 2024 (l'ancien sénateur Cowan).

²⁷ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (la sénatrice McCallum).

²⁸ RPRD, *Témoignages*, 9 décembre 2025 (le sénateur Moreau).

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

n’y avait que deux sénateurs non affiliés au moment de sa comparution, la circulation de l’information devrait demeurer gérable advenant une augmentation de leur nombre. Le sénateur Moreau a enfin précisé que, si le nombre de sénateurs non affiliés devait atteindre un certain seuil, la mise en place d’un mécanisme centralisé de communication visant à faciliter le partage de l’information avec les sénateurs non affiliés pourrait s’avérer nécessaire³¹.

À titre de comparaison, le comité a appris que la Chambre des communes assigne une greffière à la procédure chargée de faire la liaison avec les députés indépendants et de leur communiquer de l’information sur la procédure, les temps et la durée des interventions, la période des questions et d’autres opportunités de participer aux travaux de la Chambre³².

Observation : Plusieurs des difficultés soulevées par les sénateurs non affiliés découlent des pratiques de communication plutôt que de lacunes dans le Règlement. Étant donné qu’il peut s’avérer difficile de prescrire des modalités de communication par des modifications formelles au Règlement, des améliorations dans ce domaine reposeraient vraisemblablement sur l’adoption de pratiques uniformes plutôt que sur des exigences contraignantes.

Observation : Depuis la 42^e législature, les notes de la greffière ont été mises à la disposition de tous les sénateurs, y compris les sénateurs non affiliés, leur fournissant ainsi des renseignements sur les travaux prévus de la Chambre.

C. Participation aux travaux en Chambre

Des témoins ont indiqué que les sénateurs non affiliés éprouvent des difficultés à obtenir du temps de parole en Chambre, en particulier pour les déclarations de sénateurs, la période des questions et la période des questions avec un ministre³³.

Si certains témoins ont demandé des occasions prévisibles permettant aux sénateurs non affiliés de participer aux travaux de la Chambre — par exemple l’attribution d’un temps réservé hebdomadaire ou mensuel pour leurs affaires³⁴ — des membres du comité reconnaissent que l’obtention de temps de parole constitue un défi plus large qui est commun à l’ensemble du Sénat ainsi qu’aux membres de tous les groupes et partis reconnus³⁵.

³¹ Ibid.

³² RPRD, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2024 (Jeffrey LeBlanc, sous-greffier, Procédure, Chambre des communes).

³³ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (le sénateur Brazeau, la sénatrice McCallum et la sénatrice McPhedran).

³⁴ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (la sénatrice McPhedran et le sénateur Brazeau).

³⁵ RPRD, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2024 (l’honorable Yuen Pau Woo, sénateur); RPRD, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2024 (l’honorable Michèle Audette, sénatrice); RPRD, *Témoignages*, 26 novembre 2024 (l’honorable Pierrette Ringuette, sénatrice); RPRD, *Témoignages*, 25 novembre 2025 (l’honorable Judy A. White, sénatrice).

Déclarations de sénateurs

Les déclarations de sénateurs et les hommages sont régis respectivement par les articles 4-2 et 4-3 du Règlement³⁶. Dans le cadre de l'attribution des déclarations, la présidence se fonde sur des listes qui lui sont fournies par les représentants de chaque groupe et caucus. Les sénateurs non affiliés qui souhaitent faire une déclaration durant cette période peuvent négocier avec les leaders et les facilitateurs, ou avec leurs représentants, pour faire ajouter leur nom à l'une de ces listes. Ils peuvent aussi être reconnus par la présidence.

Certains témoins ont expliqué que les sénateurs non affiliés font face à des délais importants avant de pouvoir faire une déclaration, l'accès au temps de parole étant irrégulier et incertain. Par exemple, le sénateur Brazeau a mentionné qu'il avait dû attendre plusieurs semaines pour faire une déclaration, soulignant que certaines d'entre elles perdent de leur pertinence si elles sont retardées dans le temps³⁷. La sénatrice McCallum a mentionné que, souvent, elle s'était retrouvée « au bas de la liste », mais qu'elle pouvait être appelée à faire une déclaration s'il restait du temps³⁸.

À titre de comparaison, le comité a appris que, durant la 44^e législature, la Chambre des communes permettait à chaque député indépendant ou membre d'un parti non reconnu de faire une déclaration par période de quatre semaines, une intervention par jour de séance étant réservée pour cette catégorie de députés³⁹.

Période des questions

Chaque jour de séance, chaque groupe et parti reconnu soumet une liste au BPTC, et une liste consolidée est préparée à l'avance à l'intention de la présidence⁴⁰. La présidence n'est toutefois pas tenue de suivre cette liste; elle peut reconnaître d'autres sénateurs qui manifestent leur intention de poser une question⁴¹. Le Règlement limite la durée de la période des questions à 30 minutes⁴².

Le sénateur Brazeau et la sénatrice McCallum ont fait remarquer que les sénateurs non affiliés sont souvent placés au bas de la liste de la période des questions, sans savoir s'ils pourront être

³⁶ Sénat, *Règlement du Sénat du Canada*, [articles 4-2 et 4-3](#).

³⁷ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (le sénateur Brazeau).

³⁸ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (la sénatrice McCallum).

³⁹ RPRD, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2024 (M. LeBlanc).

⁴⁰ RPRD, *Témoignages*, 3 décembre 2024 (l'ancien sénateur Cowan).

⁴¹ Sénat du Canada, *Document d'accompagnement du Règlement du Sénat du Canada*, 2024, p. 91.

⁴² Sénat, *Règlement du Sénat du Canada*, [article 4-7](#).

reconnus⁴³. La sénatrice McCallum a toutefois précisé qu’il lui est souvent arrivé de pouvoir poser une question lorsqu’elle a demandé au BPTC de mettre son nom sur la liste⁴⁴.

Le comité a appris que, ces dernières années, les Présidents de la Chambre des communes ont cherché à attribuer aux députés indépendants et aux députés membres d’un parti non reconnu un temps de question proportionnel à leur représentation à la Chambre⁴⁵. Ainsi, durant la 44^e législature, ces députés se partageaient quatre questions par semaine — soit une par jour de séance, sauf le mardi — lesquelles étaient posées après celles des partis reconnus. Cette formule a été établie à la suite de négociations avec les partis reconnus, qui se sont entendus sur la répartition globale des questions et des déclarations. Les députés indépendants et les membres de partis non reconnus négociaient ensuite entre eux la façon de répartir les questions et les déclarations qui leur sont attribuées⁴⁶.

Consentement unanime

Le consentement unanime est un mécanisme procédural qui permet au Sénat de déroger à l’une ou l’autre de ses règles, pourvu que tous les sénateurs y consentent.

Au Sénat, le consentement unanime confère à chaque sénateur — y compris aux sénateurs non affiliés — le pouvoir d’accorder ou de refuser l’autorisation de la Chambre. Les sénateurs non affiliés qui ont comparu ont toutefois exprimé leur réticence à recourir à ce mécanisme. La sénatrice McPhedran et le sénateur Brazeau ont expliqué que le refus du consentement unanime peut entraîner des conséquences négatives sur leur capacité à faire avancer leurs travaux parlementaires⁴⁷.

La sénatrice Martin a souligné que chaque sénateur a le pouvoir de refuser l’autorisation et que, historiquement, ce pouvoir a permis de maintenir l’ensemble des sénateurs sous contrôle en renforçant la « retenue » mutuelle et en les incitant à répondre de leurs actes les uns envers les autres⁴⁸. La possibilité pour tout sénateur de pouvoir refuser son consentement incite la majorité à faire preuve de prudence et à s’abstenir d’exercer ce pouvoir pour passer outre aux préoccupations d’un ou de quelques sénateurs sans affiliation, tout en dissuadant les sénateurs d’utiliser le consentement unanime pour entraver les travaux sans justification⁴⁹.

⁴³ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (le sénateur Brazeau et la sénatrice McCallum).

⁴⁴ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (la sénatrice McCallum). Les temps de parole offerts aux partis non reconnus durant la 45^e législature sont très similaires à ceux observés durant la 44^e législature, à quelques exceptions près.

⁴⁵ RPRD, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2024 (M. LeBlanc).

⁴⁶ RPRD, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2024 (Jean-Philippe Brochu, greffier adjoint, Service de la séance, Chambre des communes).

⁴⁷ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (la sénatrice McPhedran; le sénateur Brazeau).

⁴⁸ RPRD, *Témoignages*, 10 décembre 2024 (la sénatrice Martin).

⁴⁹ Ibid.

Débats et discours

Le comité a appris qu'à la Chambre des communes, des limites de temps s'appliquent aux débats portant sur certains types d'affaires à l'ordre du jour⁵⁰. M. Jean-Philippe Brochu, greffier adjoint, Service de la séance, Chambre des communes, a expliqué que les députés indépendants et les députés membres d'un parti non reconnu « ont rarement l'occasion de participer à certains types de débats, comme ceux sur les motions de l'opposition et les débats d'urgence, car les travaux sont habituellement interrompus avant d'en arriver à leur temps de parole⁵¹». Par conséquent, ces députés ont tendance à concentrer leur participation sur la période de questions et les observations qui suivent les discours de leurs collègues, plutôt que de prononcer eux-mêmes des discours formels⁵².

Observation : En ce qui concerne le Sénat, le comité constate que le Règlement confère à tous les sénateurs le droit de demander à prendre la parole durant les débats. Contrairement à ce qui se fait à la Chambre des communes, le Sénat n'impose généralement pas de limite fixe à la durée de chaque point de l'ordre du jour des débats, à moins qu'une motion n'ait été adoptée à cet égard au sujet d'une affaire du gouvernement⁵³. En l'absence d'une fixation de délais, la durée des débats sur les projets de loi et les motions n'est pas limitée et les sénateurs non affiliés peuvent se lever pour demander la parole sur l'un ou l'autre de ces points avant l'exercice du droit de dernière réplique ou la mise aux voix.

Rôle de la présidence

Le comité a abordé le rôle de la présidence du Sénat dans la protection des droits et des privilèges des sénateurs non affiliés. L'une des fonctions de la présidence sur le plan procédural consiste à reconnaître tout sénateur qui demande la parole en Chambre, y compris durant la période des questions et les déclarations de sénateurs. Bien que la présidence puisse rendre des décisions susceptibles d'appel sur des questions liées aux droits et aux privilèges de tous les sénateurs⁵⁴, M. Malloy a fait remarquer qu'on ne devrait pas lui confier expressément la responsabilité de protéger les droits et les privilèges des sénateurs non affiliés, puisqu'elle doit demeurer neutre sur le plan procédural et ne peut agir en faveur des intérêts de sénateurs en particulier ou de catégories de sénateurs⁵⁵.

À titre de comparaison, M. LeBlanc a expliqué que, durant les débats de la Chambre des communes, la présidence applique l'ordre d'intervention négocié par les partis reconnus au

⁵⁰ Chambre des communes, *InfoProcédure : Durée des débats et temps de parole*.

⁵¹ RPRD, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2024 (M. Brochu). Durant la 44^e législature, les députés indépendants et les députés des partis non reconnus se sont vu attribuer le 49^e rang dans l'ordre de prise de parole à la Chambre des communes, position qui n'était souvent pas atteinte avant la fin des débats en raison des limites de temps applicables.

⁵² RPRD, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2024 (M. LeBlanc; M. Brochu).

⁵³ Sénat, *Notes de procédure : La fixation des délais*.

⁵⁴ RPRD, *Témoignages*, 3 décembre 2024 (l'ancien sénateur Cowan; M. Malloy).

⁵⁵ RPRD, *Témoignages*, 26 novembre 2024 (M. Malloy).

début de la législature⁵⁶. Par ailleurs, les derniers Présidents de la Chambre des communes se sont efforcés d'inviter les députés indépendants à poser des questions dans une mesure relativement proportionnelle à leur représentation à la Chambre⁵⁷.

À la différence du Sénat et de la Chambre des communes, le comité a été informé du « rôle pastoral informel » qu'exerce le vice-président principal de la Chambre des lords britannique à l'égard des membres non affiliés⁵⁸. À ce titre, et en tant que pair non affilié, il rencontre ces derniers « pour discuter de leurs préoccupations ou [de tout] autre⁵⁹ » question que ces derniers souhaiteraient soulever. Il fournit aussi aux pairs non affiliés de l'information sur l'administration de la Chambre des lords, les mesures de sécurité et d'autres communications importantes sur les affaires de la Chambre⁶⁰.

Interventions législatives

Selon l'article 10-2 du Règlement, « [t]out sénateur peut, de plein droit, déposer un projet de loi devant le Sénat⁶¹ ». Le Règlement ne fixe aucune limite au nombre de projets de loi d'intérêt public qu'un sénateur peut déposer.

La sénatrice McCallum a fait remarquer que, bien que tous les sénateurs puissent présenter des projets de loi d'intérêt public du Sénat, ceux parrainés par les sénateurs non affiliés ne reçoivent pas toujours la même attention que les autres lorsque vient le temps d'en délibérer ou de les mettre aux voix. Elle a expliqué qu'en l'absence de représentation des sénateurs non affiliés aux réunions clés entre leaders ou leaders adjoints — où les mesures législatives sont négociées et priorisées — les projets de loi parrainés par ces sénateurs sont souvent mis de côté⁶².

Observation : Le comité constate que tout sénateur peut présenter autant de projets de loi d'intérêt public qu'il le désire, peu importe s'il est affilié ou non.

Observation : Le comité reconnaît que le processus applicable aux projets de loi d'intérêt public du Sénat diffère des règles en vigueur à la Chambre des communes où les parlementaires ne peuvent faire examiner en débat, par session, qu'une seule affaire émanant des députés durant l'heure réservée à cet effet, conformément à l'ordre de priorité établi. Le comité note en outre qu'il n'y a généralement pas de limite de temps fixée à la durée des affaires du Sénat consacrées aux projets de loi, comme c'est le cas à la Chambre des communes. Cette pratique offre une plus

⁵⁶ RPRD, [Témoignages](#), 1^{er} octobre 2024 (M. LeBlanc).

⁵⁷ RPRD, [Témoignages](#), 1^{er} octobre 2024 (M. LeBlanc).

⁵⁸ RPRD, [Témoignages](#), 29 octobre 2024 (John Eric Gardiner, Lord Gardiner de Kimble, Chambre des lords).

⁵⁹ RPRD, [Témoignages](#), 29 octobre 2024 (Lord Gardiner).

⁶⁰ RPRD, [Témoignages](#), 29 octobre 2024 (Lord Gardiner).

⁶¹ Sénat, [Règlement du Sénat du Canada](#), [article 10-2](#).

⁶² RPRD, [Témoignages](#), 4 juin 2024 (la sénatrice McCallum).

grande flexibilité et donne lieu à une participation plus soutenue de la part de l'ensemble des sénateurs, y compris ceux qui ne sont pas affiliés.

Participation aux travaux des comités

Tous les sénateurs, indépendamment de leur affiliation, peuvent assister à la plupart des réunions des comités⁶³ et y participer, même s'ils n'en sont pas membres. Les non-membres ne peuvent cependant ni voter, ni présenter de motions (y compris des amendements aux projets de loi), ni être pris en compte aux fins du quorum⁶⁴, mais ils peuvent poser des questions aux témoins.

Les sénateurs non affiliés ont décrit les difficultés qu'ils éprouvent à se joindre à un comité de leur choix et ont fait état de possibilités limitées d'être nommés à la présidence ou à la vice-présidence d'un comité⁶⁵.

Le sénateur Moreau a expliqué que l'attribution des sièges de comités est déterminée à la suite de négociations entre les directions des groupes et des partis, ce qui laisse peu de marge de manœuvre aux sénateurs non affiliés. Il a suggéré qu'une approche plus uniforme consisterait à établir des fourchettes ou des plafonds de sièges quant au nombre de sièges que chaque groupe ou parti peut occuper au sein des comités, en fonction de sa taille, tout en les limitant afin d'assurer un équilibre. Il a ajouté que de telles fourchettes pourraient permettre la participation de sénateurs non affiliés à un « certain nombre de comités⁶⁶ ». À son avis, cette approche appuierait l'objectif à long terme d'un Sénat indépendant. Le sénateur Moreau a aussi mentionné que la composition des comités devrait refléter l'expression d'une diversité d'idées plutôt que de se fonder strictement sur des considérations numériques, et que l'opposition officielle devrait conserver un certain degré de protection, compte tenu de son mandat électoral⁶⁷.

À titre de comparaison, le comité a appris qu'il est « relativement rare » à la Chambre des communes qu'un député indépendant obtienne ou conserve un siège de comité⁶⁸. M. Brochu a expliqué que tous les députés peuvent assister à la plupart des réunions de comités, à l'exception de celles tenues à huis clos. Les députés indépendants peuvent demander aux comités la permission de prendre la parole et de poser des questions aux témoins. Il a précisé

⁶³ Le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs fait exception : les seules personnes qui peuvent assister et participer à ses réunions à huis clos sont les membres du comité ou, avec l'autorisation du comité, un sénateur qui fait l'objet d'un rapport d'enquête du conseiller sénatorial en éthique examiné par le comité. Voir l'[article 12-27\(2\)](#) du *Règlement du Sénat du Canada*.

⁶⁴ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (Maxime Fortin, greffière adjointe par intérim, Direction des comités, Sénat du Canada).

⁶⁵ RPRD, *Témoignages*, 4 juin 2024 (le sénateur Brazeau, la sénatrice McCallum).

⁶⁶ RPRD, *Témoignages*, 9 décembre 2025 (le sénateur Moreau).

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ RPRD, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2024 (M. LeBlanc).

que, selon cette approche, le privilège parlementaire des députés indépendants n'est pas compromis, car elle ne restreint pas leur accès aux délibérations des comités⁶⁹.

Il convient de noter que, depuis la 41^e législature, les comités permanents de la Chambre des communes adoptent couramment des motions au début de chaque session pour permettre aux députés indépendants de participer à l'étude article par article des projets de loi même s'ils ne sont pas membres de ces comités. Cela permet aux députés indépendants de présenter des amendements et d'en donner une brève explication. Ces motions permettent aux députés indépendants de soumettre les amendements proposés et de les expliquer brièvement; ces motions sont ensuite réputées avoir été présentées lors de l'étude article par article, ce qui permet au comité de les examiner officiellement et de statuer sur chacun d'eux⁷⁰.

À titre de comparaison avec le Sénat, John Eric Gardiner, Lord Gardiner de Kimble, Chambre des lords, a expliqué qu'aucun siège de comité n'est attribué par défaut aux pairs non affiliés. Il a mentionné que les deux principaux partis politiques occupent la plupart des sièges, et qu'en théorie, les pairs non affiliés peuvent présenter une demande pour être membre d'un comité particulier. Lord Gardiner a ajouté que, dans la pratique, les pairs non affiliés sont rarement représentés au sein des comités en raison de leurs engagements professionnels et obligations à remplir en dehors du Parlement qui limitent souvent leur disponibilité⁷¹.

En revanche, le comité a appris qu'au Sénat français, les sénateurs non affiliés se voient garantir une participation aux comités, appelés commissions, puisque tous les sénateurs sont tenus d'y siéger⁷².

Observation : Tout en reconnaissant que les décisions relatives à la composition des comités sont généralement prises par voie de négociation, le comité note que les sénateurs non affiliés peuvent se placer sous l'autorité du leader ou facilitateur d'un des partis ou groupes reconnus pour siéger à titre de membres de certains comités. Tout en tenant compte du nombre limité de sièges de comités et des préférences de l'ensemble des sénateurs, les leaders et les facilitateurs ont la responsabilité de veiller, dans la mesure du possible, à ce que les affectations des sénateurs non affiliés aux comités reflètent leurs préférences exprimées.

Rôle du Bureau du représentant du gouvernement au Sénat

Le comité s'est penché sur le rôle de liaison joué par le BRG pour tenir les sénateurs non affiliés au courant des affaires quotidiennes du Sénat, ainsi que des questions procédurales et non

⁶⁹ RPRD, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2024 (M. Brochu).

⁷⁰ RPRD, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2024 (M. Brochu).

⁷¹ RPRD, *Témoignages*, 29 octobre 2024 (Lord Gardiner).

⁷² RPRD, *Témoignages*, 22 octobre 2024 (Christophe-André Frassa, vice-président, Commission des lois du Sénat français); RPRD, *Témoignages*, 19 novembre 2024 (Jean-Éric Gicquel, professeur en droit constitutionnel et en droit parlementaire, Université de Rennes 1).

procédurales à plus long terme que les leaders et facilitateurs des groupes et des caucus communiquent généralement à leurs membres.

Le sénateur Moreau a indiqué que le BRG est le premier point de contact des nouveaux sénateurs, qui entament souvent leur mandat en tant que sénateurs non affiliés depuis la 42^e législature.

Pour les sénateurs qui choisissent de demeurer non affiliés à long terme, le sénateur Moreau a expliqué que le personnel du BRG maintient des communications régulières au sujet des activités parlementaires, notamment les comparutions des ministres, les hommages, le calendrier législatif du gouvernement et les votes importants⁷³.

Observation : Le comité constate que le BRG joue un rôle important pour veiller à ce que les sénateurs non affiliés reçoivent une information adéquate sur les travaux du Sénat. Le comité reconnaît la nécessité de mettre en place un processus officiel de communication afin d'assurer un partage efficace de l'information.

Pratiques exemplaires

Le comité reconnaît que certaines des questions soulevées dans le cadre de la présente étude ne peuvent être résolues par des modifications au Règlement. Il est plutôt d'avis que l'adoption de certaines pratiques exemplaires pourrait permettre d'assurer le respect des droits et privilèges de tous les sénateurs, y compris des sénateurs non affiliés, tout en favorisant le déroulement efficace des travaux du Sénat. En conséquence, le comité formule les pratiques exemplaires suivantes pour considération :

- Le comité note que le Sénat peut, par un ordre sessionnel, apporter des ajustements procéduraux précis à l'égard de certaines questions touchant les sénateurs non affiliés, afin de faciliter l'exercice de leurs droits.
- Le comité recommande fortement qu'en collaboration avec le BRG, le BPTC élabore une pratique officielle afin de veiller à ce que tous les sénateurs, y compris les sénateurs non affiliés, reçoivent en temps utile une information à jour, complète, égale et cohérente sur les déclarations, les débats, les votes, les projets de loi, les motions et les modifications ajoutés à l'ordre du jour de la Chambre. Les représentants des dirigeants des autres groupes et partis reconnus pourraient participer à l'élaboration de cette pratique.

Le comité demande que cette pratique officielle améliore les mécanismes de communication des changements de dernière minute en offrant une version en ligne du plumeau, mise à jour en temps réel et comprenant des liens vers le texte intégral des

⁷³ RPRD, *Témoignages*, 9 décembre 2025 (le sénateur Moreau).

motions et d'autres instruments de procédure (tels que les interpellations et les pétitions).

Le comité demande que cette pratique officielle soit soumise à son approbation.

- Le comité recommande que l'on examine la possibilité d'offrir un soutien procédural supplémentaire aux sénateurs non affiliés, notamment en affectant du personnel procédural attitré qui serait chargé d'assurer la liaison avec eux dans le cadre de leurs interventions durant la période des questions, la période des questions avec un ministre et les déclarations de sénateurs, en s'inspirant des pratiques en vigueur à la Chambre des communes.
- Le comité souligne l'importance du mentorat, comme l'illustre le rôle du vice-président principal de la Chambre des lords, qui consiste entre autres à orienter les pairs non affiliés, à les diriger vers des responsables clés comme l'huissier du bâton noir, et à leur offrir des conseils sur l'étiquette procédurale, afin qu'ils aient toute l'information dont ils ont besoin pour bien exercer leurs fonctions parlementaires.
- Le comité est d'avis que les groupes et les partis ont le devoir de tenir compte des intérêts des sénateurs non affiliés, conformément aux valeurs de collégialité, de respect et de dignité qui caractérisent la culture institutionnelle du Sénat.
- Le comité encourage le Comité de sélection à explorer un cadre d'attribution des sièges au sein des comités. Ce cadre établirait des fourchettes de sièges pouvant être occupés par chaque groupe ou parti. Il pourrait aussi réserver un nombre précis de sièges aux sénateurs non affiliés.

Annexe A – Témoins

Le mardi 4 juin 2024

L'honorable sénateur Patrick Brazeau

L'honorable sénatrice Mary Jane McCallum

L'honorable sénatrice Marilou McPhedran

Maxime Fortin, greffière adjointe par intérim, Direction des comités (*Sénat du Canada*)

Le mardi 1^{er} octobre 2024

Jean-Philippe Brochu, greffier adjoint, Service de la séance (*Chambre des communes*)

Jeffrey LeBlanc, sous-greffier, Procédure (*Chambre des communes*)

Le mardi 22 octobre 2024

Christophe-André Frassa, vice-président, Commission des lois du Sénat français (*À titre personnel*)

Le mardi 29 octobre 2024

John Eric Gardiner, Lord Gardiner de Kimble, Chambre des lords (*À titre personnel*)

Le mardi 19 novembre 2024

Jean-Éric Gicquel, professeur en droit constitutionnel et en droit parlementaire, Université de Rennes 1 (*À titre personnel*)

Le mardi 26 novembre 2024

Jonathan Malloy, professeur, Département des sciences politiques, Université Carleton (*À titre personnel*)

Le mardi 3 décembre 2024

L'honorable James S. Cowan, c.r., ancien sénateur (*À titre personnel*)

Le mardi 10 décembre 2024

L'honorable sénatrice Yonah Martin, leader adjointe de l'opposition au Sénat

Le mardi 9 décembre 2025

L'honorable sénateur Pierre Moreau, c.p., représentant du gouvernement au Sénat



sencanada.ca

