

SENATE



SÉNAT

CANADA

# JOURNALS OF THE SENATE

# JOURNAUX DU SÉNAT

1st Session, 42nd Parliament  
66 Elizabeth II

1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature  
66 Elizabeth II

N° 114

Tuesday, May 2, 2017

Le mardi 2 mai 2017

2 p.m.

14 heures

The Honourable GEORGE J. FUREY, Speaker

L'honorable GEORGE J. FUREY, Président

The Members convened were:

The Honourable Senators

Andreychuk	Dagenais	Greene	McPhedran	Seidman
Ataullahjan	Dawson	Harder	Mégie	Sinclair
Baker	Day	Hartling	Mercer	Smith
Batters	Dean	Housakos	Mitchell	Stewart Olsen
Bellemare	Downe	Jaffer	Moncion	Tannas
Bernard	Doyle	Joyal	Munson	Tardif
Beyak	Duffy	Lang	Ngo	Tkachuk
Boisvenu	Dupuis	Lankin	Ogilvie	Unger
Boniface	Dyck	Lovelace Nicholas	Oh	Verner
Bovey	Eaton	Maltais	Omidvar	Watt
Brazeau	Eggleton	Manning	Pate	Wells
Campbell	Enverga	Marshall	Petitclerc	Wetston
Carignan	Forest	Martin	Plett	White
Christmas	Fraser	Marwah	Pratte	Woo
Cools	Furey	McCoy	Ringuette	
Cordy	Gagné	McInnis	Runciman	
Cormier	Gold	McIntyre	Saint-Germain	

Les membres présents sont :

Les honorables sénateurs

The Members in attendance to business were:

The Honourable Senators

Andreychuk	Dagenais	Greene	McIntyre	Ringuette
Ataullahjan	Dawson	*Griffin	McPhedran	Runciman
Baker	Day	Harder	Mégie	Saint-Germain
Batters	Dean	Hartling	Mercer	Seidman
Bellemare	Downe	Housakos	Mitchell	Sinclair
Bernard	Doyle	Jaffer	*Mockler	Smith
Beyak	Duffy	Joyal	Moncion	Stewart Olsen
*Black ( <i>Alberta</i> )	Dupuis	Lang	Munson	Tannas
Boisvenu	Dyck	Lankin	*Neufeld	Tardif
Boniface	Eaton	Lovelace Nicholas	Ngo	Tkachuk
Bovey	Eggleton	Maltais	Ogilvie	Unger
Brazeau	Enverga	Manning	Oh	Verner
Campbell	Forest	Marshall	Omidvar	Watt
Carignan	Fraser	Martin	Pate	Wells
Christmas	Furey	Marwah	*Patterson	Wetston
Cools	Gagné	*Massicotte	Petitclerc	White
Cordy	*Galvez	McCoy	Plett	Woo
Cormier	Gold	McInnis	Pratte	

Les membres participant aux travaux sont :

Les honorables sénateurs

The first list records senators present in the Senate Chamber during the course of the sitting.

An asterisk in the second list indicates a senator who, while not present during the sitting, was in attendance to business, as defined in subsections 8(2) and (3) of the [Senators Attendance Policy](#).

La première liste donne les noms des sénateurs présents à la séance dans la salle du Sénat.

Dans la deuxième liste, l'astérisque apposé à côté du nom d'un sénateur signifie que ce sénateur, même s'il n'était pas présent à la séance, participait aux travaux, au sens des paragraphes 8(2) et (3) de la [Politique relative à la présence des sénateurs](#).

**PRAYERS****SENATORS' STATEMENTS**

Some Honourable Senators made statements.

**ROUTINE PROCEEDINGS****Presenting or Tabling Reports from Committees**

The Honourable Senator Ogilvie presented the following:

Tuesday, May 2, 2017

The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology has the honour to present its

**TWELFTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill S-5, An Act to amend the Tobacco Act and the Non-smokers' Health Act and to make consequential amendments to other Acts, has, in obedience to the order of reference of March 9, 2017, examined the said bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Clause 3, page 2:* Replace line 26 with the following:
 

“part of tobacco, including tobacco leaves. It includes papers, tubes and filters in-”.
2. *Clause 36, pages 22 and 23:*
  - (a) On page 22, replace lines 16 and 17 with the following:
 

“**30.5** Subject to the regulations, no manufacturer or retailer shall give or offer to give

    - (a) a vaping product; or
    - (b) a thing that displays a vaping product-related brand element if
      - (i) the thing is associated with young persons,
      - (ii) there are reasonable grounds to believe that the thing could be appealing to young persons, or
      - (iii) the thing is associated with a way of life such as one that includes glamour, recreation, excitement, vitality, risk or daring.”; and
  - (b) on page 23, add the following after line 10:
 

“**30.701** No person shall promote a vaping product or a vaping product-related brand element by means of advertising done in a manner that is contrary to the regulations.”.

**PRIÈRE****DÉCLARATIONS DE SÉNATEURS**

Des honorables sénateurs font des déclarations.

**AFFAIRES COURANTES****Présentation ou dépôt de rapports de comités**

L'honorable sénateur Ogilvie présente ce qui suit :

Le mardi 2 mai 2017

Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a l'honneur de présenter son

**DOUZIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-5, Loi modifiant la Loi sur le tabac, la Loi sur la santé des non-fumeurs et d'autres lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du 9 mars 2017, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes :

1. *Article 3, page 2 :* Remplacer la ligne 28 par ce qui suit :
 

« ment de tabac, y compris des feuilles; y sont assimilés les tubes, papiers et ».
2. *Article 36, pages 22 et 23 :*
  - a) À la page 22, remplacer les lignes 21 et 22 par ce qui suit :
 

« **30.5** Il est interdit au fabricant et au détaillant, sous réserve des règlements, de donner ou d'offrir de donner l'une des choses suivantes :

    - a) un produit de vapotage;
    - b) une chose sur laquelle figure un élément de marque d'un tel produit si, selon le cas :
      - (i) la chose est associée aux jeunes,
      - (ii) il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle pourrait être attrayante pour les jeunes,
      - (iii) elle est associée à une façon de vivre, telle une façon de vivre intégrant notamment du prestige, des loisirs, de l'enthousiasme, de la vitalité, du risque ou de l'audace. »;
  - b) à la page 23, ajouter, après la ligne 13, ce qui suit :
 

« **30.701** Il est interdit de faire la promotion d'un produit de vapotage ou d'un élément de marque d'un tel produit en recourant à de la publicité faite d'une manière non conforme aux règlements. ».

3. *Clause 38, page 24:*
- (a) Replace line 20 with the following:  
 “**30.43 (1)** Subject to subsection (3) and the regulations, no person shall promote a vaping product, in-”; and
- (b) replace line 25 with the following:  
 “**(2)** Subject to subsection (3) and the regulations, no person shall promote a vaping product, including”.
4. *Clause 39, page 26:* Replace line 24 with the following:  
 “**30.43 (1)** Subject to subsection (3) and the regulations, no person shall promote a vaping product, in-”.
5. *Clause 40, page 26:* Replace line 30 with the following:  
 “**after section 30.701:**”.
6. *Clause 44, pages 28 and 29:*
- (a) On page 28,
- (i) add the following after line 17:  
 “**(f.01)** respecting exceptions to the prohibition under section 30.5;”, and
- (ii) add the following after line 22:  
 “**(g.1)** respecting, for the purposes of section 30.701, the advertising of vaping products and vaping product-related brand elements;”, and
- (b) on page 29,
- (i) replace line 3 with the following:  
 “**(f.2)** respecting exceptions to the prohibitions under subsections 30.43(1) and (2);  
**(f.3)** respecting, for the purposes of section 30.45, the”, and
- (ii) replace lines 8 to 10, with the following:  
 “**(6) Paragraph 33(f.2) of the Act is replaced by the following:**  
**(f.2)** respecting exceptions to the prohibitions under subsections 30.43(1) and (2) and, for the purposes of subsection”.
7. *Clause 61, page 39:* Replace line 30 with the following:  
 “or (2), section 30.4 or 30.701 is guilty of an offence and liable on”.
8. *Clause 63, page 40:* Replace line 17 with the following:  
 “(2), 30.47(1) or (2) or 30.48(1) or (2) or section 30.701 or 30.71 is”.
3. *Article 38, page 24 :*
- a) Remplacer la ligne 21 par ce qui suit :  
 « **30.43 (1)** Il est interdit, sous réserve du paragraphe (3) et des règlements, de faire la promotion d’un pro- »;
- b) remplacer la ligne 26 par ce qui suit :  
 « **(2)** Il est interdit, sous réserve du paragraphe (3) et des règlements, de faire la promotion d’un produit de ».
4. *Article 39, page 26 :* Remplacer la ligne 25 par ce qui suit :  
 « **30.43 (1)** Il est interdit, sous réserve du paragraphe (3) et des règlements, de faire la promotion d’un pro- ».
5. *Article 40, page 26 :* Remplacer la ligne 31 par ce qui suit :  
 « **après l’article 30.701, de ce qui suit :** ».
6. *Article 44, pages 28 et 29 :*
- a) À la page 28,
- (i) ajouter, après la ligne 18, ce qui suit :  
 « **f.01** régir les exceptions à l’interdiction prévue à l’article 30.5; »,
- (ii) ajouter, après la ligne 23, ce qui suit :  
 « **g.1** régir, pour l’application de l’article 30.701, la publicité des produits de vapotage ou des éléments de marque de tels produits; »;
- b) à la page 29,
- (i) remplacer la ligne 3 par ce qui suit :  
 « **f.2** régir les exceptions aux interdictions prévues aux paragraphes 30.43(1) et (2);  
**f.3** régir, pour l’application de l’article 30.45, l’emballage »,
- (ii) remplacer les lignes 8 à 10 par ce qui suit :  
 « **(6) L’alinéa 33f.2) de la même loi est remplacé par ce qui suit :**  
**f.2** régir les exceptions aux interdictions prévues aux paragraphes 30.43(1) et (2) et ce qui constitue, pour l’application du pa- ».
7. *Article 61, page 39 :* Remplacer la ligne 35 par ce qui suit :  
 « 30.3(1) ou (2) ou aux articles 30.4 ou 30.701 commet une infraction et ».
8. *Article 63, page 40 :* Remplacer la ligne 19 par ce qui suit :  
 « ou (2) ou 30.48(1) ou (2) ou aux articles 30.701 ou 30.71 commet une ».

9. *New clause 67.1, page 41*: Add the following after line 20:

**“67.1 The Act is amended by adding the following after section 60:**

**PART VII.1**

**Review of the Act**

**60.1 (1)** The Minister must, three years after the day on which this section comes into force and every two years after that, undertake a review of the provisions and operation of this Act.

**(2)** The Minister must, no later than one year after the day on which the review is undertaken, cause a report on the review to be tabled in each House of Parliament.”

10. *Clause 68, page 41*: Add the following after line 24:

**“(3) Schedule 1 to the Act is amended by adding the following after item 1.1:**

Column 1

1.2

Column 2

- menthol (CAS 89-78-1)

- l-menthol (CAS 2216-51-5)

- l-menthone (CAS 14073-97-3)

- menthol

- cloves

Column 3

Tobacco Products

**(4) Subsection (3) comes into force 180 days after Royal Assent.”**

Your committee has also made certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

9. *Nouvel article 67.1, page 41* : Ajouter, après la ligne 20, ce qui suit :

**« 67.1 La même loi est modifiée par adjonction, après l’article 60, de ce qui suit :**

**PARTIE VII.1**

**Examen de la loi**

**60.1 (1)** Trois ans après l’entrée en vigueur du présent article, et tous les deux ans par la suite, le ministre procède à l’examen des dispositions et de l’application de la présente loi.

**(2)** Il fait déposer un rapport sur la question devant les deux chambres du Parlement dans l’année qui suit le début de l’examen. ».

10. *Article 68, page 41* : Ajouter, après la ligne 24, ce qui suit :

**« (3) L’annexe 1 de la même loi est modifiée par adjonction, après l’article 1.1, du texte suivant :**

Colonne 1

1.2

Colonne 2

– menthol (CAS 89-78-1)

– l-menthol (CAS 2216-51-5)

– l-menthone (CAS 14073-97-3)

– menthol

– clous de girofle

Colonne 3

Produits du tabac

**(4) paragraphe (3) entre en vigueur cent quatre-vingts jours après la sanction royale. »**

Votre comité a aussi fait certaines observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

KELVIN KENNETH OGILVIE

*Chair*

**Observations to the Twelfth Report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology (Bill S-5)**

During its study of Bill S-5, which addresses vaping and plain packaging, the committee heard from the vaping industry that their products are primarily intended to help smokers quit using tobacco.

Committee members are concerned that once Bill S-5 is in force and the sale of vaping products with and without nicotine are subject to the provisions in the bill, some people, although well-intentioned but without medical training, will be tempted to provide clinical advice for smoking cessation.

Therefore, the committee requests that the government consider this risk in the development of regulations following the adoption of Bill S-5, in particular, by emphasizing existing provisions that prohibit non-professionals from providing medical advice.

In addition, the committee notes that the implementation of Bill S-5 will rely on very detailed regulations. The committee heard that nicotine is a highly addictive substance and observes a need for rigorous, clear standards which include, but are not limited to, e-liquid ingredients quality standards, nicotine concentration level standards, accurate labelling and oversight; in addition the need for manufacturing standards of vaping devices and their component parts.

Finally, committee members heard testimony that the contraband tobacco trade continues apace in Canada. While the weight of the evidence presented suggests that the adoption of plain packaging would not have a profound effect on the incidence of contraband tobacco in Canada, it was made clear that more needs to be done to combat this illicit trade.

Therefore, the committee urges the government to consider measures to curtail the production of contraband tobacco, including regulations that would restrict the import of substances used primarily in the manufacture of cigarettes — such acetate tow — to licensed manufacturers.

The Honourable Senator Ogilvie moved, seconded by the Honourable Senator Stewart Olsen, that the report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

o o o

The Honourable Senator Andreychuk, Chair of the Standing Committee on Ethics and Conflict of Interest for Senators, presented the second report of the committee, entitled *Consideration of an Inquiry Report from the Senate Ethics Officer*.

*(The report is printed as an appendix at pages 1788-1848.)*

Ordered, That the report be placed on the Orders of the Day for consideration later this day.

**Observations au douzième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (projet de loi S-5)**

Pendant l'étude du projet de loi S-5, qui traite du vapotage et de l'emballage neutre, l'industrie du vapotage a expliqué au comité que ses produits étaient principalement destinés à aider les fumeurs à cesser d'utiliser du tabac.

Les membres du comité craignent que lorsque le projet de loi S-5 sera en vigueur et que la vente des produits de vapotage avec ou sans nicotine sera assujettie aux dispositions du projet de loi, des personnes bien intentionnées, mais sans formation médicale, soient tentées de prodiguer des conseils cliniques pour cesser de fumer.

Par conséquent, le comité demande au gouvernement de tenir compte de ce risque dans l'élaboration des règlements à la suite de l'adoption du projet de loi S-5, notamment en soulignant les dispositions existantes qui interdisent aux non-professionnels de donner des conseils médicaux.

De plus, le comité constate que l'application du projet de loi S-5 nécessitera des règlements très détaillés. Le comité a entendu dans les témoignages que la nicotine est une substance qui crée une forte dépendance et il considère que des normes rigoureuses et claires seront nécessaires, notamment, mais sans s'y limiter, des normes de qualité pour les ingrédients des liquides à vapoter, des normes sur les niveaux de concentration de nicotine, un étiquetage conforme et une surveillance accrue; il faudra aussi des normes de fabrication pour les dispositifs de vapotage et leurs pièces.

Enfin, les membres du comité ont appris que le commerce du tabac de contrebande se poursuit au Canada. Selon la majorité des témoignages recueillis, l'adoption d'un emballage neutre n'aura pas une grande incidence sur le tabac de contrebande au Canada, mais il est clairement ressorti des témoignages qu'il faut en faire plus pour combattre ce commerce illicite.

Par conséquent, le comité exhorte le gouvernement à envisager des mesures pour réduire la production de tabac de contrebande, y compris l'adoption de règlements qui restreindraient l'importation de substances utilisées principalement dans la fabrication des cigarettes — comme le boudin de filasse — aux fabricants titulaires d'une licence.

L'honorable sénateur Ogilvie propose, appuyé par l'honorable sénatrice Stewart Olsen, que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

o o o

L'honorable sénatrice Andreychuk, présidente du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, présente le deuxième rapport du comité, intitulé *Examen d'un rapport d'enquête de la conseillère sénatoriale en éthique*.

*(Le rapport se trouve en annexe, pages 1788 à 1848.)*

Ordonné : Que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude plus tard aujourd'hui.

## Notices of Motions

With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Manning moved, seconded by the Honourable Senator Unger:

That the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans have the power to meet on Tuesday, May 2, 2017, from 5 to 6 p.m., even though the Senate may then be sitting, and that rule 12-18(1) be suspended in relation thereto.

After debate,  
The question being put on the motion, it was adopted.

## DELAYED ANSWERS

The Honourable Senator Harder, P.C., tabled the following:

Response to the oral question asked in the Senate on November 30, 2016 by the Honourable Senator Downe, concerning International Experience Canada.—Sessional Paper No. 1/42-1057S.

Response to the oral question asked in the Senate on December 13, 2016 by the Honourable Senator Boisvenu, concerning rights of victims.—Sessional Paper No. 1/42-1058S.

Response to the oral question asked in the Senate on February 1, 2017 by the Honourable Senator Enverga, concerning family reunification—lottery program.—Sessional Paper No. 1/42-1059S.

Response to the oral question asked in the Senate on February 8, 2017 by the Honourable Senator Eggleton, P.C., concerning forced adoptions.—Sessional Paper No. 1/42-1060S.

Response to the oral question asked in the Senate on February 8, 2017 by the Honourable Senator Dagenais, concerning the mission in Ukraine.—Sessional Paper No. 1/42-1061S.

Response to the oral question asked in the Senate on February 9, 2017 by the Honourable Senator Ngo, concerning Taiwan—international participation.—Sessional Paper No. 1/42-1062S.

Response to the oral question asked in the Senate on February 15, 2017 by the Honourable Senator Boisvenu, concerning parole—complaints from victims of crime.—Sessional Paper No. 1/42-1063S.

Response to the oral question asked in the Senate on February 15, 2017 by the Honourable Senator Boisvenu, concerning parole—complaints from victims of crime.—Sessional Paper No. 1/42-1064S.

Response to the oral question asked in the Senate on February 16, 2017 by the Honourable Senator Carignan, P.C., concerning diafiltered milk.—Sessional Paper No. 1/42-1065S.

## Préavis de motions

Avec le consentement du Sénat,  
L'honorable sénateur Manning propose, appuyé par l'honorable sénatrice Unger,

Que le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans soit autorisé à se réunir le mardi 2 mai 2017, de 17 à 18 heures, même si le Sénat siège à ce moment-là, et que l'application de l'article 12-18(1) du Règlement soit suspendue à cet égard.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.

## RÉPONSES DIFFÉRÉES

L'honorable sénateur Harder, C.P., dépose sur le bureau ce qui suit :

Réponse à la question orale posée au Sénat le 30 novembre 2016 par l'honorable sénateur Downe, concernant le programme Expérience internationale Canada.—Document parlementaire n° 1/42-1057S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 13 décembre 2016 par l'honorable sénateur Boisvenu, concernant les droits des victimes.—Document parlementaire n° 1/42-1058S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 1<sup>er</sup> février 2017 par l'honorable sénateur Enverga, concernant la réunification des familles—le programme de tirage au sort.—Document parlementaire n° 1/42-1059S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 8 février 2017 par l'honorable sénateur Eggleton, C.P., concernant les enfants donnés en adoption sans l'accord de leur mère.—Document parlementaire n° 1/42-1060S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 8 février 2017 par l'honorable sénateur Dagenais, concernant la mission en Ukraine.—Document parlementaire n° 1/42-1061S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 9 février 2017 par l'honorable sénateur Ngo, concernant Taïwan—la participation internationale.—Document parlementaire n° 1/42-1062S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 15 février 2017 par l'honorable sénateur Boisvenu, concernant la libération conditionnelle—les plaintes de victimes d'actes criminels.—Document parlementaire n° 1/42-1063S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 15 février 2017 par l'honorable sénateur Boisvenu, concernant la libération conditionnelle—les plaintes de victimes d'actes criminels.—Document parlementaire n° 1/42-1064S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 16 février 2017 par l'honorable sénateur Carignan, C.P., concernant le lait diafiltré.—Document parlementaire n° 1/42-1065S.

Response to the oral question asked in the Senate on February 28, 2017 by the Honourable Senator Oh, concerning children in immigration detention.—Sessional Paper No. 1/42-1066S.

Response to the oral question asked in the Senate on February 28, 2017 by the Honourable Senator McIntyre, concerning the review of Will Baker's case.—Sessional Paper No. 1/42-1067S.

Response to the oral question asked in the Senate on February 28, 2017 by the Honourable Senator Jaffer, concerning programs and initiatives.—Sessional Paper No. 1/42-1068S.

Response to the oral question asked in the Senate on March 2, 2017 by the Honourable Senator Patterson, concerning the Infrastructure Bank.—Sessional Paper No. 1/42-1069S.

Response to the oral question asked in the Senate on March 2, 2017 by the Honourable Senator Carignan, P.C., concerning the Champlain Bridge.—Sessional Paper No. 1/42-1070S.

Response to the oral question asked in the Senate on March 2, 2017 by the Honourable Senator Carignan, P.C., concerning Montreal—light rail project.—Sessional Paper No. 1/42-1071S.

Response to the oral question asked in the Senate on March 8, 2017 by the Honourable Senator Martin, concerning Nigeria—missing Chibok girls.—Sessional Paper No. 1/42-1072S.

Response to the oral question asked in the Senate on March 28, 2017 by the Honourable Senator Patterson, concerning Arctic fisheries.—Sessional Paper No. 1/42-1073S.

Response to the oral question asked in the Senate on March 29, 2017 by the Honourable Senator Downe, concerning the Confederation Bridge.—Sessional Paper No. 1/42-1074S.

Response to the oral question asked in the Senate on March 30, 2017 by the Honourable Senator Jaffer, concerning the Canada Border Services Agency—detention of refugee children.—Sessional Paper No. 1/42-1075S.

Response to the oral question asked in the Senate on April 5, 2017 by the Honourable Senator Patterson, concerning Nunavut—Carbon Tax.—Sessional Paper No. 1/42-1076S.

o o o

Pursuant to rule 4-10(2), the Honourable Senator Harder, P.C., tabled the following:

Reply to Question No. 25, dated December 14, 2016, appearing on the *Order Paper and Notice Paper* in the name of the Honourable Senator Carignan, P.C., respecting Ministerial Appointments.—Sessional Paper No. 1/42-1077S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 28 février 2017 par l'honorable sénateur Oh, concernant les enfants détenus pour des motifs d'immigration.—Document parlementaire n° 1/42-1066S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 28 février 2017 par l'honorable sénateur McIntyre, concernant l'examen de l'affaire Will Baker.—Document parlementaire n° 1/42-1067S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 28 février 2017 par l'honorable sénatrice Jaffer, concernant les programmes et les initiatives.—Document parlementaire n° 1/42-1068S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 2 mars 2017 par l'honorable sénateur Patterson, concernant la Banque de l'infrastructure.—Document parlementaire n° 1/42-1069S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 2 mars 2017 par l'honorable sénateur Carignan, C.P., concernant le pont Champlain.—Document parlementaire n° 1/42-1070S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 2 mars 2017 par l'honorable sénateur Carignan, C.P., concernant le système de train léger pour la région de Montréal.—Document parlementaire n° 1/42-1071S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 8 mars 2017 par l'honorable sénatrice Martin, concernant le Nigéria—les jeunes filles de Chibok kidnappées.—Document parlementaire n° 1/42-1072S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 28 mars 2017 par l'honorable sénateur Patterson, concernant la pêche dans l'Arctique.—Document parlementaire n° 1/42-1073S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 29 mars 2017 par l'honorable sénateur Downe, concernant le pont de la Confédération.—Document parlementaire n° 1/42-1074S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 30 mars 2017 par l'honorable sénatrice Jaffer, concernant l'Agence des services frontaliers du Canada—la détention d'enfants réfugiés.—Document parlementaire n° 1/42-1075S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 5 avril 2017 par l'honorable sénateur Patterson, concernant le Nunavut—la taxe sur le carbone.—Document parlementaire n° 1/42-1076S.

o o o

Conformément à l'article 4-10(2) du Règlement, l'honorable sénateur Harder, C.P., dépose sur le bureau ce qui suit :

Réponse à la question n° 25, en date du 14 décembre 2016, inscrite au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* au nom de l'honorable sénateur Carignan, C.P., concernant les nominations ministérielles.—Document parlementaire n° 1/42-1077S.



## ORDERS OF THE DAY

Ordered, That Order No. 32 under **OTHER BUSINESS, Reports of Committees - Other**, be brought forward.

Consideration of the second report of the Standing Committee on Ethics and Conflict of Interest for Senators, entitled *Consideration of an Inquiry Report from the Senate Ethics Officer*, presented in the Senate on May 2, 2017.

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Carignan, P.C., that the report be adopted.

After debate,

The Honourable Senator Bellemare moved, seconded by the Honourable Senator Harder, P.C., that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

## GOVERNMENT BUSINESS

### Bills – Third Reading

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Omidvar, seconded by the Honourable Senator Gagné, for the third reading of Bill C-6, An Act to amend the Citizenship Act and to make consequential amendments to another Act, as amended.

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Lang, seconded by the Honourable Senator Martin:

That Bill C-6, as amended, be not now read a third time, but that it be further amended

(a) on page 4,

- (i) in clause 4 (as replaced by decision of the Senate on April 4, 2017), by replacing sub-clause (2) with the following:

**“(2) Subsection 10.1(2) of the Act is replaced with the following:**

**(2) Any court that sentences a person to at least five years of imprisonment for a *terrorism offence* as defined in section 2 of the *Criminal Code* or for a *terrorism offence* as defined in subsection 2(1) of the *National Defence Act* may, in its discretion, make a declaration that the person was so sentenced.”**

- (ii) in clause 5, by replacing line 7 with the following:

**“5 Section 10.3 of the Act is replaced by the following:**

**10.3** A person whose citizenship is revoked under paragraph 10.1(3)(b) becomes a *foreign national* within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*.

## ORDRE DU JOUR

Ordonné : Que l'article n° 32 sous les rubriques **AUTRES AFFAIRES, Rapports de comités - Autres**, soit avancé.

Étude du deuxième rapport du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, intitulé *Examen d'un rapport d'enquête de la conseillère sénatoriale en éthique*, présenté au Sénat le 2 mai 2017.

L'honorable sénatrice Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Carignan, C.P., que le rapport soit adopté.

Après débat,

L'honorable sénatrice Bellemare propose, appuyée par l'honorable sénateur Harder, C.P., que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

## AFFAIRES DU GOUVERNEMENT

### Projets de loi – Troisième lecture

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénatrice Omidvar, appuyée par l'honorable sénatrice Gagné, tendant à la troisième lecture du projet de loi C-6, Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté et une autre loi en conséquence, tel que modifié.

Et sur la motion d'amendement de l'honorable sénateur Lang, appuyé par l'honorable sénatrice Martin,

Que le projet de loi C-6, tel que modifié, ne soit pas maintenant lu une troisième fois, mais qu'il soit modifié :

a) à la page 4 :

- (i) à l'article 4 (tel que remplacé par décision du Sénat le 4 avril 2017), par substitution, au paragraphe (2), de ce qui suit :

**« (2) Le paragraphe 10.1(2) de la même loi est remplacé par ce qui suit :**

**(2) Le tribunal qui impose une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans pour une infraction de terrorisme au sens soit de l'article 2 du *Code criminel* soit du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la défense nationale* peut prendre une déclaration à cet égard. »;**

- (ii) à l'article 5, par substitution, aux lignes 7 et 8, de ce qui suit :

**« 5 L'article 10.3 de la même loi est remplacé par ce qui suit :**

**10.3** La personne dont la citoyenneté est révoquée au titre de l'alinéa 10.1(3)(b) devient un *étranger* au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

**5.01 Section 10.4 of the Act is replaced by the following:**

**10.4 (1)** Subsection 10.1(2) does not operate so as to authorize any declaration that conflicts with any international human rights instrument regarding statelessness to which Canada is signatory.

**(2)** If an instrument referred to in subsection (1) prohibits the deprivation of citizenship that would render a person stateless, a person who claims that subsection 10.1(2) would operate in the manner described in subsection (1) must prove, on a balance of probabilities, their claim.”, and

(iii) by adding after line 13 the following:

**“6.1 Section 10.7 of the Act is replaced by the following:**

**10.7 (1)** An appeal to the Federal Court of Appeal may be made from a judgment under subsection 10.1(1) or section 10.5 only if, in rendering judgment, the judge certifies that a serious question of general importance is involved and states the question.

**(2)** An appeal from a judgment under subsection 10.1(2) lies to the Court Martial Appeal Court in the case of a judgment of a court martial or, in any other case, to the court of appeal of the province in which the judgment is rendered.”;

(b) on page 5, in clause 10,

(i) by replacing lines 14 to 17 with the following:

**“(3) Paragraphs 22(1)(f) and (g) of the Act are replaced by the following:”, and**

(ii) by replacing line 23 with the following:

“or paragraph 10.1(3)(a); or

**(g)** if the person’s citizenship has been revoked under paragraph 10.1(3)(b).”;

(c) on page 8, by replacing clause 26 (as replaced by the decision of the Senate on April 4, 2017) with the following:

**“26 Paragraphs 46(2)(b) and (c) of the Act are replaced by the following:**

**(b)** subsection 10(1) of the *Citizenship Act*; or

**(c)** paragraph 10.1(3)(a) of the *Citizenship Act*.”.

Debate.

**5.01 L’article 10.4 de la même loi est remplacé par ce qui suit :**

**10.4 (1)** Le paragraphe 10.1(2) n’a pas pour effet d’autoriser la prise de déclarations qui vont à l’encontre de tout instrument international portant sur les droits humains relatif à l’apatridie dont le Canada est signataire.

**(2)** Si un instrument visé au paragraphe (1) interdit la privation de citoyenneté rendant une personne apatride, la personne qui allègue que le paragraphe 10.1(2) aurait l’effet visé au paragraphe (1) est tenue d’en faire la preuve selon la prépondérance des probabilités. »,

(iii) par adjonction, après la ligne 14, de ce qui suit :

**« 6.1 L’article 10.7 de la même loi est remplacé par ce qui suit :**

**10.7 (1)** Le jugement rendu au titre du paragraphe 10.1(1) ou de l’article 10.5 n’est susceptible d’appel devant la Cour d’appel fédérale que si le juge certifie que l’affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci.

**(2)** Le jugement rendu au titre du paragraphe 10.1(2) est susceptible d’appel devant la Cour d’appel de la cour martiale s’il a été rendu par une cour martiale ou, dans tous les autres cas, devant la cour d’appel de la province où il a été rendu. »;

b) à la page 5, à l’article 10, par substitution, à la ligne 21, de ce qui suit :

« du paragraphe 10(1) ou de l’alinéa 10.1(3)a);

**g)** si la citoyenneté de la personne a été révoquée au titre de l’alinéa 10.1(3)b). »;

c) à la page 8, par substitution de l’article 26 (tel que remplacé par décision du Sénat le 4 avril 2017), par ce qui suit :

**« 26 Les alinéas 46(2)b) et c) de la même loi sont remplacés par ce qui suit :**

**b)** soit au titre du paragraphe 10(1) de la *Loi sur la citoyenneté*;

**c)** soit au titre de l’alinéa 10.1(3)a) de la *Loi sur la citoyenneté*. ».

Débat.

## QUESTION PERIOD

Pursuant to the order adopted on April 13, 2017, the Senate proceeded to Question Period.

Pursuant to the order adopted on December 10, 2015, the Honourable Ahmed Hussen, P.C., M.P., Minister of Immigration, Refugees and Citizenship, entered the Senate and took part in Question Period.

## GOVERNMENT BUSINESS

### Bills – Third Reading

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Omidvar, seconded by the Honourable Senator Gagné, for the third reading of Bill C-6, An Act to amend the Citizenship Act and to make consequential amendments to another Act, as amended.

And on the motion in amendment of the Honourable Senator Lang, seconded by the Honourable Senator Martin:

That Bill C-6, as amended, be not now read a third time, but that it be further amended

- (a) on page 4,
- (i) in clause 4 (as replaced by decision of the Senate on April 4, 2017), by replacing sub-clause (2) with the following:
- “(2) Subsection 10.1(2) of the Act is replaced with the following:**
- (2) Any court that sentences a person to at least five years of imprisonment for a *terrorism offence* as defined in section 2 of the *Criminal Code* or for a *terrorism offence* as defined in subsection 2(1) of the *National Defence Act* may, in its discretion, make a declaration that the person was so sentenced.”,**
- (ii) in clause 5, by replacing line 7 with the following:

**“5 Section 10.3 of the Act is replaced by the following:**

**10.3** A person whose citizenship is revoked under paragraph 10.1(3)(b) becomes a *foreign national* within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*.

**5.01 Section 10.4 of the Act is replaced by the following:**

**10.4 (1)** Subsection 10.1(2) does not operate so as to authorize any declaration that conflicts with any international human rights instrument regarding statelessness to which Canada is signatory.

## PÉRIODE DES QUESTIONS

Conformément à l'ordre adopté le 13 avril 2017, le Sénat procède à la période des questions.

Conformément à l'ordre adopté le 10 décembre 2015, l'honorable Ahmed Hussen, C.P., député, ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, entre au Sénat et prend part à la période des questions.

## AFFAIRES DU GOUVERNEMENT

### Projets de loi – Troisième lecture

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénatrice Omidvar, appuyée par l'honorable sénatrice Gagné, tendant à la troisième lecture du projet de loi C-6, Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté et une autre loi en conséquence, tel que modifié.

Et sur la motion d'amendement de l'honorable sénateur Lang, appuyé par l'honorable sénatrice Martin,

Que le projet de loi C-6, tel que modifié, ne soit pas maintenant lu une troisième fois, mais qu'il soit modifié :

- a) à la page 4 :
- (i) à l'article 4 (tel que remplacé par décision du Sénat le 4 avril 2017), par substitution, au paragraphe (2), de ce qui suit :
- « (2) Le paragraphe 10.1(2) de la même loi est remplacé par ce qui suit :**
- (2) Le tribunal qui impose une peine d'emprisonnement d'au moins cinq ans pour une infraction de terrorisme au sens soit de l'article 2 du *Code criminel* soit du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la défense nationale* peut prendre une déclaration à cet égard. »;**
- (ii) à l'article 5, par substitution, aux lignes 7 et 8, de ce qui suit :

**« 5 L'article 10.3 de la même loi est remplacé par ce qui suit :**

**10.3** La personne dont la citoyenneté est révoquée au titre de l'alinéa 10.1(3)(b) devient un *étranger* au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

**5.01 L'article 10.4 de la même loi est remplacé par ce qui suit :**

**10.4 (1)** Le paragraphe 10.1(2) n'a pas pour effet d'autoriser la prise de déclarations qui vont à l'encontre de tout instrument international portant sur les droits humains relatif à l'apatridie dont le Canada est signataire.

(2) If an instrument referred to in subsection (1) prohibits the deprivation of citizenship that would render a person stateless, a person who claims that subsection 10.1(2) would operate in the manner described in subsection (1) must prove, on a balance of probabilities, their claim.”, and

(iii) by adding after line 13 the following:

**“6.1 Section 10.7 of the Act is replaced by the following:**

**10.7 (1)** An appeal to the Federal Court of Appeal may be made from a judgment under subsection 10.1(1) or section 10.5 only if, in rendering judgment, the judge certifies that a serious question of general importance is involved and states the question.

**(2)** An appeal from a judgment under subsection 10.1(2) lies to the Court Martial Appeal Court in the case of a judgment of a court martial or, in any other case, to the court of appeal of the province in which the judgment is rendered.”;

(b) on page 5, in clause 10,

(i) by replacing lines 14 to 17 with the following:

**“(3) Paragraphs 22(1)(f) and (g) of the Act are replaced by the following:”, and**

(ii) by replacing line 23 with the following:

“or paragraph 10.1(3)(a); or

**(g)** if the person’s citizenship has been revoked under paragraph 10.1(3)(b).”; and

(c) on page 8, by replacing clause 26 (as replaced by the decision of the Senate on April 4, 2017) with the following:

**“26 Paragraphs 46(2)(b) and (c) of the Act are replaced by the following:**

**(b)** subsection 10(1) of the *Citizenship Act*; or

**(c)** paragraph 10.1(3)(a) of the *Citizenship Act*.”.

(2) Si un instrument visé au paragraphe (1) interdit la privation de citoyenneté rendant une personne apatride, la personne qui allègue que le paragraphe 10.1(2) aurait l’effet visé au paragraphe (1) est tenue d’en faire la preuve selon la prépondérance des probabilités. »,

(iii) par adjonction, après la ligne 14, de ce qui suit :

**« 6.1 L’article 10.7 de la même loi est remplacé par ce qui suit :**

**10.7 (1)** Le jugement rendu au titre du paragraphe 10.1(1) ou de l’article 10.5 n’est susceptible d’appel devant la Cour d’appel fédérale que si le juge certifie que l’affaire soulève une question grave de portée générale et énonce celle-ci.

**(2)** Le jugement rendu au titre du paragraphe 10.1(2) est susceptible d’appel devant la Cour d’appel de la cour martiale s’il a été rendu par une cour martiale ou, dans tous les autres cas, devant la cour d’appel de la province où il a été rendu. »;

b) à la page 5, à l’article 10, par substitution, à la ligne 21, de ce qui suit :

« du paragraphe 10(1) ou de l’alinéa 10.1(3)a);

**g)** si la citoyenneté de la personne a été révoquée au titre de l’alinéa 10.1(3)b). »;

c) à la page 8, par substitution de l’article 26 (tel que remplacé par décision du Sénat le 4 avril 2017), par ce qui suit :

**« 26 Les alinéas 46(2)b) et c) de la même loi sont remplacés par ce qui suit :**

**b)** soit au titre du paragraphe 10(1) de la *Loi sur la citoyenneté*;

**c)** soit au titre de l’alinéa 10.1(3)a) de la *Loi sur la citoyenneté*. ».

After debate,  
The question being put on the motion in amendment, it was  
negativated on the following vote:

Après débat,  
La motion d'amendement, mise aux voix, est rejetée par le vote  
suivant :

## YEAS—POUR

## The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Batters	Doyle	Maltais	Ngo	Tkachuk
Beyak	Eaton	Manning	Ogilvie	Unger
Boisvenu	Enverga	Marshall	Plett	Wells
Carignan	Greene	Martin	Runciman	White—28
Cools	Housakos	McInnis	Seidman	
Dagenais	Lang	McIntyre	Smith	

## NAYS—CONTRE

## The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Bellemare	Day	Gold	McPhedran	Pratte
Bernard	Dean	Harder	Mégie	Ringuette
Boniface	Downe	Hartling	Mercer	Saint-Germain
Bovey	Dupuis	Jaffer	Mitchell	Sinclair
Campbell	Dyck	Joyal	Moncion	Tardif
Christmas	Eggleton	Lankin	Munson	Watt
Cordy	Forest	Lovelace Nicholas	Omidvar	Wetston
Cormier	Fraser	Marwah	Pate	Woo—44
Dawson	Gagné	McCoy	Petitclerc	

## ABSTENTIONS—ABSTENTIONS

## The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Ataullahjan	Oh	Stewart Olsen	Tannas—4
-------------	----	---------------	----------

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Omidvar, seconded by the Honourable Senator Gagné, for the third reading of Bill C-6, An Act to amend the Citizenship Act and to make consequential amendments to another Act, as amended.

The Honourable Senator Martin moved, seconded by the Honourable Senator Smith, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénatrice Omidvar, appuyée par l'honorable sénatrice Gagné, tendant à la troisième lecture du projet de loi C-6, Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté et une autre loi en conséquence, tel que modifié.

L'honorable sénatrice Martin propose, appuyée par l'honorable sénateur Smith, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

## Bills – Reports of Committees

Consideration of the fourteenth report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs (*Bill C-37, An Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act and to make related amendments to other Acts, with amendments*), presented in the Senate on April 13, 2017.

The Honourable Senator Runciman moved, seconded by the Honourable Senator Greene, that the report be adopted.

After debate,  
In amendment, the Honourable Senator White moved, seconded by the Honourable Senator Maltais:

That the fourteenth report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be not now adopted, but that it be amended, in amendment No. 1 by replacing, in the French version of paragraph 1(b), the word “illicites” with the word “désignées”.

After debate,  
The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Runciman, seconded by the Honourable Senator Greene, for the adoption of the fourteenth report, as amended, of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs (*Bill C-37, An Act to amend the Controlled Drugs and Substances Act and to make related amendments to other Acts, with amendments*), presented in the Senate on April 13, 2017.

After debate,  
The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Campbell moved, seconded by the Honourable Senator Pratte, that the bill, as amended, be placed on the Orders of the Day for third reading at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

## Bills – Second Reading

Orders No. 1 and 2 were called and postponed until the next sitting.

## Motions

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Jaffer, seconded by the Honourable Senator Cordy:

That the following Address be presented to His Excellency the Governor General of Canada:

To His Excellency the Right Honourable David Johnston, Chancellor and Principal Companion of the Order of Canada, Chancellor and Commander of the Order of Military Merit, Chancellor and Commander of the Order of Merit of the Police Forces, Governor General and Commander-in-Chief of Canada.

## Projets de loi – Rapports de comités

Étude du quatorzième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (*Projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et apportant des modifications connexes à d'autres lois, avec des amendements*), présenté au Sénat le 13 avril 2017.

L'honorable sénateur Runciman propose, appuyé par l'honorable sénateur Greene, que le rapport soit adopté.

Après débat,  
En amendement, l'honorable sénateur White propose, appuyé par l'honorable sénateur Maltais,

Que le quatorzième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles ne soit pas maintenant adopté, mais qu'il soit modifié à l'amendement n° 1 par substitution, dans la version française de l'alinéa 1b), du mot « illicites » par le mot « désignées ».

Après débat,  
La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Runciman, appuyée par l'honorable sénateur Greene, tendant à l'adoption du quatorzième rapport, tel que modifié, du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles (*Projet de loi C-37, Loi modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et apportant des modifications connexes à d'autres lois, avec des amendements*), présenté au Sénat le 13 avril 2017.

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Campbell propose, appuyé par l'honorable sénateur Pratte, que le projet de loi, tel que modifié, soit inscrit à l'ordre du jour pour la troisième lecture à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

## Projets de loi – Deuxième lecture

Les articles n<sup>os</sup> 1 et 2 sont appelés et différés à la prochaine séance.

## Motions

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénatrice Jaffer, appuyée par l'honorable sénatrice Cordy,

Que l'Adresse, dont le texte suit, soit présentée à Son Excellence le Gouverneur général du Canada :

À Son Excellence le très honorable David Johnston, Chancelier et Compagnon principal de l'Ordre du Canada, Chancelier et Commandeur de l'Ordre du mérite militaire, Chancelier et Commandeur de l'Ordre du mérite des corps policiers, Gouverneur général et Commandant en chef du Canada.

**MAY IT PLEASE YOUR EXCELLENCY:**

We, Her Majesty's most loyal and dutiful subjects, the Senate of Canada in Parliament assembled, beg leave to offer our humble thanks to Your Excellency for the gracious Speech which Your Excellency has addressed to both Houses of Parliament.

After debate,

The Honourable Senator Martin moved, seconded by the Honourable Senator Smith, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

o o o

Order No. 80 was called and postponed until the next sitting.

o o o

The Honourable Senator Harder, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Bellemare:

That, at the end of Question Period on Thursday, May 4, 2017, the Senate resolve itself into a Committee of the Whole in order to receive Mr. Patrick Borbey respecting his appointment as President of the Public Service Commission; and

That the Committee of the Whole report to the Senate no later than one hour after it begins.

The question being put on the motion, it was adopted.

**Inquiries**

Order No. 2 was called and postponed until the next sitting.

**OTHER BUSINESS****Senate Public Bills – Third Reading**

Orders No. 1 to 3 were called and postponed until the next sitting.

o o o

Third reading of Bill S-229, An Act respecting underground infrastructure safety, as amended.

The Honourable Senator Mitchell moved, seconded by the Honourable Senator Campbell, that the bill, as amended, be read for a third time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill, as amended, was then read the third time.

Ordered, That a message be sent to the House of Commons to acquaint that House that the Senate has passed this bill, to which it desires its concurrence.

**QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE :**

Nous, sujets très dévoués et fidèles de Sa Majesté, le Sénat du Canada, assemblé en Parlement, prions respectueusement Votre Excellence d'agréer nos humbles remerciements pour le gracieux discours qu'elle a adressé aux deux Chambres du Parlement.

Après débat,

L'honorable sénatrice Martin propose, appuyée par l'honorable sénateur Smith, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

o o o

L'article n° 80 est appelé et différé à la prochaine séance.

o o o

L'honorable sénateur Harder, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénatrice Bellemare,

Que, à la fin de la période des questions le jeudi 4 mai 2017, le Sénat se constitue en comité plénier afin de recevoir M. Patrick Borbey relativement à sa nomination à la présidence de la Commission de la fonction publique;

Que le comité plénier fasse rapport au Sénat au plus tard une heure après le début de ses travaux.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**Interpellations**

L'article n° 2 est appelé et différé à la prochaine séance.

**AUTRES AFFAIRES****Projets de loi d'intérêt public du Sénat – Troisième lecture**

Les articles n<sup>os</sup> 1 à 3 sont appelés et différés à la prochaine séance.

o o o

Troisième lecture du projet de loi S-229, Loi concernant la sûreté des infrastructures souterraines, tel que modifié.

L'honorable sénateur Mitchell propose, appuyé par l'honorable sénateur Campbell, que le projet de loi, tel que modifié, soit lu pour la troisième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi, tel que modifié, est alors lu pour la troisième fois.

Ordonné : Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'informer que le Sénat a adopté ce projet de loi pour lequel il sollicite son agrément.

### Commons Public Bills – Third Reading

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

### Senate Public Bills – Second Reading

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

o o o

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Patterson, seconded by the Honourable Senator Enverga, for the second reading of Bill S-221, An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Property qualifications of Senators).

After debate,

The Honourable Senator Harder, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Petitclerc, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

o o o

Orders No. 3 to 6 were called and postponed until the next sitting.

### Reports of Committees – Other

Orders No. 1, 3, 5 and 6 were called and postponed until the next sitting.

o o o

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Frum, seconded by the Honourable Senator Beyak, for the adoption of the ninth report (interim) of the Special Senate Committee on Senate Modernization, entitled *Senate Modernization: Moving Forward (Question Period)*, presented in the Senate on October 25, 2016.

After debate,

The Honourable Senator Mercer moved, seconded by the Honourable Senator Eggleton, P.C., that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

o o o

Orders No. 8 to 12, 14 and 15, 17 to 19, 29 and 31 were called and postponed until the next sitting.

### Projets de loi d'intérêt public des Communes – Troisième lecture

L'article n° 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

### Projets de loi d'intérêt public du Sénat – Deuxième lecture

L'article n° 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

o o o

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Patterson, appuyée par l'honorable sénateur Enverga, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-221, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (qualifications des sénateurs en matière de propriété).

Après débat,

L'honorable sénateur Harder, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénatrice Petitclerc, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

o o o

Les articles n<sup>os</sup> 3 à 6 sont appelés et différés à la prochaine séance.

### Rapports de comités – Autres

Les articles n<sup>os</sup> 1, 3, 5 et 6 sont appelés et différés à la prochaine séance.

o o o

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénatrice Frum, appuyée par l'honorable sénatrice Beyak, tendant à l'adoption du neuvième rapport (interim) du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, intitulé *La modernisation du Sénat : Aller de l'avant (période des questions)*, présenté au Sénat le 25 octobre 2016.

Après débat,

L'honorable sénateur Mercer propose, appuyé par l'honorable sénateur Eggleton, C.P., que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

o o o

Les articles n<sup>os</sup> 8 à 12, 14 et 15, 17 à 19, 29 et 31 sont appelés et différés à la prochaine séance.



## Motions

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Bellemare, seconded by the Honourable Senator Enverga:

That the Senate — in order to ensure transparency in the awarding of public funds and foster efficiency in infrastructure projects in the larger context of economic diversification and movement toward a greener economy, all while avoiding undue intervention in the federal-provincial division of powers — encourage the government to make provision in the budget for the creation of the Canadian Infrastructure Oversight and Best Practices Council, made up of experts in infrastructure projects from the provinces and territories, whose principal roles would be to:

1. collect information on federally funded infrastructure projects;
2. study the costs and benefits of federally funded infrastructure projects;
3. identify procurement best practices and of risk sharing;
4. promote these best practices among governments; and
5. promote project managers skills development; and

That a message be sent to the House of Commons to acquaint that House with the above.

The Honourable Senator Martin moved, seconded by the Honourable Senator Smith, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

○ ○ ○

Orders No. 51, 73 and 89 were called and postponed until the next sitting.

○ ○ ○

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Ngo, seconded by the Honourable Senator Cowan:

That the Senate note with concern the escalating and hostile behaviour exhibited by the People's Republic of China in the South China Sea and consequently urge the Government of Canada to encourage all parties involved, and in particular the People's Republic of China, to:

- (a) recognize and uphold the rights of freedom of navigation and overflight as enshrined in customary international law and in the United Nations Convention on the Law of the Sea;
- (b) cease all activities that would complicate or escalate the disputes, such as the construction of artificial islands, land reclamation, and further militarization of the region;

## Motions

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénatrice Bellemare, appuyée par l'honorable sénateur Enverga,

Que le Sénat — dans le but d'assurer la transparence dans l'octroi des deniers publics et de promouvoir l'efficacité des projets d'infrastructures dans le contexte plus large de la diversification de l'économie et des ajustements vers une économie plus verte, tout en évitant une intervention indue dans la répartition des pouvoirs entre le fédéral et les provinces — encourage le gouvernement à prévoir dans le budget la création d'un Conseil canadien de veille sur les infrastructures et de promotion des meilleures pratiques, composé d'experts dans les projets d'infrastructures en provenance des provinces et des territoires, et ayant comme principales missions :

1. de colliger les informations sur les différents projets d'infrastructures financés par le fédéral;
2. d'étudier les coûts et les bénéfices liés aux différents projets d'infrastructures financés par le fédéral;
3. d'identifier les meilleures pratiques d'acquisition au sens large et de partage de risques;
4. de faire la promotion de ces meilleures pratiques auprès des gouvernements;
5. de promouvoir le développement des compétences des gestionnaires de projets;

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'informer de ce qui précède.

L'honorable sénatrice Martin propose, appuyée par l'honorable sénateur Smith, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

○ ○ ○

Les articles n<sup>os</sup> 51, 73 et 89 sont appelés et différés à la prochaine séance.

○ ○ ○

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Ngo, appuyée par l'honorable sénateur Cowan,

Que le Sénat observe avec inquiétude le comportement de plus en plus hostile de la République populaire de Chine dans la mer de Chine méridionale et exhorte par conséquent le gouvernement du Canada à encourager toutes les parties en cause, et en particulier la République populaire de Chine, à :

- a) reconnaître et maintenir la liberté de navigation et de survol garantie par le droit international coutumier et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer;
- b) cesser toutes les activités qui pourraient compliquer ou aggraver les différends, notamment la construction d'îles artificielles, l'extension du territoire terrestre en mer et l'accroissement de la militarisation de la région;

- (c) abide by all previous multilateral efforts to resolve the disputes and commit to the successful implementation of a binding Code of Conduct in the South China Sea;
- (d) commit to finding a peaceful and diplomatic solution to the disputes in line with the provisions of the UN Convention on the Law of the Sea and respect the settlements reached through international arbitration; and
- (e) strengthen efforts to significantly reduce the environmental impacts of the disputes upon the fragile ecosystem of the South China Sea;

That the Senate also urge the Government of Canada to support its regional partners and allies and to take additional steps necessary to de-escalate tensions and restore the peace and stability of the region; and

That a message be sent to the House of Commons to acquaint it with the foregoing.

After debate,

The Honourable Senator Ringuette moved, seconded by the Honourable Senator Lankin, P.C.:

That the question under debate be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade.

The Honourable Senator Martin moved, seconded by the Honourable Senator Smith, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

○ ○ ○

Orders No. 139, 146, 158 and 194 were called and postponed until the next sitting.

## Inquiries

Orders No. 1, 2 and 8 were called and postponed until the next sitting.

○ ○ ○

Resuming debate on the inquiry of the Honourable Senator Tardif, calling the attention of the Senate to the Trans Canada Trail — its history, benefits and the challenges it is faced with as it approaches its 25th anniversary.

After debate,

The Honourable Senator Mercer moved, for the Honourable Senator Day, seconded by the Honourable Senator Tardif, that further debate on the inquiry be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

○ ○ ○

- c) respecter tous les efforts multilatéraux antérieurs visant à régler les différends et s'engager à mettre en œuvre un code de conduite contraignant dans la mer de Chine méridionale;
- d) s'engager à trouver une solution pacifique et diplomatique aux différends qui est conforme aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et respecter les ententes de règlement conclues par la voie de l'arbitrage international;
- e) renforcer les efforts visant à réduire considérablement les impacts environnementaux des différends sur le fragile écosystème de la mer de Chine méridionale;

Que, de plus, le Sénat exhorte le gouvernement du Canada à appuyer ses partenaires et ses alliés régionaux et à prendre les mesures additionnelles qui s'imposent pour désamorcer les tensions et rétablir la paix et la stabilité dans la région;

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,

L'honorable sénatrice Ringuette propose, appuyée par l'honorable sénatrice Lankin, C.P.,

Que l'affaire en discussion soit renvoyée au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international.

L'honorable sénatrice Martin propose, appuyée par l'honorable sénateur Smith, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

○ ○ ○

Les articles n<sup>os</sup> 139, 146, 158 et 194 sont appelés et différés à la prochaine séance.

## Interpellations

Les articles n<sup>os</sup> 1, 2 et 8 sont appelés et différés à la prochaine séance.

○ ○ ○

Reprise du débat sur l'interpellation de l'honorable sénatrice Tardif, attirant l'attention du Sénat sur le Sentier transcanadien — son histoire, ses bienfaits et les défis auxquels ce projet fait face à l'approche du 25<sup>e</sup> anniversaire de son existence.

Après débat,

L'honorable sénateur Mercer propose, au nom de l'honorable sénateur Day, appuyé par l'honorable sénatrice Tardif, que la suite du débat sur l'interpellation soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

○ ○ ○

Orders No. 12 to 14 and 17 to 19 were called and postponed until the next sitting.

o o o

Resuming debate on the inquiry of the Honourable Senator Tardif, calling the attention of the Senate to regional universities and the important role they play in Canada.

After debate,  
The Honourable Senator Christmas moved, seconded by the Honourable Senator Gold, that further debate on the inquiry be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

## ADJOURNMENT

The Honourable Senator Bellemare moved, seconded by the Honourable Senator Harder, P.C.:

That the Senate do now adjourn.

The question being put on the motion, it was adopted.

*(Accordingly, at 8:54 p.m., the Senate was continued until tomorrow at 2 p.m.)*

## DOCUMENTS DEPOSITED WITH THE CLERK OF THE SENATE PURSUANT TO RULE 14-1(7)

Government response, dated April 13, 2017, to the sixth report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, entitled *Dementia in Canada: A National Strategy of Dementia-friendly Communities*, deposited with the Clerk of the Senate on November 15, 2016.—Sessional Paper No. 1/42-1049S.

*(Pursuant to rule 12-24(4), the report and the response were deemed referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology.)*

Summaries of the Corporate Plan for 2016-20 and of the Capital Budget for 2016 of the Canada Development Investment Corporation, pursuant to the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1985, c. F-11, sbs. 125(4).—Sessional Paper No. 1/42-1050.

Summaries of the Corporate Plan for 2017-21 and of the Capital Budget for 2017 of the Canada Development Investment Corporation, pursuant to the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1985, c. F-11, sbs. 125(4).—Sessional Paper No. 1/42-1051.

Report on the administration of the *Canada Petroleum Resources Act* for the year 2016, pursuant to the *Act*, R.S.C. 1985, c. 36 (2nd Supp.), s. 109.—Sessional Paper No. 1/42-1052.

Les articles n<sup>os</sup> 12 à 14 et 17 à 19 sont appelés et différés à la prochaine séance.

o o o

Reprise du débat sur l'interpellation de l'honorable sénatrice Tardif, attirant l'attention du Sénat sur les universités régionales et leur importance pour le Canada.

Après débat,  
L'honorable sénateur Christmas propose, appuyé par l'honorable sénateur Gold, que la suite du débat sur l'interpellation soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

## LEVÉE DE LA SÉANCE

L'honorable sénatrice Bellemare propose, appuyée par l'honorable sénateur Harder, C.P.,

Que la séance soit maintenant levée.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*(En conséquence, à 20 h 54, le Sénat s'ajourne jusqu'à 14 heures demain.)*

## DOCUMENTS DÉPOSÉS AUPRÈS DU GREFFIER DU SÉNAT CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 14-1(7) DU RÈGLEMENT

Réponse du gouvernement, en date du 13 avril 2017, au sixième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, intitulé *La démence au Canada : Une stratégie nationale pour un Canada sensible aux besoins des personnes atteintes de démence*, déposé auprès du greffier du Sénat le 15 novembre 2016.—Document parlementaire n<sup>o</sup> 1/42-1049S.

*(Conformément à l'article 12-24(4) du Règlement, le rapport et la réponse sont renvoyés d'office au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.)*

Sommaires du plan d'entreprise de 2016-2020 ainsi que du budget d'investissement de 2016 de la Corporation de développement des investissements du Canada, conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11, par. 125(4).—Document parlementaire n<sup>o</sup> 1/42-1050.

Sommaires du plan d'entreprise de 2017-2021 ainsi que du budget d'investissement de 2017 de la Corporation de développement des investissements du Canada, conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, ch. F-11, par. 125(4).—Document parlementaire n<sup>o</sup> 1/42-1051.

Rapport sur la mise en oeuvre de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures* pour l'année 2016, conformément à la *Loi*, L.R.C. 1985, ch. 36 (2<sup>e</sup> suppl.), art. 109.—Document parlementaire n<sup>o</sup> 1/42-1052.

Interim Order No. 4 Respecting the Use of Model Aircraft (8110-3-64-4), dated April 24, 2017, pursuant to the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1985, c. A-2, sbs. 6.41(5) and (6).—Sessional Paper No. 1/42-1053.

Supplemental Agreement of the 2012 Canada-Nova Scotia Police Service Agreement, pursuant to the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1985, c. R-10, sbs. 20(5).—Sessional Paper No. 1/42-1054.

Employment Insurance Monitoring and Assessment Report for the fiscal year ended March 31, 2016, pursuant to the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, sbs. 3(3).—Sessional Paper No. 1/42-1055.

Amendment to the Agreement for RCMP policing services (First Nations Community Policing Service) for the province of Alberta, pursuant to the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C. 1985, c. R-10, sbs. 20(5).—Sessional Paper No. 1/42-1056.

Arrêté d'urgence n° 4 visant l'utilisation des modèles réduits d'aéronefs (8110-3-64-4), en date du 24 avril 2017, conformément à la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2, par. 6.41(5) et (6).—Document parlementaire n° 1/42-1053.

Avenant à l'entente sur les services de police de 2012 entre le Canada et la Nouvelle-Écosse, conformément à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-10, par. 20(5).—Document parlementaire n° 1/42-1054.

Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi pour l'exercice terminé le 31 mars 2016, conformément à la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, par. 3(3).—Document parlementaire n° 1/42-1055.

Modification à l'Entente des services de police de la GRC (Service de police communautaire des Premières nations) pour la province de l'Alberta, conformément à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985, ch. R-10, par. 20(5).—Document parlementaire n° 1/42-1056.

---

### **Changes in Membership of Committees Pursuant to Rule 12-5 and to the Order of the Senate of December 7, 2016**

#### **Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples**

The Honourable Senator Martin replaced the Honourable Senator Raine (*May 1, 2017*).

The Honourable Senator Lankin, P.C., replaced the Honourable Senator Mégie (*May 1, 2017*).

#### **Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans**

The Honourable Senator Sinclair replaced the Honourable Senator Pate (*April 18, 2017*).

#### **Standing Senate Committee on Human Rights**

The Honourable Senator Fraser replaced the Honourable Senator Hubley (*May 2, 2017*).

#### **Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs**

The Honourable Senator Frum replaced the Honourable Senator McIntyre (*April 26, 2017*).

#### **Standing Senate Committee on National Finance**

The Honourable Senator Black was removed from the membership of the committee, substitution pending (*May 2, 2017*).

---

### **Modifications de la composition des comités conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 décembre 2016**

#### **Comité sénatorial permanent des peuples autochtones**

L'honorable sénatrice Martin a remplacé l'honorable sénatrice Raine (*le 1<sup>er</sup> mai 2017*).

L'honorable sénatrice Lankin, C.P., a remplacé l'honorable sénatrice Mégie (*le 1<sup>er</sup> mai 2017*).

#### **Comité sénatorial permanent des pêches et des océans**

L'honorable sénateur Sinclair a remplacé l'honorable sénatrice Pate (*le 18 avril 2017*).

#### **Comité sénatorial permanent des droits de la personne**

L'honorable sénatrice Fraser a remplacé l'honorable sénatrice Hubley (*le 2 mai 2017*).

#### **Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles**

L'honorable sénatrice Frum a remplacé l'honorable sénateur McIntyre (*le 26 avril 2017*).

#### **Comité sénatorial permanent des finances nationales**

L'honorable sénateur Black a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 2 mai 2017*).

**Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament**

The Honourable Senator Housakos replaced the Honourable Senator McInnis (*May 2, 2017*).

The Honourable Senator Martin replaced the Honourable Senator Frum (*May 2, 2017*).

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Tkachuk (*May 2, 2017*).

The Honourable Senator Mégie replaced the Honourable Senator Lankin, P.C. (*May 1, 2017*).

**Special Senate Committee on Senate Modernization**

The Honourable Senator Gold replaced the Honourable Senator Lankin, P.C. (*May 1, 2017*).

**Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology**

The Honourable Senator Dagenais replaced the Honourable Senator Neufeld (*May 1, 2017*).

The Honourable Senator Unger replaced the Honourable Senator Raine (*May 1, 2017*).

The Honourable Senator Mégie replaced the Honourable Senator Griffin (*April 18, 2017*).

**Standing Senate Committee on Transport and Communications**

The Honourable Senator Duffy replaced the Honourable Senator Dean (*May 2, 2017*).

The Honourable Senator Dean replaced the Honourable Senator Griffin (*May 1, 2017*).

The Honourable Senator Dagenais replaced the Honourable Senator MacDonald (*April 26, 2017*).

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

L'honorable sénateur Housakos a remplacé l'honorable sénateur McInnis (*le 2 mai 2017*).

L'honorable sénatrice Martin a remplacé l'honorable sénatrice Frum (*le 2 mai 2017*).

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénateur Tkachuk (*le 2 mai 2017*).

L'honorable sénatrice Mégie a remplacé l'honorable sénatrice Lankin, C.P. (*le 1<sup>er</sup> mai 2017*).

**Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat**

L'honorable sénateur Gold a remplacé l'honorable sénatrice Lankin, C.P. (*le 1<sup>er</sup> mai 2017*).

**Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie**

L'honorable sénateur Dagenais a remplacé l'honorable sénateur Neufeld (*le 1<sup>er</sup> mai 2017*).

L'honorable sénatrice Unger a remplacé l'honorable sénatrice Raine (*le 1<sup>er</sup> mai 2017*).

L'honorable sénatrice Mégie a remplacé l'honorable sénatrice Griffin (*le 18 avril 2017*).

**Comité sénatorial permanent des transports et des communications**

L'honorable sénateur Duffy a remplacé l'honorable sénateur Dean (*le 2 mai 2017*).

L'honorable sénateur Dean a remplacé l'honorable sénatrice Griffin (*le 1<sup>er</sup> mai 2017*).

L'honorable sénateur Dagenais a remplacé l'honorable sénateur MacDonald (*le 26 avril 2017*).

APPENDIX  
(see page 1777)

Tuesday, May 2, 2017

The Standing Committee on Ethics and Conflict of Interest for Senators has the honour to present its

## SECOND REPORT

Your committee, which has taken into consideration the Senate Ethics Officer's *Inquiry Report under the Ethics and Conflict of Interest Code for Senators concerning Senator Meredith*, dated March 9, 2017, in accordance with section 49 of the *Ethics and Conflict of Interest Code for Senators*, herewith presents its report.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

A. RAYNELL ANDREYCHUK

*Chair*

ANNEXE  
(voir page 1777)

Le mardi 2 mai 2017

Le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs a l'honneur de présenter son

## DEUXIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a examiné le *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant le sénateur Don Meredith*, daté du 9 mars 2017, de la conseillère sénatoriale en éthique conformément à l'article 49 du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, présente ici son rapport.

Respectueusement soumis,

## Introduction

On March 9, 2017, the Senate Ethics Officer provided to your committee the [Inquiry Report under the Ethics and Conflict of Interest Code for Senators concerning Senator Don Meredith](#) (“Inquiry Report”) in accordance with subsection 48(17) of the [Ethics and Conflict of Interest Code for Senators](#) (“Code”). On the same day, as required by subsection 48(18) of the Code, the chair of the committee caused the Inquiry Report to be deposited with the Clerk of the Senate at which time it became public in accordance with subsection 48(19) of the Code. The Inquiry Report was deposited with the Clerk and not tabled directly in the Senate as it was received late in the afternoon after Tabling of Documents.

On June 18, 2015, Senator Leo Housakos, then Speaker of the Senate, made a request for an inquiry to the Senate Ethics Officer respecting the conduct of Senator Don Meredith. In accordance with the process established by the Code, the Senate Ethics Officer conducted a preliminary review of the matter, and upon finding that an inquiry was warranted, the Senate Ethics Officer conducted an inquiry. Her Inquiry Report, as indicated above, was provided to the committee on March 9, 2017.

In her Inquiry Report, the Senate Ethics Officer concluded that, in 2014 and 2015, Senator Meredith had carried on an improper sexual relationship with a teenager (referred as Ms. M in the Inquiry Report), and had thereby breached section 7.1 of the Code by failing to uphold the highest standards of dignity inherent to the position of senator and acting in a way that reflected adversely on the position of senator and the institution of the Senate.

The role of this committee, in accordance with section 49 of the Code, is to recommend the appropriate remedial measures or sanctions to be imposed on Senator Meredith based on the findings of the Senate Ethics Officer.

The committee membership is composed of five senators, three of whom constitute quorum (subsection 35(2) of the Code). The current members of the committee are: Senator A. Raynell Andreychuk, chair, Senator Serge Joyal, deputy chair, Senator Dennis Patterson, Senator Murray Sinclair and Senator Howard Wetston. The committee would like to note that Senator Patterson, recused himself from, and did not participate in, any of the proceedings in relation to the Inquiry Report. Senator Patterson sent a letter to the committee stating that his participation in the proceedings “could give rise to the appearance of conflict or a question of partiality on [his] part”. His recusal was voluntary and not one contemplated by section 12 or subsection 36(5) of the Code. The committee took note of Senator Patterson’s recusal and proceeded with the consideration of the Inquiry Report with four members.

## The Code – Historical Background

Before the Code was adopted, the conduct of senators was governed by various rules found in legislation and in the [Rules of the Senate](#). Senators were also expected to act in accordance with the “trust and confidence” placed in them when summoned to the Senate and the dignity inherent to the service in public office.

The first *Conflict of Interest Code for Senators*, as it was then entitled, was adopted on May 18, 2005, when the Senate concurred in the [Third Report](#) of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament. The Code in 2005 established “clear standards and a transparent system” to ensure accountability of all senators.

The Code constitutes an exercise of the Senate’s parliamentary privilege to govern its internal affairs and to discipline its members. Both privileges are inherent to the Senate as a legislative and deliberative body and have been explicitly conferred on the Senate by virtue of section 18 of the [Constitution Act, 1867](#) and section 4 of the [Parliament of Canada Act](#).

The Code was adopted following the enactment of *An Act to Amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer)*, S.C. 2004, c. 7. That Act established an independent officer for each House of Parliament with the duties and functions assigned by his or her respective House to govern the conduct of its members. While the Act contemplated the adoption of a code of conduct by each House of Parliament, it did not constitute the enabling authority for such a code – an authority which rests on parliamentary privilege. The Act safeguarded all “powers, privileges, rights and immunities of the Senate or its members” (see [Parliament of Canada Act](#), subsection 20.5(5)).

The introduction of a new Senate ethics regime in 2004 and 2005 was preceded by many years of studies. In this respect, the [Third Report](#) of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, in referring to the Code, stated that “[r]arely has a document been as thoroughly examined and discussed as this Code.”

Since 2005, the Code has been amended on four occasions: 2008, 2012 and twice in 2014 ([Journals of the Senate](#), May 29, 2008, May 1, 2012, April 1 and June 16, 2014). These amendments were aimed each time at improving the provisions of the Code and at reasserting the commitment of the Senate and of each individual senator to the highest standards of conduct. The 2008 amendments strengthened the independence of the Senate Ethics Officer; the 2012 amendments made changes particularly aimed at increasing transparency; the April 2014 amendments established a new enforcement process; and the June 2014 amendments established rules of general conduct.

### **The Process**

This is the first time that your committee has been called upon to consider an inquiry report from the Senate Ethics Officer under the enforcement provisions adopted by the Senate on April 1, 2014, when it concurred in your committee’s [Third Report](#). In that report, the committee recommended amendments to the Code aimed at establishing “a clear, fair and balanced inquiry process” and increasing “the independence of the Senate Ethics Officer.”

The Code establishes a four-step enforcement process when there are reasonable grounds to believe that a senator has not complied with his or her obligations under the Code:

1. The Senate Ethics Officer’s preliminary review (section 47);
2. The Senate Ethics Officer’s inquiry (section 48);



3. The committee study and report (section 49); and
4. The Senate decision (sections 50 and 51).

A preliminary review is either self-initiated by the Senate Ethics Officer or conducted at the request of a senator when there are reasonable grounds to believe that a senator has not complied with his or her obligations under the Code. The purpose of the preliminary review is to decide if an inquiry is warranted to look into the matter more fully in order to determine whether a senator has not complied with his or her Code's obligations. See section 47 of the Code regarding the preliminary review.

The second step of the process is the Senate Ethics Officer's inquiry. The purpose of the inquiry is to determine whether a senator has breached his or her obligations under the Code. At the end of the inquiry, the Senate Ethics Officer must report her findings, reasons and recommendations, if any, to this committee. An inquiry report from the Senate Ethics Officer is also tabled in the Senate for information purposes (section 50 of the Code). See section 48 of the Code regarding the inquiry process.

The third step of the process is your committee's consideration of the Senate Ethics Officer's inquiry report. The role of your committee is to recommend to the Senate the appropriate remedial measures or sanctions to be imposed on a senator, based on the findings of the Senate Ethics Officer that the Senator has breached his or her obligations under the Code. As part of its study, the committee is to provide the senator who is the subject of the inquiry report an opportunity to make representations on any remedial measures the senator has undertaken and on measures or sanctions that should be recommended to the Senate. See section 49 of the Code regarding the committee study.

The fourth and final step of the process consists of the Senate's consideration and disposal of your committee's report and recommendations. The Senate itself exercises final and exclusive authority concerning a breach of the Code and the appropriate remedial measures or sanctions. This constitutes an exercise of the Senate's privilege to discipline its members. As with any other committee report, a report containing your committee's recommended remedial measures and sanctions against a senator may be debated and amended before being disposed of. See section 50 and 51 of the Code and rule 12-30 regarding the process in the Senate.

The Senate Ethics Officer's preliminary review and inquiry must be conducted confidentially and as promptly as circumstances permit (subsections 47(5) and 48(6)). The committee too must act promptly in its consideration of an inquiry report from the Senate Ethics Officer (subsection 49(1)). The [Rules of the Senate](#) also ensure a timely disposal of the report of your committee in the Senate (rule 12-30).

As stated above, your committee's [Third Report](#) of 2014 recommended "a clear, fair and balanced inquiry process." Throughout the enforcement process, a senator whose conduct is under review is to be properly notified at the various steps of the process and on the alleged non-compliance with the Code (subsections 36(4), 47(4) and 48(5) of the Code). The senator must be afforded an opportunity to be heard and make representations at all stages of the

process (subsections 47(7), 48(9) and 49(2) of the Code). In the Senate, the consideration of a report from your committee is also subject to special rules to ensure a timely disposal, but not before the senator who is the subject of the report has had an opportunity to speak to the report (rule 12-30). The senator is also afforded the right of final reply (rule 6-12(1)(d) and subsection 51(2) of the Code).

As part of the amendments made to the Code when your committee's *Third Report* was adopted in April 2014, each senator is required to file a statement of compliance annually confirming that he or she has recently read the Code and that he or she complies with it (subsection 45(1)). It is also expressly stated that "Senators shall respect in all particulars the enforcement process established by the Code" (subsection 44(3)), which includes deference to the Senate Ethics Officer while conducting a preliminary review or an inquiry and to the committee during its study of an inquiry report from the Senate Ethics Officer.

### **Rules of General Conduct**

The Senate Ethics Officer found that Senator Don Meredith's conduct was contrary to section 7.1 of the Code.

Section 7.1 of the Code states the following:

- 7.1 (1) A Senator's conduct shall uphold the highest standards of dignity inherent to the position of Senator.
- (2) A Senator shall refrain from acting in a way that could reflect adversely on the position of Senator or the institution of the Senate.

Section 7.1 was included to the *Conflict of Interest Code for Senators* on June 16, 2014, when the Senate concurred in your Committee's *Fifth Report*. The purpose of this amendment, as the committee explained in the *Fifth Report*, was to "reassert the commitment of the Senate and each Senator to the highest standards of conduct." The Code was also renamed the *Ethics and Conflict of Interest Code for Senators* at the same time.

These new provisions built on the Senate's "power to impose rules and sanctions pertaining to transgressions committed outside [its] chamber[...]" (*Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876, p. 916). Your committee has previously explained that:

These rules of general conduct are applicable to all conduct of a Senator, whether directly related to parliamentary duties and functions or not, which would be contrary to the highest standards of dignity inherent to the position of Senator and/or would reflect adversely on the position of Senator or the institution of the Senate.

See Committee, [DIRECTIVE 2015-02](#), *Rules of General Conduct (section 7.1)*, July 27, 2015.

### **The Committee Study**

As stated earlier, the role of your committee in this process, after receiving the Inquiry Report on March 9, 2017, is to recommend to the Senate the appropriate remedial measures or

sanctions to be imposed on Senator Meredith based on the finding of the Senate Ethics Officer that he breached his obligations under the Code (section 49 of the Code).

Your committee has carefully considered the process followed by the Senate Ethics Officer respecting the preliminary review and inquiry of Senator Meredith's conduct. The committee is satisfied that at all stages of the process, beginning on June 18, 2015, with the request for an inquiry from Senator Housakos, then Speaker of the Senate, followed by the Senate Ethics Officer's preliminary review (June 2015 to May 2016) and inquiry (June 2016 to March 2017) and culminating in her Inquiry Report to your committee on March 9, 2017, the Senate Ethics Officer complied with all procedural and substantive requirements provided in sections 47 and 48 of the Code.

The Senate Ethics Officer's review and inquiry of Senator Meredith's conduct was initiated on June 18, 2015, and completed on March 9, 2017. A period of almost two years may appear long. However, the Inquiry Report referred to a number of complicating factors affecting the process, including the suspension of the process for almost 4 months while the matter was under police investigation, along with other delays related, among other reasons, to Senator Meredith's availabilities. The committee is of the view that the Senate Ethics Officer conducted her preliminary review and inquiry of the matter as promptly as circumstances permitted, in accordance with subsections 47(5) and 48(6) of the Code.

The Code also requires your committee to take into consideration an inquiry report from the Senate Ethics Officer as promptly as circumstances permit (subsection 49(1)). Although the Senate had just adjourned for two weeks when the Inquiry Report was deposited with the Clerk of the Senate on March 9, 2017, your committee nonetheless promptly began its consideration of the Inquiry Report and met formally for the first time on March 22, 2017, during the period of adjournment of the Senate. As part of its consideration of the Senate Ethics Officer's Inquiry Report, the committee must afford the senator who is the subject of the report the opportunity to be heard by the committee (subsection 49(2)). Accordingly, your committee heard from Senator Meredith on April 4, 2017, who was accompanied by counsel, and also permitted the presentation of written submissions.

Subsection 36(2) of the Code requires that the meetings of the committee be held in camera unless the senator who is the subject of the inquiry report makes a request that the meeting be public, in which case the committee may hold its meetings in public. Senator Meredith made no such request and accordingly, the meetings of the committee were held in camera.

In addition to the meetings of March 22 and April 4, 2017, the committee also met on March 29, April 13 and 27, and May 2, 2017. The committee notes that the meetings of March 22 and April 27, 2017, were held while the Senate was adjourned.

#### **a. Remedial Measures and Sanctions**

The Senate has granted your committee a broad mandate with respect to the remedial measures and sanctions it can recommend. Subsection 49(4) of the Code lists possible remedial measures and sanctions your committee may recommend to the Senate. This list is non-exhaustive and the committee may recommend all measures and sanctions the Senate itself can impose on its members under its privilege to discipline its members.

Your committee may also recommend as remedial measures and sanctions matters that would normally fall within the mandate of certain other standing committees. Examples include “the reduction or removal of access to Senate resources” (paragraph 49(4)(c) of the Code) that would, in other circumstances, be within the exclusive mandate of the Standing Committee on Budget, Administration and Internal Economy (rule 12-7(1)), and “the removal of assignments . . . conferred by the Senate” (paragraph 49(4)(d) of the Code), such as committee membership, which is within the mandate of the Committee of Selection (rule 12-2).

Your committee considered all possible remedial measures and sanctions that would have appropriately addressed Senator Meredith’s breaches of the Code. After review and consideration, given the nature, extent and gravity of the findings made by the Senate Ethics Officer, the committee focused its consideration on two possible sanctions: suspension and expulsion.

Both the Code and the [Rules of the Senate](#) contemplate circumstances where the Senate may impose sanctions on its members. As standing orders of the Senate they are not, however, the source of the Senate’s disciplinary authority over its members, but merely a recognition of the existence of this power (see Speaker’s Ruling, *Journals of the Senate*, [October 24, 2013](#)). The Senate’s disciplinary authority over its members, as any other parliamentary privilege, stems from section 18 of the [Constitution Act, 1867](#) and section 4 of the *Parliament of Canada Act*.

Section 18 of the [Constitution Act, 1867](#) authorizes Parliament to define, by legislation, the privileges of both Houses of Parliament and their members provided that they do not exceed those of the U.K. House of Commons in 1867 or at any other time when such legislation is enacted. The Canadian Parliament, through section 4 of the *Parliament of Canada Act*, has claimed all the parliamentary privileges held, enjoyed and exercised by the U.K. House of Commons in 1867 or as enacted from time to time. In 1867, the power of the U.K. House of Commons to suspend and expel one of its members had long been authoritatively established. *Erskine May Parliamentary Practice*, 24th ed., 2011, provides examples of suspensions and expulsions of members of the U.K. House of Commons dating as far back as the 17th century and early 18th century (pp. 198-199), and this privilege has been exercised continuously since then.

In addition, the right to suspend or expel one of its members is an inherent privilege to any legislative body necessary to protect its dignity and efficiency. Bourinot’s *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4th ed., 1916, p. 64 states:

The right of a legislative body to suspend or expel a member for what is sufficient cause in its own judgment is undoubted. Such a power is absolutely necessary to the conservation of the dignity and usefulness of a body.

The power of the Senate to suspend one of its members is authoritatively established and there are precedents where the Senate has suspended its members (*Journals of the Senate*, [February 19, 1998](#), [November 5, 2013](#)).

However, questions have arisen, as to whether the Senate has the right to expel one of its members. Section 31 of the [Constitution Act, 1867](#) provides circumstances where the Senate can disqualify a senator and declare his or her seat vacant. The question is whether these grounds are exhaustive and constitute the only basis upon which the seat of a member of the Senate could be declared vacant. Your committee requested a legal opinion of the Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate respecting this matter. The legal opinion, which has been added as an Appendix to this report, states among other things, that:

- The Senate's parliamentary privileges include all those that are necessarily inherent to the discharge of its deliberative and legislative functions with dignity and efficiency as well as all the privileges held, enjoyed and exercised by the U.K. House of Commons in 1867 and as enacted from time to time (section 18 of the [Constitution Act, 1867](#) and section 4 of the *Parliament of Canada Act*);
- The U.K. House of Commons, in 1867, held, enjoyed and exercised the power to discipline its members and had, under the authority of this privilege, expelled members for centuries;
- The exercise of a parliamentary privilege is of the exclusive domain of the Senate; courts of law cannot review the exercise of a parliamentary privilege once its existence and scope have been authoritatively established;
- Section 31 of the [Constitution Act, 1867](#) lists situations where the Senate may declare a seat vacant by reason of disqualification; this list is not exhaustive;
- The Senate's power to expel a member as an exercise of its disciplinary authority is separate and distinct from its authority to disqualify a senator under section 31 of the [Constitution Act, 1867](#); neither this section nor any other provisions of the Constitution limit the disciplinary authority of the Senate over its members.

After review and consideration, your committee accepts the opinion of the Law Clerk and Parliamentary Counsel.

The power to expel one of its members, while an exceptional and severe sanction that should only be exercised in the rarest of cases of serious misconduct, is absolutely necessary for the Senate to perform its parliamentary functions with efficiency and dignity within its constitutional authority. Should the power of the Senate to declare a seat vacant be limited only to the circumstances contemplated in section 31 of the [Constitution Act, 1867](#), the Senate as an institution could easily be discredited by the presence within the chamber of a senator engaged in egregious conduct not listed in section 31.

#### **b. Senate Ethics Officer's Findings**

The Senate Ethics Officer's Inquiry Report makes findings in relation to two time periods: before June 16, 2014, and after June 16, 2014. This date constitutes the coming into force of section 7.1 of the Code. The Senate Ethics Officer considered that although Senator Meredith's conduct prior to that date could not constitute a breach of section 7.1, it is

nonetheless relevant as to context and demonstrates the existence of an ongoing relationship at the time this section was adopted by the Senate (Inquiry Report, pp. 7 and 27).

The committee concurs in the Senate Ethics Officer's analysis to the effect that the conduct prior June 16, 2014 cannot in itself constitute a breach of section 7.1 of the Code. That said, it is important to note that the power of the Senate to discipline one of its members did not begin in June 2014 when section 7.1 was included to the Code. The Senate has had the power to discipline a senator for conduct that is unbecoming since its constitution in 1867. The June 2014 amendment added these rules to the Code, and included them under the authority of the Senate Ethics Officer.

In respect of Senator Meredith's conduct from February 2013 to June 16, 2014, the Senate Ethics Officer found that he initiated and encouraged a relationship with a teenager, while he knew that she was only 16 years of age at the time. That relationship included sexual interactions on a number of occasions between the teenager and Senator Meredith – some contact of this nature even took place within the parliamentary precinct – and Senator Meredith drew upon the resources of his office to foster that relationship. See Inquiry Report, pp. 27-28.

For the period from June 16, 2014, to May 2015, the Senate Ethics Officer found that Senator Meredith carried on a sexual relationship with the teenager that he had himself initiated and/or encouraged. The Senate Ethics Officer also stated that Senator Meredith drew upon the weight, prestige and notability of the office of senator, and his relative position of power in his official capacities and as a much older adult to "lure or attract" the teenage girl who was in a vulnerable position by virtue of her age. The Senate Ethics Officer further found that Senator Meredith engaged in a pattern of inappropriate behavior that advanced an improper relationship. The ongoing sexual relationship and activities between the teenager and Senator Meredith also included two sexual encounters, one of which included sexual intercourse before the teenager turned 18 years of age, in December 2014. See Inquiry Report, pp. 28-30.

The Senate Ethics Officer found that Senator Meredith's conduct was substantially intermingled with his role as a senator. Senator Meredith brought the power and influence of his office into the relationship, even using Senate resources to foster that relationship. While engaged in this inappropriate sexual relationship and behavior with the teenager, Senator Meredith drew on the resources, weight and authority of his office to promote, assist and advance the interests of the teenager and to attempt to advance those of her family members.

As a result, the Senate Ethics Officer found, in her Inquiry Report, that the conduct of Senator Meredith breached both subsections 7.1(1) and 7.1(2) of the Code because he failed to uphold the highest standards of dignity inherent in the position of senator and acted in a way that could reflect adversely on the position of senator and the institution of the Senate.

### ***c. Senator Meredith's Hearing***

As indicated earlier, the committee must afford the senator who is the subject of an inquiry report the opportunity to be heard by the committee (subsection 49(2) of the Code). Accordingly, Senator Meredith appeared before your committee on April 4, 2017. He was

accompanied and assisted by his counsel. Senator Meredith also submitted character reference letters and other letters of support. Senator Meredith's counsel also filed a submission on the power of the Senate to suspend beyond the end of a parliamentary session.

The committee, having due regard to the fact that Senator Meredith appeared at an in camera meeting of the committee, will not elaborate on the confidential proceedings. The committee gave due consideration to his submissions.

**d. *Appropriate Sanction***

As indicated above, the role of your committee is to recommend the appropriate remedial measures or sanctions based on the findings of the Senate Ethics Officer (subsection 49(4) of the Code).

Your committee has considered all remedial measures and sanctions that could address Senator Meredith's breach of the Code. An appropriate remedial measure or sanction, in this and any circumstance, must take into account:

- the seriousness of the breach and its impact on the Senator's ability to continue to perform his or her parliamentary duties and functions;
- the effect of the breach on other senators and on the respect, dignity and integrity of the Senate as an institution;
- public confidence and trust in the Senate.

The committee did not limit its consideration of the appropriate remedial measures and sanctions to those enumerated in subsection 49(4) of the Code, but sought and considered other measures that could appropriately address Senator Meredith's conduct. The committee, however, eventually focused its consideration on two possible sanctions, suspension and expulsion, having determined that any lesser sanction would be inappropriate under the circumstances.

Senator Meredith's counsel proposed that he be suspended for one to two years without pay, a position that is potentially at odds with parliamentary law and customs. The prorogation or dissolution of Parliament would end the suspension regardless of any time remaining on the suspension.

Senator Meredith's counsel filed a submission arguing that the Senate could order a suspension which would survive the end of the parliamentary session. Counsel relied on rule 15-2(4) and the intersessional authority of your committee to assert that the Senate does have the power to order a suspension that would continue despite the end of the parliamentary session. Rule 15-2(4) provides, among other things, that "[t]o avoid disqualification, a Senator who is on leave of absence or under suspension for more than a full session may attend the Senate once every session ..."

The committee is of the opinion that there are fundamental distinctions between the examples provided by Senator Meredith's counsel and a special order suspending a Senator. Rule 15-

2(4) and the committee's intersessional authority are based on standing orders of the Senate (the [Rules of the Senate](#) and the Code) which, by necessity, apply intersessionally and are carried over from session to session. The *Senate Administrative Rules* constitute another example of such standing orders. The suspension for more than one session contemplated in rule 15-2(4) is based on the underlying status of a senator who has been found guilty of, and sentenced for, an indictable offense. The [Rules of the Senate](#) provide that, in such a circumstance, a senator is to be suspended with such suspension continuing until the conviction is overturned, the senator is discharged or his or her seat is declared vacant (rule 15-5(2)). Such a suspension does not result from a special order of the Senate.

Your committee does not agree that, under the current legal and procedural framework, it could recommend that a senator be suspended for a period greater than the remainder of a parliamentary session. In the present case, your committee did not feel constrained by these limitations as it determined that a suspension in any form is not an appropriate sanction to address Senator Meredith's breach of the Code.

The service of a senator in Parliament is "a public trust" (paragraph 2(2)(a) of the Code). Senator Meredith's Royal Commission appointing him to the Senate, as that of all senators, states "that as well for the [especial trust and confidence](#) We have manifested in you, as for the purpose of obtaining your advice and assistance in all weighty and arduous affairs which may the State and Defence of Canada concern, We have thought fit to summon you to the Senate of Canada" (*Journals of the Senate*, [February 1, 2011](#)).

The Senate, including all of its members, has important deliberative and legislative responsibilities. The Senate is an integral part of the Canadian Parliament which has the responsibility to make "Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada" ([Constitution Act, 1867](#), section 17 and 91 *in limine*). Every sitting, senators' debate and vote on matters that affect all Canadians or broad classes of the population.

As a complementary legislative body of sober second thought, the Senate is particularly concerned by the impact of proposed legislation on minorities, and vulnerable and under-represented persons, which especially includes children. The "confidence and trust in the integrity of Senators and the Senate" (paragraph 1(a) of the Code), as well as the credibility of the institution and that of all senators, must be maintained for the Senate to perform its parliamentary functions with dignity and efficiency.

Senator Meredith failed to uphold the highest standards of dignity inherent in the position of senator and acted in a way that reflected adversely on the position of senator and on the institution of the Senate. The only appropriate sanctions under the circumstances are those that would restore the dignity, reputation and integrity of the position of senator and the institution of the Senate. Senator Meredith's misconduct "affected all Senators and the ability of the Senate to carry out its functions" (subsection 44(1) of the Code).

Your committee has considered carefully the representations made by Senator Meredith before it on April 4, 2017. The committee is of the opinion that Senator Meredith's remorse and acceptance of responsibility are at odds with his conduct since the inappropriate relationship became public. The Inquiry Report of the Senate Ethics Officer also demonstrated that at no time did he take responsibility for his inappropriate behavior and did



not evidence that he realized the impact on Ms. M, senators and the institution of the Senate. Senator Meredith, to the contrary, adopted an indifferent attitude towards the process undertaken by the Senate Ethics Officer and towards his responsibility as a senator and to the Senate as an institution. Senator Meredith only acknowledged his moral failings when a finding that a breach of the rules of general conduct had been found by the Senate Ethics Officer.

Your committee is troubled by the fact that, on numerous occasions, the Senate Ethics Officer came to the conclusion that Senator Meredith was not credible in his testimony. In her Inquiry Report, the Senate Ethics Officer made findings that were incompatible with the evidence provided by Senator Meredith. These findings suggest behavior that is inconsistent with a repentant senator who accepts responsibility for his actions and acknowledges the harm he has inflicted on the institution and on others.

The findings of the Senate Ethics Officer in relation to Senator Meredith's conduct constitutes, in the eyes of the committee, one of the most egregious breaches in the context of the role of senators, the status and role of the Senate, and the public stature claimed by Senator Meredith.

The Senate Ethics Officer found that on several occasions Senator Meredith engaged in sexual interactions with a teenage girl. That included masturbation over Skype, sexual touching, sexual innuendo and consensual sexual intercourse before and after the person had reached the age of 18. All of this occurred at a time when Senator Meredith was much older than Ms. M and was publicly portraying himself inside and outside the Senate as an advocate for youth.

Senator Meredith's conduct was ongoing as the Senate was considering your committee's [Fifth Report](#), which led to amendments to the Code to include the rules of general conduct he has breached. Prior amendments to the Code also required all senators to file with the Senate Ethics Officer an annual statement of compliance attesting that they have read the Code and that they are complying with it. Senator Meredith should have realized that his conduct was contrary to the rules of general conduct. Nevertheless, Senator Meredith's misconduct continued after June 2014 and even intensified thereafter.

Senators must accept the fact that they are recipients of the public's trust. Because senators are appointed, and not elected, the public imposes on the Senate and senators a considerable degree of responsibility and faith that senators will do the right thing. The public needs to be able to believe that senators will protect the interests not only of the many regions of the country, but that all senators will also protect the weak, the voiceless and the vulnerable from the personal and parochial interests of the powerful. While the public would undoubtedly be willing to accept that senators are only human, they would still expect senators to be the best persons that senators could be. It is a remarkably challenging undertaking that senators must be willing to accept. To fail to uphold this undertaking is to damage that faith and trust.

This is not only true of the behaviour in the Senate Chamber, but it is also true of the behaviour in public and even, in private. All persons are entitled to a degree of freedom from scrutiny of their private behavior. However, when such behaviour and the role of senator

become intertwined, the protection of a senator's private life from scrutiny is lessened. This is the case here.

Your committee has considered the nature and circumstances of the breach of the Code in its assessment of the appropriate sanctions. Senator Meredith was engaged in an ongoing inappropriate sexual relationship with a teenager over a continuous period of time. Such unacceptable behavior is at odds with contemporary norms of conduct. Senator Meredith's failings did not involve an isolated incident. The inappropriate relationship, initiated and encouraged by Senator Meredith, lasted over a continuous period of time.

The committee does not consider that a suspension without pay would be appropriate under the circumstances. The committee believes that a suspension could be an appropriate sanction only when the absence of a senator for a period of time would restore the integrity and dignity of the institution, and if the senator would still be able, following the suspension, to serve as a member of the Senate. However, this is not such a case.

In Senator Meredith's case, he did not take responsibility for his unacceptable conduct as a senator during the two year relationship, nor did he do so during the process conducted by the Senate Ethics Officer. Senator Meredith maintained before the Senate Ethics Officer that this matter was personal. Only when the Inquiry Report was released did he characterize his conduct as "moral failings." He did not however acknowledge that his actions were a failure of his duties as a senator or that he failed to uphold the dignity and public trust bestowed on him. The committee could have considered suspension as appropriate had he taken immediate action to repair the prejudice his breach of the Code has caused, but after due consideration, the committee rejected this option as Senator Meredith had taken no steps towards restoration. A suspension would reinstate only temporarily the Senate's dignity and integrity, which would be again compromised when Senator Meredith would resume his seat as a senator.

Sanctions other than expulsion were also considered by the committee. However, the committee could only consider remedies or sanctions that would be proportionate to the breach of the rules of conduct by Senator Meredith and that would repair the prejudice caused to the institution of the Senate and to all senators.

Senator Meredith's conduct has compromised his ability to continue to serve as a member of the Senate. Senator Meredith has shown a serious lapse in judgement which undermined "the especial trust and confidence" placed on him when he was summoned to the Senate. He has abused his privileged position of authority and trust by engaging in behaviour that is incompatible with his office. He has brought disrepute to himself and to the institution. Your committee is of the opinion that Senator Meredith's misconduct has demonstrated that he is unfit to serve as a senator. His presence in the chamber would in itself discredit the institution. No lesser sanction than expulsion would repair the harm he has done to the Senate.

Bourinot's *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4th ed., 1916, p. 65, states that "[e]xpulsion from parliament ... has been reserved for flagrant cases of misconduct, such as would render the person disciplined unfit to sit in parliament or whose continued membership would be a discredit to the house." The committee believes that this is such a case.

The committee, having considered this matter, can make only one recommendation: that Senator Meredith be expelled from the Senate.

#### **RECOMMENDATIONS**

Therefore, your committee recommends:

That Senator Don Meredith be expelled from the Senate and that his seat be declared vacant;

That, notwithstanding the *Senate Administrative Rules*, ch. 4:04, sections 3 to 9, the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration be authorized to determine the resources, if any, to be made available to Senator Meredith as a departing senator.



## M E M O R A N D U M

---

**From:** Michel Patrice, Law Clerk and Parliamentary Counsel and Chief Parliamentary Precinct Services Officer  
**Date:** March 27, 2017  
**Subject:** Legal opinion on the powers of the Senate to expel a Senator

---

### ISSUE

This opinion addresses the question of whether the Senate has the power to expel one of its members.

In order to arrive at a conclusion, the following questions are addressed below:

What are the sources and the scope of the Senate's parliamentary privileges?

Is the disciplinary power over members a recognized privilege in the U.K. House of Commons in 1867?

Has this disciplinary power been conferred on the Canadian Houses of Parliament?

Does section 31 of the *Constitution Act, 1867* limit the privileges of the Senate?

Is the list in section 31 exhaustive and does it preclude the power of the Senate to declare a seat vacant on other grounds?

### SUMMARY OF CONCLUSIONS

The Senate holds and enjoys the recognized privilege of "disciplinary authority over its members" including the right to expel one of its members.

1. In the Canadian Federal Parliament, there are two recognized sources from which parliamentary privilege is derived and both enjoy constitutional status:
  - a) section 18 of the *Constitution Act, 1867* and the related enactment of section 4 of the *Parliament of Canada Act* ("legislated privileges"); and
  - b) the powers that are inherent to a legislative assembly in a Westminster parliamentary model under the preamble of the *Constitution Act, 1867*, i.e. "a

Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom” (“inherent privileges”), which are required to be established under the “necessity test”.

2. By virtue of section 18 of the *Constitution Act, 1867* and section 4 of the *Parliament of Canada Act*, the Senate (and the House of Commons) holds and enjoys the same privileges, immunities and powers as the U.K. House of Commons.
3. The power to reprimand and expel one of its members (as part of the “disciplinary authority over members”) was a recognized privilege in the U.K. House of Commons in 1867 and has been exercised for centuries. The Canadian House of Commons has expelled four members<sup>1</sup> pursuant to this privilege. The Senate has never used its power to expel.
4. The recognized privilege to expel a member is generally characterized as disciplinary or remedial in relation to the conduct of a member. A decision of this nature by the Senate requires a simple majority.
5. Seats have been declared vacant in the past by application of subsection 31(1) of the *Constitution Act, 1867* for non-attendance for two consecutive sessions. It is well-established in law that the Senate has the exclusive jurisdiction to decide whether the seat of a Senator should be declared vacant.
6. A court’s review of Senate action is limited to establishing the existence and scope of a privilege; once established, the court cannot extend its review to the exercise of the privilege.
7. The Senate considered whether it had the power to expel in the case of former Senator Thompson in 1998, but made no final determination.
8. Section 31 of the *Constitution Act, 1867* is a constitutional edict that dictates those situations<sup>2</sup> where a seat must be declared vacant when a Senator no longer meets the qualification requirements. It is not, however, an exhaustive list of circumstances where a seat can be declared vacant by the Senate.
9. The power to expel is separate and distinct from the purpose of section 31 of the *Constitution Act, 1867* both in its legal source and its characteristics.

---

<sup>1</sup> O’Brien and Bosc, *House of Commons Procedure and Practice*, 2<sup>nd</sup> edition, 2009, at page 246: “Since Confederation, there have been four cases where Members of the House of Commons were expelled for having committed serious offences. Three cases involved criminal convictions: Louis Riel (Provencher) was expelled twice, in 1874 and in 1875, for being a fugitive from justice; and Fred Rose (Cartier) was expelled in 1947 after having been found guilty of conspiracy under the *Official Secrets Act*. In 1891, Thomas McGreevy (Quebec West) was expelled after having been found guilty of contempt of the authority of the House.”

<sup>2</sup> For example: failure to attend for two consecutive sessions, being adjudged bankrupt or insolvent, or ceasing to be qualified in respect of property or residence.

## BACKGROUND

As a result of an *Inquiry Report* (“Report”) by the Senate Ethics Officer under the *Ethics and Conflict of Interest Code for Senators* (“Code”) concerning Senator Don Meredith, questions have arisen on whether the Senate has the right to expel one of its members as an exercise of its disciplinary power.

While I am cognizant of the Report, this opinion is not meant to address the particulars of it or to address whether, in light of the breach of the Code, expulsion would be an appropriate sanction or remedy. The responsibility rests with the Standing Committee on Ethics and Conflict of Interest for Senators to recommend appropriate remedial measures or sanctions and with the Senate to ultimately decide.

This question is not only an issue of constitutional law but also one of parliamentary law. The Senate is the appropriate body to make a final determination on this matter as it has the exclusive authority over matters concerning its proceedings, the exercise of its parliamentary privilege and the qualifications of its members in accordance with the Constitution, the established privileges in the U.K., the jurisprudence and the parliamentary and legal authorities.

### *Precedents*

No Senator has ever been expelled since Confederation. Since 1867, seats have been declared vacant only for failing to give attendance for two consecutive sessions<sup>3</sup> as provided for under subsection 31(1) of the *Constitution Act, 1867*. None of the other grounds for disqualification provided in section 31 have led to a seat being declared vacant by the Senate. Most of the vacancies for failure to attend occurred in the first 30 years after Confederation. The *Journals of the Senate* record nine such cases between 1876 and 1915.<sup>4</sup>

The question of whether the Senate has the power to expel one of its members was considered in 1998 with respect to former Senator Andrew Thompson’s poor attendance and his failure to comply with an order of the Senate to appear before the Standing Committee on Privileges, Standing Rules and Orders. That Committee was given an Order of Reference by the Senate on February 12, 1998 to, among other things, “...obtain further advice of legal counsel in the matter of the power of the Senate to expel, suspend or otherwise deprive Senator Thompson of his seat in the Senate”. Two legal counsel provided their opinion to the Committee on the power to expel: Neil Finklestein, who was of the view that the Senate did not have the power to expel Senator Thompson, and Joseph Maingot who held the opposite opinion and opined that the Senate possessed the power of expulsion. On February 19, 1998, the Senate adopted the recommendation of the Committee to suspend Senator Thompson for the remainder of the session as he was found to be in contempt. Senator Thompson resigned on March 23, 1998.

The other occasion where, to my knowledge, the “power to expel” was raised was in the context of the Beauharnois scandal in 1931-32. On February 11, 1932, a Special Committee was established to look into the circumstances of the scandal. Senator McDougald, whose conduct

---

<sup>3</sup> W.F. Dawson in his article *Resignation and Removal of Canadian Senators* published in *The Parliamentarian* (January 1975, vol. LVI, No. 1, pp.12-20.) mentions cases of Senators whose seats were declared vacant for failure to attend two consecutive sessions.

<sup>4</sup> Two Senators had their seats declared vacant following the special five-day war emergency session in 1915 for having missed the prior session.

was under review, and his counsel argued that the Senate had no legal right to expel. Nonetheless, the Special Committee reported, among other things, "...that Senator McDougald's actions were not fitting or consistent with his duties and standing as a Senator."<sup>5</sup> After the adoption of the Report by the Senate, and facing the possibility of a motion of censure, Senator McDougald resigned his seat.

## DISCUSSION

Before addressing the question of whether the Senate can expel one of its members as an exercise of its privilege, it is beneficial to establish the source and foundations of parliamentary privilege.

### *Parliamentary Privilege*

The general and public law of Canada includes parliamentary privilege, which consists of the privileges, immunities and powers held, enjoyed and exercised by each House of Parliament and their respective members. Parliamentary privilege is one of the features that supports the constitutional separation of powers.

Parliamentary privilege enables the Senate, its committees and Senators to perform their constitutional functions—that is, deliberate, legislate and hold the government to account—without interference from the executive and the courts. It has been described by *Erskine May* as follows:

Parliamentary privilege is the sum of the peculiar rights enjoyed by each House collectively as a constituent of the High Court of Parliament, and by members of each House individually, without which they could not discharge their functions, and which exceed those possessed by other bodies or individuals. Thus privilege, though part of the law of the land, is to a certain extent an exemption from the ordinary law.<sup>6</sup>

In the federal context, there are two recognized sources of parliamentary privilege, both of which enjoy constitutional status<sup>7</sup>:

- 1) The *Constitution Act, 1867*<sup>8</sup> and the related enactment of section 4 of the *Parliament of Canada Act*<sup>9</sup> ("legislated privileges").
- 2) The powers that are inherent to a legislative assembly in a Westminster parliamentary model under the preamble of the *Constitution Act, 1867* i.e. "a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom" ("inherent privileges"). These inherent privileges must be established under the "necessity test"<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> *Journals of the Senate*, 3<sup>rd</sup> session of the 17<sup>th</sup> Parliament, April 22<sup>nd</sup>, 1932, p.187.

<sup>6</sup> Erskine May, *Parliamentary Practice* (20<sup>th</sup> ed.) at p. 70.

<sup>7</sup> *Canada (House of Commons) v. Vaid* 2005 SCC 30, para 33-36.

<sup>8</sup> *Constitution Act, 1867*, s. 18.

<sup>9</sup> *Parliament of Canada Act*, R.S.C. 1985, c. P-1, s. 5.

<sup>10</sup> *Vaid* at paragraph 46: "In order to sustain a claim of parliamentary privilege, the assembly or member seeking its immunity must show that the sphere of activity for which privilege is claimed is so closely and directly connected with the fulfilment by the assembly or its members of their functions as a legislative and deliberative body, including the assembly's work in holding the government to account, that outside interference would undermine the level of autonomy required to enable the assembly and its members to do their work with dignity and efficiency."

In *Canada (House of Commons) v. Vaid*<sup>11</sup>, the seminal decision from the Supreme Court of Canada on parliamentary privilege, Justice Binnie affirmed various propositions that had been recognized in law and by parliamentary authorities. Of relevance to the subject of this opinion are the following:

For present purposes, it is sufficient to state a number of propositions that are now accepted both by the courts and by the parliamentary experts.

...  
2. Parliamentary privilege in the Canadian context is the sum of the privileges, immunities and powers enjoyed by the Senate, the House of Commons and provincial legislative assemblies, and by each member individually, without which they could not discharge their functions (*Beauchesne's Rules & Forms*, at p. 11; *Erskine May*, at p. 75; *New Brunswick Broadcasting*, at p. 380).

...  
3. Parliamentary privilege does not create a gap in the general public law of Canada but is an important part of it, inherited from the Parliament at Westminster by virtue of the preamble to the Constitution Act, 1867 and in the case of the Canadian Parliament, through s. 18 of the same Act (*New Brunswick Broadcasting*, at pp. 374-78; *Telezone Inc. v. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161 (C.A.), at p. 165; and *Samson Indian Nation and Band v. Canada*, [2004] 1 F.C.R. 556, 2003 FC 975).

...  
9. Proof of necessity is required only to establish the existence and scope of a category of privilege. Once the category (or sphere of activity) is established, it is for Parliament, not the courts, to determine whether in a particular case the exercise of the privilege is necessary or appropriate. In other words, within categories of privilege, Parliament is the judge of the occasion and manner of its exercise and such exercise is not reviewable by the courts: "Each specific instance of the exercise of a privilege need not be shown to be necessary" (*New Brunswick Broadcasting*, at p. 343 (emphasis added in the original)).

See also *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595 (C.A.); *Samson Indian Nation and Band*, at para. 13; *Martin v. Ontario*, [2004] O.J. No. 2247 (QL) (S.C.J.), at para. 13; *R. v. Richards; Ex parte Fitzpatrick and Browne* (1955), 92 C.L.R. 157 (Austl. H.C.), at p. 162; *Egan v. Willis* (1998), 158 A.L.R. 527 (H.C.); and *Huata v. Prebble*, [2004] 3 NZLR 359, [2004] NZCA 147.

10. "Categories" include freedom of speech (*Stopforth v. Goyer* (1979), 23 O.R. (2d) 696 (C.A.), at p. 700; *Re Clark and Attorney-General of Canada* (1977), 17 O.R. (2d) 593 (H.C.); U.K. *Bill of Rights* of 1689, art. 9; *Prebble v. Television New Zealand Ltd.*, [1995] 1 A.C. 321 (P.C.); *Hamilton v. Al Fayed*, [2000] 2 All E.R. 224 (H.L.)); control by the Houses of Parliament over "debates or proceedings in Parliament" (as guaranteed by the *Bill of Rights* of 1689) including day-to-day procedure in the House, for example the practice of the Ontario legislature to start the day's sitting with the Lord's Prayer (*Ontario (Speaker of the Legislative Assembly)*, at para. 23); the power to exclude strangers from proceedings (*New Brunswick Broadcasting*; *Zündel v. Boudria* (1999), 46 O.R. (3d) 410 (C.A.), at para. 16; *R. v. Behrens*, [2004] O.J. No. 5135 (QL), 2004 ONCJ 327); **disciplinary authority over members** (*Harvey*; see also *Taftler v. British Columbia (Commissioner of Conflict of Interest)* (1998), 161 D.L.R. (4th) 511 (B.C.C.A.), at paras. 15-18; *Morin v. Crawford* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362 (N.W.T.S.C.)); and non-members who interfere with the discharge of parliamentary duties (*Payson v. Hubert* (1904), 34 S.C.R. 400, at p. 413; *Behrens*), including immunity of members from subpoenas during a parliamentary session (*Telezone*; *Ainsworth Lumber Co. v. Canada (Attorney General)* (2003), 226 D.L.R. (4th) 93, 2003 BCCA 239; *Samson Indian Nation and Band*). Such

<sup>11</sup> *Canada (House of Commons) v. Vaid* [2005] SCC 30 at para. 29.



general categories have historically been considered to be justified by the exigencies of parliamentary work. [*emphasis added*]

...

12. Courts are apt to look more closely at cases in which claims to privilege have an impact on persons outside the legislative assembly than at those which involve matters entirely internal to the legislature (*New Brunswick Broadcasting*, at p. 350; *Bear v. State of South Australia* (1981), 48 S.A.I.R. 604 (Indus. Ct.); *Thompson v. McLean* (1998), 37 C.C.E.L. (2d) 170 (Ont. Ct. (Gen. Div.)), at para. 21; *Stockdale v. Hansard*, at p. 1192).

### ***Legislated Privileges (Section 18 of the Constitution Act, 1867)***

When the U.K. Imperial Parliament enacted the *British North America Act, 1867* (as it was called then), it expressly conferred on the Canadian federal Parliament the power to enact privileges for the Senate and the House of Commons in section 18 of the *Constitution Act, 1867* (as amended in 1875):

18. The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers shall not confer any privileges, immunities, or powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the members thereof.

In turn, the Canadian Parliament, through the enactment of section 4 of the *Parliament of Canada Act*, made a general claim to all privileges, immunities, and powers enjoyed by the U.K. House of Commons and its members. Since parliamentary privilege is rooted in the Constitution, parliamentary privilege has constitutional status equal to the other parts of the Canadian Constitution, including the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*<sup>12</sup>. Section 4 of the *Parliament of Canada Act* provides:

4. The Senate and the House of Commons, respectively, and the members thereof hold, enjoy and exercise

- (a) such and the like privileges, immunities and powers as, at the time of the passing of the *Constitution Act, 1867*, were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof, in so far as is consistent with that Act; and
- (b) such privileges, immunities and powers as are defined by Act of the Parliament of Canada, not exceeding those, at the time of the passing of the Act, held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof.

Since Parliament claimed all privileges – as permitted under the *Constitution Act, 1867* – and did not enumerate specific privileges or categories of privileges, an examination of the existing

<sup>12</sup> *Vaid*, para 33 : “In *New Brunswick Broadcasting*, Lamer C.J., writing separate concurring reasons, considered that such “legislated privilege” would lack the constitutional status of “inherent” privilege, and its exercise would be subject to *Charter* review (p. 364). His reasoning was that s. 32(1) of the *Charter* itself provides that “[t]his *Charter* applies ... to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament”. As s. 18 of the *Constitution Act, 1867* places privilege within the authority of Parliament, therefore legislation affecting privilege, as any other legislation, will be subject to *Charter* review. However, the logic of the separate judgments written by McLachlin J. and La Forest J. point away from such a conclusion, their view was accepted as correct by a majority of the Court, and the point must now be taken as settled. [*Emphasis added*].

privileges of the U.K. House of Commons at the time of Confederation is required to establish the existence of a privilege in the Canadian context. Binnie J. stated at paragraphs 36-37 of *Vaid*:

The main body of the privileges of our Parliament are therefore “legislated privileges”, and according to s. 4 of the *Parliament of Canada Act* must be ascertained by reference to the law and customs of the U.K. House of Commons which are themselves composed of both legislated (including the Bill of Rights of 1689) and inherent privileges.

....

Nevertheless, the framers of the *Constitution Act, 1867* thought it right to use Westminster as the benchmark for parliamentary privilege in Canada, and if the existence and scope of a privilege at Westminster is authoritatively established (either by British or Canadian precedent), it ought to be accepted by a Canadian court without the need for further inquiry into its necessity. This result contrasts with the situation in the provinces where legislated privilege, without any underpinning similar to s. 18 of the *Constitution Act, 1867*, would likely have to meet the necessity test (Harvey, at para. 73). [*Emphasis added*]

### ***Power to Expel as a Recognized Privilege of the U.K. House of Commons***

The power to discipline its members – up to and including expulsion – in order to maintain the authority and dignity of Parliament is clearly one enjoyed by the U.K. House of Commons and is recognized by parliamentary authorities and courts. The long history of the U.K. House of Commons provides many examples. Members have been expelled for having been found guilty of offences such as fraud, perjury, corruption, or for being guilty of contempt, libel, or other offences against the House.<sup>13</sup>

In Erskine May’s *Parliamentary Practice*, the power is characterized as follows:

The purpose of expulsion is not so much disciplinary as remedial, not so much to punish Members as to rid the House of persons who are unfit for membership. It may justly be regarded as an example of the House’s power to regulate its own constitution. But it is more convenient to treat it among the methods of punishment at the disposal of the House.<sup>14</sup>

Further, the background paper entitled *Disciplinary and Penal Powers of the House*<sup>15</sup> produced in 2012 by the House of Commons Information Office, outlines the U.K. House of Commons’ power to expel:

The right of House of Commons to discipline offenders has been established by precedent and accepted by the courts. The Commons’ power to commit offenders was exercised frequently until the end of the nineteenth century and repeatedly recognised by the courts. The Commons’ ultimate power of discipline over one of its own Members is expulsion, thereby creating a vacancy and subsequent by-election in that Member’s constituency. This power has not been exercised for decades.

And on page 5 of that same background paper:

There have been three instances in the twentieth century of expulsion:

<sup>13</sup> See p. 139-140 of the 20th edition of Erskine May (footnotes 12 to 20 and 1 to 3). It provides numerous examples of expulsions, ranging from the late Tudor or early Stuart era to the twentieth century.

<sup>14</sup> Erskine May’s, *Parliamentary Practice*, 20th edition, p. 139.

<sup>15</sup> <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06487/SN06487.pdf>, 27 November 2012.

Horatio Bottomley (Independent, South Hackney), was expelled in August 1922, after being convicted of fraudulent conversion of property and sentenced to seven years' imprisonment.

Garry Allighan (Labour, Gravesend) was expelled on 30 October 1947, for lying to a committee and for gross contempt of the House after publication of an article in the *World's Press News* accusing Members of insobriety and of taking fees or bribes for the supply of information.

Peter Baker (Conservative, South Norfolk) was expelled on 16 December 1954, after being sentenced to seven years' imprisonment for forgery. In this instance, the motion for expulsion need not have been moved: under the provisions then still in force of the *Forfeiture Act 1870*, he would have been automatically disqualified.

### *Power to Expel as a Recognized Privilege of the Canadian Houses of Parliament*

Having established that the U.K. House of Commons possesses the power to expel and has used that power, it follows that the Houses of the Canadian Parliament also hold that power by operation of section 18 of the *Constitution Act, 1867* and section 4 of the *Parliament of Canada Act*.

This power has never been exercised by the Senate, and as will be more fully addressed later in this opinion, some are of the view that the Senate cannot expel one of its members. The House of Commons, on the other hand, has exercised this power on a few occasions, including in relation to Louis Riel who had been charged with murder and fled justice. The last time the House of Commons exercised the power was in the case of Fred Rose who had been sentenced to 6 years in prison for having committed an offence under the *Official Secrets Act*.

Of greater relevance is that this power appears to have been exercised where the conduct of a member was found to be improper and the continued presence of the member in the House could have brought disrepute or been an affront to the dignity of the House. In the words of Maingot:

In the light of precedents here [in Canada] and in the U.K., it is unlikely that the House of Commons would take any action unless the offence was one that it felt involved serious moral turpitude rendering the person unfit to be a Member of the House.<sup>16</sup>

Similarly, in Bourinot's *Parliamentary Procedure and Practice*:

Expulsion from Parliament, though a frequently exercised power, has been reserved for flagrant cases of misconduct, such as would render the person so disciplined unfit to sit in parliament or whose continued membership would be a discredit to the house.<sup>17</sup>

On the issue of the "disciplinary authority over members" in a legislative assembly, the Supreme Court decision in *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*<sup>18</sup>, [1996] 2 S.C.R. 876, Justice McLachlin stated:

[61] If democracies are to survive, they must insist upon the integrity of those who seek and hold public office. They cannot tolerate corrupt practices within the legislature. Nor can they tolerate electoral fraud. If they do, two consequences are apt to result. First, the functioning of the legislature may be impaired. Second, public confidence in the legislature and the government may be undermined. No democracy can afford either.

<sup>16</sup> Maingot, Joseph, *Parliamentary Privilege in Canada*, 2nd ed., p. 212.

<sup>17</sup> Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice*, 4th edition, p. 65.

<sup>18</sup> *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876, p. 913.

[62] When faced with behaviour that undermines their fundamental integrity, legislatures are required to act. That action may range from discipline for minor irregularities to expulsion and disqualification for more serious violations. Expulsion and disqualification assure the public that those who have corruptly taken or abused office are removed. The legislative process is purged and the legislature, now restored, may discharge its duties as it should.

...

[67] It is thus clear that Parliament and the legislatures of Canada are not confined to regulating procedure within their own chambers, but also have the power to impose rules and sanctions pertaining to transgressions committed outside their chambers. The disqualification provisions of s. 119(c) of the *New Brunswick Elections Act* may be seen as an expression of this power. The legislature, in order to ensure the integrity of, and public confidence in, its processes has stipulated that those who abuse its electoral rules cannot sit in the Assembly for a period of five years thereafter.

[68] The power of Parliament and the legislatures to regulate their procedures both inside and outside the legislative chamber arises from the *Constitution Act, 1867*. The preamble to the *Constitution Act, 1867* affirms a parliamentary system of government, incorporating into the Canadian Constitution the right of Parliament and the legislatures to regulate their own affairs. The preamble also incorporates the notion of the separation of powers, inherent in British parliamentary democracy, which precludes the courts from trenching on the internal affairs of the other branches of government. As I wrote in *New Brunswick Broadcasting, supra*, at p. 389:

Our democratic government consists of several branches: the Crown, as represented by the Governor General and the provincial counterparts of that office; the legislative body; the executive; and the courts. It is fundamental to the working of government as a whole that all these parts play their proper role. It is equally fundamental that no one of them overstep its bounds, that each show proper deference for the legitimate sphere of activity of the other.

[69] Because parliamentary privilege enjoys constitutional status it is not “subject to” the *Charter*, as are ordinary laws. Both parliamentary privilege and the *Charter* constitute essential parts of the Constitution of Canada. Neither prevails over the other. While parliamentary privilege and immunity from improper judicial interference in parliamentary processes must be maintained, so must the fundamental democratic guarantees of the *Charter*. Where apparent conflicts between different constitutional principles arise, the proper approach is not to resolve the conflict by subordinating one principle to the other, but rather to attempt to reconcile them.

...

[77] Expulsion may be justified on two grounds: to enforce discipline within the House; and to remove those whose behaviour has made them unfit to remain as members: Heard, *supra*, at p. 392. Both objectives are important. With respect to the latter, Heard points out that within the past decade, “at least eighteen Canadian legislators were convicted of criminal offences, including sexual assault, assault (on a wife), and murder; while most resigned, a few hung doggedly on until they were expelled by their assembly or defeated at the polls”. He adds:

No legislature can be venerated as an institution of governance if it is populated with such unsavoury characters. Indeed, some would add that the civic virtue of a society requires the removal from public office of the corrupt, criminal, and profoundly immoral.

[78] The right of expulsion on these two grounds -- discipline and unfit behaviour -- is a matter of parliamentary privilege and is not subject to judicial review. Thus Maingot, *supra*, concludes at pp. 161-62:

What is clear is that the ordinary civil and criminal jurisdiction of the courts does not extend to determining the rights of members to sit in the House, and the courts equally

have nothing to do with questions affecting its membership except in so far as they have been specially designated by law to act in such matters as, for example, under the *Dominion Controverted Elections Act*.

### ***Disciplinary Power of the Senate (Power to Reprimand or Expel a Member)***

Legal and procedural authorities agree that the Senate enjoys the parliamentary privilege of disciplinary authority over its members<sup>19</sup>. However, there have been expressions of doubt on whether the Senate possesses the power to expel one of its members on that basis. While this subject has arisen in debates in the Senate, most notably during the Thompson case in 1998 and the Beauharnois scandal in 1932, the Senate has never made a determination one way or the other on the existence of the power to expel, having never attempted to use it. For the purpose of this opinion, the two positions advanced by legal counsel in the more recent Thompson case will be reviewed.

### **The Thompson Case and the Power to Expel**

The question of whether the Senate has the power to expel one of its members was considered in 1998 with respect to former Senator Thompson's poor attendance and his failure to comply with a Senate order to appear before the Standing Committee on Privileges, Standing Rules and Orders ("Rules Committee"). It was reported that he attended only 47 sittings of the Senate over a 15-year period. He claimed that he was unable to attend Senate sessions due to illness. At all times, he complied with the minimum requirement for attendance set out in subsection 31(1) of the *Constitution Act, 1867*.

On February 19, 1998, the Senate adopted the recommendation of the Rules Committee to suspend Senator Thompson for the remainder of the session for contempt of a Senate Order. He resigned on March 23, 1998. Subsequently, the Senate adopted more stringent rules governing its members with respect to attendance and sick leave while also increasing the financial penalties for missing too many sittings during a session.

During the course of its examination, the Rules Committee was given an Order of Reference by the Senate to, among other things, "...obtain further advice of legal counsel in the matter of the power of the Senate to expel, suspend or otherwise deprive Senator Thompson of his seat in the Senate". Accordingly, the Rules Committee heard the opinion of two legal counsel on this matter. For the purpose of this opinion, we will limit the summary of their positions to the question of the existence of the power to expel in relation to the Senate. The full transcript of their testimony has been made public and is available on the Senate Website<sup>20</sup>.

On the view that the Senate possesses the power to expel one of its members, Mr. J.P. Joseph Maingot, Q.C., former Law Clerk of the House of Commons, asserted:

If the Senate finds an act or omission constitutes contempt, what may it do? What power does it have in that regard? Both the Senate and the Canadian House of Commons have the same powers, privileges and rights as the House of Commons of the United Kingdom. That is set out in the Constitution Act and the Parliament of Canada Act.

<sup>19</sup> This power is recognized in the *Rules of the Senate* (Rule 15-2 to 15-5) and the *Ethics and Conflict Interest Code for Senators* (s. 49(2)) and has been used at least up to suspension in recent years.

<sup>20</sup> Maingot, Joseph at: <https://sencanada.ca/en/Content/SEN/Committee/361/rule/05ev-e>; Finkelstein, Neil at: <https://sencanada.ca/en/Content/SEN/Committee/361/rule/06ev-e>.

The United Kingdom and Canadian houses may reprimand and expel, and have reprimanded and expelled, members. If the conduct or omission is such as to compel the Senate to do something because of its right to impose discipline on its members, it may administer a reprimand and suspend a member. The more grave punishment of expulsion is not so much disciplinary as remedial, not so much to punish members as to rid the house of persons who are unfit for membership in the estimation of the house involved.

From time to time members are suspended for the rest of the sitting. When we hypothetically refer to expulsion from the Senate, we are not speaking of the qualification of a senator or a vacancy in the Senate as those issues are described in the sections of the *Constitution Act*. Rather, it is the issue of what it means when we say that the Senate has the same power as the House of Commons of the United Kingdom.

....

If the Senate has the same powers as the House of Commons of the United Kingdom and Canadian House of Commons, it has the right to regulate its internal affairs free from interference, including determining whether a person is unfit for membership, in which case the Senate may act accordingly.

You might ask if such a case of expulsion has ever come before the courts. As we all know, it has never been done. Members have been expelled; however, this has never been brought before the courts, as the cases are clear in most instances.” [emphasis added]

**On the other hand, Neil Finkelstein, counsel for the Ontario Legislature in *New Brunswick Broadcasting*, who also appeared before the Rules Committee, expressed the view that the Senate did not possess the power to expel. He stated the following:**

Section 18 of the *Constitution Act*, which was brought to your attention last week by Mr. Maingot, provides that the Parliament of Canada has the discretion by statute to give the Senate powers, privileges and immunity. The restriction on that is that those powers, privileges and immunities cannot exceed those enjoyed by the United Kingdom House of Commons at Confederation.

It is clear that the House of Commons did have the power to expel a member. It is clear that section 4 of the *Parliament of Canada Act* is an exhaustion of the power given to Parliament. Parliament has given all of the powers permitted by section 18 to the Senate.

If the *Constitution Act* stopped there, then there would be no question that the Senate has the power to expel, but it does not stop there. Section 29 of the *Constitution Act* provides that a senator subject to this act -- and that is a very important qualification -- holds office essentially until age 75 when you read through subsections (1) and (2).

How do we read "subject to this act"? Section 29 read by itself would mean that a senator cannot be expelled because that senator holds office until age 75. Section 31 says that the place of a senator shall become vacant simply by operation of law, on the happening of any one of five events. My understanding is that none of those five events has occurred.

Section 31 is not stated to be exhaustive, so one can make the case that those are five ways in which a Senate seat can become vacant but that there are others -- such as expulsion. One can make the case that not only is section 31 an exception to the age 75 rule in section 29 but so is section 18. Again, if one accepts that case, there is expulsion.

I have clients who hate two-handed lawyers who say "on the one hand" and "on the other hand," but, I am sorry, I will give you a two-handed view. On balance, given the specificity and care which has obviously gone into section 31, the intention of the framers of the *Constitution Act, 1867* was that section 31, plus the one on death, plus section 30 on resignation, are exhaustive of the ways in which a Senate seat can become vacant.

A very persuasive case can be put to the contrary. I have tried to give you the outlines of that case.

At the end of the day, I think the Senate does not have the power to expel when section 18 is read in the context of section 31.

Section 29 of the *Constitution Act, 1867* reads as follows:

29. (1) Subject to subsection (2), a Senator shall, subject to the provisions of this Act, hold his place in the Senate for life.

(2) A Senator who is summoned to the Senate after the coming into force of this subsection shall, subject to this Act, hold his place in the Senate until he attains the age of seventy-five years.

The analysis and conclusion of Neil Finklestein require closer examination. Essentially, his view is that because of section 29 (tenure) a Senate seat can only become vacant as a result of loss of qualification, resignation (section 30) or death (section 32), notwithstanding section 18 of the *Constitution Act, 1867* and the privileges it expressly confers on the Senate.

It is settled in law that, in the absence of express language, one part of the Constitution cannot invalidate another part. As established in *Vaid*:

In *New Brunswick Broadcasting* itself, it was held that the press freedom guaranteed by s. 2 (b) of the *Charter* did not prevail over parliamentary privilege, which was held to be as much part of our fundamental constitutional arrangements as the *Charter* itself. One part of the Constitution cannot abrogate another part of the Constitution (Reference re Bill 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.), [1987] 1 S.C.R. 1148; *New Brunswick Broadcasting*, at pp. 373 and 390). In matters of privilege, it would lie within the exclusive competence of the legislative assembly itself to consider compliance with human rights and civil liberties. [*Emphasis added*]<sup>21</sup>

Nonetheless, an examination of Neil Finklestein's analysis from a construction of statutes perspective is warranted, as it formed part of the analysis leading to his conclusion. In his analysis, Mr. Finkelstein interprets two phrases, "in so far as is consistent with that Act" in section 4 of the *Parliament of Canada Act* and "subject to this Act" in subsection 29(2) of the *Constitution Act, 1867*.

#### ***Interpretation of "Subject to this Act"***

Mr. Finkelstein interprets "subject to this Act" in subsection 29(2) of the *Constitution Act, 1867* as limiting the scope of application of the privileges provided in section 18 of the Constitution. From a drafting perspective, the phrase "subject to this Act" in subsection 29(2) would refer to the Act in its entirety, including section 18. If the intent had been to exclude the application of section 18 to section 29, the simplest and clearest way to have done so would have been to refer to those provisions that applied to section 29 expressly. For example, subsection 29(2) could have read, "subject to sections 30 and 31". This pinpoint reference approach is, in fact, used in subsection 29(1) which reads "Subject to subsection (2)". In that case, lifetime tenure is explicitly qualified by reference to subsection (2).

Another drafting method that could have been used to ensure that the matters provided for in sections 30 and 31 were the only means by which a seat could become vacant would have been simply to say, "the Place of a Senator may become vacant *only/exclusively* in the following

<sup>21</sup> *Vaid*, para 30.

cases”. This is the approach used in sections 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* – the division of powers provisions – to make it clear that the assigned areas were exclusively in the provincial jurisdiction and correspondingly, that anything not within that exclusive jurisdiction was exclusively in the federal jurisdiction. In other words, where the drafters wanted to make exclusivity clear, they did so with express language. Section 91 of the *Constitution Act, 1867* also contains the phrase “notwithstanding anything in this Act”. This is a clear indication that none of the other provisions of the Act were to apply, even if they could apply.

The phrase “subject to” is a broad phrase that is not limited to exceptions as Mr. Finkelstein’s opinion suggests. It can also mean a certain provision is subordinate to the other provisions of the Act. In the circumstances of section 29, this would mean that tenure is subordinate to all of the other provisions of the Act that can affect it, such as sections 30 and 31, but also including section 18. In the present context, “subject to this Act” in subsection 29(2) would more broadly mean that the constitutional right to hold a seat in the Senate is subordinate to the exercise of any applicable constitutionally protected power in the Act.

Sections 29 to 31 suggest that there are 4 different ways in which a Senator’s seat will become vacant by operation of law: losing the required qualification, attaining 75 years of age, resigning or by death. Two of these means (death and attaining 75 years of age) are implied as neither subsection 29(1) nor (2) speak expressly to the Senator’s seat becoming vacant. Section 32 of the *Constitution Act, 1867* authorizes the Governor General to summon a fit and “qualified person” to fill the vacancy when the vacancy happens by “Resignation, Death, or otherwise”. Again, the operation of section 32 does not create a vacancy; it merely authorizes the filling of a vacancy. What is interesting is the omission of the circumstances of both subsections 29(2) and 31 from section 32. Instead, section 32 once again uses the broad phrase “or otherwise” to capture any other circumstances by which a Senate seat may become vacant. If the circumstances in sections 29 to 31 were the only circumstances under which a Senate seat could become vacant, it would have been very simple to have added “retirement” and “disqualification” to that list. The phrase “or otherwise” coupled with “subject to this Act” suggest that the intention was to capture more than the specific exceptions set out in the Act.

#### ***Interpretation of “In So Far As Is Consistent” in the Parliament of Canada Act***

The mere fact that there are specific provisions that deal with the subject matter of tenure does not mean that the use of the power to expel conferred under section 18 of the *Constitution Act, 1867* and section 4 of the *Parliament of Canada Act* is “inconsistent” with other provisions that affect tenure. They can coexist. The power in section 18 in fact has nothing to do with the circumstances in sections 30 and 31 that set out the circumstances which, *by operation of law*, will result in a vacancy. Rather, it has to do with the right of tenure in section 29, a right that is expressly subordinated to the provisions of the Act. That the application of the power to expel under section 18 may ultimately lead to the same result as the application of sections 30 and 31 does not automatically mean that they are inconsistent with each other.

This view is supported by the 1928 Supreme Court of Canada reference on the meaning of the word “persons” in the *Constitution Act, 1867*, in which Mr. Justice Duff stated:

I have not overlooked Mr. Rowell’s point based upon section 33 of the *British North America Act*. Sec. 33 must be supplemented by sec. 1 of the *Confederation Act Amendment Act of 1875*, and by section 4 of c. 10, R.S.C., the combined effect of which is that the Senate enjoys the



privileges and powers, which at the time of the passing of the *British North America Act* were enjoyed by the Commons House of Parliament of the United Kingdom. In particular, by virtue of these enactments, the Senate possesses sole and exclusive jurisdiction to pass upon the claims of any person to sit and vote as a member thereof, except in so far as that jurisdiction is affected by statute. That, I think, is clearly the result of sec. 33, combined with the Imperial Act of 1875, and the subsequent Canadian legislation. And the jurisdiction of the Senate is not confined to the right to pass upon questions arising as to qualification under sec. 33; it extends, I think, also to the question whether a person summoned is a person capable of being summoned under sec. 24. [*Emphasis added*]<sup>22</sup>

This reasoning was confirmed on appeal to the Judicial Committee of the Privy Council in 1929 (“Persons Case”):

Finally with regard to sec. 33, which provides that if any question arises respecting the qualifications of a senator or a vacancy in the Senate the same shall be heard and determined by the Senate that section must be supplemented by sec. 1 of the *Parliament of Canada Act, 1875,* and by sec. 4 of ch. 10 of R.S.C.,... [*Emphasis added*]<sup>23</sup>

The finding of the Judicial Committee of the Privy Council in the Persons Case makes it clear that section 18 of the *Constitution Act, 1867* and section 4 of the *Parliament of Canada Act* (formerly s. 1 of the *Parliament of Canada Act, 1875* (U.K.), and s. 4 of ch. 10 of R.S.C respectively) must be given their full weight as being *supplemental* to, rather than limiting section 33 of the *Constitution Act, 1867* as they relate to the privilege of the Senate.

This clearly establishes that the “power to expel”, as part of the recognized privilege of “disciplinary authority over members” conferred by section 18 of the *Constitution Act, 1867* and enacted by section 4 of the *Parliament of Canada Act*, is separate and distinct from the Senate’s authority with respect to section 31 of the *Constitution Act, 1867*. The role of the Senate under section 31 is merely to determine that one of the events listed in that section has occurred, and no more. The fact that the exercise of its power to expel and its role under section 31 lead to the same result, i.e. a seat being declared vacant, should not be interpreted as extinguishing the conferral of the privileges of the U.K. House of Commons.

### ***Section 31 of the Constitution Act, 1867: Disqualification of a Senator***

The *Constitution Act, 1867* expressly provides for a series of matters that must lead to the disqualification of a Senator and the Senator’s ability to sit. Section 31 of the *Constitution Act, 1867* is not a constitutional expression of the Senate’s privileges; rather it is a legislative imperative that ensures that some of the essential characteristics of the Senate, identified by the framers of our Constitution, will be maintained. Thus it cannot be construed as limiting the privileges conferred on the Senate by section 18 of the *Constitution Act, 1867* as enacted by section 4 of the *Parliament of Canada Act*. Section 31 reads as follows:

Disqualification of Senators

**31.** The Place of a Senator shall become vacant in any of the following Cases:

<sup>22</sup> Reference as to the meaning of the word « persons » in section 24 of the *British North America Act, 1867*, 1928 SCC 276, p. 301.

<sup>23</sup> *Decision of the Judicial Committee of the Privy Council on the Reference as to the meaning of the word « persons » in section 24 of the British North America Act, 1867*, 1928 SCC 276, *Privy Council Appeal No. 121* of 1928, October 18, 1929, p. 13.

- (1) If for Two consecutive Sessions of the Parliament he fails to give his Attendance in the Senate;
- (2) If he takes an Oath or makes a Declaration or Acknowledgment of Allegiance, Obedience, or Adherence to a Foreign Power, or does an Act whereby he becomes a Subject or Citizen, or entitled to the Rights or Privileges of a Subject or Citizen, of a Foreign Power;
- (3) If he is adjudged Bankrupt or Insolvent, or applies for the Benefit of any Law relating to Insolvent Debtors, or becomes a public Defaulter;
- (4) If he is attainted of Treason or convicted of Felony or of any infamous Crime;
- (5) If he ceases to be qualified in respect of Property or of Residence; provided, that a Senator shall not be deemed to have ceased to be qualified in respect of Residence by reason only of his residing at the Seat of the Government of Canada while holding an Office under that Government requiring his Presence there.

As section 31 is not an exercise of the Senate privileges over its members, the determination would be justiciable; that is, the courts would have had jurisdiction over the application of section 31 had the exclusive jurisdiction not been conferred on the Senate pursuant to section 33. Under section 33, it is for the Senate to make a determination of the matters provided in section 31 based on the facts as they apply to a particular Senator. Section 33 of the *Constitution Act, 1867* reads as follows:

33. If any Question arises respecting the Qualification of a Senator or a Vacancy in the Senate the same shall be heard and determined in the Senate.

***Section 31 of the Constitution Act, 1867: An Exhaustive List?***

The Judicial Committee of the Privy Council decision in the Persons Case referred to above makes it clear that section 31 of the *Constitution Act, 1867* is not an exhaustive list<sup>24</sup> of matters pertaining to qualifications of a senator. The Judicial Committee of the Privy Council recognized the broad power conferred on the Senate and did not see it necessary to limit the application of that power to section 31. In order to arrive at its conclusion that a woman was qualified to be appointed to the Senate, the Judicial Committee of the Privy Council analysed all relevant provisions. In fact, the “qualification” under review was whether the word “persons” in section 24 of the *Constitution Act, 1867* was restricted to members “of the male sex”. As stated in the judgment:

<sup>24</sup> I note that, Parliament has already enacted an Act of Parliament for other matters that would impact the ability of a Senator to sit. Section 750 of the *Criminal Code* provides:

750. (1) Where a person is convicted of an indictable offence for which the person is sentenced to imprisonment for two years or more and holds, at the time that person is convicted, an office under the Crown or other public employment, the office or employment forthwith becomes vacant.

(2) A person to whom subsection (1) applies is, until undergoing the punishment imposed on the person or the punishment substituted therefor by competent authority or receives a free pardon from Her Majesty, incapable of holding any office under the Crown or other public employment, or of being elected or sitting or voting as a member of Parliament or of a legislature or of exercising any right of suffrage.

(3)...

This provision has never been used in relation to a Senator, and arguments could be made that it does not apply to Senator since they do not hold office under the Crown or other public employment. However, it can be read as applying to a Senator for subsection 750(2) entertains that a person to whom subsection (1) applies is “incapable of holding any office under the Crown or other public employment, or of being elected or sitting or voting as a member of Parliament...”.

If Parliament had intended to limit the word "persons" in sec. 24 to male persons it would surely have manifested such intention by an express limitation as it has done in secs. 41 and 84. The fact that certain qualifications are set out in sec. 23 is not an argument in favour of further limiting the class, but is an argument to the contrary because it must be presumed that Parliament has set out in sec. 23 all the qualifications deemed necessary for a senator and it does not state that one of the qualifications is that he must be a member of the male sex.

[...]

As yet, no concrete case has arisen to which the jurisdiction of the Senate could attach. We are asked for advice on the general question, and that, I think, we are bound to give. It has, of course, only the force of an advisory opinion. The existence of this jurisdiction of the Senate does not, I think, affect the question of substance. We must assume that the Senate would decide in accordance with the law.<sup>25</sup>

Accordingly, the Senate could also declare a seat vacant on the basis of "qualifications" such as subsection 23(1), which provides that a Senator "shall be of the full age of Thirty years". While unlikely, it is within the realm of possibility that someone younger than 30 years old could have been appointed by mistake. Only the Senate could declare that person's seat vacant. The construction of section 33 and the words used: "33. ....respecting the Qualification of a Senator or a Vacancy..." supports the position that the jurisdiction is not limited to section 31. The heading before section 31 is *Disqualification of Senators* and the section itself is about a place becoming *vacant*, while section 23 is about *Qualifications of Senator*.

## CONCLUSION

The Senate possesses the power to declare a seat vacant by reason of the recognized parliamentary privileges of disciplinary authority over members as conferred by section 18 of the *Constitution Act, 1867* and the enactment of section 4 of the *Parliament of Canada Act*.

Section 31 of the *Constitution Act, 1867* is not an exhaustive list of situations where a Senate seat can become or be declared vacant nor is it an exclusive limitation on a Senator's tenure. Rather, it is a legislative imperative that ensures that some of the essential characteristics of the Senate, identified by the framers of our *Constitution*, will be maintained. Thus, it cannot be construed as limiting the privileges of discipline over its members conferred on the Senate which is separate and distinct of the role of the Senate to disqualify a senator for the reasons listed in section 31 of the *Constitution Act, 1867*.

---

<sup>25</sup> *Decision of the Judicial Committee of the Privy Council on the Reference as to the meaning of the word « persons » in section 24 of the British North America Act, 1867*, 1928 SCC 276, *Privy Council Appeal No. 121* of 1928, October 18, 1929, p. 12-13.

## Introduction

Le 9 mars 2017, la conseillère sénatoriale en éthique a remis à votre comité son [Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant le sénateur Don Meredith](#) (le « rapport d'enquête ») conformément au paragraphe 48(17) du [Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs](#) (le « Code »). Le même jour, comme l'exige le paragraphe 48(18) du Code, la présidente du comité a fait déposer le rapport d'enquête auprès du greffier du Sénat, le rendant ainsi public conformément au paragraphe 48(19) du Code. Le rapport d'enquête a été déposé auprès du greffier plutôt que d'être déposé directement au Sénat puisqu'il a été reçu à la fin de l'après-midi, après la période de Dépôt de documents.

Le 18 juin 2015, le sénateur Leo Housakos, alors Président du Sénat, a présenté à la conseillère sénatoriale en éthique une demande d'enquête sur la conduite du sénateur Don Meredith. Conformément au processus établi dans le Code, la conseillère sénatoriale en éthique a effectué un examen préliminaire de la question et, après avoir conclu qu'il existait des motifs raisonnables de le faire, elle a mené une enquête. Son rapport d'enquête, comme mentionné précédemment, a été remis au comité le 9 mars 2017.

Dans son rapport d'enquête, la conseillère sénatoriale en éthique a conclu que, en 2014 et en 2015, le sénateur Meredith a entretenu une relation inappropriée à caractère sexuel avec une adolescente (appelée M<sup>me</sup> M dans le rapport d'enquête), enfreignant ainsi l'article 7.1 du Code en n'agissant pas d'une manière conforme aux normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur et en se conduisant d'une manière qui a déprécié la charge de sénateur et l'institution du Sénat.

Le rôle du comité conformément à l'article 49 du Code consiste maintenant à recommander des mesures correctives ou des sanctions appropriées à imposer au sénateur Meredith d'après les conclusions de la conseillère sénatoriale en éthique.

Le comité est composé de cinq sénateurs, dont trois constituent le quorum (paragraphe 35(2) du Code). Les membres du comité sont les suivants : la sénatrice A. Raynell Andreychuk, présidente; le sénateur Serge Joyal, vice-président; le sénateur Dennis Patterson; le sénateur Murray Sinclair et le sénateur Howard Wetston. Le comité note que le sénateur Patterson s'est récusé des délibérations sur le rapport d'enquête et n'y a pas participé. Le sénateur Patterson a présenté une lettre au comité indiquant que sa participation dans ces délibérations pourrait « [TRADUCTION] donner lieu à une apparence de conflit ou de partialité de [sa] part ». Sa récusation était volontaire et non exigée en vertu de l'article 12 ou du paragraphe 36(5) du Code. Le comité a pris note de la récusation du sénateur Patterson et a entamé l'étude du rapport d'enquête à quatre membres.

## Le Code – Contexte historique

Avant l'adoption du Code, la conduite des sénateurs était régie par un ensemble de règles diverses établies dans des lois et dans le [Règlement du Sénat](#). En outre, les sénateurs devaient agir conformément à « la confiance » qui leur était accordée au moment de leur nomination au Sénat et selon la dignité inhérente à toute charge publique.

La première version du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*, comme il s'intitulait à l'époque, a été adoptée le 18 mai 2005 avec l'adoption par le Sénat du [Troisième rapport](#) du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Le Code de 2005 établissait « des normes claires et un mécanisme transparent » pour garantir la responsabilisation de tous les sénateurs.

Le Code constitue un exercice du privilège parlementaire du Sénat de régir ses affaires internes et de discipliner ses membres. Ces deux privilèges sont inhérents au Sénat à titre d'organe législatif et délibératif et lui sont explicitement accordés par l'article 18 de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) et l'article 4 de la [Loi sur le Parlement du Canada](#).

Le Code a été mis en place après l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence*, L.C. 2004, ch. 7. Cette dernière prévoyait la nomination, pour chacune des Chambres du Parlement, d'un agent indépendant responsable d'exercer les fonctions que lui confère la Chambre dont il relève en vue de régir la conduite de ses membres. La Loi envisage l'adoption d'un code de conduite par chaque Chambre du Parlement, mais elle ne constitue pas une loi habilitante permettant l'établissement d'un tel code, qui relève plutôt du privilège parlementaire. La Loi préserve tous « les pouvoirs, droits, privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs » (voir la [Loi sur le Parlement du Canada](#), paragraphe 20.5(5)).

L'introduction d'un régime d'éthique au Sénat en 2004 et 2005 s'appuyait sur de nombreuses années d'étude. À cet égard, le [Troisième rapport](#) du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, au sujet du Code, a affirmé que « [r]ares sont les documents qui ont fait l'objet d'une étude et de discussions aussi poussées que le présent Code ».

Depuis 2005, le Code a été modifié à quatre occasions : en 2008, en 2012 et à deux reprises en 2014 ([Journaux du Sénat](#), 29 mai 2008, 1<sup>er</sup> mai 2012, 1<sup>er</sup> avril et 16 juin 2014). Ces modifications visaient toutes à améliorer les dispositions du Code et à réaffirmer l'engagement du Sénat et de chaque sénateur envers les normes de conduite les plus élevées. Les modifications de 2008 ont renforcé l'indépendance du conseiller sénatorial en éthique; les modifications de 2012 visaient particulièrement à améliorer la transparence; les modifications d'avril 2014 ont établi un nouveau processus d'application; et les modifications de juin 2014 ont établi des règles de conduite générale.

### **Le processus**

Dans cette affaire, votre comité est saisi pour la toute première fois d'un rapport d'enquête du conseiller sénatorial en éthique conformément aux dispositions d'application adoptées par le Sénat le 1<sup>er</sup> avril 2014, date où ce dernier a adopté le [Troisième rapport](#) de votre comité. Dans ce rapport, le comité recommandait des modifications au Code de manière à « établir un processus d'enquête clair, juste et équilibré » et à « renforcer l'indépendance du conseiller sénatorial en éthique ».

Le Code établit un processus d'application en quatre étapes lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'un sénateur a manqué à ses obligations aux termes du Code, à savoir :

1. L'examen préliminaire du conseiller sénatorial en éthique (article 47);
2. L'enquête du conseiller sénatorial en éthique (article 48);
3. L'étude par le comité et le rapport qui s'ensuit (article 49);
4. La décision du Sénat (articles 50 et 51).

L'examen préliminaire est soit lancé par le conseiller sénatorial en éthique de son propre chef, soit mené à la demande d'un sénateur lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un sénateur a manqué à ses obligations aux termes du Code. L'examen préliminaire a pour but de déterminer si une enquête s'impose afin d'étudier l'affaire plus en profondeur et de déterminer si un sénateur a manqué à ses obligations aux termes du Code. Voir l'article 47 du Code concernant l'examen préliminaire.

La deuxième étape du processus est l'enquête du conseiller sénatorial en éthique. L'objectif de l'enquête est de déterminer si un sénateur a manqué à ses obligations aux termes du Code. Après l'enquête, le conseiller sénatorial en éthique doit faire rapport au comité de ses conclusions, de ses motifs et de ses recommandations, le cas échéant. Le rapport d'enquête du conseiller sénatorial en éthique est également déposé au Sénat à titre d'information (article 50 du Code). Voir l'article 48 du Code concernant le processus d'enquête.

La troisième étape du processus est l'étude par votre comité du rapport d'enquête du conseiller sénatorial en éthique. Votre comité a pour rôle de recommander au Sénat des mesures correctives ou des sanctions appropriées à imposer au sénateur selon les conclusions du conseiller sénatorial en éthique indiquant que le sénateur a manqué à ses obligations aux termes du Code. Dans le cadre de son étude, le comité doit accorder au sénateur visé par le rapport d'enquête l'occasion de présenter ses observations sur toute mesure corrective qu'il a prise et toute mesure ou sanction qui devrait être recommandée au Sénat. Voir l'article 49 du Code concernant l'étude par le comité.

La quatrième et dernière étape du processus est la décision du Sénat sur le rapport et les recommandations de votre comité. Le Sénat exerce son autorité finale et exclusive dans la détermination d'un manquement au Code et des mesures correctives ou sanctions appropriées. Il s'agit d'une application du privilège du Sénat de discipliner ses membres. À l'instar de tout autre rapport de comité, un rapport présentant les recommandations de votre comité sur des mesures correctives ou des sanctions à l'égard d'un sénateur peut faire l'objet d'un débat et d'amendements avant qu'une décision soit rendue. Voir les articles 50 et 51 du Code et l'article 12-30 du *Règlement* au sujet du processus au Sénat.

L'examen préliminaire et l'enquête du conseiller sénatorial en éthique doivent être menés de manière confidentielle et aussi rapidement que les circonstances le permettent (paragraphe 47(5) et 48(6)). De la même manière, le comité doit étudier rapidement le

rapport d'enquête du conseiller sénatorial en éthique (paragraphe 49(1)). De plus, le [Règlement du Sénat](#) prévoit le traitement rapide du rapport de votre comité au Sénat (article 12-30).

Comme indiqué précédemment, votre comité, dans son [Troisième rapport](#) de 2014, recommandait l'établissement d'« un processus d'enquête clair, juste et équilibré ». Le sénateur dont la conduite fait l'objet d'un examen reçoit des avis à chaque étape du processus d'application et sur le manquement allégué au Code (paragraphe 36(4), 47(4) et 48(5) du Code). On doit accorder au sénateur la possibilité d'être entendu et de présenter des observations à toutes les étapes du processus (paragraphe 47(7), 48(9) et 49(2) du Code). Au Sénat, l'étude du rapport de votre comité est également assujettie à des règles spéciales visant son traitement rapide, mais pas avant que le sénateur visé par le rapport ait eu l'occasion de se prononcer sur le rapport (article 12-30 du [Règlement](#)). Le sénateur a également un droit de dernière réplique (article 6-12(1)d du [Règlement](#) et paragraphe 51(2) du Code).

Conformément aux modifications apportées au Code par l'adoption du [Troisième rapport](#) de votre comité en avril 2014, chaque sénateur est tenu de déposer tous les ans une déclaration de conformité indiquant qu'il a récemment lu le Code et qu'il en respecte les dispositions (paragraphe 45(1)). Il est également expressément indiqué que « [c]haque sénateur est tenu de respecter en tout point le processus d'application prévu au [...] code » (paragraphe 44(3)), qui inclut le principe de déférence au conseiller sénatorial en éthique au cours de l'examen préliminaire ou de l'enquête et au comité au cours de son étude du rapport d'enquête présenté par le conseiller.

### **Règles de conduite générale**

La conseillère sénatoriale en éthique a déterminé que la conduite du sénateur Don Meredith allait à l'encontre de l'article 7.1 du Code.

L'article 7.1 du Code prévoit ce qui suit :

7.1 (1) Le sénateur adopte une conduite qui respecte les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur.

(2) Le sénateur s'abstient de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat.

L'article 7.1 a été ajouté au *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs* le 16 juin 2014 avec l'adoption par le Sénat du *Cinquième rapport* de votre comité. Les modifications avaient pour but, comme l'a expliqué le comité dans son [Cinquième rapport](#), de « confirm[er] l'adhésion du Sénat et des sénateurs aux normes de conduite les plus rigoureuses ». Ces mêmes modifications ont changé le titre du Code pour *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*.

Les nouvelles dispositions s'appuyaient sur le pouvoir du Sénat d'« imposer des règles et sanctions relatives aux transgressions commises à l'extérieur de [son] enceinte » (*Harvey c.*

*Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876, p. 916). Votre comité a déjà expliqué :

Cette règle de conduite générale s'applique à toute conduite d'un sénateur, qu'elle soit ou non directement liée à ses fonctions parlementaires, pouvant être contraire aux normes les plus élevées de dignité inhérente à la charge de sénateur et/ou pouvant déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat.

Voir Comité, [DIRECTIVE 2015-02](#), *Règles de conduite générale (article 7.1)*, 27 juillet 2015.

### **Étude par le comité**

Comme indiqué précédemment, le rôle du comité dans le processus, après la réception du rapport d'enquête le 9 mars 2017, consiste à recommander au Sénat des mesures correctives et des sanctions appropriées à imposer au sénateur Meredith d'après la conclusion, par la conseillère sénatoriale en éthique, que le sénateur a manqué à ses obligations aux termes du Code (article 49 du Code).

Votre comité a minutieusement examiné le processus suivi par la conseillère sénatoriale en éthique dans l'examen préliminaire et l'enquête sur la conduite du sénateur Meredith. Le comité estime que, à toutes les étapes du processus, qui s'est entamé le 18 juin 2015 par la demande d'enquête du sénateur Housakos, alors Président du Sénat, et qui s'est poursuivi avec l'examen préliminaire (juin 2015 à mai 2016) et l'enquête (juin 2016 à mars 2017) de la conseillère sénatoriale en éthique pour aboutir au rapport d'enquête présenté à votre comité le 9 mars 2017, la conseillère sénatoriale en éthique a respecté toutes les exigences procédurales et substantielles définies aux articles 47 et 48 du Code.

Le processus d'examen et d'enquête de la conseillère sénatoriale en éthique sur la conduite du sénateur Meredith a débuté le 18 juin 2015 et s'est terminé le 9 mars 2017. L'intervalle de deux ans peut paraître long. Toutefois, le rapport d'enquête fait état de complications qui ont touché le processus, notamment une suspension du processus pendant près de quatre mois au cours desquels l'affaire était visée par une enquête policière et d'autres retards liés, entre autres raisons, aux disponibilités du sénateur Meredith. Le comité est d'avis que la conseillère sénatoriale en éthique a mené son examen et son enquête aussi rapidement que le permettaient les circonstances, conformément aux paragraphes 47(5) et 48(6) du Code.

Le Code exige aussi de votre comité qu'il étudie tout rapport d'enquête de la conseillère sénatoriale en éthique aussi rapidement que les circonstances le permettent (paragraphe 49(1)). Bien que le Sénat se trouvait au début d'une période d'ajournement de deux semaines lors du dépôt du rapport auprès du greffier du Sénat le 9 mars 2017, votre comité a rapidement entrepris son étude du rapport et a tenu une première réunion officielle le 22 mars 2017, pendant la période d'ajournement du Sénat. Dans le cadre de son étude d'un rapport d'enquête de la conseillère sénatoriale en éthique, le comité doit accorder au sénateur visé par l'enquête la possibilité d'être entendu devant lui (paragraphe 49(2)). Par conséquent, votre comité a entendu le sénateur Meredith, qui était accompagné de ses avocats, le 4 avril 2017, et a également autorisé la présentation de mémoires.



Conformément au paragraphe 36(2) du Code, les réunions du comité doivent être tenues à huis clos, sauf si le sénateur visé par le rapport d'enquête demande à ce que la réunion soit tenue publiquement, auquel cas le comité peut tenir des séances publiques. Le sénateur Meredith n'a pas présenté de demande à cet effet et, par conséquent, les réunions du comité ont été tenues à huis clos.

En plus des réunions du 22 mars et du 4 avril 2017, le comité s'est réuni le 29 mars, les 13 et 27 avril et le 2 mai 2017. Le comité note que les réunions du 22 mars et du 27 avril 2017 ont été tenues durant un ajournement du Sénat.

#### **a. Mesures correctives et sanctions**

Le Sénat a octroyé à votre comité un large mandat en ce qui a trait aux mesures correctives et aux sanctions qu'il peut recommander. Le paragraphe 49(4) du Code prévoit de possibles mesures correctives et sanctions que votre comité peut recommander au Sénat. Cette liste n'est pas exhaustive et le comité peut recommander toute mesure ou sanction que le Sénat peut lui-même imposer à ses membres, conformément au privilège du Sénat de discipliner ses membres.

Votre comité peut notamment recommander, comme mesure corrective ou sanction, des mesures qui relèvent habituellement du mandat de certains autres comités permanents. Par exemple, «la restriction ou la suppression de l'accès aux ressources du Sénat» (alinéa 49(4)c) du Code) qui, en temps normal, relèverait du mandat exclusif du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration (article 12-7(1) du *Règlement*), et «la révocation des affectations [...] conféré[s] par le Sénat» (paragraphe 49(4)d) du Code), comme la nomination à un comité, qui relève du mandat du Comité de sélection (article 12-2 du *Règlement*).

Votre comité a examiné toutes les mesures correctives et sanctions possibles et appropriées aux manquements du sénateur Meredith au Code. Après examen et étude, compte tenu de la nature, de la portée et de la gravité des conclusions de la conseillère sénatoriale en éthique, le comité s'est penché sur deux sanctions possibles : la suspension et l'expulsion.

Le Code et le [Règlement du Sénat](#) établissent les circonstances dans lesquelles le Sénat peut imposer des sanctions à un sénateur. Toutefois, comme ordres permanents ils ne constituent pas l'origine de ce pouvoir disciplinaire du Sénat; ils en reconnaissent simplement l'existence (voir la décision du Président, *Journaux du Sénat*, [24 octobre 2013](#)). Le pouvoir disciplinaire du Sénat sur ses membres, à l'instar de tout privilège parlementaire, découle de l'article 18 de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) et de l'article 4 de la [Loi sur le Parlement du Canada](#).

L'article 18 de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) autorise le Parlement à définir, par loi, les privilèges des deux Chambres du Parlement et de leurs membres respectifs, sous réserve que ces privilèges n'excèdent pas ceux dont jouissait la Chambre des communes du Royaume-Uni en 1867 ou à tout autre moment où une telle loi est adoptée. Le Parlement du Canada, en vertu de l'article 4 de la [Loi sur le Parlement du Canada](#), a revendiqué tous les privilèges que possédait et exerçait la Chambre des communes du Royaume-Uni en 1867 et ceux introduits par loi à des dates ultérieures. En 1867, le pouvoir de la Chambre des communes

du Royaume-Uni de suspendre ou d'expulser un député était depuis longtemps établi péremptoirement. On recense dans *Erskine May Parliamentary Practice*, 24<sup>e</sup> éd., 2011, des exemples de suspensions et d'expulsions de députés de la Chambre des communes du Royaume-Uni survenus dès le XVII<sup>e</sup> siècle et le début du XVIII<sup>e</sup> siècle (pp. 198-199), et ce privilège a été exercé sans interruption depuis.

En outre, le droit de suspendre ou d'expulser un membre est un privilège inhérent à tout organe législatif et nécessaire pour protéger la dignité et l'efficacité de celui-ci. On lit ce qui suit dans Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4<sup>e</sup> éd., 1916 :

[TRADUCTION] Le droit d'un organe législatif de suspendre ou d'expulser un de ses membres pour des motifs qu'il considère raisonnables est incontesté. Un tel pouvoir est absolument nécessaire à la protection de la dignité et de l'utilité d'un organe.

Le pouvoir du Sénat de suspendre l'un de ses membres est péremptoirement établi et il existe des précédents où le Sénat a suspendu des sénateurs (*Journaux du Sénat*, [19 février 1998](#); [5 novembre 2013](#)).

Des doutes ont toutefois été soulevés sur le droit du Sénat d'expulser un de ses sénateurs. L'article 31 de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) énonce les circonstances dans lesquelles le Sénat peut disqualifier un sénateur et déclarer son siège vacant. Il n'est pas spécifié si ces motifs sont exhaustifs et constituent les seuls fondements permettant de déclarer la vacance d'un siège. Votre comité a sollicité l'avis juridique du légiste et conseiller parlementaire du Sénat sur la question. L'avis juridique, placé en annexe du présent rapport, mentionne, entre autres, les éléments suivants :

- Les privilèges parlementaires du Sénat comprennent tous ceux qui sont nécessairement inhérents à l'exercice de ses fonctions délibératives et législatives de manière digne et efficace ainsi que tous les privilèges que possédait et qu'exerçait la Chambre des communes du Royaume-Uni en 1867 et ceux ajoutés par loi depuis (article 18 de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) et article 4 de la [Loi sur le Parlement du Canada](#));
- La Chambre des communes du Royaume-Uni, en 1867, possédait et exerçait le pouvoir de discipliner ses députés et, conformément à ce privilège, avait recours à l'expulsion de députés depuis des siècles;
- L'exercice du privilège parlementaire relève de la compétence exclusive du Sénat; les tribunaux ne peuvent évaluer l'exercice d'un privilège parlementaire une fois que son existence et sa portée ont été établis péremptoirement;
- L'article 31 de la [Loi constitutionnelle de 1867](#) dresse la liste des situations où le Sénat peut déclarer un siège vacant en cas de disqualification; cette liste n'est pas exhaustive;
- Le pouvoir du Sénat d'expulser un sénateur comme exercice de son pouvoir disciplinaire est distinct de son pouvoir de disqualifier un sénateur décrit à l'article

31 de la [Loi constitutionnelle de 1867](#). Ni cet article ni toute autre disposition de la Constitution ne restreint le pouvoir disciplinaire du Sénat sur ses membres.

Après examen, votre comité accepte l'avis du légiste et conseiller parlementaire.

L'expulsion d'un membre, bien qu'il s'agisse d'une sanction exceptionnelle et grave ne devant être appliquée que dans de rares cas de faute grave, est un pouvoir absolument nécessaire pour permettre au Sénat de s'acquitter de ses fonctions parlementaires avec efficacité et dignité dans le cadre de ses pouvoirs constitutionnels. Si le pouvoir du Sénat de déclarer un siège vacant se voyait limité aux seules circonstances décrites à l'article 31 de la [Loi constitutionnelle de 1867](#), l'institution du Sénat pourrait facilement être discréditée par la présence en son enceinte d'un sénateur ayant eu une conduite inacceptable non mentionnée à l'article 31.

#### **b. Conclusions de la conseillère sénatoriale en éthique**

Les faits établis dans le rapport d'enquête de la conseillère sénatoriale en éthique visent deux périodes : avant le 16 juin 2014 et à partir du 16 juin 2014. Cette date correspond à l'entrée en vigueur de l'article 7.1 du Code. La conseillère sénatoriale en éthique a jugé que la conduite du sénateur avant cette date ne pouvait pas constituer une atteinte à cet article, mais qu'elle est néanmoins pertinente dans le contexte et démontre l'existence d'une relation continue au moment de l'adoption de cet article par le Sénat (rapport d'enquête, pp. 7 et 28).

Le comité est d'accord avec l'analyse de la conseillère sénatoriale en éthique, à savoir que la conduite adoptée avant le 16 juin 2014 ne peut pas constituer en soi une atteinte à l'article 7.1 du Code. Cela dit, il est important de souligner que le pouvoir du Sénat de prendre des mesures disciplinaires envers l'un de ses membres existait avant l'adoption de l'article 7.1 du Code en juin 2014. En effet, le Sénat détient le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires en cas de conduite indigne depuis sa création, en 1867. Les modifications apportées en juin 2014 ont ajouté ces règles au Code et à la compétence de la conseillère sénatoriale en éthique.

En ce qui a trait à la conduite adoptée entre février 2013 et le 16 juin 2014, la conseillère sénatoriale en éthique a jugé que le sénateur Meredith avait commencé et encouragé une relation avec une adolescente alors qu'il savait qu'elle avait seulement 16 ans. Cette relation a donné lieu à plusieurs interactions à caractère sexuel entre l'adolescente et le sénateur Meredith – dont certaines ont eu lieu à l'intérieur de la Cité parlementaire – et le sénateur Meredith s'est servi des ressources de sa charge pour favoriser cette relation. Voir le rapport d'enquête, pp. 29-30.

Pour la période allant du 16 juin 2014 à mai 2015, la conseillère sénatoriale en éthique a jugé que le sénateur Meredith a entretenu avec l'adolescente une relation de nature sexuelle qu'il avait lui-même commencée ou encouragée. La conseillère sénatoriale en éthique a également déclaré que le sénateur Meredith s'est servi de l'ascendant, du prestige et de la notoriété de la charge de sénateur, de même que de la position relative de pouvoir que lui conféraient ses fonctions officielles et de son statut d'adulte bien plus âgé, afin « d'attirer ou de séduire » une adolescente qui était dans une position vulnérable en raison de son âge. La conseillère sénatoriale en éthique a aussi jugé que le sénateur Meredith a adopté un type de

comportement inconvenant l'ayant amené à entretenir une relation inappropriée. Les activités et la relation suivies à caractère sexuel entre l'adolescente et le sénateur Meredith ont donné lieu à deux interactions de nature sexuelle, dont l'une où il y a eu un rapport sexuel, avant que l'adolescente devienne majeure en décembre 2014. Voir le rapport d'enquête, pp. 30-32.

La conseillère sénatoriale en éthique a conclu que la conduite du sénateur Meredith était substantiellement liée à son rôle de sénateur. En effet, celui-ci a fait du pouvoir et de l'influence de sa charge des éléments de la relation, et il a même employé les ressources du Sénat pour la favoriser. Pendant qu'il entretenait cette relation et adoptait ce comportement sexuel avec l'adolescente, le sénateur Meredith a mis à profit les ressources, l'ascendant et l'autorité de sa charge pour mettre en valeur, soutenir et faire avancer les intérêts de l'adolescente, et tenter de faire avancer les intérêts des membres de la famille de celle-ci.

En conséquence, la conseillère sénatoriale en éthique a conclu, dans son rapport d'enquête, que la conduite du sénateur Meredith a contrevenu aux paragraphes 7.1(1) et 7.1(2) du Code, car il n'a pas respecté les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur et s'est comporté d'une façon pouvant déprécier la charge de sénateur et l'institution du Sénat.

#### ***c. Comparation du sénateur Meredith***

Comme il a été mentionné, le comité doit accorder au sénateur qui fait l'objet du rapport d'enquête le droit d'être entendu devant lui (paragraphe 49(2) du Code). Le sénateur Meredith a donc comparu devant votre comité le 4 avril 2017. Il était accompagné et assisté par ses avocats. Le sénateur Meredith a également soumis des lettres d'appréciation morale et d'autres lettres d'appui. Les avocats du sénateur Meredith ont déposé un mémoire portant sur le pouvoir du Sénat de suspendre un sénateur au-delà de la fin de la session parlementaire.

Le comité, reconnaissant le fait que le sénateur Meredith a comparu devant le comité au cours d'une réunion à huis clos, n'exposera pas les délibérations confidentielles. Le comité a dûment pris en compte ses représentations.

#### ***d. Sanction appropriée***

Comme il a été mentionné, le rôle de votre comité consiste à recommander des mesures correctives ou des sanctions appropriées compte tenu des conclusions formulées par la conseillère sénatoriale en éthique (paragraphe 49(4) du Code).

Votre comité a envisagé toutes les mesures correctives et les sanctions qui pourraient remédier au manquement au Code par le sénateur Meredith. Dans les circonstances présentes et en toute circonstance, la mesure corrective ou la sanction appropriée doit tenir compte des éléments suivants :

- la gravité du manquement et son incidence sur la capacité du sénateur à continuer d'exercer ses fonctions parlementaires;
- les répercussions du manquement sur les autres sénateurs et sur le respect, la dignité et l'intégrité du Sénat en tant qu'institution;

- la confiance du public envers le Sénat.

Le comité ne s'est pas limité à examiner les mesures correctives et les sanctions appropriées énumérées au paragraphe 49(4) du Code, mais il a cherché et envisagé d'autres mesures qui pourraient remédier adéquatement à la conduite du sénateur Meredith. Toutefois, comme mentionné ci-dessus, le comité s'est finalement concentré sur deux sanctions possibles, à savoir la suspension ou l'expulsion, ayant décidé que toute autre mesure moins sévère serait inappropriée dans les circonstances.

Les avocats du sénateur Meredith ont proposé qu'il soit suspendu sans solde pour une durée d'un à deux ans, ce qui est potentiellement en porte-à-faux avec le droit et les coutumes parlementaires. Toute prorogation ou dissolution du Parlement mettrait fin à la suspension, sans égard à la durée restante de la suspension.

Les avocats du sénateur Meredith ont fait valoir que le Sénat pourrait ordonner une suspension pouvant se poursuivre après la fin de la session parlementaire. Ils se sont fondés sur l'article 15-2(4) du *Règlement* et sur l'autorité intersessionnelle de votre comité pour montrer que le Sénat détient véritablement les pouvoirs d'ordonner une suspension se prolongeant au-delà de la fin d'une session parlementaire. L'article 15-2(4) du *Règlement* établit, entre autres choses, que, « [a]fin d'éviter la perte de sa qualification, le sénateur qui est en congé ou qui fait l'objet d'une suspension pendant plus d'une session complète peut se présenter au Sénat une fois au cours de chaque session ».

Le comité est d'avis qu'il existe des distinctions fondamentales entre les exemples présentés par les avocats du sénateur Meredith et un ordre spécial de suspension d'un sénateur. L'article 15-2(4) du *Règlement* et l'autorité intersessionnelle du comité sont fondés sur des ordres permanents du Sénat (le *Règlement du Sénat* et le Code) qui, nécessairement, demeurent en vigueur en période d'intersession et s'appliquent d'une session à l'autre. À titre d'exemple, le *Règlement administratif du Sénat* fait également partie des ordres permanents. La suspension d'une durée de plus d'une session proposée aux termes de l'article 15-2(4) du *Règlement* concerne un sénateur visé par une déclaration de culpabilité et une sentence pour un acte criminel. Le *Règlement du Sénat* prévoit que, dans ces circonstances, un sénateur est suspendu jusqu'à l'annulation de la condamnation, jusqu'à ce qu'il soit démis de ses fonctions ou jusqu'à ce que son siège soit déclaré vacant (article 15-5(2)). Il ne s'agit pas d'une suspension découlant d'un ordre spécial du Sénat.

Votre comité ne croit pas être en mesure, dans le cadre juridique et procédural actuel, de recommander la suspension d'un sénateur pour une durée dépassant les limites de la session parlementaire. Néanmoins, en l'espèce, votre comité ne s'estime pas contraint par ces limites puisqu'il a déterminé qu'une suspension, peu importe sa forme, ne constituerait pas une sanction appropriée au manquement du sénateur Meredith au Code.

Le service parlementaire d'un sénateur est « un mandat d'intérêt public » (paragraphe 2(2) du Code). La commission royale nommant le sénateur Meredith énonce, comme toutes les autres commissions de nomination des sénateurs, qu'« en raison de la confiance et de l'espoir particuliers que Nous avons mis en vous, autant que dans le dessein d'obtenir votre avis et votre aide dans toutes les affaires importantes et ardues qui peuvent intéresser l'état et la

défense du Canada, Nous avons jugé à propos de vous appeler au Sénat du Canada » (*Journaux du Sénat*, [1<sup>er</sup> février 2011](#)).

Le Sénat et tous les sénateurs ont d'importantes responsabilités relativement aux délibérations et aux travaux législatifs. Le Sénat fait partie intégrante du Parlement canadien, qui a la responsabilité de faire « des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » (*Loi constitutionnelle de 1867*, articles 17 et 91 *in limine*). À chaque séance, les sénateurs tiennent des débats et votent sur des questions qui touchent tous les Canadiens ou de larges segments de la population.

En sa qualité d'organe législatif complémentaire chargé de donner un second regard attentif, le Sénat se soucie particulièrement des effets des mesures législatives proposées sur les minorités, les personnes vulnérables et les personnes sous-représentées, notamment les enfants. La « confiance [...] dans l'intégrité des sénateurs et du Sénat » (alinéa 1a) du Code ainsi que la crédibilité de l'institution et de tous les sénateurs doivent être maintenues pour que le Sénat puisse s'acquitter de ses fonctions parlementaires de façon digne et efficace.

Le sénateur Meredith n'a pas agi d'une manière conforme aux normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur, et il s'est conduit d'une façon pouvant déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat. Dans les circonstances, les seules sanctions appropriées sont celles qui rétabliraient la dignité, la réputation et l'intégrité de la charge de sénateur et de l'institution du Sénat. L'inconduite du sénateur Meredith a eu « des répercussions sur l'ensemble des sénateurs et sur la capacité du Sénat de s'acquitter de ses fonctions » (paragraphe 44(1) du Code).

Votre comité a étudié attentivement les arguments que lui a présentés le sénateur Meredith le 4 avril 2017. Le comité est d'avis que les remords et l'acceptation de la responsabilité du sénateur Meredith ne cadrent pas avec l'attitude qu'il a adoptée depuis que la relation inappropriée a été rendue publique. Le rapport d'enquête de la conseillère sénatoriale en éthique a également démontré qu'il n'avait jamais assumé la responsabilité de son inconduite et n'a pas démontré qu'il en comprenait les effets sur M<sup>me</sup> M, les sénateurs et l'institution du Sénat. Au contraire, le sénateur Meredith a manifesté de l'indifférence à l'égard du processus entrepris par la conseillère sénatoriale en éthique et de sa responsabilité à titre de sénateur ainsi qu'envers l'institution du Sénat. C'est seulement lorsque la conseillère sénatoriale en éthique a conclu qu'il avait enfreint les règles de conduite générale que le sénateur Meredith a reconnu son écart de conduite.

Votre comité est préoccupé par le fait que la conseillère sénatoriale en éthique a conclu à maintes occasions que le témoignage du sénateur Meredith n'était pas crédible. Dans son rapport d'enquête, la conseillère sénatoriale en éthique est arrivée à des constatations qui allaient à l'encontre du témoignage fourni par le sénateur Meredith. Le comportement du sénateur ne correspond pas à celui d'une personne repentante qui assume la responsabilité de ses gestes et qui comprend le tort causé à l'institution et à autrui.

Selon les constatations de la conseillère sénatoriale en éthique, et du point de vue du comité, la conduite du sénateur Meredith représente l'un des manquements les plus graves en ce qui concerne le rôle des sénateurs, le statut et le rôle du Sénat et l'image publique revendiquée par le sénateur Meredith.

La conseillère sénatoriale en éthique a constaté que le sénateur Meredith s'est livré à plusieurs interactions sexuelles avec une adolescente. Il s'agissait notamment de masturbation sur Skype, de contacts sexuels, d'insinuations à caractère sexuel, de rapports sexuels consensuels avant et après que la personne ait atteint l'âge de 18 ans. Tout cela s'est produit alors que le sénateur Meredith était beaucoup plus âgé que M<sup>me</sup> M et qu'il se présentait comme un défenseur de la jeunesse, au Sénat et ailleurs.

Les agissements du sénateur Meredith se poursuivaient pendant que le Sénat étudiait le [Cinquième rapport](#) de votre comité, qui a mené à des modifications au Code afin d'y inclure les règles de conduite générale qu'il a enfreintes. En outre, des modifications apportées antérieurement au Code exigeaient que tous les sénateurs déposent chaque année, auprès du conseiller sénatorial en éthique, une déclaration de conformité écrite dans laquelle ils confirment avoir lu le Code et le respecter. Le sénateur Meredith aurait dû se rendre compte que ses agissements allaient à l'encontre des règles de conduite générale. Malgré cela, l'inconduite du sénateur Meredith s'est poursuivie au-delà de juin 2014, et est même devenue plus intense.

Les sénateurs doivent accepter le fait qu'ils bénéficient de la confiance du public. Étant donné que les sénateurs sont nommés et non élus, le public exige du Sénat et des sénateurs un degré de responsabilité élevé et il s'attend à un comportement honorable. Le public doit pouvoir être convaincu que les sénateurs protègent non seulement les intérêts des nombreuses régions du pays, mais aussi tous ceux qui sont faibles, qui ne peuvent pas se faire entendre et qui sont vulnérables, contre les intérêts particuliers de ceux qui détiennent le pouvoir. Bien que le public soit sans aucun doute prêt à accepter que les sénateurs sont humains, il s'attend malgré tout à ce que les sénateurs adoptent la meilleure conduite possible. Il s'agit d'un engagement extrêmement exigeant que les sénateurs doivent être disposés à accepter. Ne pas respecter cet engagement revient à miner cette confiance.

Cela ne s'applique pas seulement au comportement dans l'enceinte du Sénat, mais aussi en public, et même en privé. Toute personne a droit à un certain degré de liberté quant à son comportement dans la sphère privée. Cependant, lorsque ce comportement et le rôle de sénateur deviennent inextricablement liés, la protection de la vie privée d'un sénateur contre un examen minutieux s'en voit réduite. C'est ici le cas.

Votre comité a examiné la nature et les circonstances du manquement au Code lorsqu'il a évalué les sanctions appropriées. Le sénateur Meredith a entretenu une relation sexuelle suivie inappropriée avec une adolescente durant une période continue. Un comportement aussi inacceptable va à l'encontre des normes de conduite contemporaine. Le manquement du sénateur Meredith à ses devoirs n'est pas un incident isolé. La relation inappropriée qui a été commencée et encouragée par le sénateur Meredith s'est poursuivie sur une période continue.

Le comité ne considère pas qu'une suspension sans solde soit appropriée dans les circonstances. Le comité estime qu'une suspension pourrait être appropriée seulement si l'absence d'un sénateur pendant une période plus ou moins longue pouvait rétablir l'intégrité ou la dignité de l'institution et si le sénateur était encore en mesure de servir au sein du Sénat après sa suspension. Toutefois, tel n'est pas le cas.

En l'espèce, le sénateur Meredith n'a pas assumé la responsabilité de sa conduite inacceptable, ni pendant les deux années qu'a duré la relation, ni durant le processus enclenché par la conseillère sénatoriale en éthique. Le sénateur Meredith a soutenu devant la conseillère qu'il s'agissait d'une affaire privée. C'est seulement après la publication du rapport d'enquête qu'il a qualifié son comportement de « faiblesse morale ». Il n'a pas reconnu son manquement à ses fonctions de sénateur et qu'il n'a pas respecté la dignité et la confiance du public qui lui ont été accordées. Le comité aurait pu considérer qu'une suspension était adéquate si le sénateur Meredith avait immédiatement fait des démarches pour corriger le préjudice causé par son manquement au Code, mais après mûre réflexion, le comité a rejeté cette option, car le sénateur n'avait entrepris aucune mesure de réparation. Une suspension ne rétablirait que temporairement la dignité et l'intégrité du Sénat, qui seraient compromises à nouveau lorsque le sénateur Meredith reviendrait au sein du Sénat.

Le comité a envisagé des sanctions autres que l'expulsion. Toutefois, il n'a trouvé aucune mesure correctrice ou sanction qui soit proportionnelle au manquement du sénateur Meredith aux règles de conduite et qui corrigerait le préjudice causé à l'institution du Sénat et à tous les sénateurs.

La conduite du sénateur Meredith a compromis sa capacité à continuer d'occuper ses fonctions de sénateur. Il a fait preuve d'un grave manque de jugement qui a sapé « la confiance et [...] l'espoir particuliers » qui avaient été placés en lui lors de sa nomination au Sénat. Il a abusé de sa position d'autorité et de confiance privilégiée quand il a adopté un comportement incompatible avec sa charge. Il a entaché sa réputation et celle de l'institution. Votre comité est d'avis que l'inconduite du sénateur Meredith a prouvé qu'il n'est pas apte à servir comme sénateur. Sa seule présence à la Chambre suffirait à discréditer l'institution. Aucune sanction plus légère que l'expulsion ne saurait réparer le tort qu'il a causé au Sénat.

Dans la quatrième édition (1916) de l'ouvrage *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, p. 65, Bourinot affirme que « [TRADUCTION] l'expulsion du Parlement est réservée à des cas manifestes d'inconduite, qui rendraient les personnes faisant l'objet de la mesure disciplinaire indignes de siéger au Parlement ou qui jetteraient le discrédit sur la Chambre si elles continuaient d'y siéger ». Le comité estime que c'est ici le cas.

Après avoir étudié la question, le comité ne peut faire qu'une seule recommandation : que le sénateur Meredith soit expulsé du Sénat.

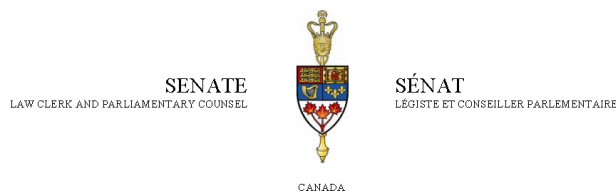
## RECOMMANDATIONS

Par conséquent, votre comité recommande :

Que le sénateur Don Meredith soit expulsé du Sénat et que son siège soit déclaré vacant;

Que, nonobstant les articles 3 à 9 du chapitre 4:04 du *Règlement administratif du Sénat*, le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration soit autorisé à déterminer les ressources, le cas échéant, devant être mises à la disposition du sénateur Meredith à titre de sénateur sortant.





## NOTE DE SERVICE

---

**De :** Michel Patrice, légiste et conseiller parlementaire et dirigeant principal de la Cité parlementaire  
**Date :** Le 27 mars 2017  
**Objet :** Avis juridique sur le pouvoir du Sénat d'expulser un sénateur

---

### QUESTION

Le présent avis examine la question de savoir si le Sénat a le pouvoir d'expulser un de ses membres.

Pour parvenir à la conclusion, il sera traité des questions suivantes :

Quelles sont les sources et la portée des privilèges parlementaires du Sénat?

Le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires à ses membres était-il un privilège reconnu de la Chambre des communes du Royaume-Uni en 1867?

Ce pouvoir disciplinaire a-t-il été conféré aux Chambres du Parlement canadien?

L'article 31 de la *Loi constitutionnelle de 1867* limite-t-il les privilèges du Sénat?

La liste figurant à l'article 31 est-elle exhaustive et interdit-elle au Sénat de déclarer un siège vacant pour d'autres motifs?

### RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

L'un des privilèges reconnus que possède le Sénat est le « pouvoir disciplinaire à l'endroit de ses membres », qui inclut le droit d'expulser un de ses membres.

1. Au sein du Parlement fédéral canadien, les privilèges parlementaires tirent leur origine de deux sources reconnues, qui ont toutes deux un statut constitutionnel :
  - a) l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'édiction connexe de l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada* (aussi appelés « privilèges établis par voie législative »);

- b) les pouvoirs inhérents aux assemblées législatives de type britannique, au titre du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, c'est-à-dire une constitution « reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » (aussi appelés « *privileges inhérents* », lorsqu'ils sont établis selon le « critère de nécessité »).
2. En vertu de l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, le Sénat (et la Chambre des communes) possède les mêmes privilèges, immunités et pouvoirs que la Chambre des communes du Royaume-Uni.
  3. Le pouvoir de réprimander et d'expulser un membre (au titre du « pouvoir disciplinaire à l'endroit de ses membres ») faisait partie des privilèges reconnus de la Chambre des communes du Royaume-Uni en 1867 et a été exercé depuis des siècles. La Chambre des communes du Canada a expulsé quatre députés<sup>1</sup> en vertu de ce privilège. Le Sénat ne s'est jamais servi de son pouvoir d'expulsion.
  4. Le privilège reconnu de pouvoir expulser un membre s'inscrit généralement dans les mesures disciplinaires ou correctives liées à la conduite du membre. Au Sénat, les décisions de ce type sont prises à la majorité simple.
  5. Il est arrivé par le passé que des sièges aient été déclarés vacants par application du paragraphe 31(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, au motif que des sénateurs n'avaient assisté à aucune séance pendant deux sessions consécutives. Il est bien établi en droit que le Sénat possède le pouvoir exclusif de décider si le siège d'un sénateur doit être déclaré vacant.
  6. Les tribunaux peuvent se pencher sur les actions du Sénat uniquement afin d'établir l'existence et la portée d'un privilège. Une fois le privilège établi, ils ne peuvent étendre leur examen à l'exercice de ce privilège.
  7. Le Sénat s'est penché sur la question de savoir s'il possédait le pouvoir d'expulsion à l'égard de l'ancien sénateur Thompson en 1998, mais il n'a pas pris de décision définitive.
  8. L'article 31 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est une règle constitutionnelle dictant que, dans les situations prévues<sup>2</sup>, le siège doit être déclaré vacant lorsqu'un sénateur ne remplit plus les conditions de nomination. Toutefois, cet article ne présente pas une liste exhaustive des motifs pour lesquels le Sénat peut déclarer un siège vacant.
  9. Le pouvoir d'expulsion est distinct et indépendant de l'objet de l'article 31 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, tant pour ce qui est de sa source juridique que de ses caractéristiques.

---

<sup>1</sup> O'Brien et Bosc, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2<sup>e</sup> édition, 2009, p 246 : « Depuis la Confédération, quatre députés de la Chambre des communes ont été expulsés pour avoir commis de graves infractions. Trois cas de condamnation étaient relatifs à des actes criminels : Louis Riel (Provencher), étant fugitif de la justice, fut expulsé une première fois en 1874 et de nouveau en 1875; et Fred Rose (Cartier) fut expulsé en 1947 après avoir été reconnu coupable de complot aux termes de la *Loi sur les secrets officiels*. En 1891, Thomas McGreevy (Québec-Ouest) fut expulsé après avoir été reconnu coupable d'outrage à l'autorité de la Chambre. »

<sup>2</sup> Par exemple : ne pas assister aux séances pendant deux sessions consécutives, être déclaré en état de faillite ou d'insolvabilité ou cesser de remplir les conditions de propriété ou de résidence.

## CONTEXTE

À la suite du *Rapport d'enquête* (ci-après le Rapport) produit par la conseillère sénatoriale en éthique en vertu du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* (ci-après le Code) concernant le sénateur Don Meredith, des questions ont été posées quant au droit du Sénat d'expulser un de ses membres dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire.

Bien qu'il prenne en compte le Rapport, le présent avis juridique n'a pas pour but d'en analyser le contenu ni de juger, étant donné le manquement au Code, si l'expulsion constituerait une sanction ou une mesure corrective justifiée. Il revient au Comité permanent de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs de recommander les mesures correctives ou les sanctions appropriées et au Sénat de prendre la décision définitive.

La question à l'étude touche non seulement le droit constitutionnel, mais aussi le droit parlementaire. La décision définitive dans l'affaire qui nous occupe appartient exclusivement au Sénat, car elle concerne ses travaux, l'exercice de ses privilèges parlementaires et les conditions requises pour en être membre, et ce conformément à la Constitution, aux privilèges établis au Royaume-Uni, à la jurisprudence ainsi qu'aux sources parlementaires et juridiques.

### *Précédents*

Depuis la Confédération, il n'est jamais arrivé qu'un sénateur soit expulsé. Depuis 1867, la seule raison pour laquelle des sièges ont été déclarés vacants est que l'intéressé n'avait assisté à aucune séance du Sénat pendant deux sessions consécutives<sup>3</sup>, comme le prévoit le paragraphe 31(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Jamais le Sénat n'a déclaré un siège vacant pour l'un des autres motifs prévus à l'article 31. La plupart des cas où la vacance d'un siège a été déclarée se sont produits dans les 30 premières années suivant la Confédération. Les *Journaux du Sénat* font état de neuf cas entre 1876 et 1915<sup>4</sup>.

La question de savoir si le Sénat a le pouvoir d'expulser un de ses membres a été examinée en 1998 dans le cadre du manque d'assiduité de l'ancien sénateur Thompson et du fait qu'il avait contrevenu à une ordonnance du Sénat l'assignant à comparaître devant le Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure. Le Comité avait reçu du Sénat, le 12 février 1998, l'ordre de, notamment, « solliciter d'autres avis juridiques relativement au pouvoir du Sénat d'expulser ou suspendre le sénateur Thompson ou de le priver de son siège au Sénat ». Deux avocats ont donné leur opinion au Comité sur le pouvoir d'expulsion : Neil Finkelstein, qui était d'avis que le Sénat ne possédait pas le pouvoir d'expulser le sénateur Thompson, et Joseph Maingot, qui défendait l'opinion contraire, c'est-à-dire que le Sénat possédait le pouvoir d'expulsion. Le 19 février 1998, le Sénat a adopté à l'unanimité la recommandation que le Comité suspende le sénateur Thompson pour le reste de la session, car il se trouvait en situation d'outrage. Le sénateur Thompson a démissionné le 23 mars 1998.

---

3 W.F. Dawson, dans son article « *Resignation and Removal of Canadian Senators* », publié dans *The Parliamentarian* (janvier 1975, vol LVI, n° 1, aux pp 12 à 20), recense les cas où le siège d'un sénateur a été déclaré vacant parce qu'il n'avait assisté à aucune séance pendant deux sessions consécutives.

4 Deux sénateurs ont vu leur siège déclaré vacant à la suite d'une session extraordinaire de cinq jours tenue d'urgence pendant la guerre en 1915 parce qu'ils avaient été absents durant la session précédente.

Sauf erreur, l'autre fois où le « pouvoir d'expulsion » a été examiné remonte au scandale Beauharnois en 1931-1932. Le 11 février 1932, un comité spécial a été mis sur pied pour faire la lumière sur le scandale. Le sénateur McDougald, dont la conduite était en cause et son avocat avaient soutenu que la loi ne conférait pas au Sénat le pouvoir d'expulsion. Néanmoins, le comité spécial a notamment écrit dans son rapport que « les agissements du sénateur McDougald n'étaient pas compatibles avec ses fonctions et sa position de sénateur et en étaient indignes<sup>5</sup> ». Après l'adoption du rapport par le Sénat, et devant la possibilité d'être l'objet d'une motion de blâme, le sénateur McDougald a démissionné.

### ANALYSE

Avant de répondre à la question de savoir si le Sénat peut expulser un de ses membres dans l'exercice de ses privilèges, il convient d'établir la source et le fondement des privilèges parlementaires.

#### *Les privilèges parlementaires*

Le droit général et public du Canada comprend les privilèges parlementaires, qui sont constitués des privilèges, immunités et pouvoirs que possèdent chaque Chambre du Parlement et leurs membres respectifs. Les privilèges parlementaires sont l'un des éléments sur lesquels reposent la séparation constitutionnelle des pouvoirs.

Les privilèges parlementaires permettent au Sénat, à ses comités et aux sénateurs d'exercer leurs fonctions constitutionnelles – délibérer, légiférer et demander des comptes au gouvernement – sans interférence de l'exécutif ou des tribunaux. Il a été décrit par Erskine May de la façon suivante :

[TRADUCTION] Le privilège parlementaire est la somme des droits particuliers dont jouissent chaque chambre collectivement en tant que composante de la Haute Cour du Parlement et les membres de chacune des chambres, à titre individuel, sans lesquels ils ne pourraient s'acquitter de leurs fonctions, et qui excèdent ceux que possèdent d'autres organismes ou particuliers. Ainsi, le privilège, bien qu'il fasse partie de la loi du pays, constitue dans une certaine mesure une exemption de l'application des lois générales<sup>6</sup>.

Dans le contexte fédéral, les privilèges parlementaires tirent leur origine de deux sources reconnues, et elles ont toutes deux un statut constitutionnel<sup>7</sup> :

- 1) la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>8</sup> et l'édiction connexe de l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*<sup>9</sup> (aussi appelés « privilèges établis par voie législative »).
- 2) les pouvoirs inhérents aux assemblées législatives de type britannique, au titre du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, c'est à-dire une constitution « reposant sur

<sup>5</sup> *Journaux du Sénat*, 3<sup>e</sup> session de la 17<sup>e</sup> législature, 22 avril 1932, à la p 188.

<sup>6</sup> Erskine May, *Parliamentary Practice*, 20<sup>e</sup> éd., à la p. 70.

<sup>7</sup> *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, aux para. 33 à 36.

<sup>8</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, art 18.

<sup>9</sup> *Loi sur le Parlement du Canada*, LRC 1985, c P-1, art 5.

les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » (aussi appelés « privilèges inhérents », lorsqu'ils sont établis selon le « critère de nécessité »)<sup>10</sup>.

Dans *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*<sup>11</sup>, l'arrêt de principe de la Cour suprême du Canada en matière de privilège parlementaire, le juge Binnie a énoncé diverses propositions maintenant reconnues en droit ainsi que par les autorités du domaine parlementaire. Sont pertinents dans le cadre du présent avis les passages suivants :

Il suffira, pour trancher le présent pourvoi, d'énoncer un certain nombre de propositions maintenant acceptées tant par les tribunaux que par les spécialistes du domaine parlementaire.

[...]

2. Dans le contexte canadien, le privilège parlementaire est la somme des privilèges, immunités et pouvoirs dont jouissent le Sénat, la Chambre des communes et les assemblées législatives provinciales ainsi que les membres de chaque Chambre individuellement, sans lesquels ils ne pourraient s'acquitter de leurs fonctions (*Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*, p. 11; *Erskine May*, p. 75; *New Brunswick Broadcasting*, p. 380).

3. Le privilège parlementaire ne crée pas un hiatus dans le droit public général du Canada; il en est plutôt une composante importante, héritée du Parlement du Royaume-Uni en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* et, dans le cas du Parlement du Canada, en vertu de l'art. 18 de cette même loi (*New Brunswick Broadcasting*, p. 374-378; *Teleton Inc. c. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161 (C.A.), p. 165; et *Nation et bande indienne de Samson c. Canada*, [2004] 1 R.C.F. 556, 2003 CF 975).

[...]

9. C'est uniquement pour établir l'existence et l'étendue d'une catégorie de privilège qu'il faut démontrer la nécessité. Une fois la *catégorie* (ou la sphère d'activité) établie, c'est au Parlement, et non aux tribunaux, qu'il revient de déterminer si l'*exercice* de ce privilège est nécessaire ou approprié dans un cas particulier. En d'autres termes, à l'intérieur d'une catégorie de privilège, le Parlement est seul juge de l'opportunité et des modalités de son exercice, qui échappe à tout contrôle judiciaire : « Il n'est pas nécessaire de démontrer que chaque cas précis d'exercice d'un privilège est nécessaire » (*New Brunswick Broadcasting*, p. 343 (je souligne)).

Voir également *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) c. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 54 O.R. (3d) 595 (C.A.); *Nation et bande indienne de Samson*, par. 13; *Martin c. Ontario*, [2004] O.J. No. 2247 (QL) (C.S.J.), par. 13; *R. c. Richards*; *Ex parte Fitzpatrick and Browne* (1955), 92 C.L.R. 157 (H.C. Aust.), p. 162; *Egan c. Willis* (1998), 158 A.L.R. 527 (H.C.); et *Huata c. Prebble*, [2004] 3 NZLR 359, [2004] NZCA 147.

10. Les « catégories » sont notamment la liberté de parole (*Stopforth c. Goyer* (1979), 23 O.R. (2d) 696 (C.A.), p. 700; *Re Clark and Attorney-General of Canada* (1977),

<sup>10</sup> *Vaid*, para 46 : « Pour justifier la revendication d'un privilège parlementaire, l'assemblée ou le membre qui cherchent à bénéficier de l'immunité qu'il confère doivent démontrer que la sphère d'activité à l'égard de laquelle le privilège est revendiqué est si étroitement et directement liée à l'exercice, par l'assemblée ou son membre, de leurs fonctions d'assemblée législative et délibérante, y compris leur tâche de demander des comptes au gouvernement, qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement. ».

<sup>11</sup> *Vaid*, para 29.

17 O.R. (2d) 593 (H.C.); *Bill of Rights* de 1689 du Royaume-Uni, art. 9; *Prebble c. Television New Zealand Ltd.*, [1995] 1 A.C. 321 (C.P.); *Hamilton c. Al Fayed*, [2000] 2 All E.R. 224 (H.L.); le contrôle qu'exercent les Chambres du Parlement sur les [TRADUCTION] « débats ou travaux du Parlement » (garanti par le *Bill of Rights* de 1689), y compris la procédure quotidienne de la Chambre, comme la pratique de la législature ontarienne de réciter le Notre Père au début de chaque jour de séance (*Ontario (Speaker of the Legislative Assembly)*, par. 23); le pouvoir d'exclure les étrangers des débats (*New Brunswick Broadcasting*; *Zündel c. Boudria* (1999), 46 O.R. (3d) 410 (C.A.), par. 16; R. c. Behrens, [2004] O.J. No. 5135 (QL), 2004 ONCJ 327); **le pouvoir disciplinaire du Parlement à l'endroit de ses membres** (*Harvey*; voir également *Tafler c. British Columbia (Commissioner of Conflict of Interest)* (1998), 161 D.L.R. (4th) 511 (C.A.C.-B.), par. 15-18; *Morin c. Crawford* (1999), 29 C.P.C. (4th) 362 (C.S. T.N.-O.)); et des non-membres qui s'ingèrent dans l'exercice des fonctions du Parlement (*Payson c. Hubert* (1904), 34 R.C.S. 400, p. 413; Behrens), y compris l'immunité contre l'arrestation dont jouissent les membres du Parlement pendant une session parlementaire (*Telezon*; *Ainsworth Lumber Co. c. Canada (Attorney General)* (2003), 226 D.L.R. (4th) 93, 2003 BCCA 239; *Nation et bande indienne de Samson*). Historiquement, ces catégories générales sont considérées justifiées par les exigences du travail parlementaire. [Non souligné dans l'original.]

[...]

12. Les tribunaux peuvent examiner de plus près les affaires dans lesquelles la revendication d'un privilège a des répercussions sur des personnes qui ne sont pas membres de l'assemblée législative en cause, que celles qui portent sur des questions purement internes (*New Brunswick Broadcasting*, p. 350; *Bear c. State of South Australia* (1981), 48 S.A.I.R. 604 (Indus. Ct.); *Thompson c. McLean* (1998), 37 C.C.E.L. (2d) 170 (C. Ont. (Div. gén.)), par. 21; *Stockdale c. Hansard*, p. 1192).

### ***Privilèges établis par voie législative (article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867)***

Lorsque le Parlement du Royaume-Uni a adopté ce qui s'appelait alors l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, il a expressément conféré au Parlement fédéral canadien le pouvoir de légiférer sur les privilèges du Sénat et de la Chambre des communes par l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (dans sa version modifiée en 1875) :

18. Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par loi du Parlement du Canada; mais de manière à ce qu'aucune loi du Parlement du Canada définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, immunités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de la passation de la présente loi, sont possédés et exercés par la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette Chambre.

De son côté, le Parlement du Canada, par l'édiction de l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, a revendiqué de façon générale tous les privilèges, immunités et pouvoirs que possèdent la Chambre des communes du Royaume-Uni et ses députés. Puisque les privilèges parlementaires tirent leur origine de la Constitution, ils jouissent d'un statut constitutionnel égal aux autres parties de la Constitution canadienne, y compris la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>12</sup>. L'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada* est rédigé ainsi :

12 *Vaid* au para 30 : « Dans *New Brunswick Broadcasting*, le juge en chef Lamer, qui a rédigé des motifs concourants distincts, a considéré que le privilège « établi par voie législative » ne bénéficierait pas du statut constitutionnel dont jouit le privilège « inhérent » et que son exercice serait assujéti à un examen fondé sur la

4. Les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et de la Chambre des communes, ainsi que de leurs membres, sont les suivants :

- a) d'une part, ceux que possédaient, à l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni ainsi que ses membres, dans la mesure de leur compatibilité avec cette loi;
- b) d'autre part, ceux que définissent les lois du Parlement du Canada, sous réserve qu'ils n'excèdent pas ceux que possédaient, à l'adoption de ces lois, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni et ses membres.

Puisque le Parlement a revendiqué tous les privilèges, comme le lui permettait la *Loi constitutionnelle de 1867*, et n'a pas énuméré de privilèges ou de catégories de privilèges en particulier, il faut examiner les privilèges que possédait la Chambre des communes du Royaume-Uni à l'époque de la Confédération afin d'établir l'existence d'un privilège au Canada. À ce sujet, le juge Binnie a déclaré ce qui suit, aux paragraphes 36 et 37 de l'arrêt *Vaid* :

Par conséquent, les privilèges de notre Parlement sont principalement constitués de privilèges « établis par voie législative » et, selon l'art. 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, ils seront reconnus en fonction des lois et coutumes de la Chambre des communes du Royaume-Uni, qui comportent elles-mêmes à la fois des privilèges établis par voie législative (dont le *Bill of Rights* de 1689) et des privilèges inhérents.

[...]

Les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont néanmoins cru bon d'utiliser le Parlement de Westminster comme point de référence en ce qui a trait au privilège parlementaire canadien et si l'existence ainsi que l'étendue d'un privilège du Parlement de Westminster sont établies péremptoirement (par un précédent anglais ou canadien), ce privilège devrait être reconnu par les tribunaux canadiens sans qu'il soit nécessaire d'en apprécier la nécessité. Ce résultat contraste avec la situation des provinces car, sans fondement analogue à l'art. 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les privilèges que celles-ci établissent par voie législative devraient vraisemblablement satisfaire au critère de nécessité (*Harvey*, par. 73). [*Non souligné dans l'original.*]

### ***Le pouvoir d'expulsion est un privilège reconnu de la Chambre des communes du Royaume-Uni***

Le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires à ses membres – y compris l'expulsion – afin de préserver l'autorité et la dignité du Parlement fait clairement partie des privilèges de la Chambre des communes du Royaume-Uni et il est reconnu par les experts du domaine parlementaire et les tribunaux. La longue histoire de la Chambre des communes du Royaume-Uni en offre de nombreux exemples. Des députés ont été expulsés pour s'être rendus coupables d'infractions,

---

Charte (p. 364). Selon son raisonnement, le par. 32(1) de la *Charte* prévoit que « [la] charte s'applique [...] au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement ». Étant donné que le privilège parlementaire relève de la compétence du Parlement du Canada en vertu de l'art. 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les lois qui y ont trait, comme toute autre loi, pourront faire l'objet d'un examen fondé sur la *Charte*. Toutefois, les raisonnements suivis par les juges McLachlin et La Forest dans leurs motifs respectifs tendent à exclure une telle conclusion et les juges majoritaires de notre Cour ont souscrit à leur opinion sur ce point, de sorte qu'il faut maintenant tenir la question pour réglée. » [*Non souligné dans l'original.*]

comme la fraude, le parjure, la corruption, ou encore d'outrage, de libelle ou d'une autre infraction envers la Chambre<sup>13</sup>.

Dans l'ouvrage *Parliamentary Practice* d'Erskine May ce pouvoir est présenté ainsi :

[TRADUCTION] Le but de l'expulsion n'est pas tant d'imposer une sanction disciplinaire que d'apporter une mesure corrective, c'est-à-dire qu'elle ne vise pas à punir un député, mais plutôt à libérer la Chambre des personnes qui sont indignes d'y siéger. On peut à juste titre voir dans l'expulsion un exemple des pouvoirs que possède la Chambre pour régir sa propre constitution. Mais il est plus pratique de la traiter comme l'une des sanctions à la disposition de la Chambre.<sup>14</sup>

En outre, le document d'information intitulé *Disciplinary and Penal Powers of the House*<sup>15</sup>, produit en 2012 par le Bureau d'information de la Chambre des communes du Royaume-Uni, décrit le pouvoir d'expulsion de la Chambre des communes du Royaume-Uni de la façon suivante :

[TRADUCTION] Il est établi par les précédents et reconnu par les tribunaux que la Chambre des communes a le droit d'imposer des mesures disciplinaires aux contrevenants. Jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle, la Chambre des communes a fréquemment exercé son pouvoir d'emprisonner des contrevenants, et les tribunaux ont à plusieurs reprises reconnu ce pouvoir. La mesure disciplinaire la plus grave que peut imposer la Chambre des communes à un député est l'expulsion, ce qui crée une vacance et entraîne une élection partielle dans la circonscription du député concerné. Ce pouvoir n'a pas été exercé depuis des décennies.

À la page 5 du même document, il est précisé :

[TRADUCTION] Au vingtième siècle, il y a eu trois cas d'expulsion :

Horatio Bottomley (indépendant, South Hackney) a été expulsé en août 1922, après avoir été déclaré coupable de conversion de biens frauduleuse et condamné à sept ans d'emprisonnement.

Garry Allighan (travailleuse, Gravesend) a été expulsé le 30 octobre 1947 pour avoir menti à un comité et pour outrage grave à la Chambre après la publication d'un article dans le *World's Press News* dans lequel il accusait d'autres députés de manquer de sobriété et d'accepter des pots-de-vin en échange d'information.

Peter Baker (conservateur, South Norfolk) a été expulsé le 16 décembre 1954 après avoir été condamné à sept ans d'emprisonnement pour fabrication de faux. Dans ce cas, il n'aurait pas été nécessaire de présenter la motion d'expulsion : sous le régime des dispositions alors en vigueur de la *Forfeiture Act 1870*, il aurait automatiquement perdu la qualité de député.

<sup>13</sup> Voir pp. 139-140 de la 20<sup>e</sup> édition de l'ouvrage d'Erskine May (notes de bas de page 12 à 20 et 1 à 3). On y donne de nombreux exemples d'expulsion, depuis la fin de la dynastie Tudor et le début de la dynastie Stuart jusqu'au vingtième siècle.

<sup>14</sup> 20<sup>e</sup> édition, p. 139.

<sup>15</sup> <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06487/SN06487.pdf>, 27 novembre 2012.



***Le pouvoir d'expulsion est un privilège parlementaire reconnu des Chambres du Parlement canadien***

Puisqu'il est établi que la Chambre des communes du Royaume-Uni possède le pouvoir d'expulser ses membres et l'a utilisé, il s'ensuit que les Chambres du Parlement canadien détiennent également ce pouvoir par l'effet de l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

Le Sénat n'a jamais exercé ce pouvoir et, comme il en sera question plus loin dans le présent avis, certains estiment que le Sénat ne peut pas expulser un de ses membres. Pour sa part, la Chambre des communes a exercé ce pouvoir à quelques reprises, notamment à l'égard de Louis Riel, qui avait été accusé de meurtre et avait fui la justice. La Chambre des communes a exercé ce pouvoir pour la dernière fois à l'endroit de Fred Rose, qui avait été condamné à six ans de prison pour une infraction à la *Loi sur les secrets officiels*.

Ce qu'il faut retenir, c'est que ce pouvoir semble avoir été exercé lorsqu'il a été jugé que la conduite du député était indigne et que son maintien en fonction jetterait le discrédit sur la Chambre ou porterait atteinte à la dignité de celle-ci. Comme le dit Maingot:

D'après la jurisprudence britannique et canadienne, la Chambre des communes évitera généralement de prendre une telle mesure à moins qu'elle n'estime que l'infraction révèle une turpitude morale grave de nature à rendre son auteur inapte à siéger.<sup>16</sup>

Dans le même ordre d'idée, il est écrit ce qui suit dans l'ouvrage *Parliamentary Procedure and Practice* de Bourinot :

[TRADUCTION] Les expulsions du Parlement, bien que souvent imposées, ont été réservées aux cas de mauvaises conduites flagrantes qui rendent la personne ainsi sanctionnée indigne de siéger au Parlement ou qui jetteraient, advenant que la personne continue de siéger, le discrédit sur la Chambre.<sup>17</sup>

Au sujet du « pouvoir disciplinaire des assemblées législatives à l'endroit de leurs membres », la juge Beverly McLachlin a déclaré, dans l'arrêt de la Cour suprême *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*<sup>18</sup>:

[61] Pour survivre, les démocraties doivent insister sur l'intégrité de ceux qui cherchent à remplir et qui remplissent une charge publique. Elles ne sauraient tolérer les manœuvres frauduleuses au sein de la législature. Elles ne sauraient non plus tolérer la fraude électorale. Si elles le font, deux conséquences risquent d'en résulter. Premièrement, le fonctionnement de la législature peut être affecté. Deuxièmement, la confiance du public dans la législature et le gouvernement peut être minée. Aucune démocratie ne peut se permettre que l'une ou l'autre situation se produise.

[62] En présence d'un comportement qui mine leur intégrité fondamentale, les législatures sont tenues d'agir. Cette action peut aller de mesures disciplinaires dans le cas d'irrégularités mineures jusqu'à l'expulsion et à l'inéligibilité dans le cas de violations plus graves. L'expulsion et l'inéligibilité garantissent au public la destitution de ceux qui ont obtenu une charge

<sup>16</sup> Joseph Maingot, *Le privilège parlementaire au Canada*, 2<sup>e</sup> éd., à la p 221.

<sup>17</sup> Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice*, 4<sup>e</sup> édition, à la p 65.

<sup>18</sup> *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)* [1996] 2 RCS 876, p. 913.

frauduleusement ou en ont abusé. Le processus législatif est purifié et la législature, maintenant rétablie, peut s'acquitter de ses tâches comme elle le doit.

[...]

[67] Il est donc clair que le Parlement et les législatures du Canada sont non seulement habilités à régler leur propre procédure interne, mais aussi à imposer des règles et sanctions relatives aux transgressions commises à l'extérieur de leur enceinte. Les dispositions de l'al. 119c) de la *Loi électorale du Nouveau-Brunswick* relatives à l'inéligibilité peuvent être perçues comme une expression de ce pouvoir. Afin de garantir l'intégrité de son processus et d'assurer qu'il jouit de la confiance du public, la législature a prévu que ceux qui abuseront de ses règles électorales ne pourront, par la suite, siéger à l'assemblée législative pendant une période de cinq ans.

[68] Le pouvoir du Parlement et des législatures de régler leur procédure tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur enceinte découle de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* proclame l'existence d'un régime parlementaire de gouvernement, qui incorpore dans la Constitution canadienne le droit du Parlement et des législatures de régler leurs propres affaires. Le préambule incorpore également la notion de séparation des pouvoirs, inhérente à la démocratie parlementaire britannique, qui interdit aux tribunaux d'empiéter sur les affaires internes des autres branches de gouvernement. Comme je l'ai affirmé dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*, précité, à la p. 389 :

Notre gouvernement démocratique comporte plusieurs branches : la Couronne représentée par le gouverneur général et ses homologues provinciaux, l'organisme législatif, l'exécutif et les tribunaux. Pour assurer le fonctionnement de l'ensemble du gouvernement, il est essentiel que toutes ces composantes jouent le rôle qui leur est propre. Il est également essentiel qu'aucune de ces branches n'outrepasse ses limites et que chacune respecte de façon appropriée le domaine légitime de compétence de l'autre.

[69] Vu que le privilège parlementaire jouit d'un statut constitutionnel, il n'est pas « assujéti » à la *Charte*, comme le sont les lois ordinaires. Le privilège parlementaire et la *Charte* constituent tous deux des parties essentielles de la Constitution du Canada. Ils ne l'emportent pas l'un sur l'autre. De même qu'il faut maintenir le privilège parlementaire et l'immunité contre l'intervention inappropriée des tribunaux dans le processus parlementaire, il faut aussi maintenir les garanties démocratiques fondamentales de la *Charte*. Lorsque surgissent des conflits apparents entre différents principes constitutionnels, il convient non pas de résoudre ces conflits en subordonnant un principe à l'autre, mais plutôt d'essayer de les concilier.

[...]

[77] L'expulsion peut être justifiée pour deux raisons : maintenir la discipline à l'intérieur de la Chambre, et destituer ceux dont le comportement les a rendus inaptes à rester députés : Heard, *loc. cit.*, à la p. 392. Les deux objectifs sont importants. En ce qui concerne le deuxième, Heard souligne que, pendant la dernière décennie, [TRADUCTION] « au moins dix-huit députés canadiens ont été déclarés coupables d'infractions criminelles, dont une agression sexuelle, des voies de fait (sur une épouse) et un meurtre; alors que la plupart ont démissionné, quelques-uns se sont accrochés à leur poste jusqu'à ce qu'ils soient expulsés de leur assemblée ou défaits aux élections ». Il ajoute :

[TRADUCTION] Aucune législature ne peut être respectée en tant qu'institution de gestion publique si elle rassemble de tels personnages équivoques. En fait, certains ajouteraient que la vertu civique d'une société exige la destitution d'une charge publique des éléments corrompus, criminels et profondément immoraux.

[78] Le droit d'expulser pour ces deux motifs, à savoir pour maintenir la discipline et pour punir le comportement indigne, est une question de privilège parlementaire et n'est pas assujéti au contrôle judiciaire. Ainsi, Maingot, *op. cit.*, conclut, à la p. 194 :

Il est évident que la juridiction civile et pénale ordinaire des tribunaux ne les habilite pas à connaître du droit d'un député de siéger à la Chambre, ni des questions concernant la composition de la Chambre, sauf lorsqu'ils sont spécialement chargés par une loi, comme la *Loi sur les élections fédérales contestées*, de trancher des questions de ce genre.

### ***Le pouvoir disciplinaire du Sénat (le pouvoir de réprimander ou d'expulser un membre)***

Les experts du droit et de la procédure reconnaissent que le Sénat possède le privilège parlementaire qu'est le pouvoir disciplinaire à l'endroit de ses membres<sup>19</sup>. Cependant, des doutes ont été émis quant à savoir si ce pouvoir disciplinaire confère au Sénat le pouvoir d'expulser un de ses membres. Bien que le Sénat ait abordé ce sujet dans le cadre de ses travaux, principalement lors de l'affaire Thompson en 1998 et du scandale Beauharnois en 1932, le Sénat ne s'est jamais prononcé dans un sens ou dans l'autre quant à son pouvoir d'expulsion, car il n'a jamais tenté de l'utiliser. Pour le présent avis juridique, les points de vue défendus par deux avocats dans l'affaire la plus récente, celle du sénateur Thompson, seront examinés.

### **L'affaire Thompson et le pouvoir d'expulsion**

La question de savoir si le Sénat a le pouvoir d'expulser un de ses membres a été examinée en 1998 dans le cadre du manque d'assiduité de l'ancien sénateur Thompson et du fait qu'il avait contrevenu à une ordonnance du Sénat l'assignant à comparaître devant le Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure (ci-après le Comité du Règlement). Il avait été rapporté que le sénateur Thompson n'avait assisté qu'à 47 séances du Sénat pendant une période de plus de 15 ans. Il se disait incapable d'assister aux séances pour cause de maladie. Toutefois, il a toujours satisfait à l'exigence de présence minimale énoncée au paragraphe 31(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le 9 février 1998, le Sénat a adopté une résolution recommandant au Comité du Règlement de suspendre le sénateur Thompson pour le reste de la session, car il se trouvait en situation d'outrage. Le sénateur a démissionné le 23 mars 1998. Dans la foulée, le Sénat a resserré les règles régissant la présence et les congés pour cause de maladie de ses membres et a augmenté les pénalités pécuniaires sanctionnant un nombre trop élevé d'absences durant une session.

Dans le cadre de son examen, le Comité du Règlement a reçu du Sénat l'ordre de, notamment, « solliciter d'autres avis juridiques relativement au pouvoir du Sénat d'expulser ou suspendre le sénateur Thompson ou de le priver de son siège au Sénat ». En conséquence, le Comité du Règlement a entendu le témoignage de deux avocats sur la question. Dans le présent avis juridique, il ne sera question que de la partie de leurs témoignages portant sur l'existence du pouvoir pour le Sénat d'expulser un de ses membres. La transcription complète de leurs exposés a été rendue publique et peut être consultée sur le site Web du Sénat<sup>20</sup>.

Se disant d'avis que le Sénat possède le pouvoir d'expulser un de ses membres, M. J.P. Joseph Maingot, c.r., ancien légiste de la Chambre des communes, a déclaré ce qui suit :

<sup>19</sup> Ce pouvoir est reconnu dans le *Règlement du Sénat* (art 15-2 à 15-5) et dans le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* (para 49(2)) et il a été utilisé pour imposer des sanctions allant jusqu'à la suspension au cours des dernières années.

<sup>20</sup> Joseph Maingot : <https://sencanada.ca/fr/Content/SEN/Committee/361/rule/05ev-f>; Neil Finkelstein : <https://sencanada.ca/fr/Content/SEN/Committee/361/rule/06ev-f>.

Si le Sénat constate qu'un acte ou une omission constitue un outrage, que peut-il faire? De quels pouvoirs dispose-t-il à cet égard? Le Sénat et la Chambre des communes du Canada disposent des mêmes pouvoirs, privilèges et droits que la Chambre des communes du Royaume-Uni. C'est ce que disent la *Loi constitutionnelle* et la *Loi sur le Parlement du Canada*.

Les Chambres du Royaume-Uni et du Canada peuvent réprimander et expulser des membres, et elles l'ont fait. Si la conduite ou les omissions sont telles qu'elles contraignent le Sénat à faire quelque chose étant donné qu'il a le droit de prendre des mesures disciplinaires contre ses membres, il peut administrer une réprimande et suspendre un membre. L'expulsion, châtement plus grave, est moins disciplinaire que correctif; il ne s'agit pas tant de punir les membres que de chasser de la Chambre les personnes qui ne sont pas dignes d'en être membres de l'avis de la Chambre.

[...]

Il arrive que des membres soient suspendus pour le reste de la séance. Lorsqu'on mentionne à titre hypothétique l'expulsion du Sénat, il n'est pas question de la qualification d'un sénateur ou d'une vacance au Sénat étant donné que les articles de la *Loi constitutionnelle* font état de ces questions. Il s'agit plutôt de savoir ce qu'on entend lorsqu'on dit que le Sénat dispose du même pouvoir que la Chambre des communes du Royaume-Uni.

Si le Sénat a les mêmes pouvoirs que la Chambre des communes du Royaume-Uni et de la Chambre des communes du Canada, il a le droit de régler ses affaires internes sans ingérence extérieure, et cela comprend le droit de déterminer si une personne est indigne d'être membre de la Chambre, et alors, dans un tel cas, le Sénat peut agir en conséquence.

Vous pourriez peut-être demander ce qu'il adviendrait si l'on en appelait de cette expulsion devant les tribunaux. Comme nous le savons tous, cela ne s'est jamais vu. Des membres ont été expulsés; cependant, les cours n'ont jamais été saisies de telles questions étant donné que les circonstances sont claires dans la plupart des cas. [*Non souligné dans l'original.*]

À l'opposé, Neil Finkelstein, avocat pour l'Assemblée législative de l'Ontario dans *New Brunswick Broadcasting*, qui a également comparu devant le Comité du Règlement, s'est dit d'avis que le Sénat ne possède pas le pouvoir d'expulsion. Il a fait valoir ce qui suit :

L'article 18 de la *Loi constitutionnelle*, dont M. Maingot vous a parlé la semaine dernière, stipule que le Parlement du Canada peut accorder au Sénat, des pouvoirs, privilèges et immunités, à la condition que ces pouvoirs, privilèges et immunités n'excèdent pas ceux que possédait la Chambre des communes du Royaume-Uni au moment de la Confédération.

Il est clair que la Chambre des communes a le pouvoir d'expulser un député. Il est aussi clair que l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada* définit tous les pouvoirs accordés au Parlement. Le Parlement a conféré au Sénat tous les pouvoirs autorisés par l'article 18.

Si la *Loi constitutionnelle* s'arrêtait là, le Sénat aurait assurément le pouvoir d'expulsion, mais la loi ne s'arrête pas là. En effet, l'article 29 de la *Loi constitutionnelle* stipule qu'un sénateur, sauf les dispositions de la présente loi – et c'est une précision très importante – occupe sa place au Sénat jusqu'à l'âge de 75 ans, comme le précise le paragraphe 2.

Comment interpréter « sauf les dispositions de la présente loi »? Le libellé de l'article 29 signifie qu'un sénateur ne peut être expulsé parce qu'il occupe sa place jusqu'à l'âge de 75 ans. Par contre, l'article 31 précise que le siège d'un sénateur deviendra vacant si l'un des cinq cas qu'il définit se produit. À ma connaissance, aucune de ces cinq situations ne s'est produite.

L'article 31 n'est pas considéré comme étant exhaustif et l'on pourrait prétendre qu'il existe d'autres cas où le siège d'un sénateur peut devenir vacant, comme l'expulsion. On peut dire que l'article 31 prévoit une exception à la règle des 75 ans énoncée à l'article 29, tout comme l'article 18. Si on accepte cet argument, il peut y avoir expulsion.

J'ai des clients qui détestent les avocats qui leur présentent les deux côtés de la médaille, mais je m'excuse, c'est ce que je vais faire. On peut dire que les rédacteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* ont voulu que l'article 31, qui a été rédigé avec beaucoup de minutie, l'article sur le décès et l'article 30 sur la démission prévoient tous les cas où le siège d'un sénateur peut devenir vacant.

Par ailleurs, on peut défendre le contraire avec des arguments très convaincants. J'ai essayé de vous exposer les grandes lignes de ce côté de la médaille.

En définitive, je pense que le Sénat n'a pas le pouvoir d'expulser un de ses membres si on interprète l'article 18 dans le contexte de l'article 31.

L'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est rédigé ainsi :

**29.** (1) Sous réserve du paragraphe (2), un sénateur occupe sa place au Sénat sa vie durant, sauf les dispositions de la présente loi.

(2) Un sénateur qui est nommé au Sénat après l'entrée en vigueur du présent paragraphe occupe sa place au Sénat, sous réserve de la présente loi, jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de soixante-quinze ans.

L'analyse et la conclusion de Neil Finkelstein méritent qu'on s'y attarde. Essentiellement, il est d'avis que, du fait de l'article 29 (durée du mandat), le siège d'un sénateur ne peut devenir vacant que si le sénateur ne satisfait plus aux conditions requises, qu'il démissionne (article 30) ou qu'il décède (article 32), nonobstant l'article 18 de la Constitution et les privilèges qu'il confère expressément au Sénat.

Il est bien établi en droit qu'en l'absence de langage clair à cet effet, une partie de la Constitution ne peut en invalider une autre. Ce principe a été confirmé dans *Vaid*<sup>21</sup> :

Dans *New Brunswick Broadcasting*, notre Cour a statué que la liberté de la presse garantie par l'al. 2b) de la *Charte* ne l'emportait pas sur le privilège parlementaire, qui fait autant partie que la *Charte* de notre organisation constitutionnelle fondamentale. Or, une partie de la Constitution ne peut en abroger une autre (Renvoi relatif au projet de loi 30, *An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, 1987 CanLII 65 (CSC), [1987] 1 R.C.S. 1148; *New Brunswick Broadcasting*, p. 373 et 390). Sur des questions relevant de son privilège, l'assemblée législative aurait compétence exclusive pour déterminer si les droits de la personne et les libertés publiques ont été respectés. [Non souligné dans l'original.]

Néanmoins, il est nécessaire d'examiner l'analyse de Neil Finkelstein de l'angle de l'interprétation des lois, car cette approche fait partie de l'analyse menant à sa conclusion. Dans son avis, Finkelstein interprète deux passages : « dans la mesure de leur compatibilité avec cette loi », à l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, et « sous réserve de la présente loi », au paragraphe 29(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

---

<sup>21</sup> *Vaid* au para 30.

*Interprétation de « sous réserve de la présente loi »*

Selon Finkelstein, la mention « sous réserve de la présente loi » du paragraphe 29(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* limite la portée de l'application des privilèges prévus à l'article 18 de cette même loi. D'un point de vue rédactionnel, la mention « sous réserve de la présente loi » au paragraphe 29(2) viserait la loi dans son ensemble, y compris l'article 18. Si l'on avait eu l'intention d'écarter l'application de l'article 18 de l'article 29, il aurait été beaucoup plus simple et clair de renvoyer expressément aux dispositions voulues. Par exemple, cette mention au paragraphe 29(2) aurait pu être libellée « sous réserve des articles 30 et 31 ». Les rédacteurs ont justement eu recours à ce type de renvoi précis au paragraphe 29(1), où on peut y lire : « Sous réserve du paragraphe (2), [...] » Dans ce dernier cas, la règle selon laquelle les sénateurs sont nommés à vie est expressément restreinte par le renvoi au paragraphe (2).

On aurait pu avoir recours à d'autres techniques de rédaction pour prévoir que les seules façons dont un siège peut devenir vacant sont celles prévues aux articles 30 et 31, par exemple écrire simplement : « le siège d'un sénateur peut devenir vacant *seulement* (ou *exclusivement*) dans les cas suivants ». C'est précisément la technique qui a été employée aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* – le partage des champs de compétence – pour qu'il soit clairement compris que certains champs de compétence relèvent exclusivement des provinces et que tout champ de compétence n'étant pas exclusivement attribué aux provinces relève exclusivement du fédéral. Autrement dit, dans les cas où les rédacteurs ont voulu clairement faire ressortir le caractère exclusif d'une règle, ils l'ont expressément prévu dans le libellé de la loi. L'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* comporte aussi la mention « nonobstant toute autre disposition de cette loi ». Voilà qui est clair : aucune autre disposition de la Loi ne peut s'appliquer, et ce, même si les conditions sont réunies pour qu'elle trouve application.

La mention « sous réserve de » est de large portée et elle ne se limite pas aux exceptions, comme le prétend Finkelstein. Elle peut aussi vouloir dire qu'une disposition est subordonnée à une autre disposition de la loi. Dans le cas de l'article 29, cela voudrait dire que la durée mandat des sénateurs est subordonnée à toute autre disposition de la Loi qui peut toucher cette disposition, tels les articles 30 et 31, mais également l'article 18. Dans le présent contexte, la mention « sous réserve de la présente loi » au paragraphe 29(2) serait interprétée de manière large et signifierait que le droit constitutionnel d'occuper un siège au Sénat est subordonné à l'exercice de tout autre pouvoir constitutionnel consacré par la Loi.

Les articles 29 à 31 donnent à penser qu'il y a quatre façons dont le siège d'un sénateur peut devenir vacant par effet de la loi : le sénateur ne respecte plus une des conditions de nomination, atteint l'âge de 75 ans, démissionne ou décède. Deux de ces cas (le décès et le fait d'atteindre 75 ans) sont implicites, car les paragraphes 29(1) et (2) ne mentionnent pas expressément que le siège du sénateur devient alors vacant. L'article 32 de la *Loi constitutionnelle de 1867* autorise le gouverneur général à nommer une personne compétente « ayant les qualifications voulues » pour pourvoir au siège devenu vacant par « démission, décès ou toute autre cause ». Répétons que l'article 32 ne crée pas de vacance, il autorise simplement que l'on pourvoie aux sièges vacants. Il est intéressant de constater que l'article 32 est muet quant aux cas prévus au paragraphe 29(2) et 31. L'article 32 utilise, il convient de le répéter, l'expression « ou toute autre cause » pour viser tous les autres cas où le siège d'un sénateur pourrait devenir vacant. Si les articles 29 et 31 prévoyaient l'ensemble des cas où le siège d'un sénateur peut devenir vacant, il aurait été très

simple d'ajouter à cette liste « la retraite » et « le non-respect des conditions de nomination ». La mention « ou toute autre cause » conjuguée à « sous réserve de la présente loi » donne à penser que les rédacteurs voulaient que sa portée ne soit pas limitée aux exceptions prévues dans la loi.

***Interprétation de « dans la mesure de leur compatibilité avec la Loi sur le Parlement »***

Le simple fait que des dispositions traitent expressément de la question du mandat des sénateurs ne veut pas dire que l'utilisation du pouvoir d'expulsion que confère l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'article 4 de la *Loi sur le Parlement* est « incompatible » avec les autres dispositions concernant la nomination. Elles peuvent coexister. Le pouvoir conféré par l'article 18 n'a en fait rien à voir avec les cas prévus aux articles 30 et 31, lesquels établissent les situations où le siège d'un sénateur devient vacant par effet de la loi. Il trouve plutôt application à l'égard du droit d'occuper un siège prévu à l'article 29, lequel droit est expressément subordonné aux dispositions de la Loi. Le fait que le pouvoir d'expulsion conféré par l'article 18 puisse au bout du compte mener au même résultat que les articles 30 ou 31 ne veut pas nécessairement dire qu'il y a incompatibilité.

Ce point de vue est appuyé par le renvoi relatif au sens du mot « personnes » dans la *Loi constitutionnelle de 1867* rendu en 1928 par la Cour suprême du Canada, dans lequel le juge Duff a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION] Je n'ai pas fait abstraction de la prétention de M. Rowell fondée sur l'article 33 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. L'article 33 doit être interprété de concert avec l'article 1 de la *Confederation Act Amendment Act* de 1875 et l'article 4 du ch. 10 des S.R.C.; leur effet conjugué fait en sorte que le Sénat jouit des privilèges et pouvoirs dont la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni disposait au moment de l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. En particulier, au titre de ces lois, le Sénat dispose du pouvoir exclusif de statuer sur la revendication de toute personne de pouvoir siéger et de participer aux mises aux voix au Sénat, dans la mesure où ce pouvoir n'est pas limité par la loi. Voilà, à mon avis, l'effet qu'a clairement l'article 33 conjugué aux dispositions de l'*Imperial Act* de 1875 et des lois canadiennes qui ont été édictées par la suite. Et le pouvoir du Sénat n'est pas limité au droit de statuer, sur le fondement de l'article 33, sur les questions visant les conditions de nominations; il vise aussi, à mon avis, la question de savoir si la personne nommée avait le droit d'être ainsi nommée en vertu de l'article 24. [Non souligné dans l'original.]<sup>22</sup>

Ce raisonnement a été confirmé en appel par le Comité judiciaire du Conseil privé en 1929 dans l'affaire « personnes » :

[TRADUCTION] Enfin, en ce qui concerne l'article 33, qui prévoit que le Sénat connaît et décide de toute question concernant les vacances et les conditions requises pour la charge de sénateur, cette disposition doit être interprétée de concert avec l'article 1 de la *Parliament of Canada Act* de 1875 et l'article 4 du ch. 10 des S.R.C. [...] [Non souligné dans l'original.]<sup>23</sup>

La conclusion du Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire « personnes » fait clairement ressortir que l'on doit accorder plein effet à l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et à

<sup>22</sup> Référence sur la signification du mot « personne » à l'article 24 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867, 1928 SCC 276, p. 301.

<sup>23</sup> Décision du Comité judiciaire du Conseil privé concernant la Référence sur la signification du mot « personne » à l'article 24 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867, 1928 SCC 276, *Privy Council Appeal No. 121* of 1928, 18 octobre 1929, p. 13.

l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada* (anciennement l'article 1 de la *Parliament of Canada Act* de 1875 (R.-U.) et l'article 4 du ch. 10 des S.R.C. respectivement) dans la mesure où les privilèges du Sénat doivent être « interprétés de concert » avec l'article 33 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et non être limités par ce dernier.

Voilà qui démontre clairement que le « pouvoir d'expulsion » – lequel découle du « pouvoir disciplinaire à l'endroit de ses membres », privilège reconnu et conféré par l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada* – est distinct du pouvoir du Sénat relativement à l'article 31 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Le rôle du Sénat au titre de l'article 31 se résume à établir si l'un des cas qui y sont énumérés s'est produit, sans plus. Le fait que l'exercice du pouvoir d'expulsion ou du rôle au titre de l'article 31 mène au même résultat, c'est-à-dire à la vacance d'un siège, ne devrait pas être interprété comme annulant l'octroi des privilèges de la Chambre des communes du Royaume-Uni.

#### ***L'article 31 de la Loi constitutionnelle de 1867 : Vacance***

La *Loi constitutionnelle de 1867* envisage expressément une série de cas qui doivent entraîner la vacance du siège d'un sénateur et rendent celui-ci inapte à siéger. L'article 31 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne constitue pas l'expression légale des privilèges du Sénat. Il s'agit plutôt d'une disposition constitutionnelle d'application impérative garantissant la préservation de certaines des caractéristiques essentielles du Sénat, établies par les rédacteurs de notre Constitution. Par conséquent, il ne peut avoir pour effet de limiter les privilèges conférés au Sénat par l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* édictés par l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. L'article 31 est rédigé ainsi :

Vacance

**31.** Le siège d'un sénateur deviendra vacant dans chacun des cas suivants :

1. Si, durant deux sessions consécutives du parlement, il manque d'assister aux séances du Sénat;
2. S'il prête un serment, ou souscrit une déclaration ou reconnaissance d'allégeance, obéissance ou attachement à une puissance étrangère, ou s'il accomplit un acte qui le rend sujet ou citoyen, ou lui confère les droits et les privilèges d'un sujet ou citoyen d'une puissance étrangère;
3. S'il est déclaré en état de banqueroute ou de faillite, ou s'il a recours au bénéfice d'aucune loi concernant les faillis, ou s'il se rend coupable de concussion;
4. S'il est atteint de trahison ou convaincu de félonie, ou d'aucun crime infamant;
5. S'il cesse de posséder la qualification reposant sur la propriété ou le domicile; mais un sénateur ne sera pas réputé avoir perdu la qualification reposant sur le domicile par le seul fait de sa résidence au siège du gouvernement du Canada pendant qu'il occupe sous ce gouvernement une charge qui y exige sa présence.

Puisque l'article 31 n'est pas l'exercice par le Sénat de ses privilèges à l'endroit de ses membres, une décision prise en vertu de celui-ci serait susceptible de révision par les tribunaux, ou plutôt elle le serait si l'article 33 n'avait pas conféré au Sénat compétence exclusive en la matière. Aux termes de l'article 33, il revient au Sénat de prendre toute décision concernant les questions visées à l'article 31, en fonction des faits propres à la situation du sénateur concerné. L'article 33 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est libellé ainsi :



33. S'il s'élève quelque question au sujet des qualifications d'un sénateur ou d'une vacance dans le Sénat, cette question sera entendue et décidée par le Sénat.

*L'article 31 de la Loi constitutionnelle de 1867 : une liste exhaustive?*

L'arrêt du Comité judiciaire du Conseil privé dans l'affaire « personnes » mentionnée ci-dessus établit clairement que l'article 31 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne présente pas une liste exhaustive<sup>24</sup> des éléments relatifs aux conditions de nomination d'un sénateur. Le Comité judiciaire du Conseil privé a reconnu les vastes pouvoirs conférés au Sénat et n'a pas jugé nécessaire de limiter leur application à l'article 31. Pour déterminer qu'une femme satisfaisait aux conditions de nomination au Sénat, le Comité judiciaire du Conseil privé a analysé les dispositions pertinentes. En fait, la « condition de nomination » à l'étude découlait de l'utilisation du mot « personnes » à l'article 24 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la question étant de savoir si ce mot s'appliquait uniquement aux individus « de sexe masculin ». Voici un extrait du jugement :

[TRADUCTION] Si le Parlement avait eu l'intention de limiter le mot « personnes » à l'article 24 aux personnes de sexe masculin, il aurait certainement fait connaître cette intention en imposant expressément une limite, comme il l'a fait aux articles 41 et 84. Le fait que des conditions de nomination soient énoncées à l'article 23 n'est pas un argument justifiant de limiter davantage la catégorie, bien au contraire, car il faut présumer que le Parlement a énoncé à l'article 23 toutes les conditions de nomination des sénateurs qu'il estimait nécessaires, et il n'y a pas précisé que l'une de ces conditions est que la personne doit être de sexe masculin.

[...]

Jusqu'à maintenant, aucun cas d'espèce n'a permis que l'on se penche sur la question de la compétence du Sénat. On nous demande de nous prononcer sur la question en général et, selon moi, nous devons donner notre avis. Bien sûr, la réponse aura uniquement valeur d'avis consultatif. À mon sens, l'existence de cette compétence du Sénat est sans effet sur la question de fond. Nous devons présumer que le Sénat trancherait la question dans le respect du droit.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Je souligne que le Parlement a déjà édicté des lois régissant d'autres questions qui auraient des répercussions sur l'aptitude d'un sénateur à siéger. L'article 750 du *Code criminel* dispose :

**750.** (1) Tout emploi public, notamment une fonction relevant de la Couronne, devient vacant dès que son titulaire a été déclaré coupable d'un acte criminel et condamné en conséquence à un emprisonnement de deux ans ou plus.

(2) Tant qu'elle n'a pas subi la peine qui lui est infligée ou la peine y substituée par une autorité compétente ou qu'elle n'a pas reçu de Sa Majesté un pardon absolu, une personne visée par le paragraphe (1) est incapable d'occuper une fonction relevant de la Couronne ou un autre emploi public, ou d'être élue, de siéger ou de voter comme membre du Parlement ou d'une législature, ou d'exercer un droit de suffrage.

(3) [...]

Cette disposition n'a jamais été utilisée à l'égard d'un sénateur, et on pourrait soutenir qu'elle ne s'applique pas aux sénateurs puisqu'ils n'occupent pas d'emploi public ou de fonction relevant de la Couronne. Cependant, on peut également conclure qu'elle s'applique aux sénateurs, car le paragraphe 750(2) précise que la personne visée par le paragraphe (1) est « [...] incapable d'occuper une fonction relevant de la Couronne ou un autre emploi public, ou d'être élue, de siéger ou de voter comme membre du Parlement [...] ».

<sup>25</sup> *Décision du Comité judiciaire du Conseil privé concernant la Référence sur la signification du mot « personne » à l'article 24 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, 1867, 1928 SCC 276, Privy Council Appeal No. 121 of 1928, 18 octobre 1929, p. 12-13.*

Par conséquent, le Sénat pourrait également déclarer un siège vacant au motif des « conditions de nomination » prévues au paragraphe 23(1), qui prévoient qu'un sénateur doit « être âgé de trente ans révolus ». Bien que ce soit peu probable, il n'est pas impossible qu'une personne de moins de 30 ans soit nommée sénateur par erreur. Seul le Sénat pourrait alors déclarer le siège de cette personne vacant. L'interprétation de l'article 33 et de son libellé, « [...] question au sujet des qualifications d'un sénateur ou d'une vacance », étaye l'argument que la compétence du Sénat ne se limite pas à l'article 31. L'intertitre précédent l'article 31 est « Cas dans lesquels les sièges des sénateurs deviendront vacants » et la disposition même porte sur les sièges qui deviennent *vacants*, alors que l'article 23 porte sur les « qualités exigées des sénateurs ».

## CONCLUSION

Le Sénat possède le pouvoir de déclarer un siège vacant du fait de son privilège parlementaire reconnu qu'est le pouvoir disciplinaire à l'endroit de ses membres, comme le lui confèrent l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'édiction de l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

L'article 31 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne présente pas une liste exhaustive des situations justifiant qu'un siège puisse être ou soit déclaré vacant, pas plus qu'il ne constitue la seule limite à la capacité d'un sénateur de conserver son siège. Il s'agit plutôt d'une disposition légale d'application impérative garantissant la préservation de certaines des caractéristiques essentielles du Sénat, établies par les rédacteurs de notre Constitution. Par conséquent, il ne peut avoir pour effet de limiter le privilège d'imposer des mesures disciplinaires à ses membres conférés au Sénat, qui en soi est distinct du rôle que joue le Sénat lorsqu'il doit déclarer un siège vacant pour les motifs énumérés à l'article 31 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.