

27 octobre 2006

EXIGENCES RELATIVES AUX AVIS—DÉCISION DU PRÉSIDENT

Son Honneur le Président : Honorables sénateurs, avant que nous passions à l'ordre du jour, je voudrais vous faire part d'une décision de la présidence sur un recours au Règlement concernant les exigences relatives aux avis de questions de privilège.

Les sénateurs se souviendront que, mardi dernier, durant la période consacrée aux déclarations de sénateurs, le sénateur Stratton a informé le Sénat qu'il avait décidé de ne pas donner suite à la question de privilège qu'il avait soulevée le jeudi 19 octobre.

Les honorables sénateurs se souviendront que j'avais pris en délibéré le rappel au Règlement soulevé par l'honorable sénateur Fraser, qui remettait en question le caractère adéquat de la prétendue atteinte au privilège évoquée par l'honorable sénateur Stratton. Il me reste à me prononcer sur ce rappel au Règlement.

La décision du sénateur Stratton de ne pas donner suite à sa question de privilège n'élimine pas pour autant mon obligation de statuer sur ce rappel au Règlement.

Permettez-moi de résumer brièvement les éléments des échanges qui ont entouré, jeudi dernier, ce recours au Règlement. Madame le sénateur Fraser a tout d'abord fait valoir que les avis donnés par le sénateur Stratton n'étaient pas corrects parce qu'ils ne renfermaient pas suffisamment d'informations sur l'objet de la question de privilège. Elle estimait que, compte tenu de ce manque d'informations, les sénateurs ne pouvaient savoir sur quoi portait la question de privilège. Un certain nombre de sénateurs ont aussi pris la parole sur ce recours au Règlement. Disant comprendre en général le point de vue du sénateur Fraser, le sénateur Comeau a expliqué que l'article 43, tel qu'il est actuellement libellé, demande seulement à un sénateur de donner un préavis sans avoir « à préciser l'objet de la motion ». Il a ajouté que, tel qu'il est actuellement libellé, le Règlement n'exige qu'un simple préavis. Madame le sénateur Cools a réitéré certains des arguments de madame le sénateur Fraser, expliquant que la raison d'être d'un avis est de faire en sorte que les sénateurs ne soient pas pris par surprise. Comme elle l'a précisé, l'avis doit contenir au moins assez d'informations pour indiquer aux sénateurs qui voudraient intervenir dans le débat s'ils doivent s'y préparer. Le sénateur Austin a également reconnu la nécessité d'une « communication de nature générale » de la question de privilège. Enfin, le sénateur Banks, sans prendre une position précise, a évoqué une contradiction apparente entre les paragraphes 43(1) et 59(10) du Règlement. Je remercie tous les sénateurs qui ont participé aux échanges entourant ce recours au Règlement.

Depuis le moment où ce rappel au Règlement a été fait, j'ai eu l'occasion de consulter le Règlement et les ouvrages de procédure et d'examiner les pratiques récentes pour me renseigner de mon mieux sur la façon d'interpréter et d'appliquer l'article 43 du Règlement. Ce qu'il faut déterminer, c'est si les avis que le sénateur Stratton a donnés oralement et par écrit satisfaisaient bel et bien aux exigences de l'article 43.

Dans l'évaluation de la signification de l'avis, qui est essentielle pour déterminer le bien-fondé de ce recours au Règlement, il faut absolument examiner le but de l'avis requis. Je crois qu'il convient d'examiner non seulement l'article 43 du Règlement, mais aussi d'autres règles en vigueur au Sénat ainsi que les pratiques actuelles qui permettent de mieux savoir quelle est la raison d'être de l'avis et quel est le but qu'il doit servir. La partie VI du *Règlement du Sénat*, de l'article 56 jusqu'à l'article 59, porte sur les avis. Ces articles non seulement identifient les délais applicables, soit un jour ou deux jours lorsqu'un avis est nécessaire, mais aussi confirment que l'avis doit avoir un sens. Par exemple, aux termes du paragraphe 56(1) du Règlement :

Un sénateur qui veut donner un avis d'une interpellation ou d'une motion de fond doit mettre cet avis par écrit, le signer, en donner lecture [...] au cours d'une séance du Sénat, puis le transmettre immédiatement au greffier au bureau.

De même, aux termes du paragraphe 56(2) du Règlement, un sénateur qui compte soulever un débat au moyen d'une interpellation « doit, dans l'avis déposé en conformité de la présente règle, signifier au Sénat le sujet de son interpellation ». Il ne convient pas, dans un avis, d'exprimer simplement l'intention de présenter une motion ou de faire une interpellation. Penser qu'il devrait en être autrement fausserait sérieusement le sens et l'intention de l'avis. Par exemple, qui considérerait comme un avis adéquat une déclaration faite par un sénateur en vue de présenter une motion sans que la teneur de cette motion soit indiquée ou une proposition demandant qu'un comité entreprenne une étude sans que le sujet de cette étude soit mentionné? L'avis doit indiquer le sujet envisagé aux fins du débat et de toute décision à prendre.

Le bien-fondé de cette proposition ressort clairement à l'examen des ouvrages qui sont souvent consultés pour permettre de mieux comprendre les procédures du Sénat. À la page 464 de l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes* de Marleau et Montpetit, il est écrit que le but de l'avis est de « prévenir les députés et la Chambre de manière à ce qu'ils ne soient pas appelés à se pencher sur une question à l'improviste. »

Les motions pour lesquelles un avis est normalement nécessaire visent habituellement l'obtention d'une décision du Sénat pour qu'une chose soit faite ou qu'un jugement soit porté sur une question particulière. Ces motions font toujours l'objet d'un débat et l'avis est requis pour permettre aux parlementaires de se renseigner en vue du débat à venir et de s'y préparer s'ils désirent y intervenir.

Dans l'avis rendu le 21 juin 1995, le Président Molgat expliquait en ces termes la raison d'être de l'avis :

L'objet du préavis est de prévenir les sénateurs de ce qui va être étudié, de sorte qu'ils aient la possibilité de se préparer. Autrement, pourquoi faudrait-il un préavis? Les sénateurs doivent avoir l'occasion de se préparer pour le débat. L'objet n'est pas de retarder les travaux du Sénat, mais simplement de permettre qu'ils se déroulent de façon ordonnée.

Quant aux exigences précises d'avis dans le cas d'une question de privilège, il faut souligner que les règles sont légèrement différentes pour ce qui est de la marche à suivre. Le sénateur qui souhaite soulever une question de privilège doit en donner préavis par écrit au bureau du greffier trois heures avant le début de la séance afin que l'avis puisse être distribué à temps à tous les sénateurs. De plus, le sénateur doit présenter cet avis de vive voix durant les déclarations de sénateurs. Cette double exigence applicable à l'avis montre l'importance qui doit être accordée à toute prétention à une question de privilège qu'un sénateur désire présenter en vertu de l'article 43 du Règlement. Ces exigences ont été délibérément imposées pour permettre une préparation suffisante en vue de l'examen de la question de privilège le même jour. C'est ce qui, en fait, constitue l'aspect exceptionnel de l'avis. L'avis écrit prévient les sénateurs de la possibilité qu'une certaine question de privilège soit portée à l'attention du Sénat. L'avis donné oralement confirme qu'un sénateur a l'intention d'aborder la question à la fin des travaux de l'ordre du jour. C'est pourquoi j'estime que l'interprétation correcte du Règlement exige que l'avis soit suffisamment explicite et complet. Autrement dit, il doit clairement identifier l'objet de la question de privilège.

J'ai examiné divers avis présentés depuis l'entrée en vigueur de l'article 43 en 1991. Dans tous les cas que j'ai pris connaissance, les sénateurs avaient donné une idée de la question de privilège envisagée. Une seule fois, le sénateur n'avait pas indiqué adéquatement, dans son avis oral, quelle était la nature de la question de privilège, mais l'avis écrit était suffisamment clair à propos du point en question et aucun rappel au Règlement n'a été fait pour contester l'avis donné oralement. J'ai également pris connaissance d'un autre cas où l'avis écrit n'avait pas été suivi de l'avis oral, probablement parce que le sénateur avait décidé de laisser tomber le point qu'il avait l'intention de présenter en tant que question de privilège. Dans tous les autres cas que j'ai examinés jusqu'à maintenant, les deux avis mentionnaient l'objet de la question de privilège.

Dans ces cas précis, ni l'avis écrit ni l'avis oral donnés par le sénateur Stratton ne mentionnaient l'objet de la question de privilège. Ils disaient simplement que le sénateur allait exposer au Sénat une situation qui constituait « un outrage au Parlement et un affront aux privilèges du Sénat et de tous les sénateurs ». Ces avis n'étaient pas suffisants. Par conséquent, le recours au Règlement fait par madame le sénateur Fraser est fondé et de ce fait, à cause des avis inadéquats qu'il a donnés, le sénateur Stratton n'aurait pas pu présenter sa question de privilège aux termes de l'article 43 du Règlement.

Avant de me rasseoir, je voudrais parler de deux autres points liés à ce rappel au Règlement. Tout d'abord, je voudrais parler de la tentative faite par le sénateur Stratton de présenter sa motion sur la question de privilège à la fin de la séance de jeudi dernier. Le sénateur a expliqué qu'il agissait ainsi en conformité avec le paragraphe 59(10) du Règlement qui permet de soulever une question de privilège sans qu'un préavis ait été présenté. Madame le sénateur Fraser a pris la parole immédiatement pour s'opposer à cette façon de faire, et j'ai alors rappelé au Sénat que j'avais déjà indiqué que je prenais la question en délibéré et qu'il serait contraire au Règlement de donner suite maintenant à la présumée question de privilège.

Lorsqu'elle est intervenue pour s'opposer à ce que le sénateur Stratton tentait de faire, madame le sénateur Fraser a fait valoir que le paragraphe 59(10) du Règlement avait probablement été conçu pour les cas où une question de privilège se présentait au cours d'un débat. « C'est la seule explication que j'ai pour justifier l'existence du paragraphe 59(10) du Règlement », a-t-elle dit. Dans le cadre des vérifications que j'ai effectuées, j'ai examiné les modifications apportées au Règlement en 1991. Avant l'adoption de ces modifications, aucun mécanisme n'était prévu pour la présentation d'une question de privilège relativement à un avis. L'ancienne disposition du Règlement se lisait simplement comme suit :

S'il se présente un cas ou une question qui touche directement les privilèges du Sénat, ou ceux d'un de ses comités ou d'un sénateur, il est permis de présenter, sans préavis, une motion réclamant l'intervention du Sénat en la matière; on devra alors différer l'étude d'autres motions et celle des articles de l'ordre du jour jusqu'à ce que cette question soit décidée, à moins que la suite de la discussion soit renvoyée à une séance ultérieure.

Le paragraphe 59(10) du Règlement découle clairement de cet ancien article qui a été complètement remplacé par l'article 43 actuellement en vigueur. Ce qui est arrivé, je crois, c'est que, lorsque les modifications corrélatives ont été apportées au Règlement, on n'a pas retouché cette disposition comme il aurait fallu le faire. Il aurait fallu la supprimer au complet ou la modifier pour préciser dans quelles circonstances une question de privilège peut être soulevée sans avoir fait l'objet d'un préavis. Il s'agit peut-être là de l'un des rares articles du Règlement qui n'ont pas été harmonisés avec les autres articles ou qui ne sont pas faciles à comprendre. Il pourrait être nécessaire, à un moment donné, de demander au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement d'examiner la question et d'éliminer les anomalies ou les incohérences qui subsistent dans le Règlement.

Lorsque le Comité du Règlement examinera cette question, il pourrait en profiter pour examiner également le second point dont je voulais parler. Jeudi dernier, juste après que le sénateur Stratton eut donné son avis de vive voix à l'étape des déclarations de sénateurs, madame le sénateur Fraser a voulu invoquer le Règlement pour contester cet avis. J'ai alors répondu qu'il n'était pas possible d'invoquer le Règlement à ce moment-ci de la séance. J'ai fait cette déclaration parce que je croyais que les déclarations de sénateurs font partie des affaires courantes et que, conformément au paragraphe 23(1) du *Règlement du Sénat*, les rappels au Règlement ou les questions de privilège ne sont admissibles qu'au moment de l'appel de l'ordre du jour. C'est, je pense, un point de vue largement accepté qui semble étayé par bon nombre de nos règles et documents de travail, dont le *Feuilleton*. Or, alors que je préparais cette décision, j'ai examiné de plus près le *Règlement du Sénat* et je me suis ravisé. Contrairement à ce que je croyais, les déclarations de sénateurs ne font pas partie des affaires courantes. C'est ce qui ressort d'une lecture attentive du paragraphe 23(6) du *Règlement du Sénat*. Les quinze minutes prévues pour les déclarations de sénateurs ne font pas partie des trente minutes prévues pour les affaires courantes, qui commencent par le dépôt des documents, se poursuivent

jusqu'à la présentation de pétitions et sont suivies de la période des questions. Maintenant, je sais où commencent et finissent exactement les affaires courantes, et l'interprétation que j'en ai est appuyée par une décision rendue par la présidence le 11 décembre 1997.

J'estime néanmoins que certaines dispositions du Règlement pourraient être formulées plus clairement et que le Comité du Règlement pourrait les clarifier, ce qui réduirait la confusion et les malentendus qui surviennent parfois. À cet égard, je partage certains des sentiments que le sénateur Comeau et madame le sénateur Cools ont exprimés jeudi dernier lors du débat sur ce rappel au Règlement.