

DÉCISION DU PRÉSIDENT

RAPPEL AU RÈGLEMENT CONCERNANT LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT, DE LA PROCÉDURE ET DES DROIT DU PARLEMENT

Honorables sénateurs, le 27 mars 2012, le Sénat a repris le débat sur la motion d'adoption du premier rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement présenté au Sénat le 16 novembre 2011. Dans ce rapport, on recommandait de remplacer le *Règlement du Sénat* par le règlement révisé. L'honorable sénateur Cools a invoqué le Règlement, et les sénateurs Carignan et Fraser ont soumis d'autres observations à l'examen de la présidence.

L'honorable sénateur Cools nous rappelle que les recommandations de modifications à apporter au Règlement « constituent la plus grande masse de modifications du Règlement, en volume et en portée, dont le Sénat ait jamais été saisi ». Cela étant, je lui suis reconnaissant d'avoir pris le temps d'étudier la recevabilité du rapport. S'il est irrecevable, nous devons le savoir dès maintenant; si, en revanche, les objections s'avèrent non fondées, nous saurons qu'il est sans faille sur le plan procédural.

De l'avis du sénateur Cools, « [l]es changements proposés au Règlement sont tout simplement trop nombreux, trop complets et trop complexes pour être étudiés en une seule fois. » Il s'agit là d'un commentaire normatif de la part du sénateur; la question à laquelle la présidence doit répondre est de savoir si le rappel au Règlement a fait ressortir une objection de procédure qui serait de nature à empêcher l'examen du rapport. Trois objections ont été formulées.

La première objection est que le comité a outrepassé le mandat qui lui est conféré aux termes du Règlement. La deuxième objection est que le rapport du comité a pour effet de soumettre le débat du Sénat à une motion de clôture en fixant la date d'entrée en vigueur du nouveau Règlement. La troisième et dernière objection est que les recommandations de modifications à apporter ne figurent pas dans le rapport lui-même, mais dans une annexe que le sénateur qualifie de document séparé, sans lien avec le rapport.

Je vais maintenant traiter de ces trois objections dans l'ordre inverse de celui où elles ont été soulevées.

Le sénateur Cools parle de sa troisième objection en tant que celle « qui est de loin la plus importante et celle qui aura les plus profondes répercussions. » Pour citer

ses propos :

« Autrement dit, nous ne pouvons pas débattre des modifications proposées au Règlement, car elles ne font pas partie du rapport ou ne sont pas incluses dans le rapport que la motion nous demande d'adopter. » [Débats, p. 1495]

« Ce rapport et la nature de l'étude font que la question de fond, à savoir les changements proposés au Règlement, ne permet pas aux sénateurs d'examiner, de débattre, d'amender et de mettre aux voix le libellé, paragraphe par paragraphe, des changements apportés au Règlement. Il est donc irrecevable. » [Débats, p. 1495]

« De par sa nature, l'annexe ne fait pas partie du rapport. » [Débats, p. 1501]

Selon la présidence, s'il existe une règle interdisant l'utilisation des annexes de rapports pour la modification de nos documents de régie interne, on peut pardonner au comité de ne pas la connaître.

Le 31 mars 2004, le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a déposé son sixième rapport, sur le *Règlement administratif du Sénat*. L'annexe A du document comporte un projet de modification du *Règlement du Sénat*, dont l'adoption aurait des conséquences sur l'adoption du *Règlement administratif du Sénat*. Le rapport a été adopté le 6 mai 2004 et la modification du *Règlement du Sénat* a été mise en œuvre.

Récemment, soit le 29 mars dernier, le Comité permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs a présenté son troisième rapport, lequel propose des modifications du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*. Le rapport comportait en annexe une version révisée du Code et recommandait l'entrée en vigueur de celle-ci pour le 1^{er} octobre 2012.

Bien sûr, l'utilisation récente des annexes ne permet pas de conclure que la pratique est acceptable sur le plan de la procédure. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'on le fait qu'on devrait le faire.

Il semble à la présidence que le lien unissant l'annexe au texte principal n'est pas fixe, qu'il constitue plutôt une question de contenu et d'intention. Le contexte et le but indiquent au lecteur si les annexes font partie intégrante du rapport ou y sont étrangères.

Comme l'a fait valoir le sénateur Cools, lorsque les observations d'un membre du comité sont annexées au rapport, sous la signature du président, le texte n'est pas considéré comme faisant partie du rapport, selon la procédure. Par contre, présenter les

modifications du Règlement dans le contexte où elles seront appliquées, c'est-à-dire dans le corps même du texte réglementaire, peut aider le lecteur à juger de leur importance. Cela est d'autant plus vrai lorsque les articles révisés sont présentés dans un tableau de concordance, comme c'est le cas en l'espèce. En fin de compte, la meilleure façon de présenter les modifications du Règlement dépend de la nature de ces modifications ainsi que de leurs circonstances, et il vaut mieux laisser à l'entité rédactrice du rapport le soin de juger de ce qui constitue la meilleure façon de procéder.

Enfin, est-ce que le fait que les propositions de modifications du Règlement se trouvent en annexe empêche tout débat à leur propos, ou encore toute motion visant à les modifier? Lors du débat sur ce rappel au Règlement, il y a eu discussion à savoir s'il convenait de soumettre à l'examen du Sénat l'annexe du rapport du comité. Les *Journaux du Sénat* constituent les procès-verbaux officiels de cette Chambre. À la page 407 des *Journaux* du 16 novembre 2011, il est écrit que le rapport du comité présenté au Sénat est imprimé en annexe aux *Journaux* aux pages 412 à 615. Ces pages comportent tant le texte du rapport, avec signature du président, que l'annexe contenant les articles révisés. La présidence est donc convaincue que les propositions de modifications du Règlement ont été déposées au Bureau, que les sénateurs en ont pris connaissance et qu'il est possible d'en débattre et de les modifier.

Le sénateur Cools présente comme deuxième objection que le comité, par sa recommandation du 1^{er} septembre 2012 comme date d'entrée en vigueur du nouveau *Règlement du Sénat*, a, en fait, imposé la clôture du débat au Sénat. L'argument repose sur la logique que si le nouveau Règlement entre en vigueur le 1^{er} septembre 2012, il faut de toute évidence l'adopter avant cette date. La présidence n'est pas d'accord avec cet énoncé. En termes de procédure, le débat sur la motion d'adoption du rapport du comité peut se poursuivre jusqu'à l'adoption du rapport, jusqu'au retrait de la motion du Feuilleton par absence de débat ou jusqu'à la fin de la session. Si le débat se poursuit après le 1^{er} septembre, le Sénat devra alors évaluer, d'une part, l'effet qu'exercera ce changement de circonstances sur la motion, et, d'autre part, les mesures à prendre dans ce cas. Il serait sûrement possible d'adopter une modification au rapport.

La présidence va maintenant aborder la première objection du sénateur Cools, celle qui semble être la plus importante, selon laquelle le Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a outrepassé son mandat. La partie du mandat dont il est question est définie à l'article 86(1)d)(i) de la plus récente version du *Règlement du Sénat*, tel qu'affichée sur notre site web. Celui-ci stipule que le comité a l'autorité, de sa propre initiative, de proposer au Sénat, à l'occasion, des modifications au Règlement. Comme le fait remarquer le sénateur, l'article 86 porte sur les pouvoirs délégués et le comité, en exécutant ses fonctions, ne doit pas outrepasser le pouvoir qui lui est délégué.

Madame le sénateur semble accepter qu'il soit possible de recommander plus d'une modification au Règlement dans un seul rapport, mais elle soutient qu'une abrogation totale n'est pas une modification et qu'aucune modification ne peut annuler la totalité de ce qu'elle modifie.

De toute évidence, ce rapport touche au cœur des privilèges du Sénat. Le droit d'organiser ses propres affaires internes constitue un privilège fondamental. Le *Règlement du Sénat* compte bon nombre de précédents fondés sur la pratique et les règles qui l'enrichissent d'un accord bien pesé. De plus, plusieurs de ces règles sont un héritage du passé transmis au Sénat sous diverses formes, en provenance des Conseils législatifs du Bas-Canada et de la Province du Canada d'avant la Confédération. Elles appartiennent à notre histoire parlementaire et à notre patrimoine législatif, après avoir traversé de multiples générations de membres de notre Chambre.

Il faut résoudre la question de savoir si le pouvoir délégué en vertu de l'article 86 suffit à justifier l'ampleur de ce qui est proposé. Le Comité du Règlement, dans d'autres rapports, a changé plusieurs dispositions du Règlement ou en a ajouté de nouvelles. Toutefois, jamais auparavant le Sénat n'a reçu la demande d'étudier un rapport qui recommande l'annulation entière du Règlement en vigueur pour le remplacer complètement par un autre. En effet, dans les mots du premier rapport, le Comité du Règlement recommande en partie que « l'actuel *Règlement du Sénat* soit remplacé [...] »

Il pourrait s'avérer utile de revoir ce qu'étaient les intentions du comité en présentant son premier rapport. Le comité affirme que « [l]'objectif premier de la révision était de clarifier le Règlement tout en évitant les modifications de fond plus importantes. Dans certains cas, des modifications ont été apportées par souci de clarté ou pour tenir compte de la pratique actuelle. »

Le comité souligne également que « la version révisée du Règlement renvoie aux lois et à la Constitution et précise les dispositions contraires à un article donné. Par exemple, la voix délibérative du Président, qui est une voix non prépondérante, fait l'objet de l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et une mention à ce sujet suit immédiatement l'article du Règlement où il en est question. L'article qui a trait aux temps de parole, soit l'article 6-3(1), est suivi d'une liste d'articles indiquant les exceptions qui s'appliquent ».

Le rapport dont nous sommes saisis est donc d'une grande portée, tant pour le contenu que pour la forme. Le comité maintient qu'aucune modification appréciable n'a été apportée à la substance du Règlement, ce que seul toutefois le temps nous dira. De nouvelles pratiques telles que la durée des diverses sonneries convoquant les sénateurs à un vote par appel nominal y sont codifiées; une révision complète de la structure et de la numérotation a été effectuée; de nombreuses notes explicatives ont été

ajoutées. De plus, le Règlement contient une nouvelle annexe sur la terminologie parlementaire, avec des termes et des définitions n'ayant toujours pas reçu l'aval du Sénat. Beaucoup de sénateurs pourraient être étonnés par l'ampleur des modifications et l'incidence qu'elles sont susceptibles d'avoir sur la jurisprudence procédurale que l'application du Règlement actuel a établie au fil des années. Ils se demanderont si le rapport est beaucoup plus qu'une simple révision du Règlement pour la forme, si cette révision est de trop grande portée et si elle outrepassé le mandat du comité.

Honorables sénateurs, il faut garder à l'esprit le droit des sénateurs d'organiser les travaux du Sénat ainsi que l'importance de ne pas limiter les pouvoirs que le Règlement confère aux comités. En déléguant au Comité du Règlement un degré d'autonomie pour proposer des modifications au Règlement, nous lui conférons, en fait, une fonction de gestion, soit la clarification de certaines questions au nom de collègues sénateurs. La présidence garde également présent à l'esprit le droit des sénateurs d'avoir leur mot à dire dans les changements plus importants concernant le déroulement des travaux du Sénat. Il est certes indiscutable qu'on leur demande d'approuver les modifications au Règlement avant qu'elles ne puissent entrer en vigueur, ce qui, pour certains, peut sembler arriver un peu tardivement dans le processus.

Dans le cas qui nous occupe, une motion demandant l'abrogation et le remplacement du *Règlement du Sénat* aurait évité de placer les sénateurs dans une situation difficile. Les sénateurs sont confrontés à un changement radical de la façon dont ils doivent codifier leur régie des affaires du Sénat. Il faut par ailleurs également reconnaître l'excellent travail accompli par leurs collègues et le personnel du Sénat qui se sont engagés personnellement à mener ce projet à terme. Il faudrait que la motion soit cohérente avec l'interprétation du mandat qui a été conféré au comité comme étant une responsabilité de surveillance. Dans ce cas-ci, où le *Règlement du Sénat* n'est pas modifié, mais bien abrogé et remplacé par un nouveau libellé et de nouveaux éléments, tels qu'une sonnerie de 30 minutes pour les motions ne pouvant faire l'objet d'un débat, la présidence craint que le Comité du Règlement ait peut-être outrepassé le mandat qui lui a été conféré en vertu de l'article 86.

Une question procédurale pourrait être en cause ici. La présidence hésite, toutefois, à renoncer à l'excellent travail accompli par le Comité du Règlement à cause d'une question de procédure discutable. La suggestion offerte dans le but d'essayer de résoudre ce dilemme est donc de renvoyer le Premier rapport du Comité du Règlement à un comité plénier. L'examen d'une question par un comité plénier est une façon plus souple et convenable d'étudier et de débattre à fond les propositions dont nous sommes saisis qu'un débat officiel au Sénat, qui est de nature plus restrictive. Cette suggestion atteindrait le double objectif de fournir à tous les honorables sénateurs l'occasion de clarifier les buts et les principes à l'origine du rapport et de s'exprimer à son sujet avant d'être appelés à se prononcer sur le résultat. De plus, elle nous permettrait

d'éviter de perdre le corpus important du travail effectué par nos collègues au sein du Comité du Règlement.

Donc, en termes clairs, la présidence recommande fortement que la question soit renvoyée à un comité plénier. S'il n'est pas donné suite à cette recommandation, la question restera inscrite au Feuilleton.