

DÉCISION DU PRÉSIDENT

QUESTION DE PRIVILÈGE

17 septembre 2009

Honorables sénateurs,

Je passe maintenant à la question de privilège soulevée par le sénateur Wallin le mardi 16 juin.

Tout d'abord, je voudrais rappeler ce que nous savons tous, à savoir que le Sénat est une institution à nulle autre pareille. Le Sénat est la seule seconde chambre législative au pays. C'est le seul endroit où se réunissent concrètement les trois éléments constitutifs du Parlement : la Couronne, le Sénat et la Chambre des communes. Le Sénat a un rôle particulier au sein de notre Parlement bicaméral. Il joue un rôle essentiel dans le processus législatif au Parlement et aborde également l'examen des politiques publiques sous un angle différent de l'autre endroit. Nous avons tous le privilège et la responsabilité d'exercer ces importantes fonctions du Sénat dans le respect de son honneur et de sa dignité. J'avais cette réalité en tête en abordant cette question de privilège.

Les questions soulevées par le sénateur Wallin ont trait largement aux réunions des 10 et 15 juin du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, dont elle est vice-présidente. Avant de passer au fond de la question, rappelons que le sénateur Wallin a déploré entre autres qu'on ait passé outre aux processus établis par le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration pour l'adjudication de contrats, interrompu un vote pour modifier la composition du comité, modifié des décisions à l'encontre du Règlement, rejeté sommairement un rappel au Règlement, refusé la tenue d'un vote après appel d'une décision, omis d'assurer une présence minoritaire aux réunions du Sous-comité du programme et de la procédure et modifié le calendrier des activités sans tenir de consultations.

Le sénateur Wallin a estimé qu'on l'avait empêchée d'exercer ses responsabilités de vice-présidente et qu'il avait été impossible à d'autres sénateurs de participer librement aux travaux du comité. Elle craignait donc que le Comité de la sécurité nationale et de la défense « ne soit rendu dysfonctionnel, ce qui pourrait établir un dangereux précédent pour le Sénat ».

Ce n'était pas l'avis du président du comité, le sénateur Kenny, qui a noté que le Comité de la sécurité nationale et de la défense, la Régie interne et le Sénat avaient tous approuvé une demande de budget pour l'embauche de personnel. Il a rejeté l'idée que le comité principal puisse être interdit de participer à ses propres décisions d'adjudication de contrats en affirmant que « Lorsque le comité est saisi d'une question, la décision qu'il

rend a préséance sur celle du sous-comité » puisque les comités sont « libres de procéder à leur guise ». Il a admis que le comité a voté sur la question des contrats plus d'une fois, mais qu'il l'a fait pour plus de sûreté. Le sénateur Kenny a noté que les comités opèrent normalement de façon moins formelle que le Sénat. Aussi changent-ils parfois d'avis ou reviennent sur leurs décisions, comme en ce qui a trait aux dates de déplacement et à la taille du Sous-comité du programme et de la procédure, habituellement désigné comme le comité directeur.

D'autres sénateurs ont pris part à la discussion. Le sénateur Moore a demandé si la question de privilège avait été soulevée à la première occasion. Pour sa part, le sénateur Tkachuk a dit déplorer, comme le sénateur Wallin, l'inobservation des processus d'adjudication des contrats fixés par la Régie interne. Il a également insisté sur l'importance de la collaboration, des consultations et de la coopération au moment de dresser les plans de travail d'un comité. Le sénateur St. Germain a demandé « à tous les sénateurs de travailler à la recherche d'une solution ».

Selon le sénateur Fraser, il vaudrait mieux saisir la Régie interne du désaccord concernant les processus que ce comité a établis. Le sénateur Fraser a rappelé que les comités directeurs de cinq membres ne sont pas sans précédent, ce qu'a confirmé le sénateur Banks, qui a parlé favorablement en général des habitudes de travail du Comité de la sécurité nationale et de la défense. Selon lui, un comité est, du moins quant à son droit d'agir au nom de ses sous-comités, « maître de ses travaux ».

Le sénateur Carstairs a dit estimer que le Comité de la sécurité nationale et de la défense était « tout à fait dysfonctionnel ». « Au lieu d'en faire une question de privilège, a-t-elle déclaré, il incomberait aux dirigeants des deux côtés de s'asseoir et de trouver un moyen de rendre ce comité fonctionnel ». Le sénateur Lang a qualifié lui aussi le comité de dysfonctionnel lorsqu'il a exprimé ses préoccupations dans cette affaire.

Je remercie tous les honorables sénateurs qui ont pris part à la discussion de cette question de privilège. Ce n'est pas une affaire facile. Néanmoins, comme cette affaire a fait l'objet d'une question de privilège au Sénat, il m'incombe en tant que Président de déterminer si la question de privilège est fondée à première vue. Je suis ainsi amené à passer en revue les activités d'un comité. Mon collègue à l'autre endroit, le Président Milliken, a rencontré une difficulté semblable au cours de la dernière législature. Prié d'intervenir pour rétablir l'ordre dans un comité, il a noté que le Président n'avait pas vraiment à jouer le rôle du parent. Je suis d'accord. Une telle demande place le Président dans l'embarras et n'est pas particulièrement souhaitable pour le Sénat. Tous les sénateurs le comprendront, je crois.

Permettez-moi maintenant d'envisager les questions soulevées dans cette affaire sous l'angle de notre Règlement. Bien que les comités opèrent souvent de façon informelle, ils

restent assujettis au *Règlement du Sénat*. Ils ne peuvent pas adopter à leur guise n'importe quelle procédure. L'expression « compte tenu des adaptations de circonstance », à l'égard de nos usages, veut dire que le *Règlement* s'applique aux comités sauf s'il prévoit une exception ou s'il ne peut manifestement pas s'appliquer à eux. On dit souvent que les comités sont « maîtres de leurs procédures », mais ils n'en doivent pas moins se conformer au *Règlement du Sénat*.

La première préoccupation soulevée à trait à l'embauche de personnel contractuel par le comité. Le sénateur Wallin a précisé qu'en tant que vice-présidente, elle a cherché à établir un dialogue avec le président, mais en vain : des motions d'adjudication de contrats ont été proposées en comité sans préavis. Il est allégué qu'en adoptant ces motions, le Comité de la sécurité nationale et de la défense a enfreint une directive de la Régie interne.

Il est vrai que la Régie interne a décidé le 12 mars 2009 d'autoriser son comité directeur à régler les différends relatifs aux contrats et aux factures quand le président et le vice-président d'un comité n'arrivent pas à s'entendre et que leur comité directeur n'arrive pas à régler la question non plus. Cependant, cette décision n'a pas été soumise à l'approbation du Sénat. C'est là un point important.

Le *Règlement administratif du Sénat* interdit à la Régie interne de traiter de questions législatives ou procédurales ou de diriger les délibérations d'un autre comité sans l'approbation expresse du Sénat. Or, comme la directive du 12 mars est d'ordre largement administratif, elle déborde le cadre des questions relevant directement du Président.

Par contre, l'article 96(4) du *Règlement* prévoit que les sous-comités « feront rapport de leurs travaux » au comité. Le comité principal conserve donc toujours le contrôle de ses sous-comités. C'est ce qui semble s'être passé dans le cas présent, quand le Comité de la sécurité nationale et de la défense a approuvé les contrats. N'empêche que, vu le chevauchement des responsabilités dans cette affaire, il serait peut-être bon que les instances compétentes se penchent là-dessus.

Un autre point de litige touche au changement apporté à la composition du comité à la réunion du 10 juin au cours d'un vote, mais avant l'annonce du résultat. L'article 85(4) du *Règlement* traite de la marche à suivre pour changer la composition d'un comité tandis que l'article 85(5) exige que l'avis soit signé par le leader compétent ou le sénateur désigné par lui. Dans le cas présent, on semble avoir utilisé un avis photocopié signé par le whip de l'opposition, qui a été désigné par le leader de l'opposition. Il est à retenir ici que le changement s'est fait pendant un vote. Le *Règlement* est muet à ce sujet spécifique, mais l'article 66(4) exige clairement qu'un sénateur soit à l'intérieur de la barre du Sénat pour pouvoir voter quand une question est mise aux voix.

On pourrait en conclure dans le cas d'un comité qu'au moment d'un vote, un sénateur doit à la fois se trouver dans la salle et être membre du comité. Le

commentaire 818(2) de la sixième édition de Beauchesne va dans ce sens : « On suppose fermées à clef les portes d'une salle de comité au cours d'un vote. Le président du comité ne tient aucun compte du suffrage d'un député qui était absent au moment où la question a été mise aux voix ». Ce qui s'est passé le 10 juin ne semble pas entièrement conforme à l'usage. Il reste toutefois que, conformément à l'article 65(2) du Règlement : « À défaut d'une demande de vote par appel nominal, la décision du Président est finale ». Dans le cas présent, semble-t-il, la motion a été déclarée adoptée sans qu'on ait demandé de vote par appel nominal. Pour parer à toute incertitude, elle a été remise aux voix le 15 juin et de nouveau adoptée, cette fois à l'issue d'un vote par appel nominal.

Une troisième question a trait à l'abrogation d'une motion déjà adoptée. À cet égard, il faut prendre en considération plusieurs dispositions du Règlement. L'article 65(5), qui reprend essentiellement l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, établit que « Les questions soulevées au Sénat se décident à la majorité des voix », le Président pouvant toujours voter. Or, les articles 63(2) et 58(2) du Règlement exigent la majorité des deux tiers. L'article 63(2), qui traite de l'abrogation, se lit comme suit : « Tout ordre, résolution ou autre décision du Sénat peut être abrogé à cinq jours de préavis, si au moins les deux tiers des sénateurs présents votent en ce sens ». Fait exception à cette règle l'article 77, qui permet le réexamen d'un article d'un projet de loi qui n'a pas encore franchi l'étape de la troisième lecture.

Normalement, ces règles de votation et leurs exceptions s'appliqueraient aux comités. Cependant, le Règlement contient une autre disposition disant expressément que les décisions en comité se prennent à la majorité. Cet article, l'article 96(1), se lit comme suit : « Toute question dont est saisi un comité particulier se décide à la majorité des voix, y compris celle du président. S'il y a égalité des voix, le résultat est considéré comme négatif ».

Par ailleurs, les motions d'abrogation proprement dites sont rares, et il pourrait être utile d'examiner dans quels cas elles sont nécessaires. Voici ce qu'on peut lire dans *Oggers' Australian Senate Practice* (12^e édition), à la page 181 :

À proprement parler, l'abrogation a pour effet rétroactif d'annuler ou de casser une décision comme si elle n'avait jamais été prise. Les motions d'abrogation sont donc peu fréquentes : leur effet est rarement recherché.

Par conséquent, le moment et les modalités du recours à l'abrogation à la Chambre et en comité sont des questions qui gagneraient à être étudiées par le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

Une quatrième question a trait à la marche à suivre à l'égard des décisions du président d'un comité. L'article 18(2) du Règlement exige du Président qu'il « justifie [...] sa décision et précise l'article du Règlement ou les autres documents pertinents à la question qui font autorité ». Le président d'un comité de même que le Président du Sénat ont pour fonction principale de maintenir l'ordre et le décorum. Ils y parviennent en

grande partie en appliquant de façon neutre et impartiale le *Règlement du Sénat*. Il faut prendre au sérieux les rappels au Règlement et ne pas les rejeter à la légère. Comme le Président du Sénat, le président d'un comité se doit d'éviter toute apparence d'action arbitraire. Il est lié par les règles que le Sénat lui-même se donne, comme le prévoit expressément l'article 96(7) du Règlement.

La transcription et l'enregistrement vidéo des délibérations du 15 juin montrent qu'à une occasion au moins un membre a voulu en appeler d'une décision. Cet appel n'a pas été accueilli alors que, suivant l'article 18(4) du Règlement, on peut en appeler sur-le-champ de presque toutes les décisions. Même compte tenu du caractère un peu confus de délibérations pendant lesquelles plusieurs sénateurs demandent la parole, le fait de ne pas accueillir un appel dérogerait à la procédure normale.

Le fait de ne pas avoir garanti la représentation minoritaire au comité directeur et d'avoir proposé des changements au calendrier des activités du comité sans vraiment tenir de consultations a également été soulevé. Quand les comités fonctionnent normalement et que leurs membres règlent les différends par un dialogue respectueux et coopératif, ces questions ne tendent pas à donner lieu à des plaintes. Le Règlement limite les membres d'un sous-comité à la moitié de ceux du comité principal et fixe un quorum de trois, mais il est muet sur les consultations à tenir et la représentation minoritaire. Si des questions aussi fondamentales font problème, c'est peut-être à cause du dysfonctionnement dont ont parlé des sénateurs des deux côtés.

Honorables sénateurs, les questions soulevées sont graves, et je tiens à remercier à nouveau tous ceux qui ont participé au débat.

Soucieux des intérêts de toutes les parties concernées, j'ai pris sur moi de rencontrer les leaders, les leaders adjoints et les whips du gouvernement et de l'opposition pour explorer les moyens de réduire les tensions et de rétablir la coopération essentielle à la bonne marche d'un comité. Comme les leaders sont membres d'office des comités, j'estime qu'ils sont particulièrement bien placés pour aider à régler les questions soulevées.

Honorables sénateurs, cette affaire ayant donné lieu à une question de privilège, il incombe au Président de statuer s'il y a matière à question de privilège au vu des critères énoncés à l'article 43(1) du Règlement.

En ce qui concerne le premier critère, celui du moment où la question est soulevée, les préoccupations exprimées ont trait à des points qui se développent depuis quelque temps. Il semble clair cependant que la réunion du 15 juin a servi d'élément déclencheur. J'estime donc que la question a été soulevée à la première occasion.

En ce qui concerne les deuxième et quatrième critères, à savoir que la question doit toucher directement au privilège et viser à corriger une infraction grave et sérieuse, je crois que les questions soulevées par le sénateur Wallin relèvent essentiellement de

l'ordre et de l'administration et non du privilège. Il vaut donc mieux pour le moment laisser le comité régler lui-même ces questions. La tradition veut que les comités soient maîtres de leurs procédures du moment qu'ils respectent les règles établies par le Sénat.

En ce qui concerne le troisième critère, à savoir que la question de privilège doit « réclamer un correctif [...] en l'absence de tout autre processus parlementaire raisonnable », il est vrai que le sénateur Wallin s'est dite disposée à proposer une motion appropriée. Il y a, cependant, des motions qui auraient pu être proposées pour traiter de certaines des questions importantes qui ont été soulevées, dont une motion pour indiquer au comité la marche à suivre ou une motion guidant la conduite d'un membre.

À la lumière de tout ce qui précède, je constate que la stricte application des critères d'admissibilité des questions de privilège fixés par le *Règlement du Sénat* conduit à la conclusion que cette question de privilège n'est pas fondée. Cependant, dans le cas présent, l'ordre et le décorum qu'exige ce même Règlement laissent manifestement à désirer. Les honorables sénateurs devraient recourir à tous les moyens dont ils disposent pour remédier à la situation.