



SÉNAT | SENATE
CANADA

REFLÉTER LA NOUVELLE RÉALITÉ DU SÉNAT

Rapport du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du
Sénat

L'honorable Stephen Greene, *président*

L'honorable Serge Joyal, C.P., *vice-président*

L'honorable Thomas Johnson McInnis, *vice-président*

DÉCEMBRE 2018

Renseignements :

Par courriel : MDRN@sen.parl.gc.ca

Sans frais : 1-800-267-7362

Par la poste : Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat
Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante

www.sencanada.ca/mdrn

Le Sénat est présent sur Twitter : [@SenatCA](https://twitter.com/SenatCA), suivez le comité à l'aide du mot-clic **#MDRN**

This report is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES DU COMITÉ.....	2
ORDRE DE RENVOI	3
RECOMMANDATIONS.....	12
ANNEXE A – LISTE DES TÉMOINS.....	14
ANNEXE B – NOTE D’INFORMATION FOURNIE PAR LE BUREAU DU LÉGISTE ET CONSEILLER PARLEMENTAIRE.....	15

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Stephen Greene, *président*
L'honorable Serge Joyal, C.P., *vice-président*
L'honorable Thomas Johnson McInnis, *vice-président*

Les honorables sénateurs :

Patrick Brazeau
Bev Busson
Marty Deacon
Lillian Eva Dyck
Linda Frum
Ghislain Maltais
Elaine McCoy
Percy Mockler
Carolyn Stewart Olsen
Mohamed-Iqbal Ravalia
Carolyn Stewart Olsen
Josée Verner, C.P.
David M. Wells

Membres d'office du comité :

L'honorable Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare), (ou Grant Mitchell)
L'honorable Larry W. Smith (ou Yonah Martin)
L'honorable Joseph A. Day (ou Terry M. Mercer)
L'honorable Yuen Pau Woo (ou Raymonde Saint-Germain)

Membres du personnel :

David Groves et Laurence Brosseau, analystes du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement
Blair Armitage, greffier du comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du vendredi 11 décembre 2015 :

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Cowan appuyée par l'honorable sénatrice Fraser,

Qu'un Comité spécial sur la modernisation du Sénat soit nommé pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel;

Que le comité soit composé de quinze membres, désignés par le Comité de sélection, et que le quorum soit constitué de cinq membres;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes, à obtenir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'experts externes;

Que, nonobstant l'article 12-18(2)b)(i) du Règlement, le comité soit habilité à se réunir du lundi au vendredi, même si le Sénat est alors ajourné pour une période de plus d'une semaine;

Que le comité soit habilité à faire rapport de temps à autre et à présenter son rapport final au plus tard le 1^{er} juin 2016.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Charles Robert

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 17 mai 2016 :

L'honorable sénateur McInnis propose, appuyé par l'honorable sénatrice Andreychuk,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le vendredi 11 décembre 2015, la date du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat relativement à son étude sur les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel soit reportée du 1^{er} juin 2016 au 15 décembre 2016.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Charles Robert

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 12 décembre 2016 :

L'honorable sénateur McInnis propose, appuyé par l'honorable sénatrice Marshall,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mardi 17 mai 2016, la date du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat relativement à son étude sur les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel soit reportée du 15 décembre 2016 au 30 juin 2017.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Charles Robert

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 19 juin 2017 :

L'honorable sénateur McInnis propose, appuyé par l'honorable sénateur McIntyre,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le lundi 12 décembre 2016, la date du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat relativement à son étude sur les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel soit reportée du 30 juin 2017 au 15 décembre 2017.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Charles Robert

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 28 novembre 2017 :

L'honorable sénateur Greene propose, appuyé par l'honorable sénatrice Verner, C.P.,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le lundi 19 juin 2017, la date du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat relativement à son étude sur les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel soit reportée du 15 décembre 2017 au 29 juin 2018.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La greffière du Sénat,
Nicole Proulx

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 20 juin 2018 :

« Ordonné : Que le Sénat adopte ce qui suit :

1. L'article n° 91 sous **Autres Affaires – Rapports de comités – Autres**;
2. La motion n° 359 inscrite au nom de l'honorable sénateur Greene sur le **Feuilleton des préavis**;

3. La motion n° 360 inscrite au nom de l'honorable sénateur Mercer sur le **Feuilleton des préavis**;

4. La motion n° 361 inscrite au nom de l'honorable sénateur Tkachuk sur le **Feuilleton des préavis**;

5. La motion n° 366 inscrite au nom de l'honorable sénateur Mockler sur le **Feuilleton des préavis**. »

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Richard Denis

Motion N° 359 :

Par l'honorable sénateur Greene :

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mardi 28 novembre 2017, la date du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat relativement à son étude sur les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel soit reportée du 29 juin 2018 au 31 décembre 2018.)

Le 11 décembre 2015, votre comité a reçu du Sénat l'ordre de renvoi suivant :

Qu'un Comité spécial sur la modernisation du Sénat soit nommé pour examiner les façons de rendre le Sénat plus efficace dans le cadre constitutionnel actuel;

Que le comité soit composé de quinze membres, désignés par le Comité de sélection, et que le quorum soit constitué de cinq membres;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes, à obtenir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'experts externes;

Que, nonobstant l'article 12-18(2)b(i) du *Règlement*, le comité soit habilité à se réunir du lundi au vendredi, même si le Sénat est alors ajourné pour une période de plus d'une semaine;

Que le comité soit habilité à faire rapport de temps à autre et à présenter son rapport final au plus tard le 1^{er} juin 2016.

Au cours des travaux de votre comité, la date de présentation du rapport définitif a été reportée au 31 décembre 2018.

La composition du Sénat a changé considérablement depuis le moment où votre comité a amorcé ses travaux. Ce changement de composition s'est accompagné d'une transformation des activités quotidiennes du Sénat. Essentiellement, le nombre de sénateurs qui ne sont affiliés ni au gouvernement ni à l'opposition a augmenté considérablement, ce qui a amené le Sénat à apporter un certain nombre de correctifs nécessaires à ses règles, procédures et pratiques afin de permettre aux sénateurs de participer efficacement aux travaux et de s'acquitter pleinement de leurs fonctions constitutionnelles, telles que décrites dans le premier rapport de votre comité, *La modernisation du Sénat : Aller de l'avant*.

Bien qu'il n'entre pas dans le mandat de votre comité de prédire l'avenir, on peut s'attendre néanmoins à ce que le Sénat soit marqué pendant un certain temps encore par la présence d'un grand nombre de sénateurs qui ne sont affiliés ni à la structure traditionnelle du gouvernement ni à celle de l'opposition. Reconnaisant cette nouvelle réalité, votre comité a voulu savoir si les règles et les politiques du Sénat sont bien adaptées à la situation actuelle.

Pour étayer son étude, votre comité a entendu trois témoins : le sénateur Yuen Pau Woo, facilitateur du Groupe des sénateurs indépendants, qui a comparu le 25 avril 2018; le sénateur Peter Harder, représentant du gouvernement au Sénat, qui a comparu le 23 mai 2018; et le sénateur Joseph Day, leader des libéraux au Sénat, qui a comparu le 21 novembre 2018.

Chaque témoin a été prié de faire part de ses réflexions sur la question suivante : les statuts pertinents que sont la *Loi sur le Parlement du Canada*, les règles de procédures, les règles administratives et les politiques du Sénat reflètent-ils de façon appropriée la nouvelle réalité du Sénat?

Par ailleurs, votre comité a également revu le témoignage du sénateur Claude Carignan, livré le 19 octobre 2016. À l'époque, le sénateur était le leader de l'opposition.

Dans son premier rapport, *La modernisation du Sénat : Aller de l'avant*, votre comité a établi certains principes à partir desquels il a orienté ses travaux. L'un d'eux est celui de l'égalité. Selon ce principe, les sénateurs sont égaux sur le plan des droits et des privilèges conférés aux parlementaires, et les règles et les pratiques du Sénat devraient en tenir compte. Dans ce rapport, votre comité a également reconnu que la capacité de constituer un parti ou un groupe parlementaire et d'y prendre part peut se révéler utile à une participation efficace au processus de délibération. En conséquence, le principe de l'égalité laisserait entendre que les règles et les pratiques du Sénat devraient permettre aux sénateurs de tirer chacun les mêmes avantages de l'appartenance à un parti ou à un groupe. À cette fin, ces règles et pratiques devraient éviter les distinctions injustifiées ou arbitraires entre les partis et les groupes et voir à ce que chacun possède les ressources et les pouvoirs nécessaires pour appuyer le travail de ses membres.

Après avoir entendu les témoignages et étudié la question, votre comité a conclu que pour respecter ce principe d'égalité, le Sénat doit apporter des modifications sur trois plans : le *Règlement du Sénat*; le *Règlement administratif du Sénat*; et la *Loi sur le Parlement du Canada* et d'autres lois fédérales. Ces modifications se fondent en un seul bloc. Elles visent à faire en sorte que les règles ou les procédures dont la mise en œuvre date d'une époque où le Sénat se composait largement de sénateurs affiliés au gouvernement ou à l'opposition ne restreignent plus le droit des groupes parlementaires, des partis ou des sénateurs de participer aux travaux du Sénat.

Dans bien des cas, le Sénat a déjà apporté des ajustements à ces règles et procédures afin de répondre aux besoins des nouveaux groupes parlementaires et de tenir compte des nouvelles configurations de leadership. Toutefois, il est temps de stabiliser ces correctifs.

Comme dans ses rapports précédents, votre comité reconnaît que la mise en œuvre des modifications qu'il préconise nécessite l'expertise technique et procédurale du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement et du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. Il reconnaît également qu'il y a plus d'une façon de redresser les inégalités relevées dans les règles et les procédures du Sénat. Enfin, il constate que si les témoins s'entendaient parfois sur les dispositions à revoir, il en allait autrement des solutions qu'ils privilégiaient.

Enfin, votre comité sait bien – comme l'a fait observer entre autres le sénateur Day – que certaines modifications apportées à la *Loi sur le Parlement du Canada* nécessiteront probablement une recommandation royale et exigera par le fait même une certaine participation de la part du gouvernement.

En conséquence, votre comité recommande que le Sénat mandate les comités concernés de revoir le *Règlement du Sénat*, le *Règlement administratif du Sénat* et la *Loi sur le Parlement du Canada*, ainsi que toute autre loi fédérale applicable, et d'apporter les modifications nécessaires pour que tous les partis reconnus et groupes parlementaires reconnus au Sénat soient traités sur un pied d'égalité, dans la mesure du possible.

Ce qui suit constitue une liste brève et non exhaustive des enjeux cités par les témoins ou recensés dans une note d'information fournie par le Bureau du légiste et conseiller parlementaire à la demande de votre comité (ci-jointe, en annexe du présent rapport) et qui, de l'avis de votre comité, méritent attention.

Règlement du Sénat

- *Fixation d'un délai pour le débat* : Conformément aux paragraphes 7-1(1) et 7-2(1), si le leader ou le leader adjoint du gouvernement souhaitent fixer un délai pour l'étude d'un projet de loi ou d'une autre affaire du gouvernement, ils doivent d'abord obtenir un accord des « représentants des partis reconnus » quant au délai. Les paragraphes ne font nullement mention des groupes parlementaires reconnus.
- *Détermination de la durée de la sonnerie* : Conformément à l'article 9-5, seuls les whips du gouvernement et de l'opposition sont consultés au sujet de la durée de la sonnerie pour un vote par appel nominal. Le *Règlement* ne fait aucune mention des leaders des autres groupes parlementaires ou partis.
- *Report des votes par appel nominal* : Conformément au paragraphe 9-10(1), seuls les whips du gouvernement et de l'opposition peuvent faire reporter un vote par appel nominal. Le *Règlement* ne fait aucune mention d'autres groupes parlementaires ou partis.
- *Membres d'office* : Le paragraphe 12-3(3) prévoit que les leaders et les leaders adjoints du gouvernement et de l'opposition sont membres d'office de tous les comités, à l'exception du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs et

des comités mixtes. Rien n'est prévu pour les responsables des autres groupes parlementaires ou partis.

- *Séances de comité en période d'ajournement* : Le paragraphe 12-18(2) prévoit qu'un comité peut se réunir pendant une période d'ajournement du Sénat avec le consentement des leaders du gouvernement et de l'opposition, ou de leur délégué. Le *Règlement* ne fait aucune mention des responsables d'autres groupes parlementaires ou partis.
- *Composition du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* : Conformément au paragraphe 12-27(1), la composition du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs est établie par une motion du leader du gouvernement appuyée par le leader de l'opposition, et réputée être adoptée sans débat ni mise aux voix. Rien dans ce processus n'est explicitement prévu pour les leaders d'autres groupes parlementaires ou partis. Votre comité constate également que, conformément au paragraphe 35(4) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, dont le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs a la responsabilité, la composition du comité est en grande partie déterminée par scrutin secret par les sénateurs du caucus du gouvernement et les sénateurs du caucus de l'opposition; le paragraphe ne fait nullement mention d'autres groupes parlementaires ou partis. Le Sénat serait chargé de rédiger tout amendement connexe au *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*.
- *Désignation du porte-parole d'un projet de loi* : Conformément à l'annexe I du *Règlement du Sénat*, le porte-parole d'un projet de loi est désigné soit par le leader ou le leader adjoint du gouvernement ou de l'opposition. Aucun autre responsable n'y est habilité.

Règlement administratif du Sénat

- *Bureaux* : Les articles 5, 8, 13, 16, 19 et 22 du chapitre 5:02 du *Règlement administratif du Sénat* prévoient que les leaders, les leaders adjoints et les whips du gouvernement et de l'opposition disposent de bureaux attenants à la salle du Sénat. Rien de tel n'est prévu pour les leaders ou les facilitateurs des autres groupes parlementaires ou partis dans le *Règlement administratif du Sénat*.

Loi sur le Parlement du Canada

- *Autres indemnités* : Conformément aux alinéas 62.3a) à f.4) de la *Loi sur le Parlement du Canada*, les sénateurs qui occupent certains postes de leadership au Sénat reçoivent des indemnités en plus de leur traitement. Les leaders et les leaders adjoints du gouvernement et de l'opposition, les whips et les whips suppléants du gouvernement et de l'opposition ainsi que les présidents des groupes parlementaires du gouvernement et de l'opposition au Sénat figurent au nombre des sénateurs qui reçoivent de telles indemnités supplémentaires. La *Loi sur le Parlement du Canada* ne reconnaît pas les postes de leadership au sein des autres partis ou groupes parlementaires aux fins de l'obtention des indemnités supplémentaires.

- *Modifications à la composition du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration* : Le paragraphe 19.1(3) de la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit que le leader du gouvernement au Sénat et le leader de l'opposition au Sénat peuvent, conformément au *Règlement du Sénat*, apporter des changements à la composition du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, même en cas de prorogation ou de dissolution du Parlement. Aucun leader ou facilitateur d'un parti ou d'un groupe parlementaire n'a ce pouvoir.
- *Nomination du directeur parlementaire du budget* : Selon le paragraphe 79.1(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada*, la nomination du directeur parlementaire du budget se fait après consultation, entre autres, des chefs de chaque parti et de chaque groupe reconnu au Sénat. Le libellé de cette disposition ne tient pas compte du libellé utilisé dans le *Règlement du Sénat* et le *Règlement administratif du Sénat*, qui parlent tous deux du leader de chaque parti reconnu et du facilitateur de chaque groupe parlementaire reconnu.
- *Nomination du conseiller sénatorial en éthique* : Conformément à l'article 20.1 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, la nomination du conseiller sénatorial en éthique par le gouverneur en conseil nécessite la consultation au préalable du leader de chacun des partis reconnus au Sénat. L'article 20.1 ne fait aucune mention des leaders des autres groupes parlementaires ou partis.

Autres lois fédérales

- *Nomination des hauts fonctionnaires du Parlement* : Plusieurs lois fédérales exigent du gouverneur en conseil qu'il consulte, notamment, le chef de chaque parti reconnu au Sénat avant de nommer un haut fonctionnaire du Parlement. Une telle consultation est prévue, par exemple, au paragraphe 3(1) de la *Loi sur le vérificateur général* à propos de la nomination du vérificateur général du Canada; au paragraphe 53(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à propos de la nomination du commissaire à la protection de la vie privée; au paragraphe 54(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* à propos de la nomination du commissaire à l'information; au paragraphe 39(1) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* à propos de la nomination du commissaire à l'intégrité du secteur public; au paragraphe 4.1(1) de la *Loi sur le lobbying* à propos de la nomination du commissaire au lobbying; et au paragraphe 49(1) de la *Loi sur les langues officielles* à propos de la nomination du commissaire aux langues officielles. Ces lois ne font nullement mention d'une consultation auprès du leader ou du facilitateur des partis reconnus ou des groupes parlementaires reconnus.
- *Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* : Conformément au paragraphe 5(2) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*, la nomination des sénateurs au sein du comité doit se faire après avoir consulté le leader de chacun des groupes parlementaires et des groupes reconnus au Sénat. Le libellé utilisé dans la *Loi* ne tient pas compte du libellé utilisé dans le *Règlement du Sénat* et le *Règlement administratif du Sénat*, qui

font tous deux mention du leader ou du facilitateur d'un parti reconnu ou d'un groupe parlementaire reconnu.

En guise de dernier commentaire, votre comité note que durant son étude, la procédure de modification de la *Loi sur le Parlement du Canada* et, surtout, la participation du Sénat à ce processus ont suscité beaucoup de discussions. Une possibilité serait que le Sénat recommande des amendements précis directement au gouvernement. Pour ce faire, il pourrait demander au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de rédiger des amendements qui seraient ensuite envoyés au gouvernement pour être inclus dans la législation. À ce sujet, le sénateur Harder, représentant du gouvernement au Sénat, a indiqué que le gouvernement s'est montré réceptif à toute orientation qu'adoptera le Sénat sur ce plan, mais qu'il ne lui revient pas de procéder unilatéralement avec sa propre interprétation des modifications à apporter à la *Loi sur le Parlement du Canada* qui auraient une incidence sur le Sénat. Le 23 octobre 2018, la ministre des Institutions démocratiques, dans une réponse à une question posée au Sénat sur les amendements à la Loi sur le Parlement du Canada, a déclaré qu'elle « laisse le soin aux sénateurs de mener cette initiative », et donc de décider de la façon dont cette loi devrait être modifiée. Votre comité est d'avis que, en sa qualité d'organe autonome, le Sénat devrait garder ces discussions à l'esprit pendant qu'il réfléchit aux recommandations formulées dans le présent rapport.

Votre comité conclut que pour parvenir à une véritable égalité des sénateurs, le cadre qui régit actuellement les procédures et les délibérations du Sénat doit nécessairement faire l'objet de correctifs, et que ces correctifs devraient être pris en compte quant à sa modernisation.

En conséquence, votre comité recommande ce qui suit :

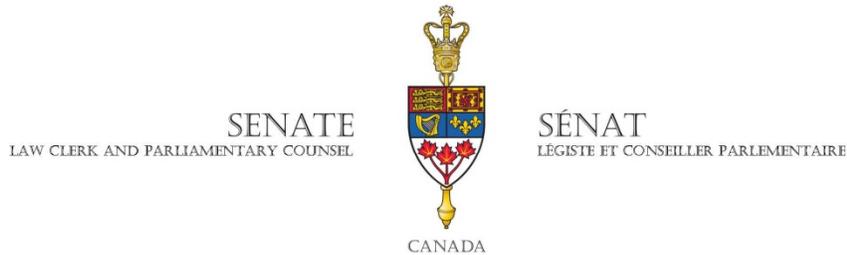
- 1. Que le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement entreprenne un examen du *Règlement du Sénat* et recommande des amendements à celui-ci afin que tous les partis reconnus et groupes parlementaires reconnus au Sénat soient traités sur un pied d'égalité.**
- 2. Que le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration entreprenne un examen du *Règlement administratif du Sénat* et recommande des amendements à celui-ci afin que tous les partis reconnus et groupes parlementaires reconnus au Sénat soient traités sur un pied d'égalité.**

- 3. Que le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement entreprenne un examen de la *Loi sur le Parlement du Canada* et d'autres lois pertinentes et, si nécessaire, recommande des amendements à y apporter afin que le gouvernement les examine et prenne des mesures pour s'assurer que tous les partis reconnus et groupes parlementaires reconnus au Sénat sont traités sur un pied d'égalité.**

ANNEXE A – LISTE DES TÉMOINS

Le 19 octobre 2016	
Le Sénat du Canada	L'honorable sénateur Claude Carignan, C.P., Leader de l'opposition
Le 25 avril 2018	
Le Sénat du Canada	L'honorable sénateur Yuen Pau Woo, Facilitateur, Groupe des sénateurs indépendants
Le 23 mai 2018	
Le Sénat du Canada	L'honorable sénateur Peter Harder, C.P., Représentant du gouvernement au Sénat
Le 21 novembre 2018	
Le Sénat du Canada	L'honorable sénateur Joseph A. Day, Leader des libéraux au Sénat

ANNEXE B – NOTE D'INFORMATION FOURNIE PAR LE BUREAU DU LÉGISTE ET CONSEILLER PARLEMENTAIRE



NOTE D'INFORMATION AU
COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LA MODERNISATION DU SÉNAT

**OBJET : MODIFICATIONS À LA LOI CONCERNANT
LES GROUPES PARLEMENTAIRES RECONNUS**

INTRODUCTION

La présente note traite des modifications à la *Loi sur le Parlement du Canada* et à d'autres lois du Parlement qui sont nécessaires pour conférer aux groupes parlementaires reconnus les mêmes droits qu'aux partis reconnus.

CONTEXTE

Le 11 mai 2017, le Sénat a adopté le [Septième rapport](#)¹ du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement (le « Comité du Règlement »), modifiant ainsi le *Règlement du Sénat* en ce qui concerne les « groupes parlementaires reconnus ». Ces modifications visaient à reconnaître officiellement le regroupement des sénateurs, à des fins parlementaires, autres que l'appartenance commune à un même parti politique. Elles visaient également les droits procéduraux d'un tel groupe parlementaire reconnu et de sa direction (le facilitateur). Ces droits sont essentiellement similaires à ceux d'un parti reconnu et de sa direction. Dans le même ordre d'idées, le 21 juin 2017, le Sénat a adopté le [Quinzième rapport](#)² du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration (le « Comité de la régie interne »), modifiant ainsi le *Règlement administratif du Sénat* afin de fournir aux caucus des groupes parlementaires reconnus les mêmes ressources que reçoivent les caucus des partis reconnus.

Ces modifications découlent des recommandations formulées à l'origine par le Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat (le « Comité sur la modernisation ») dans son [Premier rapport](#) et son [Cinquième rapport](#)³.

Les partis reconnus — et maintenant les groupes parlementaires reconnus — font partie de la structure de gouvernance interne du Sénat, tant sur le plan de la procédure que de l'administration. Les partis reconnus et les groupes parlementaires reconnus ne sont pas établis par une loi, mais bien par les règlements et la procédure du Sénat, notamment le *Règlement du Sénat* et le *Règlement administratif du Sénat*. La loi reconnaît toutefois la présence du gouvernement, de l'Opposition et des partis reconnus au Sénat, et elle leur confère certains droits, ainsi qu'à leurs dirigeants. La présente note énonce les lois (notamment la *Loi sur le Parlement du Canada*) qui renvoient au gouvernement, à l'Opposition et aux partis reconnus, ainsi que les changements nécessaires pour que les groupes parlementaires reconnus bénéficient des mêmes droits que les partis reconnus.

Il est important de noter que la reconnaissance de partis reconnus qui ne sont ni le gouvernement ni l'Opposition est relativement nouvelle au Sénat. Jusqu'en 2001, le *Règlement du Sénat* était fondé sur la présence de seulement deux partis au Sénat : le gouvernement et l'Opposition. Le [Septième rapport](#)⁴ de 2001 du Comité du Règlement a ouvert la voie à la reconnaissance des autres partis au Sénat. Ce rapport recommandait au Sénat de reconnaître officiellement comme partis ceux qui sont enregistrés en vertu de la *Loi électorale du Canada* et qui comptent au moins cinq sénateurs. Il recommandait également de revoir le *Règlement du Sénat* afin de faire les modifications nécessaires à la mise en œuvre de cette recommandation⁵. Bien que le *Règlement du Sénat* ait été modifié en 2001 pour tenir compte de l'existence de partis reconnus autres que le gouvernement et l'Opposition, ce n'est que 14 ans plus tard, avec l'ouverture de la 42^e législature en 2015, que ces règles ont été appliquées lorsque les libéraux au Sénat sont devenus le premier parti reconnu qui n'était ni le gouvernement ni l'Opposition.

Dans son [Septième rapport](#) de 2001, le Comité du Règlement a également signalé ce qui suit :

15. Si le Sénat veut reconnaître d'autres partis, il faudrait modifier la *Loi sur le Parlement du Canada* de façon à prévoir le versement d'indemnités au leader, au leader adjoint et au whip de ces partis.

Le Comité a donc recommandé :

2. Que l'on demande au gouvernement de proposer des modifications à la *Loi sur le Parlement du Canada* pour tenir compte de la décision du Sénat.

Par contre, il semble que cette recommandation n'ait jamais été mise en œuvre.

LOIS

LOI SUR LE PARLEMENT DU CANADA — INDEMNITÉS SUPPLÉMENTAIRES

En vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, les sénateurs et les députés qui occupent certains postes reçoivent une indemnité supplémentaire (salaire). Les sénateurs qui reçoivent une indemnité supplémentaire sont les suivants :

- le leader du gouvernement au Sénat;
- le chef de l'Opposition au Sénat;

- le leader adjoint du gouvernement au Sénat;
- le chef adjoint de l'Opposition au Sénat;
- le whip du gouvernement au Sénat;
- le whip de l'Opposition au Sénat;
- le whip suppléant du gouvernement au Sénat;
- le whip suppléant de l'Opposition au Sénat;
- le président du groupe parlementaire du gouvernement au Sénat;
- le président du groupe parlementaire de l'Opposition au Sénat⁶.

Cette liste ne comprend que les postes du gouvernement et de l'Opposition. Comme il a été mentionné précédemment, le Comité du Règlement avait recommandé l'ajout de la direction des partis reconnus à la *Loi sur le Parlement du Canada*, mais aucune modification en ce sens n'a été proposée ni effectuée.

Compte tenu de la recommandation de 2001 du Comité du Règlement et de l'intention du Comité sur la modernisation de traiter tous les partis reconnus de la même façon, il faudrait également ajouter les dirigeants des partis reconnus et des groupes parlementaires reconnus à la liste des postes donnant droit à une indemnité supplémentaire en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, à moins qu'elle soit réserver, par principe politique, aux seuls dirigeants du gouvernement et de l'Opposition. À la Chambre des communes, reçoivent une indemnité supplémentaire les députés qui occupent un poste de direction au sein de tout parti reconnu (« parti comptant officiellement au moins douze députés »)⁷.

Il convient de noter qu'une proposition législative prévoyant une indemnité supplémentaire pour les sénateurs occupant des postes de direction dans des partis reconnus et des groupes parlementaires reconnus devrait fort probablement provenir de la Chambre des communes, puisqu'elle nécessite l'utilisation de fonds publics⁸.

LOI SUR LE PARLEMENT DU CANADA — MODIFICATION DE LA COMPOSITION DU COMITÉ PERMANENT DE LA RÉGIE INTERNE, DES BUDGETS ET DE L'ADMINISTRATION

En 1991, la *Loi sur le Parlement du Canada* a été modifiée de façon à prévoir, notamment, le maintien du Comité de la régie interne pendant les périodes de prorogation et de dissolution⁹. Ces modifications prévoyaient également que les changements de composition du Comité de la régie interne pendant les interruptions soient apportés par le leader du gouvernement au Sénat et le leader de l'Opposition au Sénat — ou leur(s) délégué(s) — conformément au *Règlement du Sénat*¹⁰. La *Loi* ne prévoit pas que les leaders des autres partis reconnus et les facilitateurs des groupes parlementaires reconnus apportent des changements à la composition du comité pendant les périodes entre les sessions. Il faut se rappeler qu'en 1991, seuls les sénateurs affiliés au gouvernement ou à l'Opposition (à l'exception de certains sénateurs non affiliés) étaient présents au Sénat, et c'est sur cette base qu'ont été apportées les modifications à la *Loi sur le Parlement du Canada* en 1991.

Pour atteindre l'objectif du Comité sur la modernisation, il serait nécessaire d'apporter des modifications à la *Loi sur le Parlement du Canada* autorisant les dirigeants de tous les partis reconnus et des groupes parlementaires reconnus à apporter des changements à la composition du Comité de la régie interne pendant les interruptions.

NOMINATIONS DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT

Les lois du Parlement exigent que les nominations à certaines charges publiques soient précédées de consultations avec le chef de chaque parti reconnu au Sénat (en plus des autres exigences). Par exemple, le paragraphe 3(1) de la *Loi sur le vérificateur général* prévoit ce qui suit :

3 (1) Le gouverneur en conseil nomme un vérificateur général du Canada par commission sous le grand sceau, après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat [soulignement ajouté] et à la Chambre des communes et approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes.

Ces fonctionnaires publics sont :

- le vérificateur général du Canada¹¹;
- le commissaire à la protection de la vie privée¹²;
- le commissaire à l'information;¹³
- le commissaire à l'intégrité du secteur public¹⁴;
- le commissaire au lobbying¹⁵;
- le commissaire aux langues officielles¹⁶;
- le conseiller sénatorial en éthique¹⁷.

Nota : Il n'est pas nécessaire que la nomination du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique soit précédée de consultations avec le chef de chaque parti reconnu au Sénat et d'une résolution du Sénat. Le commissaire rend principalement des comptes à la Chambre des communes en tant que responsable de l'administration du Code régissant les conflits d'intérêts des députés.

Pour accorder un traitement semblable aux partis reconnus et aux groupes parlementaires reconnus, il faudrait modifier ces lois pour y inclure la consultation du facilitateur de chaque groupe parlementaire reconnu avant de pouvoir faire les nominations à ces postes.

De plus, en 2017, le poste de directeur parlementaire du budget a été créé à l'extérieur de la Bibliothèque du Parlement (où il avait été créé initialement en 2006), et le processus de nomination à ce poste a été rendu semblable à celui des autres hauts fonctionnaires du Parlement¹⁸. Le paragraphe 79.1(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit ce qui suit :

79.1 (1) Le gouverneur en conseil nomme un directeur parlementaire du budget par commission sous le grand sceau, après consultation des personnes ci-après et approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes :

a) les personnes visées aux alinéas 62a) et b) et le chef de chacun des groupes parlementaires et des groupes reconnus au Sénat; [soulignement ajouté] et

b) le chef de chacun des partis reconnus à la Chambre des communes.

La personne visée à l'alinéa 62a) est le leader du gouvernement au Sénat (actuellement appelé le « représentant du gouvernement au Sénat »), et la personne visée à l'alinéa 62 b) est le chef de l'Opposition au Sénat. La mention du « chef de chacun des groupes parlementaires et des groupes reconnus au Sénat » vise à englober les dirigeants des partis reconnus et des groupes parlementaires reconnus. Ces modifications de 2017 étaient fondées sur la terminologie utilisée par le Comité sur la modernisation dans son *Premier rapport* et son *Cinquième rapport*. Il serait

souhaitable que le paragraphe 79.1(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada* soit modifié pour refléter la terminologie et les concepts qui ont finalement été adoptés par le Sénat lorsqu'il a modifié le *Règlement du Sénat* et le *Règlement administratif du Sénat* en faisant référence au chef de chaque parti reconnu et au facilitateur de chaque groupe parlementaire reconnu.

COMITÉ DES PARLEMENTAIRES SUR LA SÉCURITÉ NATIONALE ET LE RENSEIGNEMENT

De même, la nomination des sénateurs par le premier ministre au Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement doit se faire après consultation du leader du gouvernement au Sénat, du chef de l'Opposition au Sénat « et du chef de chacun des groupes parlementaires et des groupes reconnus au Sénat ». Le paragraphe 5(2) de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* prévoit ce qui suit :

(2) Un sénateur ne peut être nommé membre du Comité qu'après consultation par le premier ministre des personnes visées aux alinéas 62a) et b) de la *Loi sur le Parlement du Canada* et du chef de chacun des groupes parlementaires et des groupes reconnus au Sénat [*soulignement ajouté*]¹⁹.

Il faut se rappeler que les dispositions pertinentes de la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*, édicté le 22 juin 2017, étaient fondées sur la terminologie utilisée par le Comité sur la modernisation dans son *Premier rapport* et son *Cinquième rapport*. Il serait souhaitable de modifier la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* afin de la rendre conforme à la terminologie et aux concepts que le Sénat a finalement adoptés dans son *Règlement*.

LOI SUR LES RELATIONS DE TRAVAIL AU PARLEMENT

La *Loi sur les relations de travail au Parlement* (LRTP)²⁰ contient des dispositions relatives à l'emploi et aux relations de travail pour les employés du Sénat et d'autres institutions parlementaires.

Les membres du personnel du leader du gouvernement au Sénat, du chef de l'Opposition au Sénat, du whip du gouvernement au Sénat et du whip de l'Opposition au Sénat, ainsi que le personnel de tous les sénateurs, sont exclus de l'application de la partie 1 de la LRTP, qui porte sur les relations de travail (syndicats, etc.). L'exclusion explicite du personnel de ces quatre postes de direction n'est pas nécessaire, car l'exclusion générale de tout le personnel des sénateurs exclut déjà ces personnes de l'application de la partie 1. À cet effet, la LRTP n'a pas été modifiée alors que d'autres postes ont été officiellement reconnus (en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, par exemple). Il ne serait pas nécessaire de modifier la LRTP pour exclure expressément le personnel des dirigeants d'un groupe parlementaire reconnu.

LOI SUR LES MESURES D'URGENCE

Le Comité sur la modernisation pourrait aussi se pencher sur une autre loi fédérale, soit la *Loi sur les mesures d'urgence*.²¹ Cette loi prévoit que « [l']exercice des attributions découlant d'une déclaration de situation de crise » doit être examiné par un comité mixte formé de représentants des deux chambres. Selon le paragraphe 62(2) de celle loi, le comité d'examen parlementaire, comme on l'appelle, se compose d'« au moins un député de chaque parti dont l'effectif reconnu

à la Chambre des communes comprend au moins douze personnes, et au moins un sénateur de chaque parti, représenté au Sénat, dont un député appartient au comité [soulignement ajouté] ». Cette loi ne prévoit pas que chaque parti reconnu au Sénat doit être représenté au comité mixte, elle fait plutôt en sorte que chaque parti au Sénat qui est un parti reconnu à la Chambre des communes compte un représentant au comité. La composition du comité pourrait faire l'objet d'un examen dans le but de la rendre conforme à l'organisation actuelle des partis et des groupes au Sénat ou encore afin que seul le nombre de représentants de chaque chambre devant y siéger soit prévu. Les chambres pourraient ainsi décider des membres qu'elles souhaitent nommer au comité mixte pour assurer une représentation.²²

CONCLUSION

Il serait nécessaire de modifier un certain nombre de lois pour atteindre l'objectif d'assurer aux groupes parlementaires reconnus les mêmes droits que les partis reconnus. Ces lois et modifications sont les suivantes :

- la *Loi sur le Parlement du Canada*, en ce qui concerne les indemnités supplémentaires accordées aux sénateurs occupant un poste de direction dans un parti reconnu ou un groupe parlementaire reconnu;
- la *Loi sur le Parlement du Canada* en ce qui concerne la composition du Comité de la régie interne;
- la *Loi sur le vérificateur général*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, la *Loi sur le lobbying*, la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur le Parlement du Canada*, en ce qui concerne la nomination des hauts fonctionnaires du Parlement;
- la *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* en ce qui concerne la nomination des sénateurs à ce Comité.
 - *Nota : Aucune modification n'est recommandée à la Loi sur les relations de travail au Parlement.*

¹ Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, *Septième rapport*, Modifications au Règlement — Partis reconnus et groupes parlementaires reconnus, 42^e législature, 1^{re} session, présenté au Sénat le 9 mai 2017, adopté le 11 mai 2018.

² Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, *Quinzième rapport*, Règlement administratif du Sénat (Caucus, 42^e législature, 1^{re} session, présenté au Sénat le 15 juin 2017, adopté le 21 juin 2017. Voir aussi Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, *Seizième rapport*, Règlement administratif du Sénat (Caucus), 42^e législature, 1^{re} session, présenté au Sénat le 15 juin 2017, adopté le 21 juin 2017.

³ Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, *Premier rapport*, La modernisation du Sénat : Aller de l'avant, 42^e législature, 1^{re} session, déposé auprès du greffier du Sénat le 4 octobre 2016; Comité sénatorial spécial sur la modernisation du Sénat, *Cinquième rapport*, La modernisation du Sénat : Aller de l'avant (Caucus), présenté au Sénat le 4 octobre 2016 et adopté, tel que modifié, le 11 mai 2017.

⁴ Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, *Septième rapport*, Reconnaissance d'un troisième parti au Sénat, 37^e législature, 1^{re} session, présenté au Sénat le 6 novembre 2001, adopté le 5 février 2002.

⁵ Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, *Douzième rapport*, Mise à jour du Règlement pour ce qui est des autres partis, 37^e législature, 1^{re} session, présenté au Sénat le 26 mars 2002 et adopté le 11 juin 2002.

⁶ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, alinéas 62.3(1)a) à f.4).

⁷ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, alinéas 62.3(1)h), j), j.1), l), m) et o).

⁸ *Règlement du Sénat*, article 10-7; *Loi constitutionnelle de 1867*, article 54.

- ⁹ *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada*, L.C. 1991, ch. 20, article 1. Voir la *Loi sur le Parlement du Canada*, paragraphe 19.1(2).
- ¹⁰ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, paragraphe 19.1(3).
- ¹¹ *Loi sur le vérificateur général*, L.R.C. 1985, ch. A-17, paragraphe 3(1).
- ¹² *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, paragraphe 53 (1).
- ¹³ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, paragraphe 54(1).
- ¹⁴ *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46, paragraphe 39(1).
- ¹⁵ *Loi sur le lobbying*, L.R.C. 1985, ch. 44 (4^e suppl.), paragraphe 4.1(1).
- ¹⁶ *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. 1985, ch. 31 (4^e suppl.), paragraphe 49(1).
- ¹⁷ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, article 20.1.
- ¹⁸ *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2017*, L.C. 2017, ch. 20, article 128.
- ¹⁹ *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*, L.C. 2017, ch. 15, paragraphe 5(2).
- ²⁰ *Loi sur les relations de travail au Parlement*, L.R.C. 1985, ch. 33 (2^e suppl.).
- ²¹ *Loi sur les mesures d'urgence*, L.R.C. (1985), ch. 22 (4^e suppl.).
- ²² Par exemple, *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*, article 4