



## 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'édition 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 « *privilèges 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 Beausnesne*, 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; *Telezone 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 (*Telezone; 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 :

---

<sup>12</sup> *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 réglementer 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 réglementer 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 réglementer 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*.