
Le Parlement et la police : la saga du projet de loi C-79

par James R. Robertson et Margaret Young

Le grand public et les personnalités politiques conviennent dans l'ensemble que les politiciens qui enfreignent les lois ne devraient pas être traités différemment des autres Canadiens, ni se voir accorder des privilèges. Pourtant, nul ne saurait nier non plus que les personnalités en vue comme les politiques sont particulièrement vulnérables aux insinuations malveillantes et aux rumeurs, parfois fomentées par d'anciens employés mécontents et des adversaires politiques, pour ne nommer que ceux-là. La police est tenue de prendre au sérieux toute plainte formulée, mais les conséquences d'une enquête policière peuvent être dévastatrices pour quiconque est très en vue. Même si aucune accusation de conduite criminelle n'est portée ou si l'intéressé est finalement disculpé, le seul fait qu'il y a eu enquête peut être extrêmement dommageable à une carrière politique. Le présent article examine des tentatives récentes visant à régler la question au niveau fédéral.

Les politiques ont décidé, au niveau fédéral, d'examiner la question des enquêtes policières impliquant des députés. Un certain nombre d'entre eux étaient d'avis que des malentendus et l'impossibilité de s'expliquer ou de participer au processus avaient aggravé la situation. Le défi consistait donc à trouver l'équilibre entre les attentes légitimes du public qui souhaite pouvoir compter sur des personnalités politiques honnêtes et les pressions et circonstances propres à la vie publique.

Le projet de loi C-79, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada, s'attaquait à cette question. Il s'est révélé assez controversé, notamment sur le chapitre des enquêtes impliquant des parlementaires. Sa genèse et les faits ayant entouré son adoption au Parlement donnent un aperçu intéressant de la vie politique moderne.

En 1989, il semblait y avoir eu augmentation du nombre des enquêtes policières mettant en cause des parlementaires et multiplication, en conséquence, des mandats de perquisition

exécutés sur la Colline parlementaire. Un certain nombre de ces enquêtes avaient trait aux budgets alloués aux députés pour leurs bureaux et aux services qui leur sont offerts pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs fonctions et devoirs parlementaires. Ces faits nouveaux étaient de nature à inquiéter gravement les députés.

La situation est devenue critique le 12 décembre 1989 lorsque le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), M. Norman D. Inkster, a témoigné devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général. M. Inkster a en effet signalé que, depuis 1985, la Gendarmerie avait mené plus de 30 enquêtes mettant en cause des personnes nommées ou élues au Parlement et que 15 enquêtes environ étaient en cours.

Les médias ont fait grand cas des observations de M. Inkster qui ont par ailleurs semé la consternation parmi les politiques. Pour désamorcer la situation, les trois leaders à la Chambre ont proposé une motion que la Chambre a adoptée à l'unanimité le 14 décembre 1989. « Nous croyons (...) qu'il convient d'examiner nos pratiques actuelles. », a indiqué l'honorable Doug Lewis lorsqu'il a présenté la motion. Ainsi, il y a eu création d'un comité spécial habilité « à examiner la Loi sur le

James R. Robertson et Margaret Young sont attachés de recherche à la Division du droit et du gouvernement du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Parlement du Canada en ce qui concerne les pouvoirs, devoirs et obligations des membres de la Chambre par rapport à cette loi et en ce qui concerne l'autorité, les responsabilités et la compétence du Bureau de régie interne. » Le Bureau de régie interne est l'organisme de la Chambre des communes responsable de l'administration des affaires et des budgets de la Chambre et des députés.

Le comité spécial était présidé par l'honorable Marcel Danis, alors vice-président de la Chambre des communes. Ses autres membres étaient M. Howard Crosby (progressiste conservateur), M^{me} Dorothy Dobbie (progressiste conservatrice), M. Jean-Robert Gauthier (libéral, alors leader parlementaire de l'opposition), M. François Gérin (progressiste conservateur ayant par la suite adhéré au Bloc québécois), M. Jim Hawkes (progressiste conservateur, whip du gouvernement), M. Rod Murphy (néo-démocrate) et M. Marcel Prud'homme (libéral).

Travaux du comité spécial

Le comité spécial s'est réuni fréquemment de décembre 1989 à mai 1990 et a entendu un certain nombre de témoins. L'ampleur de son mandat a eu tôt fait de lui apparaître et il a déposé plusieurs rapports portant sur diverses questions.

Le 1^{er} juin 1990, le comité déposait son quatrième rapport, auquel la Chambre donnait son accord le même jour. Il y proposait des modifications aux dispositions de la *Loi sur le Parlement du Canada* concernant le Bureau de régie interne. Les mesures législatives proposées avaient pour objet de préciser le rôle du Bureau de régie interne à l'égard de toutes les questions touchant les sommes d'argent, les biens, les services et les locaux mis à la disposition des députés. D'ailleurs, le comité proposait que le bureau ait « compétence exclusive pour déterminer l'opportunité de l'utilisation par les députés des sommes d'argent, biens, services ou locaux mis à la disposition de ceux-ci pour l'exécution de leurs fonctions parlementaires ». Il proposait également d'interdire tout acte de procédure pénale relativement à ces questions, à moins que le Bureau de régie interne ait d'abord été consulté.

Le 26 juin 1990, le gouvernement présentait le projet de loi C-79, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada. Celui-ci était très étroitement modelé sur les dispositions proposées dans le quatrième rapport du comité. Le projet de loi renfermait également des dispositions analogues concernant le Sénat où l'homologue du Bureau de régie interne est le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Le projet de loi C-79 habilitait le Bureau de régie interne de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration du Sénat à prendre des règlements administratifs et leur reconnaissait compétence exclusive pour statuer sur la régularité de l'utilisation, passée, présente ou prévue, par les parlementaires

de fonds, de biens, de services ou de locaux mis à leur disposition dans le cadre de leurs fonctions. Il prévoyait en outre d'autoriser les députés et les sénateurs à demander au bureau ou au comité d'émettre un avis et d'autoriser ces derniers à le faire. Le point le plus litigieux, toutefois, avait trait à l'obligation pour les autorités policières de demander au bureau ou au comité d'émettre un avis avant de demander la délivrance de certains actes de procédure prescrits, dont les mandats de perquisition et les accusations de conduite criminelle. Le bureau ou le comité, qui n'était pas tenu d'émettre un avis, aurait eu 30 jours pour donner sa réponse, après quoi la police aurait pu aller de l'avant. Les autorités n'auraient pas été liées par quelque avis que ce soit émis par le bureau ou le comité, mais auraient été tenues de le transmettre à tout tribunal qui aurait alors eu à le prendre en considération.

Le projet de loi C-79 a été lu pour la deuxième fois le 28 juin 1990 et a été renvoyé au comité spécial pour qu'il l'étudie. Le président a sollicité par lettre l'opinion de tous les députés au sujet du projet de loi, notamment sur les dispositions concernant la nécessité d'obtenir l'avis du bureau avant de demander la délivrance des actes de procédure énumérés. Les opinions du nombre relativement petit de députés qui ont répondu étaient partagées assez également. Lorsque la Chambre a repris ses travaux en septembre 1990, le comité a tenu des audiences sur le projet de loi et l'a examiné article par article. Plusieurs témoins, dont le Commissaire de la GRC ont comparu pour répondre aux questions et exposer leurs vues sur la loi proposée.

D'importantes modifications ont été apportées au projet de loi C-79 par le comité spécial, ainsi qu'à l'étape du rapport à la Chambre des communes, et d'autres encore par le Sénat. Elles avaient essentiellement pour objet de donner suite aux critiques formulées et de combler les lacunes décelées dans la version originale.

Le projet de loi C-79 tel qu'il a été adopté

L'objectif premier du projet de loi C-79 était double : premièrement, établir une procédure officielle par laquelle les parlementaires pouvaient recevoir des avis relativement à l'utilisation de fonds, de biens, de services et de locaux mis à leur disposition par le Parlement; et, deuxièmement, autoriser les forces de l'ordre à demander des avis sur ces mêmes questions et, s'ils en obtenaient, faire en sorte qu'ils soient soumis à l'étude d'un juge en cas de demande de délivrance d'un acte de procédure. Seul le temps nous dira si le projet de loi permettra d'atteindre ces objectifs. Bien qu'il soit possible de décrire les dispositions du projet de loi tel qu'il a été adopté, de même que l'intention qui se cache derrière elles, elles n'ont pas encore été soumises à l'examen ou à l'interprétation des tribunaux, ce qui pourrait fort bien avoir une incidence sur leur application.

Le projet de loi a pour conséquence d'accroître considérablement l'autorité et le contrôle du Bureau de régie interne sur les députés et ceux (quoique dans une mesure moindre) du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration sur les sénateurs pour ce qui est de l'affectation de leurs budgets et de l'utilisation qu'ils font des installations parlementaires. Le projet de loi définit le rôle central de ces deux organismes qui consiste à régir l'utilisation faite par les parlementaires des fonds, biens, services et locaux mis à leur disposition dans le cadre de leurs fonctions. Le Bureau de régie interne de la Chambre des communes a été réformé en 1985 suite aux recommandations du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (mieux connu sous le nom de Comité McGrath). Les changements inclus dans le projet de loi C-79 renforcent l'autorité et le rôle du bureau. Au Sénat, le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration jouit de pouvoirs analogues, mais, en raison de son statut de comité sénatorial, plutôt que d'organisme autonome sanctionné par une loi, son rôle est quelque peu différent.

Et le comité sénatorial permanent et le bureau jouissent du même pouvoir de prendre des règlements administratifs pour régir diverses questions, dont l'utilisation par les sénateurs ou députés, selon le cas, de fonds, biens, services et locaux mis à leur disposition dans le cadre de leurs fonctions parlementaires et pour prévoir les conditions de gestion et de comptabilisation des fonds qui leur sont alloués. Même si la Chambre avait auparavant un ensemble de règles administratives, énoncées dans le Manuel des allocations et services aux députés, des problèmes s'étaient fait jour quant à sa structure et à son contenu, et son statut juridique n'était pas clair. Les règlements administratifs doivent être déposés dans les trente jours suivant leur adoption. Si le Sénat ou la Chambre ne siège pas, ils sont remis au greffier (par le président du comité sénatorial ou le Président de la Chambre) et sont alors réputés avoir été déposés. (Auparavant, le Bureau de régie interne n'était tenu de déposer ses décisions devant la Chambre qu'au début d'une nouvelle session.) Les règlements administratifs sont réputés ne pas être des textes réglementaires pour l'application de la *Loi sur les textes réglementaires*. Ils ne sont donc pas assujettis à l'examen préalable du ministère de la Justice ni aux exigences de la loi concernant l'enregistrement et la publication et ils ne sont pas soumis non plus à l'étude du Comité mixte d'examen de la réglementation.

Le comité sénatorial et le bureau ont tous deux « compétence exclusive » pour statuer, compte tenu de la nature de leurs fonctions, sur la régularité de l'utilisation, passée, présente ou prévue, par les sénateurs et députés de fonds, de biens, de services ou de locaux mis à leur disposition dans le cadre de leurs fonctions parlementaires. Tout parlementaire, ou tout agent de la paix enquêtant sur l'utilisation par un parlementaire de fonds, de biens, de services ou de locaux, peut (mais sans être tenu de le faire) demander à l'organisme compétent

d'émettre un avis au sujet de la régularité de cette utilisation. Pour faire suite à cette demande, le comité ou le bureau peut interpréter un règlement administratif existant ou, s'il n'en existe aucun, examiner la question de près. Chacun peut également émettre des avis d'ordre général touchant la régularité de l'utilisation de fonds, de biens, de services ou de locaux au regard de l'esprit et de l'objet des règlements administratifs. Même s'ils n'ont été saisis d'aucune demande, le bureau et le comité peuvent, de leur propre initiative, émettre à l'intention d'un agent de la paix menant une enquête un avis en la matière.

Le comité et le bureau sont explicitement autorisés à assortir leurs avis des commentaires qu'ils estiment utiles. Ils peuvent également, pour la gouverne des sénateurs et députés, publier leurs avis en totalité ou en partie; il s'agit d'une pratique qui a été adoptée par des comités d'éthique du Congrès américain, qui permet l'établissement de divers précédents et qui fait en sorte que des avis d'application ou d'intérêt général soient connus à grande échelle. Le projet de loi C-79 prévoit la prise des mesures nécessaires pour assurer la confidentialité lorsque des avis qui avaient été précisément demandés doivent être publiés. Ces dispositions concernant la confidentialité ne s'appliqueraient toutefois pas aux avis demandés par un agent de la paix dans certaines circonstances.

En vertu du projet de loi C-79, les membres du Bureau de régie interne sont également tenus pour la première fois de prêter le serment, ou la déclaration solennelle, de fidélité et de discrétion. Cette mesure a été proposée non seulement en raison du caractère confidentiel d'une bonne partie des délibérations du bureau, mais aussi pour assurer que les renseignements qui lui sont communiqués parallèlement aux demandes d'avis ne sont pas divulgués. Une autre modification stipule que les membres du comité sénatorial ou du Bureau de régie interne n'encourent aucune responsabilité personnelle découlant de leur participation à l'exercice des pouvoirs ou à l'exécution de leurs fonctions. D'autres modifications, essentiellement de nature administrative, sont également incluses dans le projet de loi.

Aspects controversés

Comme nous l'avons dit précédemment, l'obligation imposée à la police de demander un avis s'est révélée très controversée. Le projet de loi tel qu'il a été lu pour la première fois à la Chambre aurait *obligé* l'auteur d'une demande de délivrance d'un acte de procédure pénale précis à demander et à obtenir l'avis du comité sénatorial ou du Bureau de régie interne, qui avait 30 jours pour répondre, avant de prendre d'autres mesures relativement à toute infraction à une loi du Parlement par un membre de celui-ci fondée, en totalité ou en partie, sur l'utilisation de ressources parlementaires. Acte de procédure pénale s'entendait des autorisations d'écoute électronique, des mandats de perquisition, des ordonnances de saisie des produits

de la criminalité et des accusations de conduite criminelle. Ainsi, par exemple, avant qu'un mandat de perquisition puisse être émis à l'endroit d'un parlementaire, que la fouille ait dû avoir lieu dans la cité parlementaire ou ailleurs, l'auteur d'une demande de délivrance d'un acte de procédure pénale aurait été tenu de demander pareil avis. Les actes de procédure pénale ne nécessitant pas l'intervention d'un juge ou d'un juge de paix, comme les enquêtes ne comportant pas de mandats de perquisition, n'auraient pas été touchés par le projet de loi. De même, la procédure habituelle se serait appliquée si l'infraction présumée n'avait pas supposé l'utilisation de fonds, biens, services ou locaux mis à la disposition des parlementaires. (Puisque le Président a le pouvoir et le devoir de protéger le privilège des députés, son autorisation de procéder à une fouille dans la cité parlementaire aurait quand même été requise.)

Au cours des diverses étapes de l'adoption du projet de loi C-79, ces dispositions ont été modifiées en profondeur. Les actes de procédure pénale, dont seul un juge de paix ou un juge de la Cour provinciale pouvait autoriser la délivrance, ne peuvent désormais plus être délivrés que par un juge de la Cour provinciale lorsque la question vise un parlementaire. La disposition voulant qu'un agent de la paix soit tenu de demander un avis a été supprimée. Un agent de la paix n'est désormais plus tenu de demander un avis, mais il est autorisé à le faire. Le délai de 30 jours dans lequel le comité sénatorial ou le bureau devait répondre a été supprimé. Ainsi, si un agent de la paix demande un avis, mais que celui-ci ne soit pas émis dans un délai raisonnable, il peut néanmoins aller de l'avant. Par ailleurs, un agent de la paix qui recevrait un avis et qui demanderait ensuite la délivrance d'un acte de procédure pénale serait tenu de communiquer l'avis au juge, qui devra en tenir compte au moment de décider s'il doit délivrer l'acte.

Les dispositions du projet de loi dans sa forme originale qui auraient obligé un agent de la paix à demander un avis ont été modifiées par suite d'une forte opposition des autorités policières, des médias et de certains parlementaires. Ils ont déclaré que la procédure proposée à l'égard des actes de procédure pénale énumérés établirait pour les parlementaires fédéraux un régime différent de celui prévu à l'égard d'autres Canadiens. Ils ont affirmé notamment que si les forces de l'ordre devaient attendre jusqu'à 30 jours pour demander un mandat de perquisition, les parlementaires pourraient être informés à l'avance d'une perquisition. Le remplacement de cette disposition par une autre qui autoriserait les agents de la paix, sans les y obliger, à demander des avis devrait apaiser ces craintes.

Certaines autres modifications ont aussi été apportées aux dispositions concernant les avis. Premièrement, le comité et le bureau se sont vu accorder le pouvoir de transmettre, de leur propre initiative, des avis à des agents de la paix faisant enquête

sur l'utilisation par un parlementaire de fonds, biens, services ou locaux mis à sa disposition. Ces avis doivent être transmis au tribunal s'il y a eu demande de délivrance d'un des actes de procédure visés par la définition. Le projet de loi a également été clarifié de manière à stipuler explicitement que le comité ou le bureau peut transmettre aux forces de l'ordre des avis demandés par des sénateurs ou des députés.

Aspects juridiques

Il semble évident qu'on a bien pris soin, au moment de la rédaction du projet de loi C-79, de préciser que le comité et le bureau rendent des « avis », plutôt que des « décisions ». Tant les termes utilisés que la structure du projet de loi renforcent cette distinction. Par exemple, le mot « Avis » est utilisé comme rubrique et sert tout au long du texte à décrire l'information que parlementaires ou agents de la paix peuvent demander. Fait plus important encore, c'est un « avis » que les juges doivent « prendre en considération », et il est clair qu'ils ne sont pas liés par celui-ci. Si les résolutions du comité ou du bureau avaient été considérées comme des décisions finales ou obligatoires, il s'en serait suivi des répercussions juridiques puisque, dans les faits, ils auraient agi comme des tribunaux, rendant des décisions au sujet de la culpabilité ou de l'innocence, et des droits des particuliers. Cela aurait pu mener à un examen judiciaire et à la prise de certaines mesures de protection en matière de procédure.

Même si les avis du comité et du bureau ne sont pas censés lier qui que ce soit à l'extérieur du Parlement, il semble que le projet de loi C-79 ait renforcé considérablement leur position à l'égard des sénateurs et députés du fait que le comité et le bureau ont « compétence exclusive pour statuer... sur la régularité de l'utilisation... ». Les règlements administratifs pris par le comité (après avoir été approuvés par le Sénat réuni en comité plénier) et par le Bureau de régie interne lieront les parlementaires. Il s'en trouverait peu pour affirmer le contraire. Il reste toutefois à voir si les termes « compétence exclusive » revêtent une plus grande importance et peuvent être utilisés comme moyen de défense par les parlementaires devant répondre d'accusations de conduite criminelle.

Conclusion

De nombreuses questions touchant la *Loi sur le Parlement du Canada* demeurent en suspens. Elle est dans l'ensemble dépassée et n'a pas été révisée depuis de nombreuses années. Le projet de loi C-79 visait à régler certains problèmes dans l'immédiat et d'autres questions à plus long terme. On n'en connaît pas encore les répercussions, et seules l'expérience et la pratique permettront de juger de son succès. Le projet de loi C-79 est le résultat des efforts réunis de nombreuses personnes; l'avenir nous dira si elles ont atteint leur but.