

Privilège parlementaire et la liberté de la presse

par Diane Davidson

La Cour suprême du Canada a confirmé, dans l'arrêt *Donahoe c. Société Radio-Canada* [appelé ci-après *Donahoe*]¹, l'autorité absolue des Chambres du Parlement et des assemblées législatives pour ce qui est du contrôle de leurs délibérations. Le 21 janvier 1993, la Cour suprême a réaffirmé l'indépendance nécessaire des différentes branches du gouvernement et a choisi d'écarter toute confrontation institutionnelle entre les tribunaux d'une part et le Parlement ou les assemblées législatives d'autre part. En effet, la Cour a refusé d'examiner sous l'angle de la *Charte des droits et libertés* [ci-après appelée la *Charte*]² un recours légitime au privilège par l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse. Elle a refusé de décider si la Chambre pouvait à juste titre interdire l'accès de ses tribunes à la SRC. Comme l'a indiqué le juge en chef Lamer :

...historiquement, les tribunaux ont pris soin de respecter l'indépendance du processus législatif tout comme les législateurs ont pris soin de protéger l'indépendance de la magistrature... Au Canada, c'est grâce à l'exercice des privilèges inhérents à tous les corps législatifs que les assemblées législatives provinciales peuvent contrôler leurs propres débats et préserver ainsi l'indépendance du processus législatif.³

Cette décision confirme que la constitutionnalisation de la *Charte* n'a pas modifié la manière dont les Chambres du Parlement et les assemblées législatives exercent leur droit constitutionnel d'exclure des visiteurs, y compris des membres de la presse, de leurs enceintes. La Cour a invalidé le point de vue de la SRC selon lequel les tribunaux ont acquis la compétence nécessaire pour statuer sur un recours légitime au privilège qui empiète sur une liberté ou un droit reconnu dans la *Charte*. Fait intéressant à noter, d'après le juge en chef

Lamer, même si la *Charte* s'était appliquée à ce recours au privilège, c'est peut-être la Chambre elle-même et non les tribunaux qui aurait eu compétence pour entendre les revendications en question et y répondre.

Rappel des faits

Dans cette affaire, la SRC soutenait que ses reporters avaient un droit reconnu par la Constitution de filmer les débats de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse à l'aide de leurs propres caméras portatives. Le Président Donahoe a soutenu que l'utilisation de telles caméras dans les tribunes aurait porté atteinte au décorum et à la bonne marche des travaux et il a refusé d'accorder sa permission compte tenu du droit inconditionnel de l'assemblée de contrôler le déroulement et la publication de ses débats.

Le Président craignait également qu'une atteinte de cette nature au privilège parlementaire n'ouvre la porte à d'autres contestations en vertu de la *Charte*, par exemple au sujet de procédures comme l'application de la clôture à un débat, la décision de comités de siéger à huis clos ou le refus du Président d'accorder la parole à un député au cours des délibérations.

La SRC a demandé à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse une injonction qui lui aurait permis de filmer les débats en vertu du paragraphe 2(b) de la *Charte* qui garantit la liberté d'expression, y compris la liberté de la presse. La Section de première instance et la Cour d'appel ont toutes deux donné raison à la SRC. Par sept voix contre une, la Cour suprême du Canada a autorisé l'appel et renversé les décisions des tribunaux inférieurs.

Les questions de fond

① Une définition du privilège parlementaire fondée sur la doctrine de la nécessité

Les tribunaux ont toujours estimé n'être pas compétents pour juger de la légitimité de l'exercice du privilège parlementaire dans un cas particulier. Toutefois, l'existence et la portée du

Diane Davidson est Conseiller juridique général de la Chambre des communes.

privilège ont toujours été sujets au contrôle judiciaire. La décision de la Cour suprême n'a modifié en rien la doctrine fondamentale du contrôle judiciaire du privilège.

L'arrêt a cependant clarifié un point, c'est-à-dire que pour déterminer qu'il y a matière à privilège dans un cas particulier, la Chambre ou l'assemblée législative doit démontrer que sa capacité de fonctionner est en jeu. À la page 16 de ses motifs, le juge en chef Lamer décrit de la façon suivante la doctrine de la nécessité :

...le contenu et la portée des privilèges parlementaires ont évolué en fonction de leur nécessité. Dans *Precedents of Proceedings in the House of Commons* (3^e éd. 1796), vol. 1, John Hatsell définit, à la première page, les privilèges du Parlement comme incluant les droits qui sont «absolument nécessaires à l'exercice régulier de son pouvoir». Il importe de souligner que, dans ce contexte, la justification de la nécessité s'applique globalement. C'est-à-dire que des catégories générales de privilèges sont réputées nécessaires à l'exercice de la fonction de l'Assemblée. Il n'est pas nécessaire de démontrer que chaque cas précis d'exercice d'un privilège est nécessaire.⁴

Dans l'affaire *Donahoe*, la Cour s'est seulement demandé si le pouvoir général de l'Assemblée législative d'exclure des étrangers de ses délibérations était nécessaire au déroulement efficace de ses travaux; elle ne s'est pas penchée sur la décision particulière de la Chambre d'exclure les caméras de la SRC. Le juge McLachlin a résumé le point de vue de la Cour à la page 27:

... ce qui est en cause ici c'est le pouvoir de l'assemblée législative de limiter ce que les membres du public assistant aux débats peuvent faire pendant qu'ils sont dans l'enceinte de l'assemblée, et de les expulser s'ils refusent d'obtempérer à l'ordre qui leur est donné. Plus précisément, le présent pourvoi porte sur le droit des médias de filmer les débats avec leurs propres caméras, et d'exercer un contrôle sur la production et l'utilisation subséquente du film. Le président de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse est d'avis que ce type d'accès nuirait au décorum et au déroulement efficace des débats de l'Assemblée et il s'y est opposé. Ce faisant, il agit dans les limites de son pouvoir constitutionnel de contrôler l'assistance aux travaux de l'Assemblée législative. Un tribunal n'est pas plus justifié de contrôler cette décision que ne le serait la législature de contrôler la décision d'un tribunal d'interdire, dans la salle d'audience, des activités qu'il estime nuisibles au déroulement de ses procédures.⁵

La Cour s'est en outre référée à sa décision dans l'affaire *Payson c. Hubert*⁶, où elle a déclaré que le public n'a aucun droit d'accès à la Chambre et que toute autorisation d'assister aux délibérations peut être retirée à tout moment aux fins du décorum.

② La nature constitutionnelle du privilège parlementaire

La Cour suprême a reconnu que les droits de l'Assemblée législative de contrôler ses débats et d'exclure les étrangers constituent des privilèges inhérents, faisant partie intégrante de

la Constitution. La liberté de la presse prévue dans la *Charte* ne peut entraver ou annuler l'exercice approprié de ces pouvoirs constitutionnels par la Chambre. D'un autre côté, en vertu de la décision majoritaire de la Cour, même si l'Assemblée législative et ses membres ont droit à l'immunité constitutionnelle lorsqu'ils exercent leurs privilèges inhérents, la Chambre ne jouit pas d'une immunité générale à l'égard des dispositions de la *Charte* lorsqu'elle exerce les pouvoirs prévus par la loi.

L'élément crucial de la décision réside dans la reconnaissance du fait que lorsqu'ils exercent leurs privilèges, les députés exercent des pouvoirs constitutionnels et non simplement des pouvoirs d'ordre législatif. La majorité a confirmé que les privilèges relatifs au maintien de la dignité et de l'efficacité de la Chambre sont nécessaires et inhérents et sans aucun doute de nature constitutionnelle. La Cour suprême a rejeté le point de vue selon lequel les privilèges parlementaires, ayant été définis dans des dispositions législatives, sont de nature strictement législative.

La Cour a jugé que le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁷ garantit la perpétuation du gouvernement parlementaire en proclamant l'intention d'établir «une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni». Étant donné que les organes législatifs canadiens ont été modelés sur ceux du système parlementaire britannique, ils jouissent incontestablement de pouvoirs analogues qui sont nécessaires à leur bon fonctionnement. Il s'ensuit que les privilèges parlementaires ont été constitutionnalisés.

③ L'application de la *Charte* aux organes législatifs

Par ailleurs, la majorité des juges de la Cour suprême a rejeté le point de vue selon lequel une assemblée législative ne peut en aucun cas être assujettie à la *Charte*. L'appelant a soutenu que le terme "législature", à l'article 32 de la *Charte*, se rapportait à des éléments relevant de la responsabilité conjointe de l'organe législatif et du Lieutenant-gouverneur. La Cour a rejeté ce point de vue.

Selon la majorité, la *Charte* s'applique non seulement à l'organe habilité à adopter des lois, mais aussi à ses éléments constitutifs pris séparément. La Cour a décidé que la *Charte* s'applique à un organe législatif sauf dans la mesure où ce dernier exerce ses privilèges inhérents, et elle a jugé non concluants les arguments fondés sur l'article 32 de la *Charte*. La *Charte* pourrait donc s'appliquer lorsqu'un organe législatif empiète sur les libertés individuelles dans des domaines non protégés par le privilège.

④ L'opinion dissidente concernant le droit des médias de filmer les débats d'un organe législatif

Le juge Cory, seul juge dissident, aurait fait droit à l'appel et autorisé la SRC à filmer les débats de l'Assemblée législative

de la Nouvelle-Écosse au moyen de ses propres caméras. À son avis, la *Charte* s'applique à l'assemblée législative. S'il est d'accord pour dire que, dans certaines circonstances, on peut empêcher les caméras de télévision d'occuper trop de place, il considère que l'accès des médias est nécessaire afin de donner aux citoyens de la Nouvelle-Écosse l'assurance que leurs représentants élus s'acquittent consciencieusement de leurs fonctions, dans le meilleur intérêt de leurs commettants. Il conclut en disant que l'Assemblée législative a outrepassé ses compétences en matière de privilège parlementaire lorsqu'elle a décidé d'interdire les caméras.

Conclusion

La doctrine de la nécessité telle qu'envisagée par la Cour suprême devrait persuader les institutions parlementaires de ne pas considérer les privilèges parlementaires comme des droits absolus et de réévaluer si, dans la démocratie canadienne moderne, ils demeurent essentiels au fonctionnement efficace de l'institution. La Cour suprême a considéré comme preuve de nécessité le fait que le droit des assemblées législatives d'exclure les étrangers est reconnu depuis des siècles tant à l'étranger qu'au Canada. En outre, elle a tenu compte du fait que ce droit demeure de la plus haute importance et que le bon ordre dans les débats à l'Assemblée législative est essentiel à son fonctionnement efficace. La Cour suprême a affirmé que les tribunaux ont compétence pour déterminer si le recours au privilège par la Chambre est nécessaire à la conduite de ses travaux, mais elle a clairement indiqué qu'une fois qu'un tribunal est convaincu d'une telle nécessité, il n'a aucune compétence pour se pencher sur l'exercice du privilège dans un cas particulier.

En adoptant des mesures législatives sur des questions qui, autrement, auraient pu relever du privilège, les Chambres du Parlement et les assemblées législatives s'exposent au contrôle judiciaire. Les Chambres et les assemblées devraient prendre soin de ne pas restreindre leurs pouvoirs en légiférant sur des règles de conduite ou des processus ou en créant des organes qui exercent une autorité sur leurs procédures internes. Ce faisant, les organes législatifs pourraient modifier

fondamentalement leur relation avec le système judiciaire dans des domaines où la Constitution leur accordait à l'origine la préséance.

Le jugement de la Cour suprême s'inscrit dans la longue tradition de la déférence judiciaire à l'égard de l'indépendance des assemblées législatives ainsi que des droits et immunités jugés nécessaires à leur bon fonctionnement. Toutefois, la Cour a déclaré qu'en vertu de la *Charte*, les tribunaux sont investis de nouvelles compétences pour examiner les actions des organes publics qui pourraient empiéter sur les droits et libertés individuels, y compris les mesures des corps législatifs qui ne sont pas protégées par le privilège parlementaire. En particulier, les assemblées législatives doivent se rappeler que les décisions qui n'entrent pas dans le cadre des délibérations législatives peuvent maintenant être assujetties à la *Charte* si les tribunaux estiment qu'elles ne sont pas rendues dans le contexte du privilège parlementaire.

En dernière analyse, la Cour suprême a maintenu que notre régime de démocratie parlementaire pourvoit aux protections nécessaires contre un exercice illégitime du privilège parlementaire. Quoique non assujettis au contrôle judiciaire, les députés de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse doivent rendre des comptes à l'électorat relativement à l'exercice du privilège parlementaire.

Notes

1. Répertoire : *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] S.C.J. n° 2, n° du greffe : 22457.
2. Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, édictée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.).
3. *Supra*, notes 1 à 31.
4. *Supra*, note 1.
5. *Supra*, note 1.
6. (1904), 34 R.C.S. 400.
7. (R.-U.), 30 & 31 Vict., ch. 3 (anciennement l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*)