
Les Pouvoirs des Comités parlementaires

par Diane Davidson

Cet article passe en revue, dans le contexte du droit parlementaire, les pouvoirs des comités parlementaires à l'égard des témoins, en particulier des fonctionnaires. Il fut présenté au Comité mixte permanent d'examen de la Réglementation sur les pouvoirs des comités parlementaires le 16 novembre, 1994

Je crois qu'il est crucial d'établir dès le départ que bien que les comités parlementaires ne soient souvent considérés que comme un autre rouage dans la machine gouvernementale. Il n'en demeure pas moins qu'ils font partie intégrante de la Chambre des communes ou du Sénat. À ce titre, ils sont donc autorisés par le Sénat et la Chambre à mener des études et des enquêtes sur des questions qui leur sont renvoyées par les deux Chambres dans les cas où il serait manifestement peu pratique pour l'entité principale d'agir elle-même.

Le droit d'instituer des enquêtes, qui constituent le cœur même des travaux des comités parlementaires, s'inscrit dans la *lex parliamenti*, soit la loi du Parlement. Les privilèges, immunités et pouvoirs de la Chambre, de ses membres et de ses comités sont solidement ancrés dans la Constitution du Canada en vertu de l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et sont aussi fondés sur la *Loi sur le Parlement du Canada*.

Les vastes pouvoirs dont jouissent les comités parlementaires ne sont pas très bien compris et, par conséquent, ils ne sont pas toujours respectés.

Cette situation peut être en partie attribuable au caractère vague des dispositions habilitantes. Ainsi, examinons un instant les pouvoirs des comités permanents qui sont énoncés à l'article 91 du Règlement du Sénat et au paragraphe 108(1)

du Règlement de la Chambre des communes. Ils comprennent le pouvoir plutôt flou de «convoquer des personnes et d'exiger la production de documents et dossiers». Aucune distinction n'est faite entre les différents types de documents ou les diverses catégories de témoins. La simplicité même des termes utilisés pour accorder ce pouvoir semble donner une fausse idée de l'étendue du pouvoir ainsi délégué. Lorsqu'on ajoute à ces pouvoirs les droits des comités à titre de partie constituante du Parlement, il ne fait plus de doute que ces pouvoirs sont en effet très étendus.

Ainsi, ces pouvoirs signifient bien sûr qu'en autant que l'enquête instituée par le comité touche un domaine qui relève de la compétence législative du Parlement et du mandat du comité, celui-ci dispose de pouvoirs pratiquement illimités pour ce qui est d'exiger la comparution de témoins et d'ordonner la production de documents.

La 20^e édition de l'ouvrage de Erskine May (p. 746-7) contient la description classique des obligations des témoins appelés à comparaître devant des comités parlementaires. On y déclare simplement qu'un témoin appelé à comparaître devant un comité doit réellement répondre à toutes les questions qui lui sont posées par les membres et produire les documents requis par le comité.

Il est très facile de résumer les obligations et droits des témoins appelés à comparaître devant les comités. Lorsqu'un comité décide qu'une personne devrait comparaître devant lui, il peut demander au greffier d'inviter la personne à comparaître ou, au besoin, adopter une motion ordonnant à cette personne de comparaître devant lui. Au Canada et au Royaume-Uni, seulement deux types de témoins ne sont pas visés par le pouvoir des Chambres et de leurs comités d'assigner des

Diane Davidson est l'Avocat général de la Chambre des communes.

témoins à comparaître: il s'agit des députés eux-mêmes et des sénateurs.

On peut demander à un témoin de prêter serment et il existe en fait une disposition à ce sujet dans la *Loi sur le Parlement du Canada*, mais on le fait rarement, car même en l'absence de serment, le fait de mentir, d'induire en erreur ou de donner un faux témoignage constitue clairement un outrage à la Chambre des communes et une atteinte à ses privilèges. Toutefois, on pourrait craindre dans certains cas que des témoins cherchent à profiter indûment de l'immunité qui les protège contre l'usage de leur témoignage oral ou écrit dans des poursuites ultérieures. Dans ces cas, on peut demander au témoin de témoigner sous serment. S'il fait alors une déclaration fautive ou diffamatoire, il pourrait être poursuivi pour parjure aux termes du *Code criminel*. Certains comités pourraient, selon la nature de leurs travaux, envisager de recourir plus souvent au serment ou à la déclaration solennelle.

Sur le plan légal, un témoin ne peut invoquer aucun argument pour refuser de répondre à une question.

Les témoins sont littéralement à la merci du comité. Ainsi, un témoin ne peut pas refuser de répondre à une question sous prétexte qu'il risquerait des poursuites, qu'il a fait serment de ne pas divulguer les renseignements demandés, qu'il s'agit d'une communication privilégiée du type de celles que protège le secret professionnel de l'avocat, ou encore parce qu'il risque de s'incriminer.

Un témoin qui ne veut pas répondre à une question peut toutefois faire appel à la présidence, ou les autres membres du comité peuvent présenter des objections et réclamer le vote afin de déterminer si une question donnée doit être posée à un témoin. Le comité a donc à cet égard beaucoup de latitude et il peut décider s'il est plus important d'obtenir la réponse voulue ou de protéger les intérêts du témoin.

De plus, si un comité parlementaire devait ultimement exiger qu'un témoin livre un témoignage qui est préjudiciable au témoin ou à des tiers, certaines protections constitutionnelles et juridiques sont prévues. Il y a tout d'abord les protections relatives au droit parlementaire. Une personne qui témoigne devant un comité parlementaire jouit de la même liberté de parole qu'un député intervenant en Chambre ou au sein d'un comité. Ainsi, ce témoin est protégé contre toute poursuite légale pour diffamation. De plus, l'article 9 du *Bill of Rights* de 1689 empêche les tribunaux d'enquêter sur les délibérations de la Chambre ou de ses comités. L'article 13 de la *Charte* constitue une autre protection légale puisque cette disposition s'applique à une personne qui témoigne à des audiences et garantit qu'aucun témoignage incriminant livré devant un comité parlementaire ne sera utilisé pour incriminer directement un témoin dans d'autres procédures, sauf lors de

poursuites pour parjure ou pour témoignages contradictoires. Cependant, en dépit des protections légales dont bénéficient les témoins, il se peut, du fait de la diffusion dans les médias des délibérations des comités, qu'il ne leur soit pas possible d'obtenir un procès équitable. Ainsi, bien que les procès-verbaux d'un comité ne soient pas admissibles dans un procès au criminel, le témoignage pourrait faciliter l'enquête policière ou orienter le procureur de la Couronne dans une direction qui lui aurait peut-être échappé lors de la préparation de la preuve. Dans ces circonstances, le comité peut décider de tenir des réunions à huis clos.

Qu'arrive-t-il si un comité fait face à un témoin récalcitrant ou s'il se voit refuser un document que les membres jugent nécessaire pour la conduite d'une enquête? Le comité commencera par adopter une motion exigeant la production de l'information demandée ou la comparution du témoin, et il fera ensuite rapport aux deux Chambres à ce sujet. Puisque les comités ne disposent pas de pouvoirs de sanction pour outrage, ce sont les Chambres elles-mêmes qui doivent décider des mesures à prendre. Selon *Erskine May*, le Parlement pourrait forcer un témoin à produire des documents en sa possession même si ces documents sont par exemple sous la responsabilité d'un client qui lui a demandé de ne pas les divulguer sans son autorisation expresse. Il faut toutefois signaler ici que les deux Chambres et leurs comités n'ont eu que rarement recours à cette procédure pour exiger la production de documents.

À la fin, comme dans le cas de la production de documents, seules les deux Chambres elles-mêmes peuvent appeler devant la barre un témoin qui refuse de comparaître devant un comité parlementaire ou de répondre à une question pour lui demander de s'expliquer ou lui enjoindre de justifier son refus devant le comité.

En 1913, un témoin a bien passé le reste de la session en prison pour avoir persisté dans son refus de témoigner, mais les pouvoirs conférés à la Chambre à cet égard constituent nettement des recours à n'utiliser que dans des cas exceptionnels. Il faut noter que, aux termes de l'article 9 du *Bill of Rights* de 1689, une décision de la Chambre de sévir contre des témoins qui omettent ou refusent de fournir des renseignements à un comité parlementaire ne peut pas être revue par les tribunaux. Le *Bill of Rights* énonce clairement que les actions du Parlement ne peuvent pas être contestées, que ce soit devant les tribunaux ou ailleurs en dehors du Parlement. Cela étant dit, rien n'empêche quelqu'un d'appeler aux tribunaux dans une cause de ce genre, mais ce serait alors au tribunal de décider s'il a compétence pour entendre la cause.

On a mentionné les règles légales relatives aux témoignages et le statut des fonctionnaires et des ministres, et je pourrais peut-être traiter de cette question à ce moment-ci. Les règles légales relatives aux témoignages ne s'appliquent pas aux délibérations des comités parlementaires sauf peut-être pour l'exigence fondamentale voulant que le témoignage soit

pertinent à l'enquête. Quant au statut des fonctionnaires et des ministres en tant que question de *droit* stricte, je souscrirais à la conclusion à laquelle est parvenue la Commission de réforme du droit de l'Ontario dans un rapport datant de 1981 et intitulé *Report on Witnesses Before Legislative Committees* (p. 42), selon laquelle ces témoins se trouvent dans la même position que tous les autres témoins - c'est-à-dire qu'ils peuvent en théorie être forcés à témoigner lors de toute enquête, à répondre à toute question ou à produire tout document. Ils ne bénéficient d'aucune immunité légale vis-à-vis du vaste pouvoir du Parlement d'exiger la production d'informations et aucun statut légal ne leur est donc conféré.

Toutefois, dans la pratique, il faut reconnaître et on reconnaît habituellement que la question de la nature et de l'étendue du privilège de la Couronne revêt nettement une importance fondamentale dans un système de gouvernement parlementaire. Ainsi, dans le cadre de leurs travaux, les comités accordent souvent un traitement spécial aux ministres, aux hauts fonctionnaires et aux autres personnes concernées par des poursuites criminelles et civiles. En règle générale, les questions posées aux fonctionnaires se limitent à des questions factuelles et opérationnelles; on laisse aux ministres eux-mêmes le soin de faire des commentaires sur les politiques du gouvernement, les ramifications politiques et les conseils qui sont donnés aux ministres.

Il importe cependant de préciser que l'exécutif ne bénéficie pas d'une immunité générale lui permettant de refuser de divulguer des renseignements confidentiels à un comité parlementaire en invoquant l'intérêt public. Le soi-disant «privilège de la Couronne» ou sa désignation plus contemporaine, le «secret d'intérêt public», sont souvent invoqués par la Couronne et plus souvent encore par les ministres pour refuser de divulguer des renseignements ou de produire des documents dans un procès parce que ce geste irait à l'encontre de l'intérêt public. Il faut signaler que la Chambre des communes n'a jamais officiellement reconnu que cette immunité atténuait ses pouvoirs d'investigation. L'intérêt public qu'il faut considérer et soupeser n'est pas le même selon qu'il s'agit de procédures judiciaires ou de travaux parlementaires. Dans les faits, les comités parlementaires ont plus facilement accepté de tenir compte du privilège de la Couronne lorsque celui-ci a été invoqué par un ministre pour des questions de sécurité nationale et des questions internationales plutôt que pour des affaires commerciales. Cependant, en dernière analyse, c'est au comité qu'il appartient de décider.

Il existe une série de notes qui ont été préparées à l'intention des fonctionnaires comparaisant devant les comités parlementaires et qui visent à énoncer les principes constitutionnels sous-jacents aux relations entre les ministres, les fonctionnaires et le Parlement. Ce document, qui a été publié par le Bureau du Conseil privé en décembre 1990, nous permet d'apprendre certains détails utiles au sujet de la

position de certains fonctionnaires comparaisant devant des comités.

Ces notes soulignent qu'un conflit peut surgir entre l'obligation pour un fonctionnaire de servir le ministre dont il relève et ses obligations à l'égard d'un comité parlementaire. Voici par exemple ce que disent ces notes (page 3) :

Si les fonctionnaires violent la confiance des ministres, ils minent l'exercice efficace (et démocratique) du gouvernement. S'ils agissent ainsi croyant avoir des obligations plus fortes envers le Parlement, alors ils minent *le principe fondamental de la responsabilité gouvernementale, à savoir que ce sont les ministres, et non les fonctionnaires, qui sont comptables envers la Chambre des communes pour les actes du gouvernement.*

Un fonctionnaire auquel un ministre a demandé de ne pas divulguer certains renseignements est certainement pris dans un dilemme lorsqu'il comparaît devant un comité résolu à obtenir l'information dont il a besoin. Dans le rapport intitulé *Les témoins devant les commissions ou sous-commissions de l'Assemblée nationale* présenté au Président de l'Assemblée nationale du Québec en février 1989, l'honorable juge Mayrand, recommandait une solution pour ce problème. Il proposait l'approche suivante :

(...) toute commission peut statuer sur une objection faite par un employé du secteur public ou parapublic invoquant que le ministre lui a donné instruction, en vertu de la convention de la responsabilité ministérielle, de ne pas divulguer certains renseignements au sujet desquels il est appelé à témoigner. Si, après avoir considéré la prépondérance des inconvénients que le maintien de l'objection comporterait, la commission ordonne au témoin de répondre, celui-ci doit se conformer à cet ordre (...)

Les membres pourraient souhaiter examiner dans quelle mesure la règle proposée par le juge Mayrand constitue réellement une codification de la pratique actuelle et renforce le rôle du Comité à titre de dernier arbitre.

Dans ce rôle d'arbitre, les comités ont utilisé leurs vastes pouvoirs afin de trouver des compromis intéressants. En 1991, quand le Solliciteur général et le Service correctionnel du Canada ont refusé de fournir des copies expurgées des rapports Gingras et Légère au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, la Chambre a confirmé le droit de la Chambre et des comités d'exiger la production des rapports. L'affaire a finalement été réglée par un compromis, tous les documents ayant été communiqués au comité pour examen confidentiel. Cet exemple montre comment on peut établir un modus vivendi entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Si un comité est confronté à une demande valable d'immunité de la Couronne au cours de ses travaux, il est entièrement libre d'examiner l'information à huis clos. En fait, il peut parfois arriver que le comité soit d'avis qu'il est dans l'intérêt public de tenir des réunions à huis clos plutôt que des réunions publiques (par exemple, dans les affaires en cours d'instance).

Le comité peut aussi envisager de ne pas publier les témoignages s'il est convaincu d'agir ainsi dans l'intérêt public.

Dans d'autres circonstances, un comité peut obtenir de meilleurs résultats lorsqu'il tient des audiences publiques. Au cours de la présente session, le Comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes l'a montré de façon éloquente. En mai 1994 le Comité a réinvité le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles à comparaître devant lui et a réussi à mettre à jour la vérité à la suite d'un interrogatoire rigoureux. M. Warren Allmand, le président du Comité, a expliqué que le Comité avait réussi à tenir un haut fonctionnaire responsable de ses actions grâce à des questions rigoureuses, à un travail de tous les instants et à la tenue d'audiences publiques.

Il est intéressant de noter que dans ce cas-ci au moins, le Comité n'était pas en conflit avec le ministre responsable, mais que celui-ci, en l'occurrence le Solliciteur général, l'avait plutôt félicité et remercié d'avoir pris cette initiative.

Que ce soit lorsqu'ils citent des fonctionnaires à comparaître, lorsqu'ils leur demandent de prêter serment ou leur font subir un interrogatoire rigoureux, ou encore lorsqu'ils signalent des manquements à la Chambre et attirent par conséquent l'attention des médias sur des lacunes dans l'exercice de diverses fonctions, les comités parlementaires insistent de plus en plus pour sensibiliser l'exécutif, les fonctionnaires et les autres intervenants aux droits et pouvoirs des comités et au fait que ces droits et pouvoirs sont fondés sur le privilège parlementaire. Je suis d'avis que ces efforts sont tout à fait justifiés.

Compte tenu que les comités tirent leurs pouvoirs de la Constitution et vu les pouvoirs que les Chambres peuvent elles-mêmes exercer au nom d'un comité aux prises avec un témoin récalcitrant, je suis persuadée qu'un comité parlementaire est en effet très bien placé pour exiger qu'on remplisse ses exigences si elles sont raisonnables.