

La confidentialité des rapports des comités

par le sénateur Jack Austin

En 1999, des rapports de comités sénatoriaux ont paru dans les journaux avant d'être déposés au Sénat. Le Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure a donc été prié d'étudier la question de la confidentialité. Le présent article s'inspire du quatrième rapport du Comité, qui a été déposé au Sénat en avril 2000, et du discours que son président a prononcé au Sénat le 9 mai 2000.



Notre rapport donnait suite à deux ordres de renvoi du Sénat. Le 13 octobre 1999, la sénatrice Andreychuk a soulevé la question de privilège concernant la fuite d'un rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones paru dans le *National Post* du 11 septembre 1999. Le 24 novembre suivant, la sénatrice Bacon, du Comité des transports, a, elle aussi, soulevé la question de privilège concernant des articles parus dans *Le Soleil* et le *Toronto Star*.

Ayant jugé que les deux questions de privilège étaient à première vue fondées, le Sénat les a renvoyées au comité des privilèges. La sénatrice Andreychuk a demandé au comité non pas de trouver des coupables, mais d'examiner les usages des comités et de formuler des recommandations sur la façon dont eux et leurs présidents pourraient réduire, sinon éviter, les fuites de rapports. La sénatrice Bacon a exprimé le souhait que le comité permanent enquête plus activement sur sa question de

privilège, à cause notamment du grave préjudice que la fuite du projet de rapport a pu causer à divers particuliers.

Dans chacun des cas, le comité a examiné les usages de la Chambre des communes ainsi que ceux de la Chambre des communes du Royaume-Uni et du Sénat et de la Chambre des représentants de l'Australie.

Nous avons trouvé beaucoup de bon dans les usages britanniques et australiens. Au fil de l'expérience, l'usage s'est établi là-bas de demander au comité éventuellement victime d'une fuite d'ouvrir de son propre chef la première enquête, le comité le plus proche de l'événement étant jugé le mieux placé pour trouver sans tarder les causes probables et les responsables de l'atteinte au privilège.

Cette façon de procéder n'empêcherait en rien un sénateur de soulever la question au Sénat même. Cependant, lorsqu'un comité informerait le Sénat qu'il a ouvert une enquête sur une possible atteinte au privilège, le président reporterait le débat à ce sujet jusqu'au dépôt de son rapport. Ce comité pourrait également être prié de déterminer si l'atteinte au privilège a causé un préjudice grave.

Comme notre comité a trouvé sensée cette pratique de la Chambre des communes du Royaume-Uni et du Sénat et de la Chambre des représentants de l'Australie, il a formulé une recommandation en ce sens dans son rapport.

Nous avons fait d'autres observations sur les usages des comités. Dans le but de sensibiliser les comités à l'importance de la confidentialité, nous avons demandé à leurs présidents de faire plus attention lorsqu'ils diffusent leurs rapports, de ne pas diffuser les projets de rapports sauf aux sénateurs, de numéroter les projets de rapports et d'identifier les personnes

Le sénateur Austin a présidé le Comité sénatorial permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure pendant la 2^e session de la 36^e législature.

présentes aux séances à huis clos. Nous leur avons demandé de n'admettre dans la salle que des sénateurs ou des membres du personnel des comités, sauf lorsqu'ils estiment nécessaire la présence d'autres personnes et de ne pas laisser les gens assister aux séances simplement parce qu'ils font partie du personnel d'un sénateur. Nous leur avons demandé aussi de prendre les présences aux séances à huis clos.

Nous avons également fait une mise en garde concernant les employés permanents du Sénat. Même si leur contrat d'emploi contient une disposition en matière de confidentialité, nous recommandons de leur donner de plus amples indications à ce sujet, bien que, je m'empresse de le préciser, nous n'ayons rien à redire au travail du personnel du Sénat.

Il y a, par contre, le problème des employés temporaires ou à contrat. Ces gens sont engagés par les comités pour leurs compétences ou leurs connaissances, mais ils ne font pas nécessairement partie de la culture du Sénat ni ne l'adoptent ou s'en accommodent aisément. L'un de nos problèmes, c'est que, dans un certain nombre de cas, ces experts ont également des points de vue et, s'ils ne sont pas d'accord avec l'orientation adoptée par le comité, peuvent décider de faire un peu d'opposition à la façon dont le comité conduit ses affaires.

La sénatrice Pearson a envoyé au comité une lettre dans laquelle elle soulève plusieurs questions concernant les délibérations à huis clos. Le comité a trouvé cette lettre fort utile dans le cadre de ses travaux. La sixième édition de Beauchesne énonce que les comités devraient se prononcer clairement sur le statut et le niveau de diffusion de leurs projets de rapport et de leurs témoignages ainsi que sur la publication de leurs procès-verbaux.

Nous ne voulons pas limiter la discrétion et la responsabilité des présidents de comités, le rôle des comités directeurs ou les droits des députés, mais il importe que les présidents et les comités directeurs s'entendent à l'avance sur la façon de mener les séances à huis clos et de discuter des rapports.

Au sujet des sanctions, le Royaume-Uni et l'Australie prennent très au sérieux les atteintes au privilège. Si un député britannique ou un membre du parlement australien est reconnu coupable d'une atteinte au privilège, son droit de siéger et de participer aux affaires de la chambre est suspendu pour une période décidée par le comité et approuvée par la chambre. En outre, les journalistes qui divulguent clandestinement un rapport de comité sont, là-bas, habituellement reconnus coupables d'atteinte au privilège et passibles de sanctions liées habituellement au droit d'accès aux locaux parlementaires.

Notre comité soutient que le Sénat devrait adopter une procédure en cas de divulgation non autorisée de rapports de comités confidentiels. Permettez-moi de citer à ce sujet notre rapport :

26. a) Lorsqu'un rapport, des délibérations ou d'autres documents confidentiels d'un comité font l'objet d'une fuite, le comité concerné devrait d'abord examiner les circonstances de

la fuite. Le comité serait alors tenu de signaler la possibilité d'infraction au Sénat et de l'aviser qu'il ouvre une enquête sur l'affaire.

b) Le comité serait tenu d'enquêter sur les circonstances de la fuite, mais il serait libre de décider des moyens à prendre et de la nature et de l'étendue de l'enquête. Il est probable que les membres et leur personnel, ainsi que le personnel du comité, seraient interrogés. Le comité chercherait avant tout à connaître les faits, afin de tenter de déterminer l'origine de la fuite. Il devrait aussi se préoccuper de la gravité de la fuite et de ses implications, réelles ou éventuelles. Il serait entendu que le comité entreprendrait son enquête dans les meilleurs délais.

c) La tenue d'une enquête sur la fuite n'empêcherait pas qu'un sénateur puisse soulever une question de privilège au Sénat à son sujet. Mais, de façon générale, et hormis des circonstances extraordinaires, le Sénat ne débattrait du fond de la question de privilège qu'après la fin de l'enquête. Ainsi, à supposer que le président jugerait la question de privilège fondée à première vue, l'étude de toute éventuelle motion consécutive serait reportée jusqu'à ce que le comité ait déposé son rapport.

d) Les sénateurs pourraient aussi soulever une question de privilège relativement à la fuite au moment du dépôt du rapport. En d'autres termes, bien que la question de privilège doive normalement être soulevée à la première occasion, aucun sénateur ne serait lésé du fait qu'il doit attendre les résultats de l'enquête. De même, aucune action, aucun défaut d'action ni aucune décision du comité à cet égard ne serait déterminant pour ce qui est de la responsabilité du président, en vertu du Règlement du Sénat, de déterminer si la question de privilège est fondée à première vue.

e) Dans l'éventualité où un comité déciderait de ne pas enquêter sur la fuite d'un de ses rapports ou documents, tout sénateur pourrait soulever une question de privilège à la première occasion après que le comité aura eu décidé de ne pas donner suite à l'affaire. Pareillement, si le comité n'agit pas dans les meilleurs délais, tout sénateur aurait le droit de soulever une question de privilège relativement à la fuite.

f) Lorsque le comité concerné déposerait son rapport au Sénat, si le rapport conclut qu'une fuite s'est produite et qu'elle a porté préjudice au fonctionnement du comité ou du Sénat dans son ensemble, le Sénat renverrait habituellement l'affaire à votre comité.

27. Votre comité déplore que des documents ou des renseignements confidentiels fassent l'objet de fuites. Dans le cas des rapports de comité, un principe depuis longtemps établi confère au Sénat le droit d'être le premier informé des rapports de ses comités, et le présent rapport n'a pas pour effet de déroger à ce privilège. Certaines fuites sont néanmoins plus graves que d'autres, notamment celles qui compromettent la sécurité nationale ou la tranquillité et la confiance des témoins; celles qui visent à orienter ou entraver la rédaction d'un rapport de comité; ou celles qui pourraient procurer un avantage personnel. Pour que des sanctions puissent être imposées, il faut habituellement que le comité démontre que la fuite dont

son rapport fait l'objet est substantielle et préjudiciable. Le comité doit en faire la preuve dans le cadre de son enquête.

28. Il convient de signaler qu'avec la procédure proposée, les questions de privilège parlementaire et d'outrage au Parlement demeurerait du ressort exclusif du Sénat. Le comité dont le rapport a fait l'objet d'une fuite ne se préoccupe que de la recherche des faits. Si le président juge qu'il existe à première vue matière à question de privilège, il appartiendra au Sénat de décider de la procédure à suivre; habituellement, il renverra l'affaire à votre comité, qui fera une enquête approfondie et formulera des recommandations. Les sanctions continueront d'être imposées par l'ensemble du Sénat uniquement, habituellement sur la recommandation de votre comité.

29. Certes, chaque cas doit être évalué sur le fond, mais votre comité rappelle à tous que le Sénat peut prendre diverses sanctions en cas d'atteinte au privilège ou de d'outrage au Parlement. Par exemple, il peut exiger des excuses, réprimander le contrevenant, le censurer, le suspendre ou le faire emprisonner. Votre comité signale, à ce propos, que la Chambre des communes britannique a récemment suspendu des députés qui avaient divulgué des rapports de comités prématurément et sans autorisation. Selon le cas, votre comité étudiera l'opportunité de recommander des sanctions à l'endroit des sénateurs et de toute autre personne ayant porté atteinte aux privilèges du Sénat.

30. Votre comité est d'avis que tous les comités du Sénat devraient se doter d'une politique et d'une procédure nouvelles pour protéger le caractère confidentiel des projets de rapports et des délibérations tenues à huis clos. À cet égard, nous recommandons de prendre sérieusement en considération les mesures suivantes :

a) que tous les projets de rapports et autres documents confidentiels soient numérotés individuellement, le numéro figurant sur chaque page du document;

b) que chaque rapport ou document confidentiel numéroté devrait être confié à une seule personne, toujours la même, et le nom de cette personne devrait être soigneusement noté;

c) que si des sénateurs doivent recevoir des projets de rapports ou d'autres documents confidentiels avant une séance, ou s'ils doivent les emporter avec eux à la fin de la séance, ils doivent être tenus de signer. Certains documents, comme les transcriptions de séances à huis clos, ne devraient pouvoir être consultés qu'au bureau du greffier du comité et avec le consentement du président;

d) que les noms de toutes les personnes présentes lors d'une séance à huis clos où l'on discute du projet d'un rapport – y compris les adjoints, les attachés de recherche, les interprètes et

les sténographes – doivent être inscrits, de préférence dans le compte rendu officiel;

e) que les présidents de comité doivent s'assurer que tous les sénateurs et le personnel sont informés du caractère confidentiel des documents et des délibérations à huis clos, de l'importance de les protéger et des conséquences d'une divulgation de renseignements confidentiels.

Conclusion

Notre comité espère que les malheureux incidents auxquels les rapports du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones et du Comité sénatorial permanent des transports et des communications ont donné lieu rappellera à tous la nécessité de ne jamais prendre la confidentialité à la légère. La confiance et l'intégrité sont essentielles au bon fonctionnement du Sénat et de ses comités. Le problème de la confidentialité est complexe, et il faut l'aborder de plusieurs façons. Mieux y sensibiliser les intéressés et prévoir des conditions dans les contrats de travail et les marchés de services font partie des moyens de préserver la confidentialité. D'autres mesures, notamment des moyens de nature administrative, comme des mesures de sécurité pour protéger le secret des projets des rapports et des délibérations à huis clos, devraient aussi aider. Nous reconnaissons que certaines des mesures précitées risquent d'occasionner des désagréments, mais les événements récents mis en lumière par les questions de privilège des sénatrices Andreychuk et Bacon nous amènent à conclure qu'elles sont nécessaires pour assurer l'intégrité des délibérations des comités sénatoriaux et prévenir d'autres fuites.

La divulgation prématurée et non autorisée des rapports des comités mine et compromet le travail du Sénat, de ses comités et des sénateurs. Le Sénat ne peut fonctionner comme institution que si la confidentialité est respectée.

En conclusion, je veux être clair. Le comité que je préside n'a pas recommandé de prendre des mesures contre les journalistes. La liberté de la presse et les conventions parlementaires relatives aux journalistes qui portent atteinte au privilège se sont élaborées au fil du temps. En ce qui concerne les questions de privilège, cependant, nous croyons qu'il existe un meilleur système que celui qui est actuellement prévu par les règles et nous avons essayé d'en exposer les éléments dans notre rapport.

Note de la rédaction : Le rapport du Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure a été adopté par le Sénat en juin 2000.