

collaboration spéciale

Le Parlement et la démocratie au XXI^e siècle : le privilège parlementaire

Dans l'ensemble du Commonwealth, la notion de privilège parlementaire correspond à diverses définitions. Néanmoins, en s'inspirant surtout de Joseph Maingot, sommité canadienne en la matière, on peut définir le privilège parlementaire comme étant l'immunité nécessaire que la loi confère aux membres d'une chambre du Parlement ou d'une assemblée législative pour exercer leurs fonctions. C'est également le pouvoir de ces chambres et de ces assemblées d'appliquer cette immunité et de protéger l'intégrité de leurs membres. Le privilège parlementaire correspond également aux droits dont jouissent les chambres du Parlement et les assemblées législatives et qui sont nécessaires pour qu'elles s'acquittent de leur tâche. Les membres d'une chambre ou d'une assemblée législative, de même que les employés et les personnes qui prennent part aux délibérations, sont investis du privilège parlementaire. Techniquement, toute infraction à l'égard de l'autorité d'une chambre d'assemblée est considérée comme un outrage. Ainsi, le privilège parlementaire est régulièrement confronté aux circonstances modernes changeantes, car les catégories qu'il comporte ont été établies au tout début du XVIII^e siècle.

Malheureusement, les tentatives pour définir le privilège parlementaire de façon exhaustive rendent ce concept aride. Or, ce n'est pas là le but recherché. À mon avis, le raisonnement historique sous-tendant la notion de privilège parlementaire est toujours aussi pertinent qu'il y a plusieurs siècles. En termes simples, le privilège parlementaire permet aux chambres d'assemblée et à leurs membres de mener leurs affaires en vertu des règles qu'elles établissent et d'être à l'abri de toute intervention extérieure indue. Dans notre système démocratique, le privilège parlementaire assure la sauvegarde et la promotion des valeurs de base en protégeant les chambres du Parlement, les assemblées législatives et les personnes qui y travaillent.

Cette année marque le dixième anniversaire d'une étape importante de la reconnaissance du privilège parlementaire. Le 21 janvier 1993, la Cour suprême du Canada rendait sa décision dans l'affaire *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nova Scotia*

(*président de la Chambre d'assemblée*). Les parlementaires désignent souvent cette affaire comme le cas *Donahoe* du nom d'Arthur Donahoe, qui était à l'époque président de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse. Ainsi, dans l'affaire *Donahoe*, la majorité des juges de la Cour suprême du Canada ont estimé que les privilèges parlementaires inhérents dont jouit une assemblée législative sont inscrits dans la Constitution et qu'aucune autre partie de la Constitution, notamment la *Charte canadienne des droits et libertés* ne peut les abroger.



Dans l'affaire *Donahoe*, il s'agissait d'établir si l'entreprise avait le droit de placer dans l'enceinte des caméras de télévision, en vertu de la *Charte*, pour filmer les délibérations de l'Assemblée ou si le droit de cette dernière d'exclure les étrangers permettait au président d'ordonner aux employés de l'entreprise visée de quitter la tribune. La majorité des juges de la Cour suprême ont soutenu que les organes législatifs canadiens possèdent les privilèges inhérents qui s'imposent pour remplir leur rôle et que ces privilèges, même s'ils ne figurent pas dans le texte de la Constitution, font partie du droit fondamental de la nation et ont, par le fait même, une valeur constitutionnelle. Au nombre des privilèges que la majorité des juges de la Cour suprême reconnaissent, figurent la liberté de parole, y compris l'immunité contre toute poursuite civile, le contrôle exclusif des chambres d'assemblée à l'égard de leurs délibérations, l'expulsion d'étrangers de la Chambre et de son enceinte, de même que le contrôle de la publication des débats et des délibérations. Par conséquent, l'Assemblée législative visée avait le droit d'ordonner au caméraman de quitter son enceinte.

La décision rendue dans l'affaire *Donahoe* a confirmé que le privilège parlementaire constitue un élément non écrit de la Constitution canadienne, mais elle n'a pas mis fin à l'examen entrepris par les tribunaux pour déterminer quelle est l'application appropriée de la notion de privilège parlementaire. Le fait de préciser la portée du privilège parlementaire constitue certainement un défi dans ce nouveau siècle. Les tribunaux jouent un rôle de premier plan à cet égard. Cette intervention des tribunaux est-elle justifiée? Techniquement, les tribunaux ne

doivent pas évaluer l'application particulière d'un privilège. D'après la juge McLachlin (aujourd'hui juge en chef), dans l'affaire *Donahoe*, « [s]i une question relève de cette catégorie nécessaire de sujets sans lesquels la dignité et l'efficacité de l'Assemblée ne sauraient être maintenues, les tribunaux n'examineront pas les questions relatives à ce privilège. Toutes ces questions relèveraient plutôt de la compétence exclusive de l'organisme législatif. » Ainsi, le rôle du tribunal est de nature juridictionnelle.

La grande majorité des questions de privilège parlementaire ne sont pas soumises aux tribunaux. Les questions de privilège que soulève un député au sujet de certaines mesures prises par un autre député, un ministre ou un ministère et qui ont trait à des délibérations au Parlement sont traitées par la Chambre ou l'Assemblée visée et par leur président en première instance. Toutefois, un tribunal peut être appelé à trancher la question lorsque quelqu'un de l'extérieur de l'assemblée ou une personne qui ne participe pas aux délibérations du Parlement est visé par une décision prise par l'assemblée. Il en a été ainsi dans l'affaire *Donahoe*. Au cours des dernières années, les tribunaux ont été appelés à se prononcer sur la question du privilège dans des cas concernant la compétence des commissions des droits de la personne en matière d'assemblées législatives, de renvois injustifiés, de régimes d'assurance pour les membres, de langue de diffusion des délibérations et de cas de diffamation.

Outre les contestations judiciaires de nature institutionnelle sur le privilège parlementaire (entre autres des tribunaux), l'évolution rapide des technologies peut forcer un réexamen de son application. Par exemple, est-il concevable qu'un jour les membres d'une assemblée législative prennent part à des délibérations par voie électronique? Comment le privilège s'appliquerait-il à une assemblée ou à un comité virtuels? Certains peuvent qualifier cette éventualité d'hérésie, mais elle demeure dans le domaine du possible. Ceci soulève donc la question de l'extraterritorialité de l'application du privilège parlementaire, dans le sens où un participant à des délibérations parlementaires pourrait être une personne à l'extérieur de la province, du territoire ou du pays. De la même façon, il est fort possible qu'une personne se trouvant bien loin des frontières s'apprête à commettre de la piraterie électronique susceptible de nuire à un député ou aux délibérations. De l'aveu de tous, de telles situations peuvent se produire aujourd'hui, mais l'adoption de nouvelles technologies peut amener ces questions au premier plan. Cela pourrait donner lieu à des développements intéressants, si ce n'est emballants, pour déterminer comment appliquer des principes anciens à la révolution technologique. Il peut y avoir énormément à dire sur de vieux vins dans de nouvelles bouteilles.

Aujourd'hui, au Canada, la notion du privilège parlementaire est vivante et se porte bien. La plus haute instance judiciaire du pays a confirmé que le privilège parlementaire était un élément de la Constitution canadienne. Les dispositions visant la protection des membres et des assemblées sont peut-être plus solides ici que même en Grande-Bretagne, où le plus fondamental des privilèges, la liberté de parole, est évaluée par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme. Le fait de faire appel aux

tribunaux au sujet de l'application du privilège parlementaire reflète la nature dynamique de cette notion à l'époque contemporaine, bien que les parlementaires puristes ne voient vraisemblablement pas ce rôle d'un bon œil. Le privilège parlementaire n'est pas une relique d'un passé ancien, qu'on aurait gardée dans un coffre pour ne plus jamais la ressortir.

Depuis dix ans, nous vivons avec les conséquences de la décision qu'a rendue la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Donahoe*. On pourrait croire que, pendant cette période, la tâche de déterminer la portée du privilège parlementaire a été du domaine exclusif des tribunaux. Pourtant, les droits et les immunités sont, de toute évidence, destinés aux organismes législatifs et à leurs membres. Il est peut-être temps que les assemblées réinvestissent le domaine et examinent en profondeur la nature et la portée du privilège parlementaire. En Australie, un examen effectué par un comité mixte spécial sur le privilège parlementaire a donné lieu à l'adoption de la *Parliamentary Privileges Act 1987*. En 1999, un comité mixte de la Chambre des communes et de la Chambre des lords a publié un rapport extrêmement exhaustif sur la question du privilège parlementaire. Ce document recommande, entre autres, une codification du privilège parlementaire. Je ne dis pas que le privilège parlementaire doit faire l'objet d'une mesure législative, mais il faudrait, pour le moins, examiner cette possibilité.

Comme la plupart du temps au Canada, ce sera un défi de trouver un organisme approprié pour effectuer un tel examen. Bien sûr, une des deux chambres du Parlement ou les deux pourraient mettre sur pied quelques comités ou un comité mixte. Si les provinces et les territoires constituaient également des comités, il pourrait y avoir 15 rapports sur la question (10 des provinces, 3 des territoires, un de la Chambre des communes et un du Sénat). La section régionale de l'Association parlementaire canadienne pourrait peut-être jouer un rôle de premier plan auprès des représentants et du personnel des diverses instances canadiennes, d'un océan à l'autre. Les Canadiens ne sont pas dénués d'ingéniosité lorsqu'il s'agit des défis que posent la nature fédérative de notre pays.

En fait, quel que soit le mécanisme que retiendront les législateurs, il est peut-être temps de réoccuper le domaine, pour que les tribunaux puissent connaître le point de vue des législateurs concernant les applications contemporaines du privilège parlementaire et que les Canadiens puissent apprécier la pertinence de ces droits et immunités anciens, au moment où nous nous engageons plus avant dans le XXI^e siècle.

Robert Reynolds est Conseiller parlementaire principal à l'Assemblée législative de l'Alberta