
L'équité au sein des comités

par Rob Walsh

Le 10 avril 2008, la Chambre des communes a reconnu Barbara George, sous-commissaire aux Ressources humaines de la Gendarmerie royale du Canada, coupable d'avoir fait des déclarations trompeuses ou fausses dans son témoignage devant le Comité permanent des comptes publics, lors des audiences de ce dernier sur l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC. Dans son rapport déposé le 12 février 2008, le Comité avait recommandé à l'unanimité que la sous-commissaire soit reconnue coupable d'outrage, mais qu'aucune mesure supplémentaire ne soit prise à son égard. La décision a suscité des questions quant à l'équité du traitement accordé à la sous-commissaire, quant à la nature de la relation entre la Charte canadienne des droits et libertés et le privilège parlementaire et quant au rôle des comités parlementaires en matière d'enquêtes. Le présent article met en relief d'importantes distinctions entre les délibérations parlementaires et les procédures judiciaires.

Récemment, on a entendu à maintes reprises sur la place publique que le Comité permanent des comptes publics (CCP) de la Chambre des communes n'avait pas traité l'un de ses témoins, l'ex-sous-commissaire de la GRC Barbara George, de façon équitable ou en conformité avec les principes de justice naturelle. Il est permis de penser que, même s'il s'agit d'une notion juridique normalement associée aux cours de justice ou aux tribunaux, la justice naturelle pourrait tout aussi bien s'appliquer, moyennant les adaptations nécessaires, aux comités parlementaires. L'équité est, pour sa part, une notion moins rigoureuse.

Nous devrions tous agir de façon équitable dans nos rapports avec les autres, en particulier lorsque nous assumons une charge publique ou exerçons des pouvoirs publics. Les comités de la Chambre le reconnaissent et ils sont habituellement très soucieux d'accorder un traitement équitable à leurs témoins. L'équité et l'application régulière de la loi peuvent sembler peu perceptibles lors des échanges souvent partisans et turbulents qui ont lieu entre les membres d'un comité, ou entre ceux-ci et le président du comité, mais il s'agit là d'une autre question. Nous allons nous en tenir ici au traitement accordé à une personne qui a comparu en tant que témoin devant un comité de la Chambre.

D'aucuns estiment que les comités parlementaires devraient mener leurs travaux à la manière des tribunaux ou des commissions d'enquête publique, c'est-à-dire en exigeant un échange préalable de documents entre les témoins de camps opposés ou en permettant le contre-interrogatoire des témoins adverses. Toutefois, il existe des différences à ne pas perdre de vue entre les comités parlementaires et les tribunaux ou les commissions d'enquête publique. Il convient également d'examiner ce que signifient la « justice naturelle » ou l'« équité » dans le contexte des travaux d'un comité parlementaire.

Pour certains, c'est du côté de la *Charte canadienne des droits et libertés* qu'il faut se tourner pour déterminer les droits dont jouissent tous les Canadiens face au gouvernement et aux autorités ou organismes gouvernementaux. Les droits en question sont censés garantir un traitement équitable.

L'article 7 de la *Charte* exige que les « principes de justice fondamentale » soient appliqués à l'occasion de tout acte judiciaire susceptible de priver quelqu'un du « droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ». Un témoin ne serait pas protégé par cet article. Toutefois, lorsqu'un comité indique à un témoin que son témoignage ne semble pas digne de foi et lui demande d'expliquer celui-ci sous peine d'être accusé d'outrage par la Chambre, on pourrait soutenir que le témoin n'est plus un simple témoin, mais une personne susceptible d'être mise en accusation (pour outrage) et d'être assujettie à une peine (l'incarcération). Si nous appliquions l'article 7 aux

Rob Walsh est le légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes.

travaux du CCP, comment appliquerions-nous les principes de justice fondamentale? Qu'entend-on exactement par « principes de justice fondamentale » à l'article 7?

La Cour suprême du Canada a statué¹ que le terme « justice fondamentale », à l'article 7, a un sens plus large que le principe classique de justice naturelle en common law. Selon la Cour, « les principes de justice fondamentale se trouvent dans les préceptes fondamentaux non seulement de notre processus judiciaire, mais aussi des autres composantes de notre système juridique » et « on ne peut donner aux mots « principes de justice fondamentale » un contenu exhaustif ou une simple définition par énumération ». Cela n'est guère utile à notre propos, sauf pour signaler que la Cour fait état de « notre processus judiciaire » et de « notre système juridique ». Les travaux de la Chambre des communes et de ses comités ne font partie ni du processus judiciaire, ni du système juridique du pays.

La justice fondamentale englobe la justice naturelle, principe bien établi à la base de toutes les procédures judiciaires dans lesquelles l'instance décisionnaire exerce une fonction judiciaire ou quasi-judiciaire. Nous pouvons nous inspirer de cette règle juridique pour donner un contenu spécifique à la notion de procédure équitable. Bien entendu, les comités parlementaires ne fonctionnent pas ainsi. Néanmoins, nous pourrions appliquer aux délibérations des comités les critères de justice naturelle comme mesure de leur équité.

Deux principes sous-tendent la justice naturelle : le droit d'être entendu et le droit de traiter avec un décideur impartial. Mme George a eu droit à une audience. L'impartialité constitue, d'autre part, un élément important de la justice naturelle. La loi n'exige pas qu'on démontre un manque d'impartialité ni, à l'inverse, l'existence d'un parti pris réel. Il suffit de faire valoir une « crainte raisonnable de partialité », ce qui constitue un critère objectif.

Les normes relatives à la crainte raisonnable de partialité peuvent varier selon le contexte et le genre de fonction assumée par l'instance décisionnaire, en l'occurrence un comité parlementaire. Celle-ci doit examiner la question en litige avec un esprit ouvert et jauger les circonstances particulières du cas en faisant abstraction des stéréotypes et autres préjugés préjudiciables. La crainte de partialité doit être raisonnable. Le critère à appliquer consiste à se demander à quelle conclusion arriverait — après mûre réflexion — une personne informée ayant examiné l'affaire sous un angle réaliste et pratique. Cette personne informée serait-elle davantage portée à conclure que l'instance décisionnaire (le CCP) n'a pas examiné l'affaire avec impartialité?

Les agents publics ont le devoir d'agir équitablement, c'est-à-dire de permettre à une personne directement touchée par une décision de présenter son point de vue et de lui faire connaître les conditions à remplir pour obtenir une décision favorable. L'équité constitue une exigence à caractère général qui varie dans les cas particuliers. Plusieurs facteurs influent

sur les exigences de chaque cas, comme la nature de la décision à prendre, le fait que la décision soit définitive ou qu'on puisse en appeler, l'importance de la décision pour la personne qui en fait l'objet et les attentes légitimes de celle-ci dans le contexte de la procédure.

Dans le cas de Mme George, le CCP devait décider s'il avait entendu un faux témoignage de la part du témoin. La décision du Comité ne serait pas définitive, mais tributaire de son adoption par la Chambre.

Nul doute que la véracité de son témoignage revêtait de l'importance pour Mme George, mais pas davantage que pour n'importe qui d'autre témoignant devant un tribunal ou un comité parlementaire. Bien entendu, il est fâcheux pour un témoin d'être accusé de mensonge par un comité parlementaire, en particulier pour quelqu'un qui occupe un poste de haut niveau au sein d'une institution publique comme la GRC. Mais tenir des propos mensongers devant un comité parlementaire est également préjudiciable à l'intérêt public en général, surtout si ces propos proviennent d'une personne occupant un poste supérieur au sein d'une institution publique comme la GRC. C'est à l'aune de l'importance de la vérité du point de vue de l'intérêt public qu'il faut jauger l'importance de la vérité attendue de la part d'un témoin.

Enfin, le témoin n'avait aucune raison de présumer que les travaux du CCP dérogeraient à la pratique parlementaire habituelle et traditionnelle des comités. Le contre-interrogatoire d'un témoin par un avocat agissant au nom d'un autre témoin n'a jamais été autorisé dans le système judiciaire ou lors des travaux des comités. Il n'est pas non plus raisonnable de s'attendre à ce que les membres d'un comité ne fassent jamais de commentaires défavorables sur les témoignages qu'ils entendent.

L'article 11 de la *Charte* définit neuf exigences à respecter lorsqu'une personne est accusée d'une infraction en vertu du *Code criminel* ou d'une autre loi pénale². De toute évidence, les délibérations des comités n'ont rien à voir avec ce genre de procédure. Néanmoins, l'article 11 fait autorité sur ce qui, en droit, constitue l'application régulière de la loi.

La première exigence est que la personne soit informée de l'infraction sans délai anormal. Il est indiqué au dossier que cela a été fait, et par écrit.

Deuxièmement, la personne doit être jugée dans un délai raisonnable. Cette exigence a été respectée, car le témoin n'a été entendu que quelques semaines après avoir été mise au fait des préoccupations du Comité. Le témoin n'a pas invoqué le manque de temps pour la préparation de sa « défense ».

Troisièmement, on ne peut contraindre une personne à témoigner contre elle-même. Cette exigence a aussi été respectée, car il n'y a pas eu d'obligation de comparaître de nouveau devant le Comité, seulement une invitation à ce faire. Tout inculpé a le droit de témoigner, mais ne peut y être forcé.

Quatrièmement, la personne doit être présumée innocente tant qu'elle n'est pas déclarée coupable et elle doit être jugée

par un tribunal indépendant et impartial lors d'un procès public. Le CCP n'a pas pris sa décision avant que Mme George n'ait eu l'occasion d'expliquer son témoignage antérieur. Il a pu sembler que certains membres du Comité avaient arrêté leur opinion sur la véracité des propos de Mme George avant sa comparution, mais ce n'est pas nécessairement le cas pour d'autres. Le Comité ayant décidé à l'unanimité de recommander à la Chambre l'accusation d'outrage, il me semble déraisonnable d'avancer que le Comité dans son ensemble n'a pas abordé la question avec l'ouverture d'esprit voulue du fait que certains de ses membres ont pu se faire une idée préconçue sur la véracité du témoignage. La communication au témoin, par le président du Comité, des allégations de témoignage mensonger ne constitue pas la preuve d'une fermeture d'esprit, mais plutôt une étape nécessaire dans le traitement équitable du témoin, soit l'informer des charges qui pèsent contre lui ou encore des arguments dont il doit se défendre. Le Comité a accordé au témoin, Mme George, une audience lui permettant d'expliquer en détail son témoignage antérieur.

Sur la question de l'indépendance, la particularité du point en litige est pertinente. Nous parlons ici d'un témoignage mensonger présenté sous serment par un témoin. Dans un tribunal, un juge peut décider qu'un témoin n'a pas dit la vérité, et ce, même si ce juge est celui qui a entendu le témoin. Il n'est pas rare qu'un juge qualifie publiquement les propos d'un témoin de mensonges. Habituellement, il dira simplement « je ne crois pas le témoin X », au lieu d'utiliser un langage plus accablant (bien qu'il puisse le faire). Cette conclusion fait partie intégrante de la tâche qui revient au juge d'évaluer les éléments de preuve. Si le juge d'un tribunal judiciaire a le droit d'affirmer qu'un témoin ne dit pas la vérité, pourquoi un comité parlementaire en serait-il empêché? Qui plus est, devant un tribunal, un témoin n'a pas le droit d'en appeler de la conclusion du juge sur la véracité de son témoignage. Pourquoi serait-ce différent dans le cas des comités parlementaires et de la Chambre?

Les cinq autres exigences de l'article 11 ne s'appliquent manifestement pas aux comités parlementaires.

Il est intéressant de noter que, dans ce qu'il est convenu d'appeler l'affaire Airbus, l'avocat de l'un des témoins a présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique des arguments juridiques quant à l'application régulière de la loi. L'avocat a réclamé un échange de documents entre son client et un autre témoin qui soulevait des allégations à l'encontre de ce dernier. L'échange de documents entre les parties est exigé dans les actions en justice; il a alors lieu avant le procès. L'avocat agissait comme si les délibérations du Comité constituaient une procédure judiciaire et comme si son client était partie à une action en justice. Or, son client n'était qu'un témoin.

Les comités parlementaires ne tranchent pas les questions de droit, car celles-ci relèvent de la compétence exclusive des tribunaux. Ils n'agissent pas non plus à titre de commissions d'enquête publique, chargées d'aider l'organe exécutif à s'acquitter de sa responsabilité en matière d'application et d'exécution de la loi. En vertu de la Constitution, la Chambre et ses comités ont pour fonction d'exiger des comptes du gouvernement (l'organe exécutif) et non d'agir en son nom dans l'exercice de ses fonctions.

Les comités parlementaires ont aussi pour tâche d'étudier (dans les limites de leur mandat) les questions pour lesquelles un examen public est justifié, en vue de recommander, s'il y a lieu, des modifications à la loi ou aux pratiques du gouvernement, ou encore de simplement porter un fait à la connaissance des Canadiens.

Par ailleurs, et l'importance de cet élément ne doit pas être sous-estimée, les comités parlementaires, dans leurs audiences publiques, offrent aux gouvernés l'occasion d'exprimer à leurs gouvernants leur point de vue sur le sujet à l'étude. Lorsque paraissent dans les médias des reportages qui font voir sous un mauvais jour un particulier, qu'il s'agisse d'un fonctionnaire, d'un ex-fonctionnaire ou d'un simple citoyen, relativement à une question d'intérêt public, ce particulier devrait se voir offrir la possibilité de se défendre avec ses propres mots, sans les limitations techniques ni les objections accusatoires d'une procédure judiciaire ou d'une enquête publique. Cela s'appelle la liberté de parole, protégée par la règle du privilège parlementaire.

On peut aussi considérer du point de vue des objectifs visés les différences entre les comités parlementaires, les tribunaux et les enquêtes publiques. Les comités parlementaires ne cherchent pas à établir la vérité de manière décisive ou définitive sur une question, ni à rendre justice dans une affaire, mais plutôt à mettre au jour des problèmes et des préoccupations pouvant faire l'objet de recommandations au gouvernement en vue, peut-être, de l'adoption de mesures législatives correctives ou de modifications aux pratiques et politiques officielles.

Qu'elles soient pénales ou civiles, les procédures judiciaires ont pour but que justice se fasse. Les règles juridiques sur l'admissibilité de la preuve peuvent entraîner l'exclusion de faits pertinents si leur prise en considération crée une injustice : la justice importe plus que la vérité.

Dans les enquêtes publiques, par contre, la vérité des faits constitue l'objectif primordial. Les travaux y sont beaucoup plus disciplinés que ceux d'un comité parlementaire et ils comprennent le contre-interrogatoire des témoins par l'avocat de la commission ou par des avocats représentant les parties ayant un intérêt avéré dans l'objet de l'enquête. En fin de compte, le commissaire qui dirige l'enquête établit les faits pertinents et peut ou non présenter des recommandations d'intérêt public, selon le mandat que lui a confié le gouvernement. Les faits pertinents sont établis sur la base de

témoignages assermentés soumis à un examen minutieux. En soi, la justice n'a pas la priorité dans les enquêtes publiques, car personne n'y est jugé. La priorité va aux faits.

L'affaire qui nous occupe s'est matérialisée lors des audiences du CCP sur l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC. Le CCP s'acquittait de ses responsabilités quant aux questions soulevées par la vérificatrice générale, une haute fonctionnaire du Parlement, dans un rapport déposé à la Chambre. Le caractère approprié de cette activité du CCP ne peut être remis en question.

Je n'ai pas examiné la preuve présentée au CCP au sujet de la véracité du témoignage de Mme George. Cela n'est pas pertinent du point de vue de l'équité de la procédure, qui est mon propos ici. La question de fond qui consiste à déterminer si Mme George a trompé le CCP doit être résolue par ce dernier et par la Chambre; il n'appartient pas au conseiller parlementaire de la commenter. Dans les rapports humains, comme nous le savons tous, c'est la personne à qui on s'adresse qui juge de la véracité de nos dires; il en va de même pour un comité parlementaire. Sur le plan juridique, un tel jugement doit être posé dans le cadre d'une procédure équitable. En l'espèce, je crois que la procédure a été équitable, même si l'on se réfère à des normes juridiques qui ne s'appliquent pas, et qu'elle a été aussi équitable que possible compte tenu de la nature de l'affaire.

Le pouvoir dont disposent les chambres du Parlement pour punir l'outrage est comparable à ce même pouvoir exercé par les tribunaux. Dans un arrêt remontant à 1992, le juge en chef de la Cour suprême a expliqué comme suit la nature du pouvoir en question :

Tant l'outrage civil au tribunal que l'outrage criminel au tribunal reposent sur le pouvoir de la cour de maintenir sa dignité et sa procédure. La primauté du droit est le fondement de notre société; sans elle, la paix, l'ordre et le bon gouvernement n'existent pas. La primauté du droit est directement tributaire de la capacité des tribunaux de faire observer leur procédure et de maintenir leur dignité et le respect qui leur est dû. Pour ce faire, les tribunaux ont, depuis le XII^e siècle, exercé le pouvoir de punir pour outrage au tribunal³.

En ce qui concerne les comités parlementaires, on pourrait remplacer « primauté du droit » par « intérêt public ».

Enfin, l'accusation d'outrage contre Mme George n'est pas, comme beaucoup l'ont affirmé, la première depuis 1913. En novembre 2003, un comité de la Chambre a jugé à l'unanimité qu'un témoin lui avait communiqué des renseignements fallacieux. Le comité était d'avis qu'il y avait eu outrage. À la Chambre, on a décrit la démarche du comité comme « une question de responsabilité et d'appui des institutions de la Chambre ». Le leader du gouvernement à la Chambre a fait cette recommandation au président :

Je pense qu'en rendant votre décision, monsieur le Président, il est essentiel que vous rappeliez clairement à tout citoyen pouvant témoigner devant un comité de la Chambre la

responsabilité qu'il a de fournir à ce comité, et donc à la Chambre, des renseignements complets et vrais, ainsi que les conséquences d'un manquement à cette responsabilité⁴.

En décidant qu'il y avait, à première vue, atteinte au privilège, le président Milliken a observé ce qui suit :

... nos comités et, par extension, la Chambre elle-même doivent pouvoir se fier aux témoignages qu'ils reçoivent, qu'ils émanent de fonctionnaires ou de particuliers. Ces témoignages doivent être véridiques et complets. Lorsqu'il est prouvé que ce n'est pas le cas, il en résulte un problème grave qu'on ne peut prendre à la légère⁵.

L'atteinte au privilège a ensuite fait l'objet d'une motion à la Chambre, libellée ainsi :

Que la Chambre constate que la conduite de [nom du témoin] constitue un outrage envers elle, et reconnaisse avoir reçu sa lettre d'excuse, déposée et lue à la Chambre plus tôt aujourd'hui⁶.

La Chambre a adopté cette motion à l'unanimité.

Notes

1. *Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.)*, [1985] 2 R.C.S. 486.
2. 11. Tout inculpé a le droit :
 - a) d'être informé sans délai anormal de l'infraction précise qu'on lui reproche;
 - b) d'être jugé dans un délai raisonnable;
 - c) de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche;
 - d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable;
 - e) de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable;
 - f) sauf s'il s'agit d'une infraction relevant de la justice militaire, de bénéficier d'un procès avec jury lorsque la peine maximale prévue pour l'infraction dont il est accusé est un emprisonnement de cinq ans ou une peine plus grave;
 - g) de ne pas être déclaré coupable en raison d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle est survenue, ne constituait pas une infraction d'après le droit interne du Canada ou le droit international et n'avait pas de caractère criminel d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations;
 - h) d'une part de ne pas être jugé de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement acquitté, d'autre part de ne pas être jugé ni puni de nouveau pour une infraction dont il a été définitivement déclaré coupable et puni;
 - i) de bénéficier de la peine la moins sévère, lorsque la peine qui sanctionne l'infraction dont il est déclaré coupable est modifiée entre le moment de la perpétration de l'infraction et celui de la sentence.
3. *United Nurses of Alberta c. Alberta (Procureur général)*, [1992] 1 R.C.S. 901.
4. Débats de la Chambre des communes, 5 novembre 2003 (volume 138, n° 151, 2^e session, 37^e législature).
5. *Ibid.*, n° 152, 6 novembre 2003.
6. *Ibid.*