

L'interdiction de prendre des notes dans la tribune réservée au public

Graham White

Bien des gens qui viennent assister aux débats des Assemblées législatives canadiennes sont surpris et quelquefois offusqués d'apprendre qu'ils ne peuvent prendre aucune note de ce qui se dit à la Chambre. Le Sénat, la Chambre des communes et la plupart des Assemblées législatives provinciales (celle de l'Alberta est une des exceptions) ont suivi la tradition de Westminster et interdit aux «étrangers» d'écrire quoi que ce soit lorsqu'ils sont dans la tribune du public. De prime abord, il semble mesquin d'interdire à des citoyens qui viennent voir leurs députés à l'oeuvre, de mettre par écrit quelques notes ou commentaires. Un historique de cet usage permettra, sinon de l'accepter, du moins de mieux le comprendre.

L'interdiction de prendre des notes dans la tribune publique est liée de façon inextricable à l'admission des étrangers à la Chambre et aux comptes rendus des délibérations du Parlement. Ces deux dernières questions ont, de leur côté, toujours été rattachées au principe fondamental de l'indépendance du Parlement. Voici bien deux cents ans que la présence d'étrangers au Parlement et la publication des débats parlementaires n'ont pas posé de problème au Royaume-Uni ou au Canada.

Pendant des siècles après son avènement (fin du XIII^e siècle), le Parlement a été le siège d'une lutte incessante contre la Couronne. Les députés s'exposaient à l'emprisonnement ou à des châtements corporels, tandis que le pouvoir législatif et fiscal du Parlement se heurtait à toutes sortes d'embûches. C'est pourquoi, comme le dit Joseph Redlich dans son fameux ouvrage *Procedure in the House of Commons*, l'opposition entre la Couronne et les Communes, aux XVI^e et XVII^e siècles, faisait du secret une maxime de prudence politique.¹ Le secret signifiait bien entendu que les «étrangers» – c'est-à-dire toute autre personne que les députés et les fonctionnaires de la Chambre – étaient des personnes dangereuses, voire des espions en puissance. Au cours du règne de James 1^{er} par exemple, les étrangers que l'on surprenait dans la Chambre étaient détenus par le Sergent d'armes et contraints de jurer à la barre de la Chambre de ne point révéler ce qu'ils y avaient entendu.²

Bien que le règlement ait interdit sommairement l'accès des étrangers à la Chambre jusqu'en 1845, ceux-ci étaient néanmoins régulièrement admis dans des tribunes qui sont progressivement devenues publiques au cours du XVIII^e siècle. Toutefois, il arrivait souvent que, pour une foule de raisons, on fasse évacuer les tribunes; c'est ce qui se produisit jusqu'en 1853, en cas de vote, et elles n'étaient pas toujours rapidement rouverte par la suite. Jusqu'à 1875, année où le Prince de Galles se trouvait parmi ceux qui avaient été expulsés de la tribune, il suffisait que les députés attirent l'attention de l'Orateur sur la présence d'étrangers pour qu'il fasse aussitôt évacuer la tribune.

L'interdiction frappant la publication des débats de la Chambre a été appliquée avec plus de rigueur et plus longtemps que les règles interdisant l'accès de la tribune publique aux étrangers, et il n'y a rien de surprenant à cela, puisqu'on ne permettait pas l'entrée aux membres du public de crainte qu'ils ébruient, pour ne pas dire publient, ce qu'ils avaient entendu en Chambre. Pendant un certain temps, il fut même interdit au greffier de la Chambre de prendre des notes autrement que sous la direction de la Chambre et des députés ont été punis par le Parlement pour avoir publié leurs propres discours sous forme de brochure.

Si paradoxal que cela puisse sembler, l'obsession du Parlement pour le secret et les mesures arbitraires (pour ne pas dire tyranniques) appliquées à ceux qui le violaient, étaient essentielles au développement de la liberté constitutionnelle. Car il ne faut pas oublier que les députés avaient, en diverses occasions, des motifs valables de craindre les représailles d'un souverain trop rigoureux ou les caprices de la populace londonnienne.³

Dès 1641, la Chambre résolut de publier certaines de ses décisions, mais il était clair que cette publication se faisait entièrement au gré du Parlement. Quand la presse est née au XVIII^e siècle, le Parlement s'est efforcé en vain d'empêcher la publication des comptes rendus de ses débats. Tôt dans les années 1770, la victoire inévitable de la presse s'affirma, même si le Parlement continua de déclarer que la publication de ses débats constituait un grave manquement envers le decorum et une importante atteinte aux privilèges. Fait significatif cependant, personne dans la tribune, pas même les journalistes, ne fut autorisé à prendre des notes. Un des journalistes qui rapportaient les débats en 1780 s'en souvient en ces termes :

«... L'utilisation d'une plume ou d'un crayon... était considérée comme un grave outrage, au point que j'ai vu un jour un gentleman arrêté et expulsé honteusement pour avoir simplement noté au crayon un ou deux chiffres, lorsque Lord North commença l'exposé de son budget. Nous ne pouvions donc compter que sur notre mémoire...⁴»

Pendant deux siècles, les Communes se sont beaucoup plus inquiétées des interprétations erronées que de la publication de leurs propres débats. Quoiqu'il en soit, il est intéressant de noter que, jusque vers les années 1830, les députés exprimaient encore l'opinion que la liberté du Parlement pourrait, dans certains cas, exiger que nul ne fasse part au roi de ce qui s'était dit à la Chambre.

Au Canada, les premières années de la vie parlementaire ont été marquées par la méfiance à l'égard des étrangers et le refus d'autoriser la publication intégrale des débats parlementaires. En 1808, par exemple, l'Assemblée législative du Haut-Canada rejeta une motion visant à permettre aux députés d'avoir libre accès aux journaux de la Chambre et d'en citer des extraits.⁵ La même année, l'imprimeur du Roi fut autorisé à publier les débats, mais il n'eut pas accès aux journaux.⁶ Quelques années plus tard, la Chambre rejeta une motion visant à accorder à une personne séquestrée pour atteinte au privilège, une copie des débats de la Chambre concernant son arrestation.⁸ Il y a eu des débats au cours desquels la Chambre a fermé ses portes après avoir expulsé les étrangers.⁹ En 1818, Bartimus Ferguson, le rédacteur en chef du *Niagara Spectator*, fut poursuivi pour diffamation à l'occasion d'un reportage sur les débats de l'Assemblée.¹⁰ Il est juste d'ajouter que ces cas relevaient beaucoup plus des querelles politiques du jour que d'un principe constitutionnel, mais leurs répercussions sur l'accès du public et de la presse au Parlement n'en ont pas été moins profondes.

À mesure que le reportage parlementaire devint plus objectif au cours du XIX^e siècle, et que les questions de privilège et de liberté parlementaire s'élevèrent au-dessus des considérations de parti, le Parlement du Canada devint plus accessible à la population et à la presse. Néanmoins, le contrôle exercé par le Parlement sur la publication de ses débats demeura absolu tout comme son droit d'ordonner aux étrangers de se retirer. La Chambre des Communes, pendant plusieurs années après la Confédération, pré-

senta régulièrement une motion interdisant la publication des procès-verbaux à quiconque n'était pas désigné à ces fins par l'Orateur. En 1960, la Chambre jugea qu'une société s'était rendue coupable d'atteinte au privilège du Parlement pour avoir publié une partie du Hansard à des fins publicitaires.¹¹ Au Canada, quiconque (même un député) publie les débats du Parlement porte techniquement atteinte au privilège du Parlement.¹² Quant à l'exclusion des étrangers, la Chambre des communes a tenu, durant la guerre, des séances secrètes à Ottawa et le règlement de la plupart des Assemblées législatives prévoit l'exclusion d'étrangers sur simple adoption d'une motion à cet effet. Les présidents d'Assemblée n'ont d'ailleurs pas hésité à faire évacuer la tribune publique lors de démonstrations ou de troubles.

Les querelles constitutionnelles ayant été réglées depuis longtemps, on peut se demander si l'interdiction actuelle de prendre des notes dans la tribune publique est toujours justifiée. Les conseils municipaux non seulement permettent à ceux qui sont présents de prendre des notes mais même d'applaudir ou de huer au cours des débats, ce qui est strictement défendu au Parlement. Certes, la levée de l'interdiction de prendre des notes dans la tribune publique ne constituerait pas une modification majeure de notre régime de gouvernement parlementaire, mais on peut invoquer trois raisons pour maintenir la coutume :

- 1) Étant donné qu'elle tire son origine du pouvoir parlementaire de défendre aux étrangers l'accès à la Chambre et d'interdire la publication de ses débats, elle nous rappelle l'autorité redoutable et quasi absolue dont disposait naguère le Parlement.
- 2) Si on la rapproche du droit accordé aux journalistes de la tribune de la presse de prendre des notes, elle évoque les procès et les tribulations des journalistes qui étaient autrefois mis à l'amende et emprisonnés pour avoir publié ce qui s'était passé au Parlement, et elle confère plus de valeur à la liberté de la presse qui a été durement gagnée.
- 3) Selon la Chambre australienne des représentants, l'admission à la tribune est un privilège accordé par la Chambre, et les personnes qui en jouissent doivent se conformer à la coutume établie. On présume que ceux qui se rendent à la Chambre viennent écouter les débats; il serait

donc impoli de leur part de ne pas leur accorder toute leur attention. Aussi, est-il interdit de prendre des photos dans la Chambre et les visiteurs doivent s'abstenir d'écrire, de parler, ou d'applaudir.¹³

Notes

¹ Josef Redlich, *The Procedure of the House of Commons*, Londres, Archibald Constable and Co. Ltd., 1908, vol. II, p. 36.

² Strathearn Gordon, *Our Parliament*, Londres, Hansard Society, 1963, édition révisée et augmentée, p. 130.

³ *Ibid.*, p. 129.

⁴ Cité par A. Aspinall, "The Reporting and Publishing of the House of Commons Debates 1771-1834," de Richard Pares et A.J.P. Taylor, eds., *Essays Presented to Sir Lewis Namier*, Londres, Macmillan, 1956, p. 237.

⁵ *Ibid.*, p. 227.

⁶ Assemblée du Haut-Canada, *Journaux*, 1808 p. 198.

⁷ *Ibid.*, p. 203.

⁸ *Ibid.*, 1812, p. 78.

⁹ *Ibid.*, 1816, p. 260.

¹⁰ John Ward, *The Hansard Chronicles*, Ottawa, Deneau and Greenberg, 1980, p. 36.

¹¹ Alistair Fraser, G.A. Birch et W.F. Dawson, *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*, cinquième édition, Toronto, Carswell, 1978, p. 17.

¹² Joseph Maingot, *Parliamentary Privilege in Canada*, Toronto, Butterworths, 1982, p. 36.

¹³ J.A. Pettifer, éd., *House of Representatives Practice*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1981, p. 146.

Un cas peu connu d'immunité parlementaire

Maurice Champagne

Pour s'acquitter de leurs tâches, les parlementaires fédéraux et provinciaux jouissent d'une protection et de droits connus sous le nom de «privilèges». Plusieurs de

ces privilèges se retrouvent dans tous les parlements d'inspiration britannique: ils se sont imposés au gré des temps et des circonstances. En plus de ces privilèges coutumiers, certains parlements se sont octroyés d'autres privilèges spécifiques: par exemple, le Québec, en vertu de la *Loi sur l'Assemblée nationale*. Ces privilèges spécifiques concernent surtout les publications et la télédiffusion des débats de la Chambre de même que l'interrogatoire des témoins en commission parlementaire.

Il y a des privilèges et des immunités parlementaires bien connus, entre autres le privilège qui confère aux députés une immunité absolue pour toute parole prononcée et tout acte posé dans le cadre des travaux de la Chambre. De ce privilège substantiel découle l'interdiction de corrompre ou de chercher à corrompre un député, de gêner ou de menacer un député dans l'exercice de ses fonctions parlementaires et même l'interdiction d'essayer de suborner un témoin qui doit comparaître devant une commission parlementaire.

En janvier 1983, le Syndicat des travailleurs de l'enseignement de la Haute-Yamaska décida d'expulser de ses rangs le député Jacques Beauséjour (P.Q., Iboville). Une des raisons de cette expulsion fut, selon le président du syndicat, les votes répétés du député en faveur des lois 62, 70 et 105, sur la rémunération dans le secteur privé.¹ Mais, d'après un jugement de la Cour du banc du roi, qui date du 21 juin 1917, un organisme ne peut pas exclure un député à cause de ses prises de position à la Chambre. Ce cas, qui est résumé ci-dessous, constitue également un aspect des privilèges des députés.

Le 13 janvier 1916, à l'Assemblée législative du Québec, lors du débat sur l'adresse en réponse au discours du Trône, Armand Lavergne, député nationaliste représentant la circonscription de Montmagny, s'était prononcé, de façon passionnée, contre la participation des Canadiens français à la guerre pour aider l'Angleterre.² Dans son plaidoyer, Lavergne était allé jusqu'à dire qu'il se découvrirait de son immunité parlementaire et qu'on pouvait le faire arrêter pour haute trahison, si on le voulait.³

À la suite de ce discours, vers le 15 janvier 1916, des membres du Club de la garnison de Québec portèrent une plainte verbale à leur secrétaire afin d'en faire exclure Lavergne. Le 25 février, une plainte écrite et signée par 16 membres du club fut transmise au comité et une assemblée spéciale de tous les membres