
La publicité gouvernementale outrageante pour le Parlement

par Mathieu Proulx

Le 10 octobre 1989, le Président de la Chambre des communes du Canada rendait une décision qui a connu une large diffusion à travers le pays. Il s'agit de la décision se rapportant à la campagne publicitaire du gouvernement fédéral au sujet de la nouvelle taxe sur les produits et services. Au moment de cette publicité, cette taxe n'était qu'une mesure projetée, car les textes législatifs devant la formaliser n'étaient pas encore adoptés. Cette décision fut le point de départ d'un courant jurisprudentiel majeur pour les assemblées parlementaires. Cet article examine quelques décisions du Président de l'Assemblée nationale portant sur le même sujet.

Le Président de la Chambre des communes avait été appelé à se prononcer sur cette affaire à la suite d'une question de privilège soulevée par le chef de l'opposition officielle, monsieur John Turner. Celui-ci voulait dénoncer une action qui tendait à dévaloriser le rôle du parlement et de ses membres. Il soutenait que la publicité en cause était rédigée d'une façon telle qu'elle pouvait laisser entendre que le Parlement avait déjà donné son accord à tous ces changements, minant ainsi l'autorité de la Chambre aux yeux du public.

Le Président devait alors déterminer si l'allégation d'outrage ou d'atteinte au privilège était à première vue assez importante pour suspendre les travaux réguliers de la Chambre afin de permettre à celle-ci d'examiner et de décider de cette affaire.

Le Président a d'abord passé en revue les faits entourant «cette grave question» expression utilisée par la présidence pour qualifier la situation qu'on lui soumettait. Il a rappelé le texte de l'annonce qui disait ceci :

«Le 1^{er} janvier 1991, le régime de la taxe fédérale de vente connaîtra des modifications. Veuillez conserver cet avis. Il

explique les modifications apportées et les raisons qui y président.»

Le Président a examiné en premier lieu la question de savoir s'il y avait eu atteinte à un privilège dans la mesure où la publicité en cause nuisait aux travaux de la Chambre ou d'un comité. Ensuite, il a traité de l'allégation à l'effet que cette publicité constituait un outrage au Parlement.

Sur la première question, il fut tranché qu'on n'avait pas porté atteinte à la liberté de parole car les possibilités de débat et d'amendement très nombreuses n'avaient pas été réduites. Également, la présidence ne releva aucune entrave à l'exécution des fonctions de la Chambre ou des députés. Elle signala que les députés ne travaillent pas en vase clos et qu'ils sont constamment soumis à des facteurs ou pressions venant de l'extérieur. N'ayant identifié aucune menace ni corruption, le président ne pouvait voir à quel privilège précis, on avait porté atteinte.

Sur la deuxième question et malgré les assurances données par le ministre de la Justice expliquant que le gouvernement avait agi ainsi à des fins informatives seulement et n'avait jamais eu l'intention de donner l'impression que la mesure ne ferait pas l'objet d'un débat au Parlement, le Président avoua entretenir certains doutes. Devant cependant accepter la parole d'un membre de la Chambre, certains doutes étaient par contre dissipés. Pour cette raison, il jugea difficile de conclure à un cas d'outrage.

Mathieu Proulx est avocat et Directeur de la Direction de la recherche en procédure parlementaire à l'Assemblée nationale. Il est également Président de l'Association des greffiers parlementaires du Canada pour l'année en cours.

Le Président mentionna que si des circonstances semblables devaient se reproduire, il ne serait pas aussi généreux et rappela que nous vivons dans une démocratie parlementaire et non de type exécutif ou de type administratif.

En terminant, la présidence confia que dans l'intérêt du système parlementaire de gouvernement, il avait jugé préférable de faire une déclaration claire en lieu et place de la tenue d'un débat ou d'un vote, lesquels risquaient d'être mal interprétés. Il formula le souhait que ce message soit à l'avenir pris en considération par les gouvernements, les dirigeants ministériels et les agences de publicité retenues pour informer le public.

On rapporta la teneur de cette décision aux divers bulletins de nouvelles télévisés de même que dans les quotidiens du lendemain. Elle a même fait l'objet d'un éditorial dans le journal *La Presse* du 14 octobre 1989, éditorial coiffé du titre «Les Communes sont bien défendues».

Cette décision ayant eu des échos à l'Assemblée nationale, je m'appliquerai maintenant à vous tracer un bilan des décisions du Président de l'Assemblée nationale portant sur des initiatives gouvernementales dont on alléguait qu'elles étaient fondées sur des mesures législatives non adoptées.

Quatre cas au Québec

Le premier cas survint le 12 décembre 1989 soit peu de temps après la décision du Président de la Chambre des communes. Au moment de la présentation du projet de loi 14, *Loi modifiant la Loi sur les accidents du travail et des maladies professionnelles*, le leader de l'opposition officielle par le biais d'une demande de directive, invita le Président de l'Assemblée à se prononcer sur le contenu de brochures et de lettres d'information produites par la Commission de la santé et de la sécurité du travail (C.S.S.T.).

On relatait dans ces documents, le nouveau mode de tarification relatif aux contributions des employeurs, mode de tarification qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1990. Mentionnons que le leader de l'opposition officielle avait fait maintes fois référence dans son argumentation, à la décision rendue par le Président de la Chambre des communes.

Le Président a d'abord souligné le caractère inusité de la requête du leader qui aurait dû procéder en soulevant formellement une question de droit ou de privilège. Cependant, malgré cette irrégularité, et compte tenu qu'on alléguait que les droits des parlementaires avaient été bafoués, le Président décida d'examiner cette question qu'il qualifia de très importante.

Le Président déclara avoir pris connaissance des brochures et des lettres d'information de la C.S.S.T. Il souligna que la mention inscrite dans les brochures à savoir que la nouvelle tarification entrerait en vigueur sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale, révélait que l'organisme public demeurerait conscient du rôle dévolu à l'Assemblée nationale dans le processus d'adoption des lois.

Le Président de l'Assemblée ajouta d'autre part que l'on pouvait établir plusieurs distinctions entre les faits soumis au Président de la Chambre des communes et la situation qu'on le pria d'examiner. Notamment, il rappela que l'information en cause dans les brochures de la C.S.S.T. n'avait fait l'objet d'aucune publicité dans les journaux et se limitait à un public restreint ayant un intérêt commun, soit celui de la tarification en matière de santé et de sécurité du travail. Il évoqua également que les documents de la C.S.S.T. reproduisaient le fruit d'un long processus de consultation sur le mode de tarification et que la nature première des documents était d'informer les gens concernés et non d'influencer la conduite des parlementaires. Le Président souligna que tous les députés demeureraient libres de proposer les amendements qu'ils désiraient au projet de loi. Pour bien marquer cette conviction, le Président affirma en concluant:

«En aucun temps, le législateur n'a à tenir compte de gestes posés par l'administration publique pour déterminer le contenu de ses lois. Il appartient à l'administration de s'adapter aux conséquences découlant d'une loi et non au législateur à déterminer sa conduite en fonction de celle de l'administration.»

Pour ces motifs, le Président ne put se convaincre qu'il s'agissait *prima facie* d'une violation de privilège ou d'un outrage à l'Assemblée.



Un deuxième cas fut soulevé par le leader de l'opposition officielle le 25 avril 1990. Aucune publicité n'est en cause dans cette situation mais la problématique à résoudre est identique au cas précédent.

Le leader fit parvenir un avis adressé au Président dans lequel il soulevait une question de privilège. Selon les faits évoqués, le ministre délégué aux Forêts aurait commis un outrage à l'Assemblée en s'autorisant de dispositions législatives non encore adoptées, soit le projet de loi 44 à l'étude devant l'Assemblée nationale, pour annoncer la création d'une Société sur la protection des forêts et pour révéler le nom de la personne devant présider son conseil d'administration. De même, les annonces parues dans les quotidiens de la fin de semaine et visant à combler le poste de directeur général de cette société constitueraient un outrage à la Chambre.

Le Président résuma la question théorique soulevée par le leader de la façon suivante: «Une ministre commet-il un

outrage à la Chambre lorsqu'il s'autorise de dispositions législatives non encore adoptées pour agir?»

Le Président, après avoir cité la définition de l'outrage dans le traité de May, déclara qu'il semblait juste d'affirmer qu'un ministre qui sciemment se prévaudrait de dispositions législatives encore à l'étude devant l'Assemblée, pourrait faire l'objet d'une accusation pour outrage. Devant de telles circonstances, le Président pourrait possiblement en arriver *prima facie* à cette conclusion.

Il ajouta qu'une telle conclusion devrait s'appuyer sur une preuve laissant clairement voir que le ministre a manifestement agi comme si le projet avait force de loi. Dans le cas qu'on lui soumettait, le Président ne fut pas convaincu que le projet de loi 44 était l'assise ayant servi au ministre lors de l'annonce qu'on lui reprochait. Au contraire, le Président ayant examiné les documents annexés à l'avis du leader, il se révéla que la société en question était une corporation privée sans but lucratif créée par lettres patentes délivrées avant la présentation à la Chambre du projet de loi 44. La nomination du président du conseil d'administration et le recrutement d'un directeur général relevaient entièrement de cette société. Le Président conclua que le ministre n'avait en l'occurrence posé aucun geste assimilable *prima facie* à un outrage car la conduite qu'on lui reprochait n'avait en rien affecté les travaux parlementaires relatifs au projet de loi 44.



Le troisième cas, par un curieux hasard, porta sur la publicité gouvernementale à l'égard de la nouvelle taxe de vente projetée communément appelée la T.V.Q. Il s'agissait, à l'échelle québécoise, d'une réforme d'une grande envergure et pour le Président de l'Assemblée d'une situation à peu près semblable à celle que trancha son homologue de la Chambre des communes en octobre 1989. La différence consistait en ce que la publicité s'adressait aux nombreux mandataires du gouvernement chargés de percevoir la nouvelle taxe. Le leader de l'opposition qui souleva cette affaire se référa comme il se doit à la décision du Président des communes pour appuyer ses prétentions. Ce cas fut soulevé le 10 décembre et le Président rendit sa décision le 14 décembre 1990.

Soulevant une question de privilège, le leader de l'opposition officielle alléguait que le ministre du Revenu du Québec ainsi que Revenu Québec avaient commis un outrage à l'Assemblée en publiant des annonces publicitaires concernant la nouvelle taxe qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1991. Le leader prétendait qu'en présumant des intentions de l'Assemblée, le ministre et son ministère avaient fait preuve d'une grande insouciance et témoigné du mépris envers l'Assemblée. Ils avaient ainsi contribué à la ridiculiser et à diminuer son autorité et celle de ses membres.

Le Président s'appliqua tout d'abord à mettre en relief la différence entre l'atteinte à un privilège précis et l'outrage à l'Assemblée.

Ensuite, il déclara que manifestement cette annonce publicitaire avait avant tout un caractère informatif et qu'il n'y avait rien de répréhensible à ce que le gouvernement ou l'administration veuille communiquer avec le public. Il s'agit même d'une responsabilité qui leur incombe. Le gouvernement voulant informer les citoyens des changements prochains au domaine fiscal, il ne peut donc pas à première vue s'agir d'un cas délibéré d'outrage, d'autant plus que la publicité en cause portait sur une matière financière.

Il adressa ensuite la mise en garde suivante:

«Les membres de cette Assemblée doivent comprendre et je requiers ici particulièrement l'attention des membres du cabinet, que toute publicité visant à rejoindre les citoyens et portant sur des mesures découlant de dispositions législatives non encore adoptées, doit faire preuve de respect et de déférence à l'égard du rôle de l'institution parlementaire et de ses membres. Une publicité ou une campagne d'information ne doit pas laisser l'impression au grand public qu'une mesure projetée est un fait accompli et que le Parlement n'a aucun rôle à jouer. Cela contribuerait à saper l'autorité et le rôle central de cette institution aux yeux des citoyens. Le seul tempérament que l'on peut apporter à ce principe a trait aux matières financières.»

Le Président expliqua qu'en accord avec des usages et pratiques bien établis dans ce domaine, on devait composer avec le caractère de l'exigibilité ou de l'application immédiate des mesures fiscales et budgétaires. Compte tenu qu'en ce domaine l'application de la mesure précède l'autorisation législative, on ne saurait s'offusquer que l'information soit communiquée aux citoyens avant l'adoption de la mesure législative. Comme la situation qu'on lui soumettait relevait de ce domaine, le Président écarta qu'il puisse s'agir *prima facie* d'un outrage à l'Assemblée. Cependant, il souhaita que même en matière financière, toute publicité visant les contribuables ou encore les mandataires du gouvernement mentionne le rôle de l'Assemblée et de ses membres dans le processus d'adoption des mesures devant les concrétiser.

Le Président énonça ensuite une nouvelle exigence dont devront tenir compte dorénavant toutes les personnes concernées par une campagne publicitaire portant sur une mesure législative non encore adoptée. Il la formula comme suit :

«À l'avenir, les publicités et les communications d'information à l'endroit du public, initiées par un ministère ou un organisme public et portant sur des mesures prescrites dans des dispositions législatives non encore adoptées, sous réserve des mesures à caractère financier, devront porter une mention référant au rôle de l'Assemblée et de ses membres dans le processus d'adoption de la dite mesure. Cette mention devra évoquer de quelque manière le rôle de l'Assemblée nationale et de ses membres. De cette façon, le citoyen sera renseigné, l'autorité de l'Assemblée préservée et le rôle important des membres de l'Assemblée davantage considéré.»

Le Président jugea que ces précautions étaient devenues nécessaires pour préserver le rôle fondamental de l'institution parlementaire et l'indépendance du député dans l'exercice de ses fonctions. Il conclua en invitant les ministres à faire connaître la teneur de sa décision au sein des ministères et des organismes publics.



Le dernier cas comporte deux volets. Le premier concerne l'annonce de mesures financières par un ministre lors d'une conférence de presse et l'autre a trait au traitement de certaines informations par un organisme public, soit la Régie de l'assurance maladie du Québec. Le premier volet fit l'objet d'une décision rendue par la présidence le 14 mai 1992 et le deuxième volet, d'une décision rendue le 19 mai 1992.

La transmission à la présidence d'un avis de question de privilège de la part du leader de l'opposition officielle amorça le premier volet de la prochaine affaire. Le leader signalait que le ministre de la Santé et des Services sociaux avait commis un outrage à l'Assemblée en rendant publiques en conférence de presse tout un train de mesures touchant le financement du système de santé et des services sociaux.

Le ministre aurait notamment annoncé à cette occasion des compressions budgétaires importantes alors qu'une commission parlementaire venait tout juste de voter et d'adopter les crédits budgétaires de son ministère. On alléguait que le ministre avait conséquemment saisi la commission de prévisions budgétaires inexactes.

D'autre part, le ministre avait annoncé lors de cette conférence de presse qu'une contribution de 2,\$ serait prochainement réclamée aux bénéficiaires en guise de contribution au programme de médicaments pour personnes âgées. Le ministre avait aussi annoncé d'autres changements concernant divers services offerts gratuitement par l'état. Il était reproché au ministre de s'être prévalu d'une prérogative du ministre des Finances qui annonce habituellement ce type de mesures lors du discours sur le budget.

Le Président replaça ces événements dans leur contexte en rappelant que ces décisions gouvernementales relatives au financement du système québécois de santé et des services sociaux s'inscrivent dans le contexte plus global d'une vaste réforme de ce système ayant donné lieu à plusieurs actes de procédure sur la scène parlementaire (adoption d'un projet de loi, dépôt d'une politique de la santé et du bien-être, consultations générales en commission parlementaire...)

Le Président déclara que les autorités constituées avaient pleinement le droit dans notre système politique de faire connaître leurs décisions, leurs choix ou encore leurs nouvelles orientations touchant leur champ de compétence. L'annonce d'une décision précédant sa mise en oeuvre, le processus décisionnel du pouvoir exécutif devrait pouvoir se déployer entièrement sans que les membres de l'Assemblée n'y voient

une tentative de gêner leurs propres activités. Il s'agit d'un aspect inhérent à l'initiative gouvernementale.

Quant aux crédits budgétaires de ce secteur étudiés auparavant par une commission parlementaire et dont le ministre a déjà annoncé le réaménagement, la présidence n'y voit à première vue aucune irrégularité. Les crédits budgétaires se devaient d'être présentés conformément à l'ordre juridique existant. Lorsque des décisions gouvernementales doivent se traduire par des modifications à des lois existantes, on ne peut présumer que l'Assemblée y donnera son aval.

Finalement, le Président ne fut pas convaincu non plus de l'argument voulant qu'en l'occurrence ces mesures devaient être annoncées par le ministre des Finances lors d'un discours sur le budget. Il affirma que le gouvernement pouvait être représenté par tout membre du cabinet et recourir à plusieurs moyens pour faire connaître ses choix budgétaires.

Le Président constata que le ministre avait indiqué lors de sa conférence de presse que toutes ces mesures s'appliqueraient lors de l'adoption d'un projet de loi par l'Assemblée. Il conclua ne relever aucun élément pouvant lui faire croire qu'à première vue le ministre avait commis un outrage à l'Assemblée.

Quelques jours plus tard, le leader de l'opposition alléguait de nouveau qu'un outrage à l'Assemblée avait été commis d'une part, par le ministre de la Santé et des Services sociaux et d'autre part, par la Régie de l'assurance maladie du Québec dans le même dossier des modifications au financement du système de santé. Il s'agit du deuxième volet de la même affaire.

L'allégation concernant le ministre visait à lui reprocher une disposition à caractère rétroactif inscrite dans le projet de loi 9. Le Président rejeta cette prétention en indiquant que la rétroactivité d'une loi est un élément inhérent de notre régime de souveraineté parlementaire.

Le reproche à l'endroit de la Régie était quant à lui fondé sur l'allégation suivante : la Régie aurait émis un communiqué s'adressant particulièrement aux dentistes et spécialistes en chirurgie buccale pour leur faire part de changements immédiats au Régime d'assurance-maladie du Québec, tenant ainsi pour acquise l'adoption d'un projet de loi encore à l'étude devant l'Assemblée nationale. Le communiqué ne comportait aucune mention référant au rôle important qu'auront à jouer le Parlement et ses membres dans l'adoption de cette mesure. Le Président jugea qu'il y avait là *prima facie* matière à outrage au Parlement et conformément aux règles de procédure de l'Assemblée, le leader de l'opposition a pu inscrire une motion mettant en question la conduite des dirigeants de cette Régie.

Selon le Règlement de l'Assemblée nationale, ce type de motion reçoit un traitement prioritaire. Une motion fut effectivement inscrite au Feuilleton de l'Assemblée mais son auteur en proposa le retrait compte tenu des circonstances. En effet, le dépôt par la présidence d'une lettre du président-directeur général de la Régie de l'assurance-maladie du Québec excusant l'initiative de la Régie auprès de tous les

députés et déclarant que l'organisme n'avait jamais eu l'intention d'outrager l'Assemblée et ses membres avait contribué à apaiser le ressentiment provoqué par toute cette affaire. C'est ainsi que se termina le dernier épisode de cette chaîne de décisions portant sur la publicité ou la communication d'information portant sur des mesures législatives non encore adoptées.

Conclusion

On peut constater une irritation profonde des parlementaires à propos de l'attitude de certains membres du gouvernement ou de l'administration qui tendent parfois à considérer comme acquise l'adoption d'un projet de loi soumis à l'Assemblée. En agissant comme si cette étape n'était qu'une simple formalité, ils contribuent à dévaloriser le rôle de l'Institution et de ses membres. De ce bilan des décisions du Président de l'Assemblée nationale en matière de publicité outrageante, je tenterai de dégager les éléments qui me paraissent baliser davantage les pratiques entourant les communications d'information portant sur une mesure législative non encore adoptée. J'identifierais dans cette catégorie les points suivants:

- Une brochure destinée à un public restreint ayant un intérêt commun et reproduisant le fruit d'un long processus de consultation viendra atténuer le fait que le contenu porte sur une mesure législative non encore adoptée;
- La nature première d'un document, si elle est informative viendra également atténuer le fait que le

contenu porte sur une mesure législative non encore adoptée;

- Est également considéré comme un facteur positif le fait qu'une brochure comporte une mise en garde à l'effet que la mesure décrite n'entrera en vigueur que sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale;
- Un ministre qui se prévaudrait sciemment de dispositions législatives encore à l'étude devant l'Assemblée pourrait *prima facie* faire l'objet d'une accusation pour outrage à l'Assemblée; on devra toutefois démontrer à la présidence que le ministre a manifestement agi comme si le projet de loi avait force de loi;
- À l'avenir, une publicité ou une communication d'information à l'endroit du public et portant sur des mesures législatives non encore adoptées devra comporter une mention référant au rôle de l'Assemblée et de ses membres dans le processus d'adoption de ladite mesure;
- L'exigence ci-haut, stipulée bien que souhaitable en tout temps, ne sera pas requise obligatoirement pour la publicité d'une mesure législative non encore adoptée et portant sur une matière financière;
- Un ministre a pleinement le droit de faire connaître les décisions, choix ou encore nouvelles orientations gouvernementales devant éventuellement faire l'objet d'un projet de loi. C'est un aspect inhérent à l'initiative gouvernementale. ▲