
La liberté de parole et la fonction de président

par David Hamilton

L'un des outils les plus importants dont dispose un député pour représenter ses électeurs est la possibilité qu'il a de soulever des questions devant l'assemblée législative. Les parlementaires occupant le poste de président se retrouvent devant un dilemme à cet égard. On s'attend à ce que, à titre de députés, ils représentent leurs électeurs. Pourtant, la tradition veut qu'ils renoncent à intervenir dans les débats ou à participer à la période de questions, sauf en tant qu'arbitre impartial. Dans le présent article, on examinera les relations qui existent entre la liberté de parole dont bénéficie le président et la convention politique voulant que le président soulève les questions qui l'intéressent ailleurs que sur le parquet de la Chambre.

Nous savons tous que le titulaire de la présidence doit toujours faire preuve de neutralité et d'impartialité. Pour que nos institutions parlementaires fonctionnent de manière démocratique, il est crucial qu'un parlementaire impartial préside aux débats et à l'adoption des lois. Pourtant, il est aussi essentiel en démocratie que tout citoyen puisse se faire représenter au sein du processus politique. Par conséquent, afin de bien représenter ses électeurs, le président doit pouvoir discuter de leurs problèmes d'une manière efficace. « Le président ne constitue pas un eunuque sur le plan politique, il est député. Il est donc absolument essentiel qu'il puisse remplir ce rôle de député parce que c'est ce que ses électeurs attendent de lui¹. »

Il est donc évident que ce double rôle de député et de président comporte de nombreux aspects. Le président doit se demander comment maintenir un équilibre entre la nécessité de maintenir une neutralité apparente et celle de représenter efficacement les intérêts de ses électeurs. Dans la plupart des as-

semblées législatives canadiennes, on peut se demander si le président joue un rôle actif sur la scène politique. Il est important que le président soit vu au sein de sa circonscription, mais il importe aussi que les électeurs comprennent les limites et les atouts du député-président.

Beauchesne énonce ce qui suit : « La liberté de parole est à la fois le plus incontesté et le plus fondamental des droits du député, tant dans l'enceinte de la Chambre qu'aux comités² ». Pour sa part, Joseph Maingot, décrivant la nature essentielle de la liberté de parole, écrit ce qui suit dans un ouvrage classique, *Le privilège parlementaire au Canada* : « Dans le monde libre, personne ne soutiendrait le contraire³ ». La liberté de parole est expressément garantie par l'article 9 du *Bill of Rights* anglais de 1689 : « L'exercice de la liberté de parole et d'intervention dans les débats et délibérations du Parlement ne peut être contesté ni être mis en cause devant un tribunal quelconque ni ailleurs qu'au Parlement⁴. »

Le *Bill of Rights* ne s'applique pas de manière expresse au Canada, mais les principes qui y sont énoncés font partie de notre droit en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui stipule que nous avons une « constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ».

Erskine May définit, quant à lui, le privilège de la liberté de parole de la manière suivante : « Sous réserve des règles régissant le débat, un député peut dire tout ce qu'il juge opportun au

David Hamilton est greffier de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. Le présent article est une version révisée d'une communication présentée lors de la 15^e Conférence des présidents de séance du Canada, qui s'est tenue à Victoria, en Colombie-Britannique, du 15 au 18 janvier 1998.

cours d'un débat, aussi offensants que ses propos puissent être pour les sentiments ou la réputation d'une personne; son privilège le met à l'abri de toute poursuite pour diffamation, de même que de toute autre question ou tracasserie⁵ ».

Le concept de liberté de parole accordé implicitement aux députés une immunité à l'égard des actions civiles ou pénales qui peuvent être exercées contre lui pour les paroles qu'il a prononcées à l'assemblée législative. De nombreux précédents judiciaires appuient ce vieux privilège et renforcent la déférence des tribunaux à l'égard de l'assemblée législative, à tout le moins pour les propos tenus en son sein.

Selon ces nombreux précédents judiciaires, cette immunité absolue accordée aux députés ne s'applique qu'aux déclarations faites à l'intérieur de l'assemblée législative. Comme le précise M. Maingot, « Le Parlement le protège lorsqu'il parle devant lui, mais s'il répète ou publie à l'extérieur ce qu'il a dit au Parlement, ce dernier ne lui accorde aucune protection. Seule la common law peut éventuellement le protéger⁶. » La Haute Cour de l'Ontario a expliqué ce principe dans une décision confirmée par la Cour suprême du Canada :

Le privilège vise à protéger la liberté de parole et de débat au Parlement, mais certainement pas à permettre à des députés individuels de dire ce qu'ils souhaitent à l'extérieur des murs de la Chambre, à des personnes qui ne sont pas des parlementaires ni même des spectateurs des délibérations⁷.

Il est bien établi et indiscutable que le président doit absolument non seulement être impartial, mais aussi être perçu comme tel. Toutefois, la question de la capacité du président de représenter efficacement ses électeurs n'a pas été tranchée aussi clairement. Les guides parlementaires officiels ne traitent habituellement pas de cette question. La majorité des commentaires qu'on trouve à ce sujet ont été écrits par des personnes qui ont occupé le poste de président.

L'impartialité du président

Il est évident que le *Bill of Rights* de 1689 qui a été adopté par la *Loi constitutionnelle de 1867* constitue un fondement constitutionnel qui protège et soutient les parlementaires dans l'exercice de leurs responsabilités. Il en va autrement du pauvre président. Il existe un principe bien établi selon lequel le président ne prend pas la parole ou ne participe pas à un débat à la Chambre. Sa non-participation est jugée essentielle au fonctionnement même de l'institution parlementaire. De

nombreuses conventions existent afin de garantir l'impartialité du président et de s'assurer que l'ensemble des parlementaires reconnaissent cette impartialité. Ainsi :

- le président ne prend part à aucun débat à la Chambre;
- le président ne vote que lorsqu'il y a égalité des voix et même alors, il existe des règles qui l'empêchent d'exprimer son opinion sur la question mise aux voix;
- dans d'autres assemblées législatives, le président renonce à toute affiliation à un parti.

Il a déjà été dit que l'acceptation du poste de président s'accompagne habituellement d'un changement radical de style de vie. Le titulaire doit délibérément s'isoler du climat de camaraderie qui existe à la Chambre.

À Westminster, il mène une vie quelque peu retirée; ainsi, il ne fréquente pas les salles à manger ou le fumoir des députés, ou encore la bibliothèque ou leurs autres lieux de rencontre. Toutefois, il dispose de ses propres appartements où il exécute la majeure partie de son travail quand il n'est pas en Chambre. Là, il peut rencontrer d'autres députés individuellement afin de discuter des problèmes dont ils souhaitent lui faire part⁸ [...]

Par conséquent, comment le président s'y prend-il pour représenter ses électeurs? Au cours des années, on a pris l'habitude d'accorder aux présidents de toutes les assemblées législatives un accès prioritaire au Cabinet. Le président dispose ainsi d'une tribune très utile pour discuter des problèmes de sa circonscription, ce qui compense la perte de l'outil le plus important et le plus efficace dont dispose tout politicien, soit son droit de parole, son droit de s'exprimer librement, d'adopter des positions et d'exprimer son opinion, ainsi que son droit de participer à la période de questions et de prendre part aux débats à la Chambre.

L'ancien président John A. Fraser signale que des traditions se sont établies afin d'atténuer les difficultés que rencontrent les présidents lorsqu'ils tentent de s'acquitter de tous les aspects de leur tâche unique d'une manière satisfaisante. Voici ses propos très éclairants :

Bien qu'un président doive éviter tout sectarisme politique et ne puisse participer aux délibérations, une tradition de longue date subsiste : étant donné les contraintes qu'il a accepté de subir dans l'intérêt de tous les députés, il reçoit une aide extraordinaire de la part des ministres, des simples députés et, dans une mesure appréciable, des hauts fonctionnaires pour résoudre les problèmes de ses électeurs. Il s'agit là d'une relation tout à fait inhabituelle mais très efficace, permettant au président de compter sur le soutien de personnes d'influence⁹.

Ceci nous amène à une autre considération : le rôle joué par le président en période électorale. Voici ce que le président Fraser déclare à ce sujet : « en dépit de toutes les responsabilités qui lui incombent, le président doit quand même servir ses électeurs et sa collectivité, et se faire réélire¹⁰ ». Il ajoute que le fait qu'il n'ait pas participé à la vie politique pendant une période de temps prolongée peut désavantager le président par rapport à d'autres candidats au moment des élections.

Le comité spécial britannique de 1938 n'a pas jugé que les électeurs du président n'étaient pas représentés adéquatement. Au contraire, le comité estimait que les électeurs du président pouvaient, en fait, détenir un avantage sur les autres :

[...] Pour les questions ou griefs individuels, les électeurs du président sont, en fait, particulièrement avantagés. Même si le président lui-même ne peut soulever de questions, la nature humaine étant ce qu'elle est, tout dossier les concernant dont le président juge opportun de discuter en privé avec les représentants d'un ministère sera bien sûr très soigneusement examiné, étant donné sa provenance. De plus, si les circonstances d'une affaire particulière exigent qu'une question soit soulevée publiquement, elle le sera et elle l'est habituellement par d'autres députés qui acceptent volontiers de s'en occuper. Mis à part ces considérations, on ne peut contester qu'un grand honneur rejaillit sur la circonscription dont le député est choisi entre tous parce qu'il rassemble les qualités rares qui lui permettent de remplir cette fonction prestigieuse de présider aux délibérations de la Chambre des communes et de la représenter à titre de premier député du pays¹¹.

Il n'était donc pas question de modifier la convention afin de régler ce problème. Le comité spécial a indiqué que le seul remède était peut-être d'éduquer davantage l'électorat. Cette éducation viserait à sensibiliser davantage le public aux garanties démocratiques vitales que le président se doit de défendre. Mais comment s'y prend-on pour éduquer l'électorat et le sensibiliser au rôle du président? A-t-on tenté ce genre de démarche dans d'autres assemblées législatives? Comment s'y est-on pris et quels résultats a-t-on obtenus?

Enfin, en ce qui touche à la représentation efficace des intérêts des électeurs, certains croient que le président détient un avantage par rapport aux ministres à cet égard. Le président Selwyn Lloyd de la Grande-Bretagne a ainsi déclaré qu'il croyait que : « [...] le président pouvait représenter une circonscription plus efficacement qu'un ministre puisqu'il n'est pas lié par la responsabilité ministérielle. Il peut donc soulever des problèmes de la circonscription, même s'il est tenu de le faire en privé¹². »

Faut-il étendre la liberté de parole aux communications du président?

Ce principe parlementaire voulant que le président ait accès aux ministres pour discuter de problèmes de manière officieuse, à l'extérieur de l'assemblée législative, plutôt que de bénéficier d'une liberté de parole absolue comme les députés ordinaires, qui peuvent traiter de ces problèmes au sein de l'assemblée législative, a récemment soulevé une question intéressante pour les habitants des Territoires du Nord-Ouest et pour toute personne s'intéressant à la délimitation du privilège parlementaire.

Le 13 mai 1997, le président, agissant à titre de député de Deh Cho, a transmis une lettre au premier ministre dans laquelle il s'inquiétait des méthodes adoptées par une agence de

recouvrement dans les T.N.-O. et en particulier du traitement que cette agence réservait aux peuples autochtones. Il demandait au premier ministre de faire enquête sur cette affaire puisque l'agence de recouvrement avait un contrat avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Cette lettre était tout à fait conforme au protocole et à la tradition parlementaire. La lettre a été transmise au bureau de lutte contre la discrimination (l'équivalent des commissions des droits de la personne des provinces), à la bande dénée (indienne) locale et à l'agence de recouvrement dont le président se plaignait. Par la suite, le président, en sa qualité de député, a été poursuivi pour diffamation. De plus, le président, en sa qualité de premier représentant de l'assemblée législative, et le Commissaire des Territoires du Nord-Ouest, en sa qualité de chef du gouvernement, ont aussi été poursuivis parce qu'ils seraient indirectement responsables des commentaires des divers députés, dans ce cas-ci du député de Deh Cho.

Le fait qu'une personne était poursuivie à la fois en sa qualité de député et en sa qualité de président de l'Assemblée législative a créé une certaine confusion dans les médias. Ceux-ci ne semblaient pas au premier abord avoir compris qu'il était poursuivi pour des commentaires formulés à titre de défendeur des intérêts de ses électeurs et non à titre de président¹³.

Le président Sam Gargan, en sa qualité de député de Deh Cho (avec l'aide d'un conseiller juridique indépendant – et externe), a réagi en revendiquant, dans sa défense, une extension du privilège parlementaire selon lequel les députés ne peuvent faire l'objet de poursuites pour des déclarations faites à la Chambre, aussi offensantes ou diffamatoires qu'elles soient. De nombreuses décisions judiciaires ont confirmé que les simples députés ne sont pas à l'abri de poursuites pour des déclarations faites à l'extérieur de l'assemblée législative. Dans le cas qui nous intéresse, le président soutient que cette jurisprudence ne devrait pas s'appliquer à lui parce qu'il exerçait son privilège parlementaire – sa responsabilité de représenter ses électeurs – de la seule façon possible, compte tenu de l'existence de la tradition parlementaire voulant qu'il ne soulève pas de questions à la Chambre. Par conséquent, il plaide que l'immunité que la Chambre accorde aux communications des députés devrait être étendue de manière à inclure toute communication du président adressée au gouvernement dans le but de défendre les intérêts des électeurs. Sinon, le président bénéficie d'une moins grande protection que les simples députés en ce qui touche aux déclarations faites afin de défendre les intérêts de ses électeurs. Selon nous, c'est la première fois qu'un tel argument est invoqué devant des tribunaux canadiens. En fait, nous ne connaissons aucun précédent dans quelque cour du Commonwealth que ce soit. Bien sûr, le président (à titre de député) a aussi défendu le bien-fondé de ses commentaires à l'aide d'autres défenses « courantes » liées à l'immunité relative et aux autres formes d'immunité absolue. Pour les parlementaires, la défense s'appuyant sur une extension du privilège parlementaire demeure toutefois la plus intrigante.

Cette affaire soulève un certain nombre de questions intéressantes. Quel rôle les tribunaux devraient-ils jouer dans la définition des privilèges des assemblées législatives? Le droit des assemblées législatives de conduire leurs affaires internes sans ingérence de l'extérieur est inhérent au concept de privilège parlementaire. Dans la principale cause canadienne sur ce privilège, *N.B. Broadcasting Company c. Nouvelle-Écosse* (plus communément appelé l'arrêt *Donohoe*), la Cour suprême du Canada a statué que la tradition de déférence judiciaire devrait être appliquée aux privilèges exercés par une assemblée législative [et présumément par les députés] parce que ces privilèges revêtent un caractère constitutionnel et qu'agir autrement équivaldrait à contrevenir à la règle fondamentale voulant « qu'une partie de la Constitution ne peut être abrogée ou atténuée par une autre partie de la Constitution¹⁴ [...] ».

« Les privilèges du Parlement sont les privilèges du peuple et les droits du Parlement sont les droits du peuple. »

Edward Blake, député, 28 août 1879

Les tribunaux devraient-ils avoir un rôle à jouer dans l'extension du privilège de la liberté de parole? Dans l'affirmative, l'arrêt *Donohoe* indique que les tribunaux appliqueront le critère de la nécessité. Peut-on affirmer qu'il est absolument nécessaire au fonctionnement d'une assemblée législative que l'immunité absolue accordée aux députés pour leurs débats sur le parquet de la Chambre soit étendue aux communications écrites des présidents qui ne peuvent prendre la parole à titre de député au sein de l'assemblée législative?

Cette question soulève d'autres problèmes plus concrets. La plupart des gens seraient d'accord pour affirmer que le nombre de litiges devient de plus en plus grand au sein de notre société. Ce ne sont certainement pas nos voisins américains qui nous affirmeraient le contraire. Il semble aussi que les Canadiens soient plus que jamais auparavant préoccupés par les questions juridiques. Les poursuites en diffamation pourraient donc avoir pour effet concret d'empêcher les politiciens de s'exprimer librement afin de défendre les points de vue de leurs électeurs. Elles pourraient certainement avoir une telle incidence sur les présidents qui ne bénéficient pas d'endroit pour soulever ces questions impunément. Des poursuites de cette nature font-elles en sorte qu'il est plus difficile d'attirer et de garder en poste des présidents qualifiés qui tentent déjà de maintenir un équilibre entre deux rôles qui sont parfois conflictuels? Dans les Territoires du Nord-Ouest, il est souvent arrivé que des présidents démissionnent afin de pouvoir s'exprimer librement en Chambre sur des questions qu'ils jugeaient très importantes. L'affaire susmentionnée pourrait bien avoir pour effet de renforcer cette tendance.

C'est peut-être James Jerome, un ancien président de la Chambre des communes canadienne, qui a le mieux décrit, dans son livre *Mr. Speaker*, le dilemme auquel font face les présidents parce qu'ils se doivent d'être impartiaux tout en représentant efficacement leurs électeurs.

Je me souviens d'une conversation avec le président Lamoureux à l'été de 1974, après que ma nomination eut fait l'objet de nombreuses rumeurs à Ottawa. La première chose qu'il m'a dite, c'est que si je devenais président, je commencerais à expliquer mon rôle le jour de mon élection et que je ne cesserais jamais par la suite. On n'a jamais dit si vrai! Comme pour un très grand nombre de conventions constitutionnelles ou parlementaires non écrites, notre concept de présidence ne devrait pas fonctionner pour une foule de raisons théoriques. Comment un président peut-il servir les intérêts de ses électeurs alors qu'il ne peut prendre la parole en leur nom? Comment un président peut-il concilier l'aide qu'il doit fournir à ses électeurs – en s'adressant bien sûr au Cabinet – avec l'objectivité et l'impartialité qu'il doit absolument démontrer et sa responsabilité solennelle de préserver le droit de l'opposition d'attaquer le gouvernement? Comment un président peut-il se faire élire par les partis présents au Parlement et traverser une campagne électorale sans critiquer l'un ou l'autre de ces partis? Comment une véritable impartialité peut-elle exister lorsque tous les présidents depuis la Confédération ont été nommés (jusqu'en 1979) par le parti au pouvoir? Comme dans le cas d'un si grand nombre de conventions non écrites, il est vrai que ce concept ne devrait pas fonctionner – mais il fonctionne vraiment¹⁵.

Notes

1. Pierre Duchesne, *Débats*, 13^e Conférence annuelle des présidents de séance du Canada
2. Arthur Beaudesne, *Jurisprudence parlementaire*, 6^e édition, p. 23.
3. Joseph Maingot, *Le privilège parlementaire au Canada*, McGill-Queen's University Press, 1997.
4. *Bill of Rights*, 1689
5. Erskine May, *Parliamentary Practice*, 21^e éd., p. 84.
6. Maingot *op. cit.*, p. 45.
7. *Roman Corp. Ltd. v. Hudson's Bay Oil & Gas Co. Ltd.*, 18 D.L.R. (3d) 134 (Ont. H.C.), p.139.
8. J.A. Griffith & Michael Ryle, *Parliament; Function, Practice & Procedure*, London : Sweet & Maxwell, 1989, p. 144-145.
9. John A. Fraser, *La Chambre des communes en action*, Montréal : Édition de la Chenelière, 1993, p. 59.
10. *Ibid.*
11. Philip Laundy, *The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth*, p. 71-72.
12. *Ibid.*, p. 72
13. *Yellowknifer*, 29 octobre 1997.
14. *N.B. Broadcasting Compagny c. Nouvelle-Écosse*, [1993] 1 R.C.S. 319, p. 373.
15. James Jerome, *Mr. Speaker*, Toronto : McLellan and Stewart, 1985.