

Le droit des comités parlementaires provinciaux de citer des fonctionnaires fédéraux

par Gary Levy

L'interdiction, décrétée en octobre 2000 par les États-Unis, d'importer des pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard après l'apparition de la gale verruqueuse de la pomme de terre a donné naissance à une intéressante affaire de privilège parlementaire opposant l'administration fédérale à l'Assemblée législative de cette province. Tout a commencé lorsqu'un comité parlementaire de cette dernière a voulu citer des représentants de l'Agence canadienne d'inspection des aliments à comparaître devant lui. Parlant au nom de cet organisme, le gouvernement du Canada, estimant que le comité avait outrepassé son pouvoir, a demandé au tribunal d'annuler la citation. Le comité, avec l'appui du président de l'Assemblée législative de l'Ontario agissant comme intervenant, a soutenu que le droit d'un comité d'exiger la présence de témoins et d'ordonner la production de documents était un des privilèges inhérents de l'Assemblée et que le tribunal n'avait aucun pouvoir de se prononcer sur la validité d'une décision prise en vertu de ce privilège. Le présent article examine les arguments invoqués et la décision arrêtée par le juge Wayne Cheverie, de la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard, le 14 janvier 2003.

Le 3 avril 2001, l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard a adopté une résolution renvoyant ce qu'il était désormais convenu d'appeler la « crise de la pomme de terre » à son comité permanent de l'agriculture, des forêts et de l'environnement. Le Comité a tenu un certain nombre d'audiences sur la question au cours de l'automne et de l'hiver. Il a déposé plusieurs rapports à l'Assemblée législative, qui les a été reçus et adoptés.

Le 24 septembre 2001, le président du Comité, Norman MacPhee, a invité des représentants de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) à témoigner devant le Comité. L'Agence a décliné l'invitation, tout en se déclarant disposée à répondre par écrit aux questions du Comité. Ayant reçu quelque 900 pages de documents, le Comité souhaitait néanmoins entendre et interroger des représentants de l'ACIA. Le 9 novembre 2001, le greffier de

l'Assemblée législative a écrit à l'ACIA que, si celle-ci persistait dans son refus de se présenter devant le Comité, celui-ci envisagerait d'autres solutions, y compris celle de signifier une assignation à témoigner, comme l'y autorise la *Legislative Assembly Act*.

L'Agence ayant maintenu sa position, M. MacPhee lui a de nouveau écrit pour lui demander d'aider son comité, de même que l'industrie de la pomme de terre de la province, à éviter une nouvelle crise. Dans la même lettre, le président précisait que le Comité avait bien l'intention de transmettre une liste de questions à l'ACIA, mais qu'il réfléchissait également à la possibilité de signifier une assignation à témoigner, pour assurer la comparution de certains fonctionnaires devant lui.

Le 12 décembre 2001, le Comité a reçu des communications du ministre et du sous-ministre provinciaux de l'Agriculture et des Forêts, ainsi que de représentants du Prince Edward Island Potato Board et de la Potato Producers Association of Prince Edward Island. Le même jour, le Comité s'est réuni à huis clos et a adopté une motion qui visait à citer Don Love et David MacSwain, de l'ACIA, à comparaître devant lui :

Gary Levy est directeur de la Revue parlementaire canadienne.

L'Agence a alors pris un recours judiciaire pour faire annuler ces assignations ou, du moins, pour obtenir une déclaration selon laquelle MM. Love et MacSwain en étaient exemptés. Selon le juge Wayne Cheverie, l'examen de cette affaire soulevait quatre questions :

- L'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard a-t-elle le pouvoir de citer des témoins et de leur ordonner de produire des documents?
- Si l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard possède effectivement ce pouvoir, celui-ci s'étend-il au Comité?
- Si le Comité a le pouvoir en question, les témoins doivent-ils néanmoins être exemptés?
- La *Judicial Review Act* de l'Île-du-Prince-Édouard s'applique-t-elle à la décision du Comité?

Le pouvoir de citer des témoins à comparaître

Dans son plaidoyer, l'Agence a reconnu que l'agriculture constituait un domaine de compétence conjointe, aux termes de l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elle a également reconnu le droit de l'Assemblée législative de mener des enquêtes. Le problème reposait, selon elle, sur le fait que l'étude concernait le fonctionnement d'un organisme fédéral, un sujet hors du ressort de la province.

Affirmation prématurée, a répondu la Cour : tant que le Comité n'a pas entendu et interrogé les témoins, il est impossible de savoir si l'enquête déborde cette frontière constitutionnelle. Autrement dit, le fait que les témoins assignés se trouvaient être à l'emploi d'un organisme fédéral ne signifiait pas nécessairement que le Comité faisait enquête sur cet organisme fédéral lui-même.

Les avocats de la partie fédérale ne reconnaissaient pas le droit inhérent de l'Assemblée législative de citer des personnes et d'ordonner la production de documents et de dossiers. Il était donc encore moins sûr qu'un tel pouvoir soit dévolu à un comité de l'Assemblée législative, soutenaient-ils. Pour appuyer leur position, ils invoquaient premièrement les dispositions de la *Legislative Assembly Act* de l'Île-du-Prince-Édouard. Cette loi (article 28) dispose que l'Assemblée (et non pas un comité de celle-ci) est investie du pouvoir d'obliger des témoins à comparaître. Chaque fois que l'Assemblée exige la présence d'une personne, devant elle ou l'un de ses comités, le président de l'Assemblée ou celui du Comité peut délivrer un mandat ou une assignation à comparaître (article 29). Étant donné qu'en l'occurrence, l'Assemblée n'avait pas délivré une telle ordonnance, le Comité n'était pas habilité à exiger la présence de MM. Love et MacSwain. Le plaidoyer citait quelques autres dispositions du règlement de l'Assemblée législative à l'appui de l'argument selon lequel le Comité devait saisir l'Assemblée législative avant de procéder à une assignation de témoin.

Dans sa réponse, l'intervenant a fait valoir que le pouvoir des assemblées législatives provinciales de légiférer leurs propres

privileges était dorénavant intégré dans l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le pouvoir de faire comparaître des témoins et d'ordonner la production de documents est un privilège nécessaire et inhérent qui est garanti à toutes les assemblées législatives canadiennes. La codification de certains privilèges dans la *Legislative Assembly Act* ne fait que compléter les privilèges constitutionnels inhérents dont l'Assemblée est déjà investie.

La Cour a estimé que la jurisprudence appuyait la proposition selon laquelle l'Assemblée législative avait bel et bien le pouvoir d'assigner des témoins et d'exiger la production de documents et que ce pouvoir était fondé sur un privilège parlementaire. La compétence d'un tribunal à l'égard d'un tel privilège est donc extrêmement limitée.

La Cour s'est appuyée en cela sur l'affirmation suivante de la juge McLachlin, de la Cour suprême du Canada :

Le critère de nécessité est appliqué non pas comme une norme pour juger le contenu du privilège revendiqué, mais pour déterminer le domaine nécessaire de compétence « parlementaire » ou « législative » absolue et exclusive. Si 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.

[...] le principe de nécessité englobera non seulement certains privilèges revendiqués, mais aussi le pouvoir de déterminer, de trancher et d'appliquer ces privilèges. Si les tribunaux devaient examiner le mode d'exercice d'un privilège valide et conclure que, dans certains cas, le privilège a été exercé d'une façon non valide, ils se trouveraient alors à empiéter sur la compétence exclusive de l'organisme législatif, après avoir reconnu que le privilège en question relève de la compétence exclusive de cet organisme législatif. La seule chose qui peut être examinée par le tribunal est à l'étape initiale de l'examen de la compétence : le privilège revendiqué est-il un des privilèges nécessaires pour que la législature soit capable de fonctionner? L'exercice particulier d'un privilège nécessaire ne saurait alors faire l'objet d'un examen, sauf si la retenue manifestée et la conclusion formulée à l'étape initiale sont rendues inopérantes.

En résumé, il semble évident que, du point de vue historique, les organismes législatifs canadiens possèdent les privilèges inhérents qui peuvent être nécessaires à leur bon fonctionnement. Ces privilèges font partie de notre droit fondamental et sont donc constitutionnels. Les tribunaux peuvent déterminer si le privilège revendiqué est nécessaire pour que la législature soit capable de fonctionner, mais ne sont pas habilités à examiner si une décision particulière prise conformément au privilège est bonne ou mauvaise¹.

Ainsi, il s'agit de déterminer si le droit d'exiger la présence de témoins, ainsi que la production par ces témoins de documents, fait partie de la catégorie des éléments nécessaires

au fonctionnement indépendant de l'Assemblée législative. D'après la Cour suprême du Canada, dès lors que le privilège invoqué est jugé nécessaire au fonctionnement de l'Assemblée législative, la cour n'a pas droit de regard sur ce privilège. Donc, la question est double. Premièrement, le droit d'obliger des témoins à comparaître et à produire des documents entre-t-il dans la catégorie reconnue du privilège nécessaire au fonctionnement indépendant de l'Assemblée? Deuxièmement, l'exercice de ce privilège, c'est-à-dire la citation d'un témoin, entre-t-il dans cette catégorie? Dans l'affirmative, il n'est pas sujet à examen.

La deuxième étape de l'analyse consistait à déterminer si le droit d'une assemblée législative d'assigner un témoin à comparaître et de lui faire produire des documents entrait dans une catégorie reconnue de privilèges. Le parlement du Royaume-Uni possède depuis longtemps le pouvoir d'exiger la comparution de témoins et la production de documents². Dans le contexte canadien, une jurisprudence a été citée pour appuyer l'idée que les assemblées législatives de ce pays ont le même droit, qui serait un privilège parlementaire inhérent exercé dès le XIX^e siècle.

Le gouvernement responsable, lequel a été reconnu à l'échelon local ainsi que dans la constitution du gouvernement général, serait une illusion si le pouvoir d'enquêter lui était refusé, et l'enquête serait sans valeur faute du pouvoir d'assigner des témoins à comparaître. Je considère qu'il s'agit d'un attribut nécessaire aux pouvoirs des assemblées législatives ainsi qu'à la direction des affaires publiques et, par conséquent, j'estime que la Chambre d'assemblée avait le droit de l'exercer³.

Se fondant sur les précédents, la Cour a conclu qu'il était difficile d'imaginer que l'Assemblée législative puisse mener correctement une enquête à l'intérieur de sa compétence constitutionnelle sans avoir le pouvoir de convoquer des témoins et d'exiger la production de documents et de dossiers.

Le pouvoir de citer à comparaître s'étend-il à un comité?

Le règlement intitulé *Rules of the Committees* dispose que :

Lorsque le comité décide que telle personne doit comparaître comme témoin, il peut ordonner au greffier du comité d'inviter cette personne à le faire ou, si nécessaire, adopter une motion pour obliger cette personne à comparaître devant lui (art. 32).

Il ne fait aucun doute, la Cour l'a reconnu, que, pour exécuter le mandat reçu de l'Assemblée, le Comité n'avait pas renvoyé la question de l'assignation à celle-ci, comme le prévoit l'article 29 de la *Legislative Assembly Act*. Toutefois, cette omission n'annule pas le processus. Les articles 28 et 29 de cette loi constituent, selon la Cour, une codification de certains privilèges parlementaires inhérents, mais non pas de « tous » ces privilèges. En examinant l'article 27 de la même loi, on constate qu'il contient une adhésion générale aux privilèges, immunités et pouvoirs (qu'il s'agisse de l'Assemblée législative, des comités ou des membres de ceux-ci), tels qu'exercés par la Chambre des communes du Canada. On peut

trouver une autre affirmation du même ordre dans l'article 42 des *Rules of the Assembly*, où il est dit que les privilèges sont des droits qui appartiennent à la Chambre prise collectivement, et aux membres de la Chambre pris individuellement, en conformité avec la *Legislative Assembly Act* ou avec d'autres lois, ou encore avec la pratique, les précédents, l'usage et la coutume.

Ainsi, le Comité, en appliquant le mandat qu'il avait reçu de l'Assemblée aurait pu exercer son pouvoir de façon plus précise et plus nette, mais c'est à l'Assemblée législative d'en décider. Il a été dit que cette dernière avait la haute main sur ses propres mécanismes, y compris le fonctionnement de ses comités. Ces comités sont des prolongements naturels de la Chambre, et la Chambre fonctionne naturellement à travers eux. Dans le cours de son enquête, mandaté par la résolution de l'Assemblée, le Comité a rendu plusieurs rapports, qui tous ont été reçus et adoptés par l'Assemblée. Rien n'indique que celle-ci n'était pas au courant du fait que le Comité avait délivré les citations à comparaître dont il est question ici. Chaque fois que le Comité a déposé un rapport à la Chambre, rien ne donne à penser qu'un député de cette chambre ait soulevé une objection quant au processus employé par le Comité. Au contraire, les rapports du Comité ont été avalisés. Le Comité fonctionnait selon les instructions de l'Assemblée entière et il était totalement investi du privilège parlementaire constitutionnel inhérent.

Il ne fait aucun doute que le Comité a été habilité à délivrer l'assignation en question; qu'il détient ce pouvoir de l'Assemblée législative; que le pouvoir est issu du privilège parlementaire; il ne revient pas à cette Cour d'examiner la façon dont ce pouvoir a été exercé⁴.

Ces témoins devraient-ils être exemptés?

Même si le Comité a le pouvoir d'obliger des témoins à comparaître, on peut encore soutenir qu'il n'a pas le pouvoir d'enquêter sur l'administration ou le fonctionnement d'un organisme fédéral⁵. Selon la Cour, rien n'appuyait cette conclusion, si ce n'est la conjecture. Le Comité s'est attaché à exécuter une résolution par laquelle l'Assemblée législative lui demandait d'effectuer « un examen entier et complet » de la crise de la gale verruqueuse de la pomme de terre. Ce n'est qu'au moment où les témoins comparaitraient devant le Comité que l'on aurait su si celui-ci avait l'intention d'agir à l'intérieur de sa sphère d'autorité constitutionnelle ou s'il désirait mener une « recherche à l'aveuglette », comme le laissaient entendre les demandeurs. Si, à ce moment-là, le Comité s'était aventuré en dehors de ses pouvoirs constitutionnels, l'Agence aurait pu exercer le recours approprié. Le juge Cheverie donne raison à l'intervenant sur ceci : le fait pour le Comité d'interroger des représentants de l'ACIA au sujet des décisions et mesures prises ou non par leur organisme dans la crise de la pomme de terre ne constituerait pas un excès de pouvoir, à condition que le but visé par les questions, dans leur forme et dans leur fond, concerne un sujet entrant dans la sphère législative de la province. Toute

réflexion connexe sur l'administration et la gestion de l'ACIA est admissible⁶.

Le juge Cheverie, après avoir examiné soigneusement la décision *Keable*, a jugé que celle-ci n'étayait pas la position de l'Agence. Il existe une différence entre une commission d'enquête provinciale, objet de l'affaire *Keable*, et les travaux du Comité dont il est question en l'occurrence, qui sont mandatés en conformité avec la compétence de l'Assemblée législative. L'origine de la compétence est constitutionnelle et découle du pouvoir inhérent de l'Assemblée législative. L'enquête *Keable* avait été lancée en application d'une loi provinciale. Elle était restreinte, à juste titre, par le champ d'application constitutionnel d'une loi provinciale. Dans le cas présent, le Comité n'est limité par aucune loi provinciale pour mener son enquête. Son pouvoir ne relève pas d'une loi provinciale, d'où la distinction par rapport à *Keable*.

L'argument voulant que le Comité ait agi en application de la législation provinciale, laquelle ne serait pas exécutoire pour la Couronne fédérale, a également été rejeté. En effet, le pouvoir qu'a le Comité d'assigner des témoins à comparaître ne découle pas de la législation provinciale, mais bien de l'exercice d'un privilège constitutionnellement protégé.

S'appuyant de nouveau sur l'affaire *Keable*, l'Agence a soutenu que MM. Love et McSwain devaient être exemptés des assignations en raison de l'immunité de la Couronne contre l'interrogatoire. Selon eux, les pouvoirs à vaste portée prévus dans la résolution émanant de l'Assemblée législative et le flou des assignations constituaient un « interrogatoire préalable ». Le juge Cheverie a conclu que le solliciteur général ne pouvait être obligé de témoigner devant cette commission, parce que celle-ci était habilitée en vertu d'une loi provinciale. Dans le cas présent, le Comité exerçait son pouvoir inhérent d'obliger des témoins à comparaître, lequel découle du pouvoir constitutionnel de l'Assemblée législative elle-même.

Je ne suis pas sûr que le travail du Comité soit comparable, de par sa nature, à un interrogatoire préalable, puisqu'il découle de la résolution de l'Assemblée législative même, qui lui demande de mener une enquête complète sur une crise qui touche l'industrie de la pomme de terre de l'Île-du-Prince-Édouard, en vue de trouver les moyens d'éviter une nouvelle crise. C'est pourquoi je conclus que les témoins n'ont pas à être exemptés des assignations à comparaître⁷.

Examen judiciaire d'une décision d'un comité

La dernière question était celle de savoir si la Cour pouvait renverser la décision d'un comité législatif. La partie fédérale soutenait que, par la délivrance des assignations, le Comité agissait en application des dispositions de la *Judicial Review Act*, puisque le Comité constituait un tribunal selon la définition de cette loi. Le juge Cheverie a arrêté que le Comité n'était pas visé par cette loi, puisqu'il exerçait un privilège parlementaire. En réponse à l'argument selon lequel les privilèges de l'Assemblée se limitaient aux privilèges définis dans la *Legislative Assembly Act*, il a répété son observation

antérieure, à savoir qu'une tentative de codifier partiellement un privilège dans une loi provinciale, n'implique pas que « tous » les privilèges parlementaires inhérents de l'Assemblée et de ses comités y sont visés.

Il a en outre réaffirmé la vieille notion selon laquelle les travaux des comités sont des « travaux parlementaires ». Ils ne sont donc pas assujettis à l'examen des tribunaux.

Notes

1. *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)* [1993] 1 R.C.S. 319, p.383-385.
2. Voir *Stockdale c. Hansard* (1839), 112 E.R. 1112 (Q.B.), p. 1176.
3. Voir l'affaire *Ex parte Dansereau* (1875), 19 L.C.J. 210 (Q.B. – Chambre d'appel), repris dans J.R. Cartwright, *Cases Decided on the British North America Act, 1867*, vol. II, Toronto, Warwick & Sons, 1887), p. 165.
4. *AG Canada v. MacPhee et ors*, 2003 PESCTD 06, p.13
5. Le plaidoyer pour l'immunité interjuridictionnelle s'appuie sur le jugement de la Cour suprême du Canada, *P.G. du Québec et Keable c. P.G. du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 218.
6. Mémoire de l'intervenant, président de l'Assemblée législative de l'Ontario, p. 82.
7. *AG Canada v. MacPhee et ors*, 2003 PESCTD 06, p. 15.

Note de la rédaction

Après la décision de la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard, le Comité permanent a de nouveau invité les deux représentants de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) à une réunion, prévue pour le 24 avril 2003. Les fonctionnaires ne se sont pas présentés. Ils ont plutôt envoyé un conseiller juridique du Nouveau-Brunswick qui a assuré le Comité permanent que ses clients se proposaient d'être présents à une date ultérieure qui soit mutuellement convenable. On a demandé une confirmation écrite de leur intention de comparaître. Un avocat-conseil du ministère de la Justice du Canada a répondu garantissant au Comité permanent que les deux fonctionnaires avaient l'intention de témoigner, conformément à sa demande. Finalement, 19 mois après les premières requêtes, les deux représentants de l'ACIA, accompagnés de leur conseiller juridique, ont comparu devant le Comité permanent le 15 mai 2003 pour répondre à des questions relatives à la gale verruqueuse de la pomme de terre. Le Comité permanent déposera son rapport final au cours de la présente session.