

Collaboration spéciale

La démocratie au XXI^e siècle : La nécessité de codifier le privilège parlementaire

L'adhésion actuelle de notre chambre des communes et de toutes les autres assemblées parlementaires canadiennes à l'ensemble des principes juridiques qu'on appelle « privilège » n'est ni un usage ni un hasard. Le privilège forme un élément essentiel de notre démocratie parlementaire.

D'aucuns pourraient aussi affirmer que, comme ces principes sont ancrés dans les fondations mêmes de notre gouvernement moderne complexe, seuls les spécialistes les voient en application ou doivent travailler avec eux.

Quoi qu'il en soit, le privilège est bel et bien présent, puisqu'un parlement comme le nôtre ne pourrait fonctionner sans lui. On pourrait dire qu'il revêt autant d'importance pour le Parlement que les dix commandements pour les religions judéo-chrétiennes. Contrairement aux dix commandements, le privilège parlementaire n'a toutefois jamais été consigné par écrit. Si l'absence d'une codification complète de ces principes juridiques a permis une certaine flexibilité et une adaptation au fil des ans, elle a aussi été la source de nouvelles difficultés, comme le manque de compréhension de ces principes (sans doute l'aspect le moins inquiétant), leur méconnaissance de la part de la population, l'existence de conflits avec d'autres lois et d'autres institutions. Il reste que le plus préoccupant, pour une institution politique dans une démocratie, réside dans le peu de sensibilisation de l'ensemble des citoyens et l'incertitude quant au degré d'appui de ceux-ci.

Afin d'explorer davantage l'état actuel du privilège, qui repose principalement sur des principes de nécessité institutionnelle et de liberté d'expression, j'aimerais m'attarder sur trois aspects en particulier :

- La méconnaissance ou l'incompréhension du privilège, pas seulement de la part du public et des avocats, mais aussi des législateurs eux-mêmes.

- Le terme « privilège » en soi n'est pas bien perçu de nos jours et suggère malencontreusement une sorte d'élitisme et de statut spécial pour les élus.
- La nécessité d'une codification.

L'application du droits et des privilèges parlementaires peut sembler simple pour les présidents, les greffiers et une poignée de parlementaires, mais elle souffre clairement de l'incompréhension de la population en général. Le public, les juristes et les tribunaux ont une compréhension vraiment très sommaire du privilège parlementaire et de son application. Le privilège parlementaire est à peu près aussi connu et compris dans l'ensemble du pays que le droit canon. L'avocat moyen en sait probablement plus sur la météorologie.

À ma connaissance, aucune école de droit au Canada n'enseigne le droit parlementaire. Si jamais il en existe un, le seul fait que je ne sois pas au courant est assez éloquent. Il y a sûrement au pays une école de droit capable de s'attaquer à un projet de modernisation, de codification ou de réforme du privilège parlementaire, qui pourrait être très utile aux assemblées législatives de tout le Canada.

J'ai moi-même étudié le droit en Ontario en 1970 et pratiqué pendant presque 15 ans avant d'être élu à la Chambre des communes, et je n'avais jamais entendu parlé du privilège parlementaire avant d'être député. Il en est probablement de même pour la plupart de nos collègues députés et homologues provinciaux. Nous nous retrouvons donc, comme au début de la

Confédération, avec des parlementaires néophytes qui ne savent presque rien de ces principes juridiques particuliers.

Ainsi, un juge peut passer la moitié de sa carrière sans savoir que ce privilège existe et en apprendre soudainement l'existence, parfois par l'entremise d'un avocat, qui en a lui-même pris connaissance deux jours auparavant dans un mémoire préparé par un étudiant en droit quatre jours plus tôt. Cette méconnaissance générale du privilège parlementaire suppose aussi qu'il n'y a pas de masse critique de citoyens



qui l'acceptent et l'appuient. Le privilège est de nature constitutionnelle et ne peut être modifié pour un oui ou pour un non, mais il est possible de changer une constitution si tel est le vœu de la population.

Lorsqu'il y a conflit ou contradiction entre des lois, la méconnaissance d'une loi, ainsi que le manque d'appui général à son égard, risquent d'engendrer des situations difficiles dans n'importe quel des tribunaux. Nous devrions avoir pour but d'anticiper les conflits possibles et de veiller à clarifier le tout et à faciliter la prise de bonnes décisions juridiques dans le respect de la place et du rôle des assemblées législatives.

À mon avis, l'expression « privilège parlementaire » induit elle-même le public en erreur. D'une part, le mot « privilège » n'a plus la même signification qu'il y a quelques siècles et ne désigne plus, pour les profanes, un ensemble de principes juridiques, mais plutôt un ensemble d'arrangements spéciaux destinés à l'élite. L'ironie, c'est que, à l'origine, le privilège constituait un ensemble de mesures visant à protéger les députés des Communes contre l'élite de l'époque.

D'autre part, les racines du privilège remontent aux débuts du gouvernement parlementaire. Il s'agit d'un concept ancien; la reconnaissance de la liberté d'expression aux parlementaires a été codifiée dans la *Déclaration des droits du Royaume-Uni*, en 1689. En fait, certains concepts remontent même à la *Magna Carta* de 1215. Cependant, dans la plupart de nos assemblées législatives, il n'en existe aucune codification en langue courante.

Les obstacles à la compréhension du public sont donc bien réels. Même un simple éditorial sur le sujet utilisant ce genre de langage risque d'endormir ou de mettre le lecteur en colère.

Il serait peut-être préférable de parler de droit parlementaire plutôt que de privilège. Les principes régissant la liberté d'expression parlementaire pourraient être scindés en éléments plus simples dont les désignations feraient plutôt référence à des notions comme la confidentialité, l'immunité, la contraignabilité, l'assignation à comparaître, etc.

L'un des aspects les plus bizarres du privilège parlementaire de nos jours, ici et peut-être dans d'autres pays, est que même ceux qui l'appliquent semblent avoir pris l'habitude de le décrire en se reportant aux propos non pas de parlementaires, mais de juges, et ce, même si, depuis toujours, les parlements ont toujours empêché les tribunaux de s'ingérer dans le privilège parlementaire.

Il faut donc parfois se reporter aux jugements plutôt qu'aux décisions des présidents d'assemblée pour trouver des exemples d'application moderne de ces principes juridiques. Honte aux parlementaires, qui

n'auraient jamais dû permettre que l'interprétation de cet ensemble de principes juridiques soit cédée aux juges et aux tribunaux! C'est là que réside, à mon avis, toute l'utilité d'un droit parlementaire, mais cette option n'est pas sans danger. Le seul moyen de s'en sortir serait de tenter une codification moderne.

D'autres démocraties parlementaires ont pris des mesures pour moderniser les règles régissant le privilège. L'Australie a décidé de légiférer en créant la *Parliamentary Privilege Act*, en 1987. Selon moi, il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'adopter une loi. Au Royaume-Uni, on a plutôt tenté de moderniser le privilège en vue de le codifier, comme en témoigne le premier rapport du Comité mixte du privilège parlementaire publié en 1999. Nous pourrions faire de même ici, au Canada, mais le projet serait de taille.

Je propose que nous entamions la codification du privilège parlementaire (de préférence, en utilisant une autre désignation). Ce projet pourrait être profitable à toutes les assemblées législatives du Canada et permettrait au public, aux médias et aux députés eux-mêmes d'acquérir une meilleure compréhension des différents éléments du privilège parlementaire.

La réalisation d'un tel projet exigerait un grand souci du détail et de la rigueur. Il incomberait au Parlement de revoir tous les principes du privilège parlementaire et de codifier en langue moderne les droits et les immunités qui contribuent à son bon fonctionnement. Il lui faudrait, par ailleurs, chercher à éliminer les pratiques et les termes désuets qui ne s'appliquent pas à l'infrastructure juridique actuelle et qui sont déphasés par rapport au droit moderne, à la langue moderne et aux notions actuelles de droits des citoyens au Canada. Puisque que les travaux du Parlement dépendent de l'intégralité et de la solidité de cet ensemble de principes, il convient d'en définir et d'en établir clairement les limites d'application. Ainsi, le privilège sera appliqué d'une façon stricte et saine, et le public en saisira mieux l'importance aujourd'hui pour une démocratie ouverte et transparente.

Derek Lee représente la circonscription de Scarborough-Rouge River à la Chambre des communes. Il est l'auteur de l'ouvrage *The Power of Parliamentary Houses to send for Persons, Papers and Records*. Le présent article est une version révisée d'une allocution prononcée à l'occasion de la Conférence sur le droit et le Parlement, tenue à Ottawa, les 22 et 23 novembre 2004. Cette dernière a été organisée par les légistes du Sénat et de la Chambre des communes et par le Comité de Formation juridique permanente de l'Association du Barreau canadien.