
Contestation des décisions du président

par Tim Mercer

L'impartialité est de rigueur pour les occupants du fauteuil dans les parlements de style britannique, mais il est quand même survenu au Canada et dans d'autres pays du Commonwealth certains cas célèbres où l'on a contesté l'autorité du président. Le plus connu s'est produit à la Chambre des communes, en 1956, pendant ce qu'on a appelé le « débat sur le pipeline ». Centré sur la proposition d'aide du gouvernement fédéral pour la construction d'un gazoduc entre l'Alberta et le Québec, ce débat acrimonieux et désordonné a duré 18 jours et donné lieu à 25 appels des décisions du président de la Chambre et du comité plénier. Au cours de ce débat, le président a également fait l'objet d'une motion de censure. Bien qu'elle fût rejetée, ce fut la première et la seule motion de ce genre à être présentée dans l'histoire du Parlement canadien. Même si la plupart des assemblées législatives ont aboli les appels, le présent article examine les autres possibilités qui s'offrent aux députés lorsqu'ils sont d'avis que le président a commis une erreur en interprétant le Règlement ou, ce qui est plus grave, en rendant une décision fondée sur des intérêts partisans ou personnels.

Quelles sont les options des députés qui souhaitent contester l'autorité de la présidence concernant une décision particulière ou encore de manière plus générale? Les règles et usages diffèrent quelque peu d'une assemblée à l'autre. On pourrait dire qu'en général, il existe cinq possibilités, qu'il s'agisse de mesures purement procédurales, de mesures officieuses ou de tactiques qui pourraient constituer une grave atteinte au privilège parlementaire. C'est pourquoi j'ai choisi de les appeler des « possibilités » plutôt que des « options »! Les voici :

- Les appels en bonne et due forme;
- Les motions de fond;
- Les critiques formulées à l'extérieur de la Chambre;
- La désobéissance;

- Les menaces et l'intimidation.

L'intention ici n'est pas de laisser entendre que les députés devraient ou pourraient avoir recours à l'une ou l'autre de ces possibilités, mais plutôt de déclencher une discussion sur le genre de contestation à laquelle un président d'assemblée pourrait faire face et sur la façon dont celui-ci ou la Chambre pourrait y répondre.

Les appels en bonne et due forme

La Chambre des communes a mis fin à la possibilité de porter les décisions du président en appel en 1965. Des interdictions semblables existent aujourd'hui dans la plupart des assemblées législatives au Canada. Prenons, par exemple, le règlement de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest où il est écrit :

Lorsqu'il rend une décision sur une question de privilège ou d'usage, ou encore sur un recours au règlement, le président doit citer l'article du Règlement ou le texte de référence

Tim Mercer est greffier de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. Le présent article est une version modifiée d'une communication faite à l'occasion de la 23^e Conférence des présidents d'assemblée, tenue à Yellowknife (T.N. O.) du 19 au 22 janvier 2006.

applicable. Sa décision ne doit pas faire l'objet d'un débat ou d'un appel¹.

Quand j'ai discuté de cette règle avec des députés, certains m'ont demandé : « Mais qu'arrive-t-il si la décision du président est mauvaise? » Cette question est évidemment difficile à répondre pour un greffier, mais, lorsque j'ai essayé de leur donner des explications, j'ai parfois été tenté de faire une analogie, bien que limitée voire absurde, avec la doctrine de l'Église catholique concernant l'infailibilité du pape.

Selon cette doctrine, qui a été clairement définie lors du premier concile du Vatican en 1870, le pape ne se trompe jamais lorsqu'il promulgue un dogme ou prononce solennellement une décision devant l'Église catholique touchant la foi ou la moralité. Il s'ensuit que, si quelqu'un s'oppose délibérément à une déclaration infailible, il s'exclut de l'Église. La doctrine ne va pas jusqu'à inférer que le pape est divinement inspiré ou à l'abri du péché. Elle dispose plutôt que, lorsque le pape agit à titre officiel comme chef spirituel de l'Église, ses conclusions et enseignements sont définitifs et que l'ensemble des fidèles de l'Église sont tenus de s'y conformer. De plus, en faisant une déclaration infailible, le pape ne peut contredire aucun enseignement officiel antérieur de l'Église.

Ainsi, dans une certaine mesure, il en est de même pour les décisions du président. À part quelques rares exceptions, le droit parlementaire qui prévaut au Canada et ailleurs dans le Commonwealth peut être résumé par la déclaration que le président Jean-Pierre Charbonneau a prononcée à l'Assemblée nationale du Québec en juin 2001 :

En vertu du droit parlementaire, on ne peut mettre en cause la conduite d'un député sans recourir à une procédure formelle, soit une motion de fond. [...] Le droit parlementaire va encore plus loin en ce qui a trait à la mise en cause de la conduite d'un membre de la présidence : non seulement il est interdit de le faire autrement que par une motion de fond, mais même en procédant ainsi, on risque de se rendre coupable d'outrage à l'Assemblée².

Cette décision avait été rendue à la suite d'une série de rappels au règlement où l'impartialité de chacun des vice-présidents de la Chambre avait été mise en cause pendant un débat animé sur la question des fusions municipales au Québec. Les membres de la présidence avaient initialement pris ces questions en délibéré. Toutefois, lorsque le président Charbonneau a fait la déclaration mentionnée ci-dessus, il a indiqué clairement qu'à l'avenir, la présidence n'entendrait plus aucun rappel au règlement concernant les décisions de la présidence. Autrement dit, toute contestation d'une décision de la présidence ou toute mise en cause de son impartialité serait strictement défendue à moins qu'un député soit prêt à donner préavis d'une motion de fond à cet égard et à la présenter à l'Assemblée.

Il existe des exceptions à cette règle dans le contexte canadien. En effet, le Sénat du Canada et l'Assemblée législative du Manitoba permettent aux parlementaires de porter en appel les décisions de la présidence dans leurs chambres respectives. Ces questions doivent être tranchées sur-le-champ et sans débat. En Alberta, un député peut demander au président d'expliquer les raisons de sa décision, mais il n'a pas le droit de la contester ou d'en appeler par la suite, à moins de le faire par la voie d'une motion de fond. Au Royaume-Uni, un député peut utiliser un rappel au Règlement pour demander au président de changer d'avis, mais il est rare qu'une telle demande soit accueillie.

L'interdiction de porter en appel les décisions du président ne s'applique pas nécessairement à d'autres présidents de séance, probablement parce qu'on est moins exigeant envers les vice-présidents et les présidents de comités en ce qui a trait à leur impartialité. En comité plénier, par exemple, il est généralement accepté que les décisions de la présidence puissent faire l'objet d'un appel devant la Chambre. Pour pouvoir procéder à cet appel, on exige, selon les usages, l'appui de la majorité des députés ou uniquement l'appui d'un seul. La question habituellement mise aux voix par le président de la Chambre, une fois qu'on a signifié un appel de ce genre, est : « La décision de la présidence doit-elle être maintenue? » Cette question ne fait pas normalement l'objet d'un débat et, après le vote, la Chambre se reconstitue en comité plénier pour poursuivre ses travaux.

Pour ce qui est des comités permanents, restreints ou spéciaux, les questions de procédure devraient, en général, être réglées par le comité lui-même. Tout appel d'une décision du président du comité devrait normalement être déposé devant le président ou la Chambre au moyen d'un rapport, si ces appels sont permis. Au Nouveau-Brunswick, on a récemment modifié le Règlement de manière à autoriser deux membres d'un comité permanent ou spécial à porter en appel la décision du président du comité devant le président de la Chambre, qui peut, alors, rendre une décision à cet égard, même quand la Chambre ne siège pas.

Les motions de fond

Le fait que la plupart des assemblées législatives interdisent de porter en appel les décisions de la présidence ne signifie pas pour autant que les occupants du fauteuil sont irréprochables. Le président n'est pas différent des autres députés, dans la mesure où sa conduite peut être mise en cause par le biais d'une motion de fond. Le Marleau- Montpetit définit « motion de fond » comme suit :

Propositions indépendantes qui sont complètes en elles-mêmes et qui ne découlent pas ou ne sont pas dépendantes d'une autre délibération devant la Chambre. Elles sont utilisées pour obtenir une opinion ou une action de la Chambre. Elles peuvent être modifiées et elles doivent être rédigées de manière

à permettre à la Chambre d'exprimer son accord ou son désaccord avec ce qui est proposé. Ces motions exigent normalement un préavis écrit avant de pouvoir être présentées à la Chambre³.

Le principe voulant qu'on puisse mettre en cause la conduite de la présidence uniquement par le truchement d'une motion de fond a l'avantage d'empêcher l'interruption des délibérations pour des appels non fondés. Comme l'indique l'observation suivante de M. Lambert, ancien président de la Chambre des communes, ces appels sont souvent motivés par des questions qui n'ont rien à voir avec la procédure parlementaire :

Une des principales difficultés en ce qui concerne les travaux du Parlement au cours des dix dernières années découle de l'usage étourdi du droit d'appel de la décision du Président, non sur des points de jurisprudence ou de procédure, mais à des fins politiques⁴.

Quels types de motions de fond peut-on présenter alors? Le règlement de l'Assemblée législative des T.N. O. mentionne, notamment, une motion qui vise à annuler la nomination du président, du vice-président ou d'un vice-président du comité plénier. Cette motion est un des seuls cas où le règlement interdit expressément de renoncer au préavis habituel de 48 heures, et ce, même avec le consentement unanime des députés. Le règlement prévoit, en outre, que cette motion soit mise aux voix sans débat.

La seule démission du président d'une assemblée législative territoriale ou provinciale à la suite d'une motion de fond est survenue en 1875. La Chambre d'assemblée de la Nouvelle-Écosse a obtenu le départ de son président à l'époque, John Barnhill Dickie, en adoptant une motion qui proposait l'élection d'un nouveau président. M. Dickie a dû remettre sa démission par la suite, et la Chambre a élu un nouveau président. D'autres motions de censure ont bien été déposées contre des présidents, mais aucune n'a jamais été adoptée.

Comme on l'a mentionné plus tôt, lors du débat sur le pipeline, en 1956, la Chambre des communes a été saisie d'une motion de censure sans précédent à l'endroit du président Beaudoin. Même si cette motion a été rejetée avec une majorité écrasante, à la suite d'une question de privilège subséquente qui mettait en doute son impartialité, M. Beaudoin a remis sa démission à la Chambre pour qu'elle entre en vigueur quand il lui plairait. Il n'a jamais été proposé d'accepter sa démission, et le président Beaudoin est demeuré en poste jusqu'à la fin de la législature.

On peut se demander si l'adoption d'une motion de fond qui renverse la décision du président sur une question purement procédurale constituerait une expression de défiance. Cela dépendrait, en grande partie, de la formulation de la motion, de la composition de la Chambre, de la gravité du problème et de la réaction instinctive du président. Pendant le règne du gouvernement minoritaire de M. Filmon, au Manitoba, en 1988, on a obtenu gain de cause à plusieurs reprises lorsqu'on a interjeté appel des décisions du président Rocan à l'époque,

mais aucun de ces appels n'a entraîné sa démission. De même, le président du Territoire de la capitale de l'Australie ne s'est pas fait hara-kiri parce qu'on a adopté une motion qui contestait sa décision de considérer le mot « furphy » comme une expression non parlementaire.

Heureusement, les motions de ce type sont de moins en moins fréquentes. Tous les présidents, et en particulier ceux qui président les assemblées dirigées par un gouvernement minoritaire ou qui fonctionnent sans partis politiques, devraient être au courant des règles et conventions de leur propre assemblée et réfléchir, même si ce n'est que pour des raisons théoriques, aux normes qu'ils appliqueraient si la Chambre adoptait une motion de fond qui mettait en cause leur propre conduite ou impartialité.

Les critiques formulées à l'extérieur de la Chambre

Une troisième possibilité s'offre pour contester la conduite des présidents de séance : formuler des critiques à leur endroit à l'extérieur de la Chambre. Je vous rappelle que j'utilise le mot « possibilité » plutôt qu'« option », puisque toute réflexion sur la personnalité ou les actions du président, faite autrement que par la voie d'une motion de fond, pourrait être interprétée par la Chambre, et l'a souvent été, comme une atteinte au privilège. Il est arrivé que la Chambre considère certaines critiques formulées par des membres du public ou des médias à l'endroit d'un président de séance comme des atteintes au privilège, mais, la plupart du temps, elle n'en tient pas compte et n'y réagit pas. Une exception notable : le 22 décembre 1976, la Chambre des communes a adopté une motion par laquelle elle déclarait qu'un éditorial du *Globe and Mail* mettant en doute l'impartialité du président d'alors, M. Jerome, constituait « une diffamation grossière » et « une violation flagrante des privilèges de la Chambre ».

Les critiques publiques faites par un député à l'endroit du président sont plus graves. À l'Assemblée législative de la Saskatchewan, quatre questions de privilège ont été soulevées entre 1977 et 1985 concernant des déclarations faites aux médias dans lesquelles des députés mettaient en cause l'impartialité du président. Dans chacun de ces cas, la Chambre a jugé qu'il s'agissait d'une question de privilège fondée de prime abord et elle a puni les députés responsables. Dans d'autres situations, les députés ont résolu ces questions en déclarant à la Chambre qu'ils retiraient leurs commentaires.

Les critiques publiques à l'endroit du président ou d'un autre président de séance peuvent, certes, entraîner des mesures disciplinaires, mais les critiques faites en privé sont, sans doute, plus acceptables et répandues. Je me hasarderais à dire que tous les présidents se sont fait critiquer en privé à l'égard de leur mandat à la présidence. Toutefois, si le ton de ces critiques est discret et respectueux et qu'il ne suggère aucune forme de menace ou d'intimidation, il se peut que les critiques soient non

seulement tolérées, mais encore bien accueillies et encouragées.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, l'absence de partis politiques fait en sorte qu'il est possible de discuter de la conduite d'un député lors du caucus. Ces réunions sont privées et présidées par un membre en titre. Tous les députés y assistent, de même que le greffier de la Chambre. Ces séances ont, à l'occasion, permis aux députés d'exprimer leurs préoccupations à l'égard de la conduite des présidents en exercice, autant à la Chambre qu'à l'extérieur de celle-ci. Dans tous les cas, les discussions ont été respectueuses et constructives, et aucun détail n'a été répété en dehors de la salle de réunion.

La différence entre les critiques publiques et privées est que les premières nuisent non seulement à la réputation de la présidence et de son titulaire, mais aussi aux institutions qu'ils représentent. Même si les attentes en matière d'impartialité sont moins élevées pour les vice-présidents et les autres présidents de séance que pour le président, il faudrait que la contestation des actions et de l'intégrité de ces personnes par un moyen autre qu'une motion de fond entraîne des conséquences tout aussi sérieuses.

La désobéissance

On se doit aussi d'examiner une quatrième possibilité, étroitement liée aux trois premières : refuser carrément d'obéir au président. La plupart du temps, une décision du président résulte d'un rappel au Règlement ou d'une question de privilège soulevée à la Chambre ou en comité. Inversement, un président de séance peut, de temps à autre, sentir le besoin d'intervenir de son propre chef pour s'adresser à un député en particulier ou à la Chambre dans son ensemble. Il intervient, par exemple, dans le cas d'un débat répétitif, d'arguments non pertinents ou de propos non parlementaires. Dans ces circonstances, il peut rappeler le député fautif à l'ordre et, après lui avoir demandé de mettre fin à la conduite en question, lui redonner la parole. Pour ce qui est des propos non parlementaires, il peut réclamer le retrait pur et simple du mot ou de l'expression en cause. Dans chacune de ces situations, le député qui a été rappelé à l'ordre pourrait, à ses risques et périls, choisir de ne pas tenir compte des directives du président ou de refuser de retirer sa remarque désobligeante, selon le cas.

Le président de séance peut réagir de diverses façons à ce genre de désobéissance. Il peut, pendant un certain temps, décider de ne pas « voir » le député qu'il a rappelé à l'ordre lorsque celui-ci demande la parole. Si cette désobéissance n'est pas une tentative délibérée de provoquer le désordre à la Chambre, mais plutôt le résultat de l'inexpérience du député, de son exubérance ou de son ignorance du Règlement, cette technique peut s'avérer efficace pour régler le problème. Le président peut également avertir le député, en privé ou à la

Chambre, qu'il prendra des mesures plus sévères à son égard si son comportement persiste.

La sanction la plus grave que le président peut appliquer consiste à désigner par son nom le député qui ne respecte pas son autorité ou le Règlement en entravant, délibérément et avec persistance, les travaux de l'assemblée. Avant de désigner le député par son nom, il a le pouvoir discrétionnaire de demander au député de retirer ses propos désobligeants et de s'excuser devant la Chambre. Si le député cherche, de quelle que façon que ce soit, à discuter de cette demande ou s'il refuse tout simplement de s'y conformer, le président peut alors l'avertir qu'il sera désigné par son nom s'il ne réagit pas immédiatement.

Seul le président, ou le vice-président qui le remplace, a le pouvoir de désigner un député par son nom. Lorsqu'un député refuse d'obéir au président du comité plénier, ce dernier en fait rapport au président de la Chambre qui évaluera la situation comme si elle s'était produite à la Chambre. Dans l'éventualité où le président serait absent de la Chambre un certain jour, le vice-président s'abstiendrait d'assumer la présidence du comité plénier pour éviter la situation embarrassante d'avoir à rendre une décision sur une question qu'il a portée à sa propre attention.

Une fois qu'un député a été désigné par son nom, le président peut lui ordonner de quitter la Chambre jusqu'à la fin de la séance, ou encore il peut ordonner au sergent d'armes de prendre les mesures nécessaires pour le faire sortir s'il refuse d'obtempérer. Une motion peut être présentée sans préavis par n'importe quel député pour prolonger la suspension du député, et cette motion doit être mise aux voix sans amendement ni débat.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, les comités permanents et spéciaux ont le pouvoir d'expulser un député pendant au plus trois jours s'il se conduit de manière inacceptable. Cette décision doit être prise par la majorité des membres du comité plutôt que par le président. Les comités ont toujours la possibilité de signaler les cas de désobéissance au président ou à la Chambre par le truchement d'un rapport.

En conclusion, si le refus d'obéir à la présidence entraîne l'interruption des travaux de l'assemblée ou d'un de ses comités, cette désobéissance peut être considérée comme une atteinte au privilège et être punie en conséquence.

Les menaces ou l'intimidation

Il est déjà arrivé que la contestation de l'autorité du président ou des autres présidents de séance ne prenne plus la forme de critiques, mais dégénère plutôt en menaces ou en intimidation, ce qui est beaucoup plus grave. Comme on l'a déjà mentionné, toute contestation ou critique de la présidence devient une affaire sérieuse si on procède autrement que par la voie d'une motion de fond. Tenter d'influer sur la conduite du président, ou de n'importe quel autre député d'ailleurs, par des menaces ou

de l'intimidation constituent peut-être l'atteinte la plus sérieuse à l'indépendance de la présidence et à l'intégrité de la Chambre.

Heureusement, les cas de menaces ou d'intimidation à l'endroit du président se font de plus en plus rares au Canada. Cette tendance n'est cependant pas universelle. En novembre 2004, le président et d'autres députés de l'Assemblée nationale de l'État d'Anambra, au Nigéria, ont été retenus sous la menace d'un fusil à la Chambre, subséquemment détruite, parce qu'ils refusaient de céder aux menaces et d'accepter des pots-de-vin d'une bande de voyous armés qui exigeaient la destitution inconstitutionnelle du gouverneur de cet État. Le principe fondamental de l'impartialité et de l'indépendance de la présidence dans notre système de démocratie parlementaire ne doit jamais être tenu pour acquis.

Conclusion

Comme le montre l'extrait qui suit de « L'impartialité de la présidence », la communication de François Côté que j'ai déjà citée, mon analogie entre la tradition parlementaire et la doctrine de l'infailibilité papale a une valeur très limitée.

Il est néanmoins vrai que le président n'est pas infailible. Quelles que soient les erreurs commises à l'occasion, il est primordial, pour l'intégrité de l'institution, de continuer à traiter le président avec respect et de ne pas mettre en cause son impartialité à tout instant. Comme l'a dit notre président dans sa décision du 12 juin 2001, « les règles du jeu parlementaire sont telles que nous devons tous reconnaître que c'est le président qui doit avoir le dernier mot; autrement, rien n'est possible⁵ ».

Même si mon article porte essentiellement sur les façons de contester la présidence, je pense qu'il est important de souligner en terminant que de telles contestations ont été rares dans le passé et qu'elles continueront probablement de l'être à l'avenir. Il existe, à mon avis, un pacte sacré entre les présidents de séance et les assemblées qu'ils servent. En échange de l'impartialité et du silence des présidents à l'égard d'importants dossiers de l'État, les députés doivent se montrer individuellement et collectivement respectueux de la charge de la présidence, sinon de son titulaire. La violation des conditions de ce pacte par l'une ou l'autre des parties menace l'intégrité des institutions qu'elles ont juré de servir.

Notes

1. Voir le paragraphe 12(2) des *Rules of the Legislative Assembly of the NWT*.
2. François Côté, « L'impartialité de la présidence », communication présentée lors de la 19^e Conférence canadienne des présidents d'assemblée, St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), 25 janvier 2002, p. 9.
3. Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, p. 450.
4. *Débats* de la Chambre des communes, le 8 juin, 1965, p. 2140.
5. Voir François Côté, « L'impartialité de la présidence », communication présentée lors de la 19^e Conférence canadienne des présidents d'assemblée, St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), le 25 janvier 2002, p. 12.