

LE DROIT D'EXPULSION DES DÉPUTÉS: ÉTUDE D'UN CAS AU MANITOBA

Gordon Mackintosh

La récente expulsion d'un député de l'Assemblée législative du Manitoba a créé un certain émoi et suscité de nombreux commentaires dans cette province en raison du caractère particulier et des connotations politiques de l'affaire. Pour ceux qui s'intéressent au gouvernement de type parlementaire, "l'affaire Wilson" donne également l'occasion de se pencher sur la nature du privilège parlementaire, et sur la législation et la procédure relatives aux expulsions. Dans cet article, l'auteur relate brièvement "l'affaire Wilson" et nous présente quelques commentaires sur le droit des Assemblées législatives d'expulser des députés.

Le 16 décembre 1980, durant le débat sur le discours du Trône, à l'Assemblée législative du Manitoba, le ministre Harry Enns (PC — Lakeside) interrompit les travaux de l'Assemblée sur une question de rappel au règlement. S'adressant au président, il déclara: "J'ai le regret de vous informer de la présence d'un étranger à la Chambre, et vous demanderais donc d'agir en conséquence." Le ministre faisait alors allusion à l'entrée de M. Robert Wilson, député de Wolseley. M. Wilson avait été accusé en septembre 1979 d'avoir été complice d'importation et de trafic de marijuana, et avait été libéré sous cautionnement. Le caucus du Parti Progressiste Conservateur lui avait alors demandé de se retirer du caucus en attendant l'issue de son procès, et on lui avait donné un bureau distinct dans l'édifice de l'Assemblée législative. Le 7 novembre 1980, M. Wilson fut reconnu coupable et condamné à sept ans d'emprisonnement. Il interjeta appel dans la semaine suivante et, le 21 novembre, se trouva de nouveau libéré sous cautionnement. Cependant, à cause de sa condamnation, le caucus l'expulsa et, deux semaines plus tard, il fut également expulsé du Parti.

Peu de temps avant la reprise des travaux de l'Assemblée, prévue pour le 11 décembre, M. Wilson avait déclaré aux médias qu'il envisageait "... six mois de travail intense à l'Assemblée législative."¹ Le président du caucus du Parti progressiste conservateur exprima ce qui constituait peut-être le principal sujet de préoccupation, en déclarant: "Les gens sont en colère parce qu'ils ne veulent pas que M. Wilson soit payé."² En vertu du

Legislative Assembly Act du Manitoba, l'indemnité annuelle est payable "... à chaque député qui assiste à une session..." M. Wilson n'avait qu'à se présenter une seule fois pour être payé.

A part la menace d'expulsion, on ne pouvait faire grand chose pour empêcher le député de se présenter à la Chambre. Bien qu'elle disqualifiât les députés d'autres assemblées législatives ou du Parlement du Canada, ainsi que certaines personnes qui concluent des contrats avec le gouvernement, le *Legislative Assembly Act* ne contenait aucune disposition empêchant les personnes coupables d'acte criminel de siéger à l'Assemblée. Par ailleurs, il n'existait aucun précédent législatif permettant d'empêcher M. Wilson de siéger. La seule occasion où des députés du Manitoba condamnés pour acte criminel s'étaient présentés à l'Assemblée remonte à l'époque de la grève générale de Winnipeg en 1919, alors que trois personnes avaient été élues à l'Assemblée pendant qu'elles purgeaient des sentences d'un an d'emprisonnement pour conspiration séditionnelle. Lors de la convocation de la Chambre en février 1921, l'Assemblée adopta une motion déclarant que si les députés incarcérés faisaient une demande de libération conditionnelle, le "... Gouverneur-général-en-conseil la leur accorderait afin que lesdits députés puissent siéger lors de la présente session..."³ Les députés obtinrent donc la permission de siéger pendant quelques semaines avant la fin de leur sentence. Les circonstances étaient cependant tout à fait différentes, puisque les députés avaient été

M. Gordon Mackintosh est greffier adjoint à l'Assemblée législative du Manitoba. Cette étude fut préparée, à l'origine, pour la réunion annuelle de l'association des greffiers-à-la-table qui s'est tenue à Ottawa du 9 au 12 août 1981.

élus alors qu'ils étaient en prison. Comme l'a fait récemment remarquer M. Charles Gordon, greffier de la Chambre des Communes britannique:

"Des députés élus pendant qu'ils purgent une période d'emprisonnement seraient plus justifiés de vouloir demeurer députés à l'Assemblée que des députés qui seraient envoyés en prison après leur élection. Dans ce dernier cas, on pourrait dire que les électeurs ont été trompés; ils ont élu une personne qui a par la suite trahi leur confiance. Dans le premier cas, on doit prendre pour acquis que les électeurs ont fait un choix en toute connaissance de cause."⁴

Des journalistes ont découvert l'amorce d'une solution possible à ce problème en attirant l'attention sur l'article 682 du *Code criminel*. Les paragraphes pertinents stipulent ce qui suit:

- (1) Tout emploi public, notamment une fonction relevant de la Couronne, devient vacant dès que son titulaire a été déclaré coupable d'un acte criminel et condamné en conséquence à un emprisonnement de plus de cinq ans.
- (2) Tant qu'elle n'a pas subi la peine qui lui est infligée ou la peine y substituée par une autorité compétente, ou qu'elle n'a pas reçu de Sa Majesté un pardon absolu, une personne visée par la paragraphe (1) est incapable d'occuper une fonction relevant de la Couronne ou un autre emploi public, ou d'être élue, de siéger ou de voter comme membre du Parlement du Canada ou d'une législature, ou d'exercer un droit de suffrage.
- (3) ...
- (4) L'annulation d'une condamnation par une autorité compétente fait disparaître l'incapacité imposée par le présent article."

Cet article trouve son origine dans la *Forfeiture Act* du Royaume-Uni de 1870 et est apparu pour la première fois dans un texte de loi canadienne dans le *Code criminel* de 1892. Le paragraphe 2 de cet article interdisait aux personnes condamnées à un emprisonnement de plus de cinq ans: "... d'être député au Parlement, d'exercer un droit de suffrage, ou d'exercer une fonction parlementaire ou municipale." Lors des modifications apportées en 1954 au *Code criminel*, le paragraphe a été modifié et il interdit dorénavant aux personnes condamnées à un emprisonnement de plus de cinq ans "... de siéger ou de voter comme membre du Parlement du Canada ou d'une législature." Il n'existe pas de documents permettant de clarifier l'intention qu'avait le Parlement lorsqu'il a adopté cette disposition, ni de jurisprudence sur l'interprétation de cet article, dans sa forme actuelle ou antérieure.

Le 4 décembre, le président Harry Graham envoya la lettre suivante à M. Wilson:

"Le procureur général m'a avisé que vous aviez été

récemment trouvé coupable d'un acte criminel en Cour du Banc de la Reine, et condamné à un emprisonnement de sept ans. Le légiste de l'assemblée m'a également donné un avis juridique d'où il ressort qu'en raison de votre condamnation, et en vertu de l'article 682 du Code criminel, vous ne pouvez actuellement siéger ou voter comme député de l'Assemblée législative. Cette incapacité disparaîtra si votre condamnation est annulée par une autorité compétente."

Des copies de cette lettre furent également envoyées à tous les fonctionnaires et à tous les députés de l'Assemblée.

Il faut souligner que l'on a commencé à se poser certaines questions quant à l'application du *Code criminel* dès la deuxième séance de la session, lorsque M. Sidney Green (Nouveau parti démocratique indépendant — Inkster) souleva une question de privilège et déclara que, puisque le président avait envoyé cette lettre à M. Wilson au nom des députés, il ne voulait pas que son silence puisse être interprété comme signifiant "... que le Gouvernement fédéral a le droit d'adopter des lois relatives aux personnes pouvant siéger à une Assemblée législative provinciale."

LE DÉBAT

Que ce soit par principe, ou pour obtenir son indemnité, M. Wilson se présenta à l'Assemblée, ce qui provoqua le rappel au règlement du 16 décembre. Etant donné que le *Legislative Assembly Act* ne contenait aucune disposition susceptible de s'appliquer à cette situation, il fallait trouver une autre solution. Par conséquent, l'Assemblée consacra plus de quatre heures à discuter de la façon dont on pourrait régler cette affaire, conformément à la pratique, à la procédure et à la loi.

Lorsque M. Enns souleva son rappel au règlement, le président admit qu'il s'agissait bien d'un rappel au règlement mais il ne traita pas du fond de la question, à savoir "la présence d'un étranger". Il choisit plutôt d'attirer l'attention des députés sur la règle 13 des *Rules, Orders and Forms of Proceedings of the Legislative Assembly of Manitoba* qui énonce que:

"Lorsqu'il se pose une question relative à la conduite d'un député, ou à son élection, ou à son droit de siéger, celui-ci pourra faire une déclaration et devra se retirer pendant que la question fera l'objet d'un débat."

Cependant, M. Enns préféra que la Chambre s'en remette aux paragraphes 108 à 110 du *Règlement annoté et Formulaire de la Chambre des Communes du Canada* de A. Beauchesne (5e édition)⁵, qui traite de l'expulsion

des étrangers des tribunes. Si l'on décidait que la question dont la Chambre était saisie avait trait à la conduite de M. Wilson, ou à son droit de siéger en vertu de la règle 13, il serait alors possible de tenir un débat ouvert à tous les députés. Selon la suggestion du ministre, le président pose alors la question suivante: "Invitera-t-on les étrangers à se retirer?"; cette question ne suscite aucun débat, mais peut faire l'objet d'un vote. Toutefois, comment pouvait-on qualifier M. Wilson d'étranger dans la tribune? ou même d'étranger, tout court. Selon les paragraphes 29 à 32 de *Beuschene* qui traitent des étrangers, cette expression signifie "le public". De nombreux députés ne se sont peut-être pas rendu compte que les paragraphes 108 à 110 cités par M. Enns traitaient des étrangers dans les tribunes. Certains ont néanmoins insisté que M. Wilson était un étranger. Face à ces opinions contradictoires, le président a résumé le problème de la façon suivante: "... une personne, député de cette Chambre, peut-elle être qualifiée de député qui a perdu son droit de siéger, ou peut-elle être qualifiée d'étranger dans cette Chambre?" Le président demanda l'avis de la Chambre plutôt que de rendre une décision.

A ce stade de la discussion, le débat s'est reporté sur l'application de l'article 682 du *Code criminel*. M. Green engagea la discussion par le commentaire suivant: "On se pose apparemment la question de savoir si une personne a le droit de siéger en vertu de certaines lois. A mon avis, Monsieur le Président, ni vous, ni aucun des membres de cette assemblée ne peuvent interpréter ces lois." M. Green soutint qu'il était nécessaire de présenter un bref de *quo warranto* à la Cour du Banc de la Reine si l'on voulait s'assurer de la validité de la loi. Ce genre de bref, dit-il, a pour but de contester le droit que possède une personne de détenir un emploi public. Le chef de l'opposition officielle, M. Howard Pawley (NPD — Selkirk) n'était pas d'accord; selon lui, il appartenait à la Chambre de se prononcer et M. Wilson pourrait ensuite tenter des procédures judiciaires, le cas échéant. Par conséquent, compte tenu de l'avis juridique mentionné dans la lettre adressée à M. Wilson par le président, le leader en Chambre, M. Mercier (PC-Osborne) proposa "qu'on ordonne à M. Wilson de se retirer de la Chambre."

Deux questions se sont alors posées. La proposition était-elle recevable et, dans l'affirmative, pouvait-elle faire l'objet d'un débat? M. Cherniack (NPD — St-Johns) a suggéré qu'on pourrait régler ce problème en le renvoyant au Comité permanent sur les privilèges et les élections; cette suggestion a été cependant ignorée. Selon M. Green, la proposition était irrecevable et il a déclaré ce qui suit:

"Je ne vois comment un député peut proposer qu'on interdise à quelqu'un de siéger à la Chambre. Les droits que possède le député de siéger à la Chambre sont établis par un bref électoral et, par la suite, on peut seulement se fonder sur des règles pour lui demander de quitter la Chambre. Si le président rend une décision que le député refuse d'observer, il peut être désigné par son nom. M. le Président, vous n'avez rendu aucune décision... La seule façon de refuser au député le droit de siéger en cette Chambre serait de procéder par bref de *quo warranto*."

Le premier ministre est alors intervenu dans le débat. Il a souligné que la Chambre ne pouvait rendre une décision juridique sur l'application de l'article 682 du *Code criminel*, comme l'avait dit M. Green, mais puisqu'il semblait à première vue que la loi s'appliquait, il appartenait au président de rendre une décision à l'effet que M. Wilson ne pouvait siéger ou voter à l'Assemblée, tout en restant député de Wolseley dans l'attente de l'issue de son appel. Selon le premier ministre, on devait considérer l'article 682 comme "la loi du pays", à moins que les tribunaux n'en décident autrement. Par contre, M. Green demanda au président de ne pas rendre de décision avant d'avoir reçu "... non pas un article tiré d'un code, mais un document judiciaire ayant plus de force et de poids que le bref et le rapport d'élection de M. Wilson...". Le président ne rendit pas la décision suggérée par le premier ministre, mais décida que la proposition était recevable. M. Green contesta cette ordonnance mais fut défait par 42 voix contre une.

Toutefois, il ne fut pas aussi simple de décider si la motion pouvait faire l'objet d'un débat. Le président demanda encore aux députés si l'on pouvait qualifier M. Wilson d'étranger, dans quel cas la motion ne pourrait faire l'objet d'un débat, ou si la règle 13 s'appliquait, la motion pouvant alors faire l'objet d'un débat. Il avança aussi que "... nos règles de procédure ont préséance sur *Beuschene* et, nous serions alors saisis d'une motion pouvant faire l'objet d'un débat."

Messieurs Mercier, Enns et Cherniack soutinrent tous que la règle 13 ne s'appliquait pas et que le problème n'était pas de savoir si M. Wilson avait le droit de continuer à siéger, ou si sa conduite laissait à désirer; le problème consistait à déterminer s'il avait encore la *capacité* de siéger ou de voter. Toutefois, M. Cherniack soutint que la motion pouvait faire l'objet d'un débat. M. Mercier ajouta qu'il s'agissait d'une question de privilège de la Chambre.

Le président décida ensuite que la motion ne pouvait faire l'objet d'un débat. Il attira l'attention des députés sur la règle 36 qui énumère les genres de motions pouvant faire l'objet d'un débat; la motion présentée à la

Chambre ne ressemblait à aucune d'entre elles. Cependant, M. Cherniack fit remarquer que "le fait de nier à un député le droit de débattre d'un sujet relatif aux affaires de la Chambre, au maintien de son autorité, à la nomination ou à la conduite de ses fonctionnaires, à la gestion de ses affaires, à la conduite de ses procédures, reviendrait à nier aux députés de cette Chambre le droit de débattre leurs propres problèmes, ainsi que l'ordre qui doit régner à la Chambre..."

Conscients du caractère sans précédent de la situation, plusieurs députés indiquèrent clairement qu'ils contesteraient la décision du président. M. Boyce (NPD — Winnipeg Centre) suggéra qu'on renonce alors unanimement à observer le règlement.

Le premier ministre et M. Mercier avancèrent que les députés de l'opposition devraient contester la décision s'ils n'en étaient pas satisfaits, indiquant par là que le gouvernement n'avait pas l'intention de débattre la question. Cependant, après plusieurs demandes de débat, le premier ministre suggéra que l'on repense plus attentivement à cette question durant la pause prévue pour le diner. Il déclara espérer "... que la Chambre s'entende sur la procédure à suivre en pareil cas." Le président accepta la suggestion.

Lorsque la Chambre se réunit de nouveau, M. Mercier se leva et déclara qu'en raison de l'importance de cette question et de l'absence de précédents, la motion devrait tout de même faire l'objet d'un débat. M. Green se leva pour faire un rappel au règlement et suggéra que la question soit placée sur le *Feuilleton* afin qu'on en discute après le débat sur le discours du trône parce qu'à son avis, ce dernier avait préséance sur toute autre question. M. Mercier répéta qu'il s'agissait à son avis d'une question de privilège et déclara qu'il s'attendait à ce que la question soit réglée dans les deux heures suivantes de toute façon. Le leader de l'opposition ajouta que "... de nombreux précédents nous indiquent que l'on devrait s'occuper des questions de privilège à la première occasion et le plus rapidement possible". M. Green sembla satisfait et la Chambre commença alors à débattre la motion.

M. Mercier commença par souligner qu'on ne connaissait pas de précédents pouvant s'appliquer à cette situation mais, "... que l'assemblée législative possède le pouvoir inhérent de traiter des motions de suspension ou d'expulsion d'un député en raison de sa conduite, et qu'il existe des précédents à cet égard..." M. Cherniack critiqua la formulation de la motion parce qu'elle n'en indiquait pas les motifs et qu'elle ne prévoyait pas de délais quant à son application. Il proposa donc un amendement qui modifierait la motion de la façon suivante:

"ATTENDU QUE le député de Wolseley a été déclaré coupable par un tribunal d'un acte criminel grave et condamné à une sentence de sept ans d'emprisonnement; et

ATTENDU QU'il en appellé de cette condamnation et que l'appel est toujours en suspens;

QU'IL SOIT RESOLU, que l'on ordonne audit député de Wolseley de se retirer de la Chambre, et qu'il reste suspendu jusqu'à ce qu'une Cour d'Appel ne l'acquitte de l'infraction."

M. Green fit alors le commentaire suivant: "... si nous voulons maintenant expulser M. Wilson en raison de sa déclaration de culpabilité, plutôt que déclarer qu'il est disqualifié en raison d'une loi parlementaire qui, à mon avis, ne s'applique pas, je dirais alors, M. le Président, que nous sommes passés d'une situation douteuse à une situation encore bien pire, les députés de cette Chambre votant afin d'expulser un de leur pairs."

Un autre problème se présenta alors. M. Wilson se leva et le président lui donna la parole. Toutefois, avant qu'il ait pu présenter quelque argument, le premier ministre souleva une question de règlement et fit le commentaire suivant:

"A mon avis, il n'existe aucune règle dans cette Chambre, ou dans tout Parlement du système parlementaire britannique, permettant à un député qui se trouve dans la situation du député de Wolseley de s'adresser à la Chambre. Il devrait, par simple décence, se retirer de la Chambre pendant que l'on discute de cette question... M. le Président, je vous demande de lui ordonner de se retirer de la Chambre durant le débat et le vote."

Le président se dit en désaccord avec le commentaire, déclarant que la règle 13 permettait à M. Wilson de prendre la parole. M. Cherniack ajouta également les propos suivants: "Je ne connais aucune règle, outre la propre conscience d'une personne, qui interdise à cette dernière de se défendre", le premier ministre répliquant alors: "... A mon avis, une règle de conscience oblige les parlementaires tout autant qu'une autre règle." Il cita de nouveau la disposition du *Code criminel* et dit alors au président: "Si vous me permettez, Monsieur, votre tâche consiste à faire observer la loi de ce pays." Conscient de la situation délicate, le président ajourna alors les travaux de la Chambre afin de consulter les légistes. A la reprise des travaux, M. Wilson ne se représenta pas, lui évitant ainsi de rendre une décision.

L'amendement proposé par M. Cherniack fut alors battu par 29 voix contre 18. M. Jorgenson (PC — Morris) proposa un autre amendement qui modifierait la motion afin qu'elle se lise comme suit: "Que l'on ordonne à M. Wilson de se retirer de la Chambre et de s'abstenir de s'y présenter jusqu'à ce qu'une autorité

compétente ait renversé sa condamnation.” M. Pawley se plaignit alors que les deux amendements proposés visaient en substance le même objectif et que la proposition de M. Cherniack avait été défaite simplement parce qu’elle n’avait pas été présentée par le gouvernement. M. Green donna ensuite l’avertissement suivant: “En vertu de cette motion, l’incapacité du député persistera même si la disposition du *Code criminel* est jugée *ultra vires*.” Il en conclut, “. . . Il ne s’agit pas d’une question de condamnation. Il ne s’agit pas d’une question de loi fédérale. Il s’agit de la personnalité même du député de Wolseley.” M. Mercier affirma cependant que la motion était valide en raison du pouvoir inhérent d’une législature. Le premier ministre résuma ensuite la position du gouvernement de la façon suivante:

“M. le Président, voici notre position: il existe, *prima facie*, une loi du Parlement du Canada qui, *prima facie*, a été abrogée en raison de la condamnation récente du député de Wolseley devant les tribunaux et il n’a pas droit, *prima facie*, à siéger à l’Assemblée en raison de l’existence de cette loi.

Nous disons en outre, bien que cela ne fasse pas partie de la motion mais que cela y soit contenu implicitement, que cette législature a le droit de décider à tout moment de la capacité des députés à siéger à l’Assemblée.”

Le premier ministre promit en outre que le gouvernement présenterait un projet de législation afin de compléter la disposition du *Code criminel* et s’assurerait que M. Wilson ne recevrait aucune indemnité “. . . du simple fait de sa présence physique à la législature, ou du fait qu’on lui ait brièvement donné la parole . . .” L’amendement fut adopté et la motion principale telle qu’amendée, fut adoptée par 47 voix contre une; seul M. Green vota contre l’expulsion.

COMMENTAIRES

La procédure utilisée pour expulser M. Wilson et les arguments juridiques utilisés au cours du débat suscitent certains commentaires. Il y a deux éléments importants en ce qui a trait à la procédure. Premièrement, lorsque la motion d’expulsion a été présentée, M. Mercier n’a pas expliqué qu’il s’agissait d’une question de privilège, bien qu’il ait dit plus tard que c’en était une. S’il ne s’agissait ni d’une motion relative à une question de privilège inscrite au feuillet, ni d’une question urgente d’intérêt public, ni d’une question présentée à l’unanimité de l’Assemblée, elle n’était pas recevable en vertu du règlement. C’est seulement parce que l’Assemblée a confirmé par 42 voix contre 1 que la motion était recevable, qu’on a jugé plus pratique de l’accepter comme une question de

privilège. Il faut souligner toutefois que plus tard durant la même session, une motion relative à une question de privilège présentée par un autre député fut déclarée irrecevable parce que le député ne l’avait pas présentée comme telle.⁶

Deuxièmement, il faut signaler la tentative d’empêcher M. Wilson de prendre la parole sous prétexte que cela serait incorrect et contraire à la pratique parlementaire. La seule référence à cette question se trouve dans *Erskine May’s Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament* (17th edition)⁷ qui précise: “L’usage veut que l’on ordonne à un député absent de se présenter à sa place avant de prononcer une ordonnance d’expulsion contre lui, afin de lui donner la possibilité de se justifier; mais lorsque la question de justification ne se pose pas, une telle ordonnance n’est pas nécessaire.” Bourinot ajoute dans le *Parliamentary Procedure and Practice*⁸ que “. . . les Parlements coloniaux ont exercé à maintes reprises . . .” leur pouvoir d’ordonner à un député de se présenter et que le Parlement fédéral lui-même s’en est servi lors de l’expulsion de Louis Riel en 1874, bien que celui-ci ait refusé d’obéir à l’ordre donné.

Etant donné que les tribunaux devaient trancher le cas de M. Wilson, il pourrait sembler inutile, sinon inopportun, de lui permettre de se justifier devant la législature. On pourrait donc dire que la solution proposée par le premier ministre était bien fondée si l’on s’en tient à *May*. En vertu du règlement cependant, si la motion d’expulsion constituait une question de privilège, tout député pouvait alors prendre la parole; et si la règle 13 s’appliquait, l’Assemblée devait permettre à M. Wilson de faire une déclaration. Le débat atteignit son point le plus délicat lorsque le président dut envisager la possibilité d’avoir à rendre une décision à l’effet que M. Wilson pouvait prendre la parole, à l’encontre de la volonté du gouvernement; le président a certainement été soulagé de constater l’absence de M. Wilson à la reprise des travaux. La tournure prise par les débats indique clairement qu’on a procédé à l’expulsion de façon très approximative et que le règlement n’a pas facilité la tâche de la législature.

Le premier ministre a fait un commentaire important au cours du débat sur “l’affaire Wilson”: “. . . nous n’avons pas l’intention de permettre qu’une dispute juridique quelconque vienne contrecarrer la volonté et la conscience du peuple manitobain.” L’expulsion de M. Wilson semble donc avoir eu une connotation politique autant que juridique, les députés sachant qu’il était rentable du point de vue politique d’expulser M. Wilson et de retenir ses émoluments. L’article 682 du *Code criminel* constituait à cette fin un

expédient pratique. Bien que la motion finale ne se soit pas appuyée explicitement sur cette disposition, elle a peut-être contribué à justifier l'expulsion de M. Wilson à titre de "règle de droit." On peut cependant s'interroger sur l'applicabilité de l'article 682 et ce, pour deux motifs. Comme le savaient les députés et les fonctionnaires de l'Assemblée, on aurait pu soutenir que cet article était *ultra vires* et débordait l'autorité législative du Parlement canadien. Cet article empiète possiblement sur la compétence provinciale dans la mesure où une loi fédérale s'immisce dans la conduite des affaires des assemblées législatives provinciales, contrairement aux dispositions de la constitution canadienne. Deuxièmement, on pourrait soutenir que l'article 682 ne s'applique pas aux députés d'une assemblée législative ou du Parlement. Le paragraphe 682(1) s'applique apparemment à "... tout emploi public, notamment une fonction relevant de la Couronne..." Pouvait-on qualifier un siège à l'Assemblée de "fonction relevant de la Couronne"? Il existe une longue jurisprudence à l'effet que les députés ont un "siège" mais ne détiennent pas un "poste", bien qu'ils puissent être nommés à un poste quelconque au sein de l'organisme (*Tolfree v. Clark et al* (1943) O.R. 501). Une personne doit répondre aux exigences du paragraphe 682(1) pour que le paragraphe (2) puisse s'appliquer, bien qu'on essaie dans ce dernier paragraphe d'empêcher une personne "... d'être élue, de siéger ou de voter comme membre... d'une législature..."

Néanmoins, l'argument du premier ministre à l'effet que l'article 682 devait régir la procédure d'expulsion, argument repris par le président dans sa décision, avait une certaine valeur. On pourrait considérer *prima facie*, qu'une interprétation large de l'article 682 permettrait d'appliquer cette disposition à la situation. C'est d'ailleurs le motif des divergences d'opinion entre le premier ministre et M. Green. La distinction importante réside ici dans l'utilisation de l'expression "*prima facie*". En outre, étant donné que le président doit "... s'assurer du bon ordre, du décorum et... trancher toutes les questions relatives à la recevabilité d'une question ou d'une proposition...", il pourrait avoir le droit, ou être tenu de faire observer l'article 682. On pourrait après tout soutenir que certaines personnes (par exemple, les agents de police et les personnes responsables de l'observation des droits de la personne) imposent quotidiennement des obligations à d'autres personnes en vertu de lois qui s'appliquent, *prima facie*, sans intervention des tribunaux. L'argument de M. Green, à l'effet que l'article 682 du *Code criminel* aurait dû être contesté devant les tribunaux par bref de *quo warranto*, ne tient pas. La jurisprudence confirme en effet que les tribunaux n'ont

pas la compétence pour déterminer si un député peut siéger à une assemblée législative.⁹

Plus le débat avançait, moins on semblait vouloir s'en remettre à l'article 682 du *Code criminel* pour justifier l'expulsion de M. Wilson, peut-être en raison de doutes croissants quant à l'application du *Code*, ou des avertissements de M. Green. Par ailleurs, les députés semblaient se rendre mieux compte de la portée des pouvoirs inhérents de la législature d'expulser un député. En fait, il n'était pas nécessaire d'utiliser l'article 682 pour expulser M. Wilson. Bien que cela soit arrivé rarement, les législateurs ont parfois expulsé des députés, non en raison d'une incapacité juridique, mais parce qu'on estimait qu'ils ne pouvaient remplir leurs fonctions parlementaires ou parce qu'ils avaient dérogé à la dignité de l'institution. Bourinot soutient que "ce pouvoir est absolument nécessaire à la préservation de la dignité et de l'utilité d'une institution."¹⁰ Les députés expulsés avaient généralement été trouvés coupables d'actes criminels; ils avaient cependant été expulsés parce que leurs conduites étaient considérées comme "corrompues, scandaleuses et susceptibles d'attirer le discrédit sur l'Assemblée",¹¹ en raison d'une "partisanerie extrême"¹² et, à la Chambre des Communes britanniques, en raison d'une "... conduite déplacée pour un officier et un gentilhomme"¹³. On pourrait assimiler ce pouvoir aux pouvoirs d'auto-discipline conférés à certains organismes professionnels. Erskine May fait toutefois le commentaire suivant: "Le but d'une expulsion ne consiste pas tant à discipliner un député qu'à remédier à une situation, non à punir des députés mais à permettre à la Chambre d'en expulser les personnes qui ne sont pas dignes d'y siéger."¹⁴

Tout comme les autres pouvoirs législatifs, le pouvoir législatif d'expulsion n'est apparemment pas sujet au contrôle judiciaire, les seuls mécanismes de contrôle sur les décisions de la législature étant les dispositions constitutionnelles et les considérations politiques. À l'heure actuelle, la constitution canadienne ne contient pas de disposition relative aux droits des députés de siéger à l'assemblée. Il faut remarquer cependant que l'article 3 du projet de Charte des droits et libertés devant être incluse dans une nouvelle constitution prévoit ce qui suit:

"Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales."¹⁵

L'article 1 de la Charte prévoit que ces droits "... ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique."

Dans les cas litigieux, les tribunaux auront donc le pouvoir de rendre une décision en déterminant ce qui est "raisonnable". A l'heure actuelle cependant, seules les considérations politiques peuvent intervenir dans les actes des assemblées législatives canadiennes. Dans l'affaire Wilson, les députés ont estimé que le public voulait que M. Wilson soit expulsé et que sa paie soit retenue. Ils semblaient avoir raison en ce sens, à l'exception d'un éditorial paru le 18 décembre 1980 dans le *Winnipeg Free Press*:

"(Les législateurs) ont appuyé une résolution expulsant M. Wilson de la législature, législation qui était basée

députés avaient été expulsés pour "libelle séditieux", "inconduite" ou "libelle grossier, scandaleux et malveillant, faits dans l'intention de discréditer la Chambre...". Ces députés avaient été réélus, mais expulsés de nouveau, ce qui semblait de toute évidence contraire aux désirs des électeurs. La résolution britannique fut par la suite retirée des *Journaux* parce qu'elle "contrevenait aux droits des électeurs de ce royaume." L'une des résolutions canadiennes fut également retirée des *Journaux* par la suite.¹⁶

La pratique parlementaire établie par la jurisprudence essaie de prévoir des procédures et des paramètres



sur le seul "principe" voulant que la législature peut faire tout ce qu'elle veut, et même les choses les plus absurdes.

Cette résolution entraînera deux résultats. La prochaine fois que la législature voudra expulser un de ses membres, pour une mauvaise raison ou sans raison aucune, cela lui sera plus facile; et les électeurs de Wolseley ne seront pas représentés à la Chambre pendant un bon moment."

Il est arrivé toutefois que la volonté des électeurs ait été contrecarrée. Deux affaires canadiennes survenues en 1829 et 1831 et une affaire britannique survenue en 1764 constituent, à cet égard, des précédents malheureux. Des

en ce qui concerne les expulsions législatives. Par exemple, on doit porter une accusation précise contre un député; l'expulsion ne devrait pas empêcher un député de se présenter de nouveau devant l'électorat et d'être réélu; le jugement constatant la condamnation pénale du député devrait être présenté à la Chambre avant que celui-ci soit expulsé; et, comme on l'a déjà fait remarquer, le député devrait être en Chambre pour faire une déclaration lorsqu'il peut être appelé à se justifier. Là encore, cette pratique ne peut servir que de guide dans les cas d'expulsion puisque les législatures peuvent agir à leur guise.

Quatre juridictions canadiennes (Ottawa, la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec) ont adopté une législation particulière prévoyant l'expulsion des députés reconnus coupables d'un acte criminel. L'article 682 du *Code criminel* semblerait s'appliquer au gouvernement fédéral, sous la réserve déjà exprimée que cet article pourrait ne pas avoir d'effet sur la tenue d'un "siège".

L'article 54 de la *Constitution Act* de la Colombie-Britannique prévoit ce qui suit: "Si un député de l'Assemblée législative... est trouvé coupable de trahison, de félonie ou de tout crime infamant... son élection est annulée et le siège de ce député devient vacant. Un nouveau bref d'élection sera émis dans les six mois suivant le moment où le siège du député devient vacant."

Si la législature veut un jour faire observer cette disposition, il faut bien reconnaître que l'expression "crime infamant" ouvre la porte à de nombreuses interprétations. Le *Black's Law Dictionary* (5^e éd.)¹⁷ déclare que l'expression "infamant" "...servait à qualifier certains crimes en *common law*... en partant du principe qu'une personne ne commettrait pas un crime aussi odieux, à moins d'être dépravée au point qu'on ne puisse lui faire confiance. Ces crimes sont la trahison, la félonie et les *crimen falsi*." Si l'on s'en tient aux interprétations de l'expression "infamant" telle qu'on la retrouve dans le cinquième amendement de la Constitution des Etats-Unis, "un crime infamant est un crime punissable d'emprisonnement dans une prison ou un pénitencier, avec ou sans travaux forcés." Les lois prévoyant l'auto-réglementation des professions de médecin et de dentiste contiennent parfois une disposition permettant à l'organisme responsable de prendre des mesures disciplinaires contre les personnes coupables de "conduite infamante". On trouve d'autres commentaires à cet égard dans *Halsbury's Laws*¹⁸: "La question n'est pas de savoir s'il s'agissait d'une action infamante de la part d'une personne quelconque, mais s'il s'agissait d'un acte infamant de la part d'un médecin". En raison de la rareté des précédents, la loi de la Colombie-Britannique se prête à toute interprétation.

A la suite de "l'affaire Wilson", l'Assemblée législative du Manitoba a modifié la *Legislative Assembly Act* en y apportant des amendements rétroactifs visant spécifiquement ce genre de situation. L'article 19.1 stipule en partie ce qui suit:

- 1) ... tout député déclaré coupable d'un acte criminel et condamné en conséquence à un emprisonnement de cinq ans ou plus ne peut siéger ou voter comme député, et

- a) si, au terme du délai prévu pour interjeter appel de la condamnation, ou de toute décision d'un tribunal confirmant cette condamnation en appel, le député n'a pas entamé de procédures d'appel de la condamnation ou de la décision, selon le cas; ou

- b) si un tribunal de dernière instance maintient la condamnation, après que le député en ait appelé de la condamnation, ou de la décision confirmant celle-ci,

le député n'est plus habilité à siéger et son siège devient vacant.

- 2) Un député auquel s'applique le paragraphe (1) ne reçoit aucune indemnité ou allocation en vertu de la présente Loi pour la période pendant laquelle il ne peut siéger ou voter comme député.
- 3) Lorsque le tribunal compétent renverse une condamnation mentionnée au paragraphe (1), ou réduit la sentence à une période d'emprisonnement inférieure à cinq ans, le député peut alors de nouveau siéger ou voter comme député et percevoir ses indemnités et allocations.
- 4) Lorsque le tribunal compétent renverse une condamnation mentionnée au paragraphe (1), l'Assemblée peut adopter une résolution autorisant à payer, en tout ou en partie, au député en question les indemnités ou allocations qui ne lui ont pas été versées, conformément au paragraphe (2).

L'article 16 de la *Loi de la législature* du Québec énonce que "toute personne trouvée coupable de trahison ou d'un acte criminel punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus ne peut... c) être élue membre de ladite Assemblée nationale, ni y occuper un siège." La loi se poursuit en ces termes:

"Chacune de ces inhabilités ou incapacités légales est absolue et d'ordre public et subsiste pour la vie, dans le cas d'une personne trouvée coupable de trahison, et durant cinq années après le terme d'emprisonnement fixé par la sentence, dans le cas d'une personne trouvée coupable de tout autre acte criminel; toutefois, si, dans ce dernier cas, il y a eu condamnation à une amende seulement ou si la sentence est suspendue, ces inhabilités ou incapacités légales subsistent durant cinq années à compter de la date de cette condamnation ou de cette suspension de sentence."

La législation mentionnée ci-dessus serait bienvenue pour plusieurs motifs. Tout d'abord, on peut soutenir qu'il est préférable d'être gouverné par les lois et non par les hommes et, comme on s'en est sans doute rendu compte durant l'expulsion de M. Wilson, il est préférable qu'une législature s'en remette à un texte de loi dans ce genre de situation. On trouve la remarque suivante dans *Halsbury's Laws*: "La Chambre est... tenue de prendre avis de toute incapacité légale touchant ses

députés et d'émettre des brefs d'élection lorsque les membres ne peuvent plus siéger.¹⁹ Cependant la Chambre peut s'estimer *partiellement* liée par ces lois, puisque les assemblées législatives peuvent contrevenir à leur propre législation si les tribunaux n'ont pas à intervenir. Une loi traduisant la volonté publique constitue certainement un guide plus strict que le simple bon vouloir de l'assemblée. En outre, on aurait pu éviter tous les pièges de procédure rencontrés durant l'expulsion de M. Wilson si la *Legislative Assembly Act* avait prévu la possibilité d'une telle expulsion; le président aurait alors simplement rendu une ordonnance d'expulsion sans autre complication.

Il existe dans plusieurs provinces des dispositions législatives dont l'application n'est pas aussi spécifique que celle qui a été soulignée plus tôt, mais qui pourrait

servir de guide dans les cas d'expulsion. Le *Legislative Assembly Act* de Saskatchewan et celui du Nouveau-Brunswick stipulent qu'une personne qui est disqualifiée "... en vertu de cette loi ou de toute autre loi," ne peut siéger ou voter à l'assemblée législative. Le *Legislative Assembly Act* de l'Alberta reconnaît la disqualification "... en vertu de toute autre loi...". L'expression "toute autre loi" ou "loi" pourrait-elle être interprétée de façon à inclure la législation fédérale? En prenant pour acquis que l'article 682 du *Code criminel* s'applique effectivement aux législateurs, ces dispositions pourraient rendre cet article applicable aux législatures, ce qui pourrait alors éliminer l'argument constitutionnel. Le *Legislative Assembly Act* de l'Alberta et celui de l'Ontario, présentent simplement "... le droit de l'Assemblée législative d'expulser un membre conformément à la pratique parlementaire ou autrement."

NOTES

1. *Winnipeg Sun*, 24 novembre 1980.
2. *Winnipeg Free Press*, 5 décembre 1980.
3. Manitoba, *Journals of the Legislative Assembly*, 18 février 1921, p. 40.
4. Charles Gordon, *Newsletter to Commonwealth Clerks*, mai 1981, p. 10.
5. Toronto, Carswell, 1978, p. 36.
6. Manitoba, *Votes and Proceedings*, 13 avril 1981.
7. Toronto, Butterworths, 1964, p. 106.
8. Toronto, Canada Law Book Co., 1916, p. 65.
9. Ce principe a été clairement établi depuis le dix-huitième siècle. En 1797, un juge britannique a dit ce qui suit: "... Ce tribunal serait très présomptueux de s'immiscer dans des élections législatives avant que la question n'ait été tranchée au Parlement." (3 *Levinz's Reports* (1797) p. 30). Dans l'affaire *Lamb v. McLeod* (No.), (1832) 1 W.W.R. 206 (C.A. de la Saskatchewan), le juge Turgeon de la Cour d'Appel a fait les commentaires suivants à la page 208: "L'Assemblée est maître de ses propres prérogatives et privilèges; les tribunaux ne peuvent trancher les questions relatives aux députés qui y siègent, sauf dans les cas où la loi leur a donné un rôle spécifique à cet égard..." Dans l'affaire *Tolfree v. Clark et al* (1943) O.R. 501, (1943) 3 D.L.R. 684, la Cour Suprême a refusé d'accorder sa permission d'appeler (1944) R.C.S. 69, (1944) 1 D.L.R. 495; le juge Laidlaw a dit ce qui suit à la page 698: "La législature a abandonné une partie de sa compétence en adoptant des lois relatives aux élections contestées. On doit interpréter ces lois de façon stricte et littérale; elles n'enlèvent pas à l'Assemblée législative tous les pouvoirs de traiter des questions relatives à l'élection des députés." Ce principe a été dernièrement confirmé dans l'affaire *Wallace v. A.G. of B.C.* (1978) 1 W.W.R. 411 (C.S. de la Colombie-Britannique). De la même façon, malgré des jugements relatifs à des élus municipaux, comme dans l'affaire *R.v. Brown* (1923) 1 W.W.R. 1337; confirmé par la Cour d'Appel (1923) 2 W.W.R. 511, 33 Man. R. 184, où le juge Dysart a dit ce qui suit: "... lorsqu'une personne élue à un poste en est disqualifiée, son droit d'occuper le poste peut être contesté au moyen d'un bref de *quo warranto*...", il a été décidé qu'on ne peut utiliser un bref de *quo*

warranto pour contester le droit d'un député à siéger dans une législature. En vertu du paragraphe 96(1) de la *Queen's Bench Act* (R.S.M., c. 52) du Manitoba, le bref de *quo warranto* doit être utilisé au cours de "... procédures intentées contre une personne qui usurpe un poste ou une franchise, ou prétend y avoir droit, ou qui est ainsi accusée...". Comme on l'a déjà souligné, les tribunaux ont établi qu'un "siège" à la législature ne constitue pas un "poste". (*Tolfree v. Clark et al, supra*). Au cours de procédures en *quo warranto* intentées contre un membre de l'Assemblée législative du Manitoba en 1964, (*R. ex rel. Stubbs v. Steinkopf*) (1964) 49 W.W.R. 759) le juge Bastin a fait les commentaires suivants en rejetant la requête: "Les dispositions des diverses lois sont si claires, et les principes de droit que j'ai mentionnés sont si connus que j'éprouve une certaine difficulté à comprendre comment le procureur chevronné qui a intenté ces procédures, où le plaignant lui-même qui est au Barreau depuis de nombreuses années, n'ont pas réalisé que ce tribunal n'avait pas le pouvoir d'accorder le recours demandé et que la requête était donc mal fondée." Compte tenu de ces commentaires, il semblerait que le seul moyen de contester la validité de l'article 682 du *Code criminel*, consisterait à présenter une demande de jugement déclaratoire.

10. Toronto, Canada Law Book Co., 1916, p. 64.
11. *Beauschene*, citation 37, p. 16.
12. Bourinot, p. 66.
13. *May*, p. 105.
14. *Ibid.*
15. Canada, Chambre des Communes, *Procès-Verbaux*, 23 avril 1981, p. 1743.
16. Bourinot, p. 67-8.
17. St. Paul, West Publishing Co., 1979, p. 335.
18. 3e édition, vol. 26, p. 4.
19. 3e édition, vol. 28, p. 342.