

DÉCISION DU PRÉSIDENT

QUESTION DE PRIVILÈGE

ÉVÉNEMENTS AYANT EU LIEU AVANT L'INTRODUCTION DU PROJET DE LOI S-7

Honorables sénateurs,

À la fin de l'ordre du jour le 2 juin, le leader adjoint de l'opposition, le sénateur Tardif, a soulevé une question de privilège concernant le projet de loi S-7, *Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (limitation de la durée du mandat des sénateurs)*. Elle a expliqué que, le 27 mai, le ministre d'État (Réforme démocratique) avait diffusé un avis aux médias concernant ce projet de loi tandis qu'il n'avait pas encore été introduit au Sénat. Le lendemain matin, une annonce était faite au sujet du projet de loi, et le ministre diffusait un communiqué en résumant la teneur. Tout cela, avant que le projet de loi soit introduit au Sénat. Selon le sénateur Tardif, les médias ont donc eu accès à des renseignements sur le projet de loi avant que le Sénat en soit saisi.

Le sénateur Tardif estimait que cette façon de faire allait à l'encontre de la politique du gouvernement énoncée dans le guide *Lois et règlements : l'essentiel*. À sa connaissance, aucune séance d'information n'avait été offerte aux sénateurs, du moins aux sénateurs de l'opposition, même si le guide indique que des séances d'information doivent être tenues à l'intention de tous les partis si une séance d'information est offerte aux médias avant l'introduction d'un projet de loi. S'adressant aux sénateurs, elle a déclaré que la conférence de presse a violé « notre droit, en tant que parlementaires, à être les premiers à prendre connaissance des détails d'une mesure législative présentée au Parlement ». Elle a ajouté que, « si les détails de ce projet de loi ont été communiqués à certains d'entre nous dans le cadre de réunions privées avant qu'il ne soit présenté au Parlement, cela aggrave l'outrage au Sénat ».

Le leader adjoint du gouvernement, le sénateur Comeau, ne partageait pas cet avis, estimant que le projet de loi S-7 ne propose pas d'éléments nouveaux; qu'en fait, il est semblable à des projets de loi introduits au cours de sessions antérieures. La politique du gouvernement voulant que les sénateurs aient des mandats fixes est connue depuis un certain temps, et la possibilité d'adopter une mesure législative limitant officiellement la durée du mandat de certains sénateurs déjà en poste a également fait l'objet de nombreuses discussions.

Le sénateur Fraser a ensuite attiré l'attention des sénateurs sur deux cas survenus à la Chambre des communes en 2001. Dans son 14^e rapport, publié en mars 2001, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre écrivait que la Chambre devrait avoir la prééminence en matière législative et « le droit [...] à être informée en premier ». Selon le comité, le fait de fournir de l'information aux médias avant

l'introduction d'un projet de loi mais non aux parlementaires les « désavantage [...] et constitue une entrave à l'exercice de leurs fonctions parlementaires ».

Honorables sénateurs, le rôle du Président à cette étape préliminaire consiste à déterminer s'il y a matière à question de privilège. L'article 43(1) du Règlement énonce certains critères à prendre en considération. La question « doit notamment :

- a) être soulevée à la première occasion;
- b) toucher directement aux privilèges du Sénat, d'un de ses comités ou d'un sénateur;
- c) réclamer un correctif que le Sénat a le pouvoir d'apporter, en l'absence de tout autre processus parlementaire raisonnable; et
- d) viser à corriger une infraction grave et sérieuse. »

De toute évidence, le sénateur Tardif a soulevé la question à la première occasion. Le projet de loi S-7 a été introduit au Sénat le 28 mai, et le sénateur Tardif a dû vérifier dans quelle mesure les renseignements divulgués correspondaient à la teneur du projet de loi. Elle s'est aussi dite prête à proposer une motion s'il est établi que la question de privilège est fondée, ce qui répond au troisième critère.

Il convient peut-être d'examiner ensemble les deuxième et quatrième critères. La préoccupation première semble être que les événements ayant précédé l'introduction du projet de loi S-7 étaient une forme d'outrage, ce qui tend à miner ou à affaiblir le respect à l'égard du Sénat en tant qu'organe législatif. Voici ce qu'on peut lire à propos de l'outrage, à la page 52 du Marleau et Montpetit : « Par ailleurs, même si elle ne porte atteinte à aucun privilège particulier, toute conduite qui cause préjudice à l'autorité ou à la dignité de la Chambre est considérée comme un outrage au Parlement. L'outrage peut être un acte ou une omission. Il n'est pas nécessaire de faire réellement obstacle au travail de la Chambre ou d'un [sénateur]; la tendance à produire un tel résultat suffit ».

Or, dans le cas présent, rien n'a réellement entravé les travaux du Sénat, et les événements survenus avant l'introduction du projet de loi n'ont pas tendu à produire un tel résultat. L'avis aux médias et le communiqué n'ont pas nui au rôle du Sénat et ne l'ont pas diminué non plus. Autrement dit, les sénateurs pourront débattre pleinement le projet de loi S-7. Ils pourront l'étudier en détail en comité. Ils pourront proposer des amendements et en discuter. Cette chambre pourra accepter le projet de loi ou le rejeter. Rien, dans l'avis aux médias ou le communiqué, n'a affecté de quelque manière que ce soit ces droits fondamentaux et ces fonctions du Sénat. Cette chambre conservera toute latitude pour son examen du projet de loi S-7.

Au moment d'étudier cette question de privilège, il faut tenir compte de la distinction entre les étapes qui précèdent l'introduction du projet de loi au Parlement et celles qui suivent l'introduction. Le Sénat prend formellement connaissance du projet de loi seulement après qu'un sénateur l'a introduit, au nom du gouvernement ou non, ce qui mène à la première lecture et à l'impression du projet de loi. Jusqu'au moment de son

introduction, le projet de loi n'existe pas, sur le plan parlementaire. Il appartient à son parrain, qu'il s'agisse du gouvernement ou d'un sénateur à titre individuel, et celui-ci dispose de toute latitude à son égard.

L'intention d'introduire un projet de loi peut être annoncée de diverses manières, dans le discours du Trône, par exemple. Il arrive souvent que le gouvernement et les parlementaires à titre individuel tiennent de vastes consultations avant d'introduire des projets de loi au Parlement. Il arrive parfois que des conférences de presse soient tenues ou que des communiqués soient émis avant l'introduction de ces projets de loi. Ces pratiques respectent les principes d'ouverture et de liberté d'expression qui sont si importants dans notre société. Cette chambre doit faire preuve de la plus grande prudence afin de ne pas freiner ou entraver ces activités précédant l'introduction au Parlement qui sont des plus utiles, voire essentielles.

Il est vrai que le 14^e rapport du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre, cité par le sénateur Fraser, souligne qu'à la Chambre des communes, il peut être question d'outrage lorsqu'il y a divulgation de la teneur d'un projet de loi. Mais il faut ici préciser que cette possibilité se pose seulement quand la Chambre des communes a reçu avis officiellement du fait que le projet de loi sera introduit. Cet avis marque le moment où le projet de loi commence à exister, sur le plan parlementaire. Le rapport reconnaît qu'il peut y avoir, avant que l'avis soit donné, des consultations et des discussions sur la teneur du projet de loi éventuel.

Honorables sénateurs, au Sénat, cependant, le moment où un projet de loi commence à exister est différent. Contrairement à la Chambre des communes, aucun avis ne doit être donné avant la première lecture au Sénat. Donc, nous n'avons nullement connaissance d'un projet de loi avant la première lecture. Au Sénat, les projets de loi sont simplement introduits durant les affaires courantes, sans avis. Le Sénat n'a pas choisi de créer une étape intermédiaire durant laquelle nous sommes informés de l'existence d'un projet de loi sans avoir accès à son contenu. Si le Sénat voulait contrôler les activités liées à un projet de loi éventuel, mais qui n'a pas encore été introduit, il aurait à déterminer ce qui peut arriver durant les étapes précédant l'introduction du projet de loi et à établir qui peut prendre la parole à ce sujet, à qui cette personne peut s'adresser et dans quelles circonstances.

Honorables sénateurs, il peut être utile d'examiner ce qui se fait ailleurs dans les cas des outrages abusifs, c'est-à-dire des paroles ou des actions irrespectueuses envers une chambre du Parlement. Voici ce qu'on pouvait lire à ce sujet au paragraphe 269 du rapport de 1999 du Comité mixte du privilège parlementaire du Royaume-Uni :

En pratique, les lords ont cessé depuis longtemps de prendre avis d'un outrage abusif, et la décision prise par les Communes en 1978 d'exiger la preuve d'une ingérence importante avant de considérer une question comme un outrage en a considérablement diminué la portée. Il convient peut-être de noter que le comité mixte australien a indiqué, en 1984, que les allégations d'outrage à cet égard devraient être abandonnées et que les

articles 4 et 6 de la Loi de 1987 sur les privilèges parlementaires de l'Australie ont aboli l'outrage abusif.

Ces chambres ne se préoccupent pas exagérément des outrages abusifs. Pour que ces chambres prennent note de ces plaintes, il faut prouver que l'outrage abusif a porté atteinte de manière importante aux travaux parlementaires.

Il est également intéressant de noter qu'en Australie, le gouvernement peut décider de publier un avant-projet de loi et une note explicative avant l'introduction du projet de loi au Parlement.

Bien entendu, rien de ce qui précède ne touche de quelque manière que ce soit les rapports des comités. Les comités, entités créées par le Sénat dont les travaux sont autorisés par cette institution, peuvent seulement faire rapport au Sénat comme tel. Il en va autrement quand il est question des projets de loi du Sénat, émanant du gouvernement ou de sénateurs à titre individuel. Je rappelle que, tant qu'un projet de loi n'a pas été introduit, le Sénat n'en a nullement connaissance. Après son introduction ici, le projet de loi devient public.

Certains sénateurs ne sont peut-être pas d'accord avec la façon dont l'information a été divulguée avant l'introduction du projet de loi S-7. Il faut également reconnaître que cette façon de faire ne semble pas conforme aux lignes directrices du gouvernement. Ce sont toutefois des lignes directrices du gouvernement, et non du Parlement. À mon jugement, ni le deuxième ni le quatrième critère de l'article 43(1) du Règlement n'ont été satisfaits. Il n'y a pas eu ingérence importante dans les travaux du Sénat ni dans sa situation en tant que chambre du Parlement. Par conséquent, il n'y a pas matière à question de privilège.