

le jeudi 3 avril 2003

13 heures

Prière.

Le président de Chambre, à titre de président du Comité d'administration de l'Assemblée législative, présente le premier rapport du comité pour la session, ainsi qu'il suit :

le 3 avril 2003

Assemblée législative du Nouveau-Brunswick

Mesdames et Messieurs les députés,

J'ai le plaisir de présenter le premier rapport du Comité d'administration de l'Assemblée législative, qui recommande l'adoption d'un code de déontologie et d'exercice du mandat parlementaire pour les députés provinciaux du Nouveau-Brunswick.

Je remercie les membres du comité de leur apport et, en leur nom, j'exprime la gratitude du comité au personnel de l'Assemblée législative qui a aidé le comité à mener ses travaux.

Veillez agréer, Mesdames et Messieurs les députés, l'assurance de ma considération distinguée.

Le président du comité,
(signature)
L'hon. Bev Harrison,
député de Hampton-Belleisle

Il est ordonné que le rapport soit reçu.

Voici le texte intégral du rapport du comité :

le 3 avril 2003

Introduction

Le 7 juin 2002, au cours de la quatrième session de la 54^e législature, l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick adopte la résolution suivante, proposée par l'hon. M. Lord, premier ministre, appuyé par l'hon. M. Green :

attendu que les députés de l'Assemblée législative sont les représentantes et représentants élus des gens du Nouveau-Brunswick;

attendu qu'il est important que le grand public comprenne bien les fonctions et responsabilités des députés provinciaux;

attendu que l'efficacité des députés provinciaux et leur reddition de comptes aux gens du Nouveau-Brunswick pourraient être améliorées si l'Assemblée législative formulait un énoncé officiel des principales fonctions et responsabilités de ces députés;

qu'il soit à ces causes résolu que le Comité d'administration de l'Assemblée législative envisage l'opportunité de déposer une loi sur la responsabilité des députés, un code de déontologie des députés ou d'autres lignes directrices semblables afin d'aider les députés provinciaux dans l'exécution de leur mandat et de mieux informer les gens du Nouveau-Brunswick des fonctions et responsabilités de ces députés.

La résolution précitée de l'Assemblée législative constitue l'ordre de renvoi sur lequel repose le premier rapport du Comité d'administration de l'Assemblée législative pour la cinquième session de la 54^e législature.

En vertu du paragraphe 9(3) de la *Loi sur l'Assemblée législative*, le comité est autorisé à siéger nonobstant l'ajournement ou la prorogation d'une session. Le comité entreprend le 20 août 2002 l'étude de son ordre de renvoi. Des réunions additionnelles ont lieu les 26 septembre, 8 novembre et 6 décembre 2002 et le 27 mars 2003.

Dans le cadre de ses délibérations, le comité étudie deux rapports précédemment présentés à la Chambre au sujet de la législation sur les conflits d'intérêts, mène des recherches approfondies et consulte un certain nombre d'autorités parlementaires. Le comité examine aussi les codes de déontologie d'autres autorités législatives, notamment de la Saskatchewan, des Territoires du Nord-Ouest, du Nunavut, du Royaume-Uni et de l'Écosse.

En outre, le comité étudie le document intitulé *Working Paper on an MLA Responsibility Act : Office of Government House Leader : June 2002*, que l'hon. Brad Green lui communique. Sur le fondement de sa recherche documentaire et des consultations, et pour l'exécution de son mandat, le comité cerne quatre questions principales :

- 1) l'opportunité d'établir un énoncé officiel sur les fonctions et responsabilités des députés provinciaux du Nouveau-Brunswick;
- 2) l'opportunité d'énoncer, sous forme de loi, les fonctions et responsabilités des députés provinciaux;
- 3) un autre moyen d'adopter un énoncé officiel sur les fonctions et responsabilités des députés provinciaux;
- 4) la teneur d'un code de déontologie ou d'un énoncé sur les fonctions et responsabilités des députés provinciaux.

Les observations qui suivent portent sur les vues et les préoccupations du comité relativement aux questions soulevées par son ordre de renvoi et sur les résultats de la recherche et des consultations et comprennent les recommandations du comité.

1. **Opportunité d'établir un énoncé officiel sur les fonctions et responsabilités des députés provinciaux du Nouveau-Brunswick**

L'une des premières questions que le comité aborde est de savoir s'il est nécessaire d'établir un énoncé officiel sur les fonctions et responsabilités des députés provinciaux du Nouveau-Brunswick.

Comme il est largement reconnu, le régime parlementaire repose en grande partie sur des règles de droit non écrites ainsi que sur des conventions constitutionnelles et des principes bien établis et bien compris. À cet égard, le premier paragraphe de l'introduction de la 22^e édition de *Parliamentary Practice*, d'Erskine May (traité qui fait autorité au Royaume-Uni et au Canada), déclare ce qui suit :

Le droit, les privilèges, les délibérations et les usages du Parlement dans un pays ayant une longue histoire et une constitution non écrite se révèlent surtout à l'étude de ses usages et non à celle de textes fondamentaux et des arrêts d'une Cour suprême. Le droit parlementaire comprend les aspects de l'activité parlementaire qui, pour être efficaces, doivent être reconnus par les tribunaux, et ce droit, bien que non écrit, n'est modifiable que par loi. Cependant, la procédure et les usages parlementaires découlent en majeure partie du droit reconnu qu'a chaque Chambre de régir ses propres délibérations. [Traduction.]

Les représentantes et représentants élus sont une partie reconnue et intégrante de notre régime parlementaire. Est-il donc nécessaire de légiférer sur certains aspects du régime parlementaire qui sont bien établis et généralement bien compris par le public, à savoir les fonctions et responsabilités des élus?

Certaines personnes peuvent estimer qu'il devrait être davantage question des fonctions des députés provinciaux dans la *Loi constitutionnelle* et dans la *Loi sur l'Assemblée législative* et que ces lois devraient être modifiées en conséquence. La manière dont ces lois devraient être modifiées et dans quelle mesure est matière à discussion. Le Nouveau-Brunswick a une glorieuse tradition démocratique. On n'a qu'à songer à l'histoire parlementaire récente, qui a vu un seul parti remporter tous les sièges à l'Assemblée législative. Il n'y avait pas d'opposition officielle pour demander des comptes au gouvernement d'alors. Des mesures extraordinaires ont été adoptées pour que les partis minoritaires, non représentés, puissent participer aux affaires parlementaires.

Des membres du comité suggèrent qu'il serait, à cette étape-ci de l'histoire de la province, judicieux de rédiger un code de déontologie et un énoncé sur les fonctions et responsabilités des députés. Il n'est peut-être pas très urgent de rédiger un tel code; toutefois, si un code était adopté maintenant, ce ne serait pas à la suite d'une crise de déontologie comme cela est arrivé ailleurs. Dans l'ensemble, les députés provinciaux connaissent leurs fonctions et leurs responsabilités.

Le comité croit que le moment ne pourrait être mieux choisi pour que l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick adopte une série d'énoncés de principe pour guider les députés en ce qui touche leurs fonctions et mieux les informer de leurs responsabilités envers l'électorat.

Recommandation 1

En conséquence, le comité recommande l'établissement d'un code de déontologie et d'exercice du mandat parlementaire.

2. Opportunité d'édicter une loi sur les fonctions et responsabilités des députés provinciaux

Le comité a le mandat précis d'envisager «l'opportunité de déposer une loi sur la responsabilité des députés» afin d'aider les députés provinciaux dans l'exécution de leur mandat et de mieux informer les gens du Nouveau-Brunswick des fonctions et responsabilités de ces députés. En vue de prêter assistance au comité, l'hon. Brad Green, ministre de la Justice, procureur général et leader parlementaire du gouvernement, qui fait aussi partie du comité, a établi un document de travail intitulé *Working Paper on an MLA Responsibility Act : Office of the Government House Leader : June 2002*. Le comité remercie le leader parlementaire du gouvernement de lui avoir fourni ce précieux document afin de l'aider dans ses délibérations.

Le document de travail soulève une série de questions opportunes sur le bien-fondé de l'adoption d'une loi sur la responsabilité des députés. Il explique comment un énoncé déclaratoire sur les fonctions et responsabilités des députés pourrait s'incorporer à un cadre juridique et légal, dans l'intérêt des gens du Nouveau-Brunswick. La loi sur la responsabilité des députés, selon le document, servirait à déclarer en termes simples et généraux ce à quoi les gens du Nouveau-Brunswick ont le droit de s'attendre de la part de leurs représentantes et représentants élus.

Le document de travail avance qu'une telle loi serait plus en évidence, aurait plus de poids, serait plus permanente et aurait un plus grand impact sur le public. Il reconnaît cependant que certaines choses, peut-être importantes, même, n'ont pas à être officialisées dans une loi et ne devraient pas l'être.

D'ailleurs, selon le document de travail, un argument convaincant pourrait militer contre l'édiction d'une loi comme celle qu'il propose :

Quoique la loi ne soit pas censée créer des obligations juridiques, si elle est adoptée, les tribunaux trouveront le moyen de l'appliquer¹. [Traduction.]

C'est cet argument qui fait réfléchir le comité et concentre son attention sur les risques et les conséquences possibles de l'adoption d'une loi. À cet égard, le comité s'est assuré de ne pas négliger l'incidence que pourrait avoir cette loi sur les droits et immunités de l'Assemblée législative.

L'Assemblée législative, à titre collectif, et ses membres, à titre individuel, ont déjà certains droits, privilèges, pouvoirs et immunités qui leur sont absolument nécessaires pour s'acquitter de leur mission avec efficacité.

Le paragraphe 1(1) de la *Loi sur l'Assemblée législative* (c. L-3) traite des privilèges, des immunités et des pouvoirs que possèdent l'Assemblée, ses membres et ses comités, en ces termes :

1(1) En ce qui concerne les questions et situations qui ne font pas l'objet d'une disposition particulière d'une loi de la province, l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, ses comités et ses membres possèdent et exercent les mêmes privilèges, immunités et pouvoirs que la Chambre des communes du Canada, ses comités correspondants et ses membres; et ces privilèges, immunités et pouvoirs de l'Assemblée législative sont réputés faire partie et font partie du droit général et public du Nouveau-Brunswick; il n'est pas nécessaire d'en plaider la validité qui en est admise d'office par tous les tribunaux de la province ainsi que par et devant tous les juges et autres personnes.

Il faut aussi signaler que, au Nouveau-Brunswick comme ailleurs, la présidence de l'Assemblée législative revendique à l'ouverture de chaque législature les droits et privilèges traditionnels de l'Assemblée, en s'adressant au lieutenant-gouverneur ou à la lieutenante-gouverneure en ces termes :

il est maintenant de mon devoir de réclamer en son nom [l'Assemblée] la reconnaissance de tous ses droits et privilèges, anciens et traditionnels, notamment l'inviolabilité parlementaire, la liberté de parole dans les débats

Quelles répercussions, s'il en est, une loi sur la responsabilité des députés aurait-elle sur les privilèges de l'Assemblée législative? Afin de mieux comprendre les questions soulevées dans le document de travail et d'évaluer les risques qu'un projet de loi poserait aux droits et aux immunités de l'Assemblée législative dans son ensemble, le comité mène des recherches approfondies et consulte un certain nombre d'autorités parlementaires. La recherche documentaire et les consultations permettent aux membres du comité d'être pleinement au fait de l'importance historique du privilège, de la jurisprudence en la matière et des répercussions qu'une loi sur la responsabilité des députés pourrait avoir sur le privilège parlementaire tel qu'il s'applique au Nouveau-Brunswick et dans les autres corps législatifs fondés sur le modèle de Westminster.

Les autorités parlementaires consultées permettent de mieux saisir la nature et la nécessité du privilège parlementaire, son actualité et le droit explicite de l'Assemblée législative à sa régie interne, y compris au pouvoir disciplinaire.

Privilège parlementaire

Le privilège parlementaire est une notion très mal comprise. L'expression «privilège parlementaire» a un sens précis dans le vocabulaire de procédure

utilisé dans les corps législatifs suivant le modèle de Westminster. Elle ne signifie pas que les législateurs et législatrices constituent une classe privilégiée et qu'ils doivent être traités en conséquence. Le privilège parlementaire émane des règles de droit et des coutumes séculaires du Parlement et est essentiel au maintien du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et de celui de la liberté d'expression pour les représentants et représentantes de la population.

Un rapport de 1999 présenté par un comité mixte de la Chambre des lords et de la Chambre des communes britanniques résume l'expression « privilège parlementaire » en ces termes :

Le Parlement adopte les lois et perçoit les taxes et impôts. C'est aussi l'endroit où des représentants de tout le pays demandent des comptes aux ministres sur leurs décisions et leur façon de dépenser les deniers publics. Les griefs, petits et grands, peuvent être exposés, sans égard au pouvoir ou à la richesse des personnes critiquées. Afin d'exécuter ces fonctions publiques sans crainte ni traitement de faveur, le Parlement ainsi que ses membres et ses fonctionnaires doivent avoir certains droits et certaines immunités. Il faut que le Parlement ait le droit de régir ses propres affaires sans intervention du gouvernement ou des tribunaux. Il faut que les parlementaires puissent parler librement, à l'abri des actions en diffamation. Ces droits et immunités, enracinés dans l'histoire constitutionnelle du pays, sont appelés « privilège parlementaire »². [Traduction.]

Le privilège parlementaire désigne simplement les droits et immunités nécessaires pour qu'un corps législatif, en tant qu'organisme distinct (comme l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick ou la Chambre des communes du Canada), et ses membres, qui représentent le peuple, puissent fonctionner et s'acquitter de leur mission. L'expression désigne aussi le pouvoir que possède un corps législatif de se protéger et de protéger ses membres contre toute ingérence dans l'exercice de leurs fonctions. Comme l'a déclaré en 1967 un comité spécial de la Chambre des communes britannique, les privilèges parlementaires ne sont pas la prérogative des parlementaires à titre individuel ; ils sont revendiqués et exercés par la Chambre, à titre collectif, et par ses membres, au nom des gens qu'ils représentent³. L'électorat a le droit de s'attendre à ce que les représentants et représentantes qu'il a choisis soient protégés contre toute pression indue.

Le privilège parlementaire est essentiel au corps législatif : il permet aux députés de s'acquitter efficacement de leurs fonctions principales, qui sont de questionner, de débattre et de légiférer.

Droit à la régie interne

Les droits et pouvoirs de l'Assemblée prise collectivement comprennent le droit fondamental de régir ses propres affaires, sans ingérence de la Couronne, de l'exécutif, des tribunaux et du public. Il s'agit là du droit le plus fondamental de l'Assemblée, après celui de la liberté d'expression de

ses membres. La régie interne est un droit largement reconnu, un droit qui est essentiel «au corps législatif pour maintenir sa dignité et son efficacité⁴», «l'un des attributs les plus importants de toute institution législative indépendante⁵» et «une règle fondamentale⁶» d'une assemblée élue. En ce sens, la compétence d'une institution législative, comme celle d'un tribunal, ne peut être récusée.

Le droit de l'institution législative à sa régie interne inclut le droit de réglementer la conduite et les responsabilités de ses membres. La compétence du corps législatif à l'égard de ses membres est «absolue et exclusive⁷».

Pouvoir disciplinaire

Le droit de l'Assemblée à sa régie interne inclut aussi le droit et le pouvoir de discipliner ses membres et de sanctionner les membres qui se rendent coupables de conduite indigne. La sanction peut entre autres consister en une réprimande, une suspension, en cas de mépris de l'autorité de la présidence, ou une expulsion, en cas d'infraction grave. De fait, l'Assemblée peut exclure, suspendre ou expulser un de ses membres pour n'importe quel motif, parce que, en dernière analyse, c'est une affaire interne. Le pouvoir d'expulsion «n'est pas limité aux infractions commises dans le cadre des activités parlementaires ou durant une session du Parlement, mais il s'étend à tous les cas où l'infraction, de l'avis de la Chambre, rend le député inapte à s'acquitter de ses devoirs parlementaires. [...La Chambre conserve] sa compétence en matière d'aptitude de ses membres à siéger et à voter.⁸»

Arrêt Donahoe

Le pouvoir absolu qu'ont le Parlement et les assemblées législatives de régir leurs délibérations est confirmé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, ci-après dénommé l'arrêt *Donahoe*, du nom du président en question. Dans l'exposé des motifs de la majorité, la juge McLachlin dit ce qui suit au sujet de l'indépendance du corps législatif et des droits nécessaires au fonctionnement de ce corps :

Notre gouvernement démocratique comporte plusieurs branches: la Couronne représentée par le gouverneur général et ses homologues provinciaux, l'organisme législatif, l'exécutif et les tribunaux. Pour assurer le fonctionnement de l'ensemble du gouvernement, il est essentiel que toutes ces composantes jouent le rôle qui leur est propre. Il est également essentiel qu'aucune de ces branches n'outrepasse ses limites et que chacune respecte de façon appropriée le domaine légitime de compétence de l'autre⁹.

En l'espèce, la SRC avait poursuivi le président de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse, faisant valoir que la *Charte des droits et libertés* (liberté de la presse et liberté d'expression) dotait ses journalistes du droit constitutionnel de téléviser, à l'aide de caméras portatives, les délibérations de la Chambre à partir des tribunes. Le président Donahoe avait refusé la

permission aux médias, du fait que, selon lui, l'utilisation de caméras portatives dans les tribunes nuirait au décorum et au déroulement ordonné des travaux de l'Assemblée. Le juge Nathanson, de la Section de première instance de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, a statué que la *Charte des droits et libertés* l'emportait sur les privilèges de l'Assemblée législative et il a en conséquence rendu une ordonnance portant que les médias ont un droit d'accès limité à la Chambre de l'Assemblée législative afin de téléviser les délibérations, sous réserve de règles raisonnables à établir par la Chambre. Le juge Nathanson a aussi ordonné à la Chambre d'élaborer ces règles après avoir tenu des audiences publiques.

Le président de l'Assemblée s'est pourvu devant la Section d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse. La Section d'appel a convenu avec le juge Nathanson que la *Charte des droits et libertés* l'emportait sur les privilèges de l'Assemblée législative, mais elle a infirmé les parties de l'ordonnance qui obligeaient la Chambre à établir des règles sur la télédiffusion.

Le président de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse, préoccupé par le prolongement logique de l'affaire, telle qu'elle avait été tranchée par les tribunaux d'instance inférieure (soit que la charte s'appliquait aux privilèges), s'est pourvu devant la Cour suprême du Canada. La plupart des corps législatifs canadiens (y compris la Chambre des communes) sont intervenus dans la requête en raison de l'énorme importance qu'un arrêt défavorable aurait pour eux.

L'empiètement sur les privilèges parlementaires aurait pu entraîner d'autres contestations fondées sur la charte relativement à des sujets tels que la liberté de parole à l'Assemblée, l'imposition de la clôture ainsi que la décision de comités de tenir des réunions à huis clos.

S'il avait été jugé que la charte l'emporte sur les privilèges parlementaires, l'irresponsabilité parlementaire — l'immunité contre les poursuites — à l'égard de paroles ou de gestes à titre de membres de la Chambre, serait donc pour le moins très incertaine.

Par exemple, si un discours à la Chambre attaquait une personne, que celle-ci intentait une poursuite en diffamation et que l'irresponsabilité parlementaire était plaidée en défense, la personne qui intente l'action pourrait invoquer comme argument que, aux termes de la charte, la loi s'applique également à tous, que l'irresponsabilité parlementaire est injuste et que, puisque la charte l'emporte sur les privilèges de la Chambre, la défense de l'irresponsabilité parlementaire ne peut être plaidée.

La Cour suprême du Canada a statué à la majorité que les privilèges¹⁰ des organismes législatifs du Canada constituent un principe de base de notre fédération aussi important que la *Charte des droits et libertés*, que les deux doivent coexister et que, en conséquence : la *Charte des droits et libertés* n'annule pas les privilèges de la Chambre ; la Chambre a le droit et le

pouvoir constitutionnels d'exercer ses privilèges et, en particulier, d'exclure des étrangers, y compris les médias et leurs caméras.

La Cour suprême du Canada a réaffirmé l'autonomie nécessaire des divers pouvoirs et a choisi d'éviter tout affrontement institutionnel entre les tribunaux et le Parlement ou les assemblées législatives en refusant de soumettre aux critères de la *Charte des droits et libertés* un exercice légitime du privilège : la décision du président de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse. En fin de compte, la Cour suprême du Canada a refusé de se prononcer sur la question de savoir si la Chambre avait eu raison ou tort de refuser à la SRC l'accès aux tribunes de la Chambre.

En légiférant sur des questions qui autrement pourraient être couvertes par le privilège, le Parlement et les assemblées législatives s'exposent au contrôle judiciaire. Les assemblées devraient prendre garde de ne pas réduire leurs pouvoirs en légiférant sur des règles de déontologie. S'ils le faisaient, les corps législatifs pourraient modifier fondamentalement leurs liens avec le pouvoir judiciaire dans des domaines qui étaient au départ de leur compétence absolue sur le plan constitutionnel.

Questions soulevées dans le document de travail sur une loi sur la responsabilité des députés provinciaux

Selon le document de travail, une loi sur la responsabilité des députés constitue le seul moyen sérieux d'énoncer les règles précisément et directement au profit du public, mais cette affirmation fait abstraction du pouvoir qu'a l'Assemblée de régir la conduite de ses membres. Elle ne tient pas compte, non plus, de l'accès du public aux parlementaires.

Une motion comportant un code de déontologie et d'exercice du mandat parlementaire pourrait être proposée, débattue (peut-être amendée) et faire l'objet d'un vote sur le parquet de l'Assemblée et elle pourrait être libellée en termes très clairs et simples. Cette motion pourrait aussi bien énoncer les règles. Elle pourrait devenir un article du Règlement et s'appliquer contre prorogations et dissolutions. L'Assemblée conserverait ensuite vocation à modifier ou à réviser ces règles. Les infractions à ces règles pourraient être traitées rapidement, selon les méthodes traditionnelles et les usages parlementaires.

Le comité reconnaît qu'il y a peut-être de très bonnes raisons pour lesquelles une loi du genre n'existe nulle part ailleurs. Si l'Assemblée choisit de renoncer à ses droits et à ses immunités traditionnelles, l'inclusion d'une disposition comme celle que propose le document de travail, visant à soustraire la loi au contrôle et à l'interprétation judiciaires, ne garantit aucunement que les tribunaux n'interviendront pas. Il est loin d'être certain que les tribunaux tiendraient compte des dispositions d'exception, surtout si la constitutionnalité de la loi était contestée.

Les membres du comité ont exprimé des préoccupations à l'égard de la possibilité que, si la loi était édictée, quelqu'un en contesterait sûrement la validité. Si une seule partie de la loi proposée, soit l'article qui soustrait les députés au contrôle judiciaire, était invalidée et que le reste de la loi était jugé constitutionnel, l'Assemblée aurait alors renoncé indirectement à son droit traditionnel de régir ses affaires internes, en donnant aux tribunaux juridiction sur la conduite de ses membres.

En outre, une loi est-elle le meilleur instrument pour faire des énoncés généraux comme ceux que contient le texte modèle de la loi sur la responsabilité des députés? Qui déterminera la signification du terme « être accessible»? Comment définissons-nous les mots «respect», «objectivité» et «ouverture»? Que signifie le terme «s'efforcer»? Quelle est la différence entre les expressions «normes déontologiques élevées» et «normes élevées de comportement personnel»?

Des énoncés législatifs généraux libellés en termes généraux et imprécis peuvent créer plus de difficultés qu'ils n'en résolvent. Afin d'énoncer les responsabilités générales des députés, le document de travail précise ce que la loi ne doit pas faire :

- Elle ne doit pas créer de conflits avec les fonctions officielles des députés.
- Elle ne doit pas supplanter les obligations de rendre compte sur le plan politique.
- Elle ne doit pas viser les députés comme particuliers.
- Elle ne doit pas être exhaustive.
- Elle ne doit pas freiner l'évolution.
- Elle ne doit pas imposer un moule.

La liste de restrictions illustre les difficultés fondamentales que pose l'édition d'une telle loi. Rédiger une loi englobant à la fois les principes positifs et les restrictions serait un tour de force. Même si un texte de loi pouvait être rédigé, il risquerait d'aller à l'encontre du droit qu'a l'Assemblée de réglementer la conduite de ses membres, et le pouvoir de contrôler cette conduite serait inévitablement cédé à une autorité externe.

En raison de la crainte qu'une loi sur la responsabilité des députés porte un jour atteinte aux privilèges de l'Assemblée législative face aux tribunaux, le comité demande l'avis de deux éminents experts en droit parlementaire : M. Robert Marleau, B.A., D.U., ex-greffier de la Chambre des communes (1987-2000), et M. Camille Montpetit, B.A., B.Sc.Soc., ancien sous-greffier de la Chambre des communes (1998-2000), coauteurs de *La procédure et les usages de la Chambre des communes : Édition 2000*. MM. Marleau et Montpetit formulent l'avis suivant :

Aussi louable que soit la proposition sur le plan politique, l'initiative [...] risque de sévèrement compromettre l'équilibre nécessaire entre les pouvoirs (la Couronne —

ou l'exécutif —, le législatif et le judiciaire) dans le régime parlementaire dont profitent non seulement les gens du Nouveau-Brunswick, mais tout le Canada et le Commonwealth.

[.....]

Si la loi était édictée, il se pourrait très bien que des personnes, avant de voter, se servent des critères de la loi pour évaluer leur député sortant ou députée sortante. Toutefois, les critères de vote sont nombreux. En outre, le scrutin secret du Nouveau-Brunswick garantit qu'il n'y aurait aucune façon précise de déterminer si la loi a milité pour ou contre la députée ou le député sortant ou un autre candidat ou candidate. L'électorat juge le rendement des députés, et il faut que ce jugement demeure politique et électoral. Le rendement ne doit jamais être soumis à l'appréciation des tribunaux. Un tribunal permettra-t-il un jour à une personne de contester les résultats d'élections tenues selon les règles, en se fondant sur une loi qui gouverne le rendement des députés? Qu'arrive-t-il dans le cas de réélection à l'Assemblée d'une personne qui a manifestement contrevenu à la loi? Qui lui refusera un siège? Les tribunaux?

[.....]

MM. Marleau et Montpetit terminent leur avis en formulant le conseil suivant :

Un texte de loi n'est pas le bon outil.

Le président devrait user de toute son influence afin d'avertir l'Assemblée et ses membres des graves conséquences du précédent qui serait créé, non seulement pour l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, mais aussi pour tous les autres corps législatifs canadiens.

Vu le risque que ses droits et immunités soient diminués et ses privilèges violés, l'Assemblée ne devrait pas céder à des organismes extérieurs son pouvoir de régir ses affaires internes.

S'il faut consacrer une liste de fonctions et de responsabilités dans un texte officiel, tel qu'un code de déontologie pour les députés, l'adoption par l'Assemblée d'une résolution ou d'un ordre (spécial ou permanent) est la meilleure façon de procéder.

[.....]

Nous recommandons également que le comité signale dans son rapport qu'une telle loi ne doit pas être poursuivie telle qu'elle est envisagée, mais que, si l'Assemblée veut aller de l'avant avec un code de déontologie ou des lignes directrices sur les responsabilités des députés, elle le fasse par résolution. [Traduction.]

Le comité a examiné attentivement l'avis et conclut que l'Assemblée ne devrait pas céder à des organismes extérieurs son pouvoir de régir ses

affaires ou de juger du rendement et de la conduite de ses membres. L'Assemblée législative doit voir à conserver les droits nécessaires à son bon fonctionnement. Le comité craint que, en légiférant sur les responsabilités de ses membres, elle expose ceux-ci au contrôle judiciaire.

Si la loi proposée sur la responsabilité des députés se veut en grande partie déclaratoire et a pour objet de fournir un énoncé de ce que les gens du Nouveau-Brunswick peuvent attendre de leurs députés provinciaux, un code de déontologie adopté par l'Assemblée pourrait réaliser cet objet.

Une fois qu'une loi est en vigueur, personne ne peut garantir aux députés que cette loi ne sera jamais contestée. Pourquoi le comité risquerait-il d'assujettir les députés à la compétence des tribunaux en recommandant l'édiction d'une loi sur la responsabilité des députés? Une disposition soustrayant la loi au contrôle judiciaire est loin d'être une garantie.

Recommandation 2

Le comité recommande en conséquence de ne pas édicter de loi sur la responsabilité des députés portant définition des fonctions et responsabilités de ces députés.

3. Autre moyen d'adopter d'un code de déontologie et un énoncé sur les fonctions et responsabilités des députés provinciaux

Bien que le comité déconseille une proposition législative, il est disposé à recommander l'adoption, sur résolution de la Chambre, d'un code de déontologie et d'exercice du mandat parlementaire. Un ordre de la Chambre est l'instrument qui convient pour véritablement guider les députés ; il resterait un document évolutif interprété et appliqué par l'Assemblée, dans le plein respect du droit de celle-ci à sa régie interne.

Par résolution de l'Assemblée législative, certains des objectifs fixés dans le document de travail sur la loi sur la responsabilité des députés seront aussi atteints.

Un code de déontologie et d'exercice du mandat parlementaire sera mis en évidence par un débat public et sa publication en annexe au Règlement. Il peut aussi être affiché sur le site Web de l'Assemblée législative; celle-ci fera mieux connaître sa propre autorité au sujet de la déontologie de ses membres.

Un code aura des conséquences pratiques immédiates; il entrera en vigueur dès son adoption. Les députés se sentiront davantage tenus de veiller à ce que leur conduite respecte les normes fixées par le code. L'application du code et les mesures disciplinaires en cas d'inconduite relèveront de l'Assemblée législative dans le cadre de ses pouvoirs actuels.

Recommandation 3

Le comité recommande en conséquence l'adoption des modifications suivantes du *Règlement de l'Assemblée législative* :

Que le *Règlement de l'Assemblée législative* soit modifié par l'adjonction, après l'article 123, de ce qui suit :

Partie IX

124(1) L'Assemblée législative, sur la recommandation du Comité d'administration de l'Assemblée législative, établit un code de déontologie et d'exercice du mandat parlementaire, ci-après dénommé «code».

124(2) Le code figure en annexe au *Règlement de l'Assemblée législative* et dans le *Guide d'orientation* des députés à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick.

4. Teneur d'un code de déontologie et d'exercice du mandat parlementaire

En adoptant un code, les législatrices et législateurs provinciaux du Nouveau-Brunswick auront énoncé par écrit, pour la première fois, leurs obligations et leurs responsabilités. Ces responsabilités ne se limitent pas à l'engagement de ne pas se livrer au trafic d'influence. Ces obligations et responsabilités devraient comprendre un engagement fondamental des députés à l'égard de l'honnêteté et de l'intégrité dans la vie publique. Le code servira à rappeler constamment aux députés ce qu'exige la confiance populaire relativement à leurs obligations envers leurs collègues, les gens de leur circonscription et tous les gens du Nouveau-Brunswick. Un code de déontologie et d'exercice du mandat parlementaire ne vise pas à déroger à la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*, qu'applique le commissaire aux conflits d'intérêts, mais à la compléter. En conséquence, le commissaire aux conflits d'intérêts, l'hon. Stuart G. Stratton, c.r., est consulté pendant l'élaboration du code.

Afin de contribuer à l'élaboration d'un code, le comité examine les codes de déontologie d'assemblées législatives d'autres provinces et de territoires, du Parlement fédéral et de corps législatifs d'autres pays du Commonwealth. Le code de déontologie proposé pour les parlementaires fédéraux, à l'étude au Sénat du Canada et à la Chambre des communes, est intéressant, mais, puisqu'il n'est pas encore adopté, il serait prématuré d'étudier sa pertinence dans le contexte du Nouveau-Brunswick.

Des codes de déontologie existent en Saskatchewan, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut, en Écosse et au Royaume-Uni. Les codes actuels portent surtout sur les questions d'intégrité pour les titulaires de charge publique. L'Assemblée législative de la Saskatchewan a un excellent code de

déontologie, mais il vise surtout les questions d'éthique et d'intégrité pour les députés de cette province. L'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest a adopté des lignes directrices sur la déontologie parlementaire. La Chambre des lords et la Chambre des communes britanniques ont d'excellents codes et normes déontologiques pour les titulaires de charge publique. Le Nunavut et l'Écosse, dotés de corps législatifs relativement jeunes, ont récemment adopté des codes qui vont au-delà des questions de conflits d'intérêts. Les codes de ces deux autorités législatives ont inspiré le travail du comité. Les deux codes traitent de façon exhaustive les questions d'intégrité et de conflits d'intérêts. Les codes du Nunavut et de l'Écosse sont néanmoins les meilleurs exemples de codes qui tentent de cerner et d'énoncer les responsabilités et les règles de déontologie des députés.

Il a été demandé au comité d'envisager l'adoption d'une loi sur la responsabilité des députés, d'un code de déontologie ou de lignes directrices qui aideraient les députés provinciaux dans l'exécution de leur mandat et indiqueraient aux gens du Nouveau-Brunswick les fonctions et responsabilités de leurs députés provinciaux. Le code de déontologie proposé ressemblerait aux principes officiels que certains corps législatifs ont adoptés pour leurs membres. Une description des responsabilités principales des députés serait moins usuelle. Toutefois, le comité est d'avis que l'objet fondamental du code de déontologie et d'exercice du mandat parlementaire, comme pour la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*, est d'accroître la confiance populaire à l'égard de ses représentantes et représentants élus.

Les députés doivent tout avant tout veiller à ce que l'intérêt public prime. À cette fin, ils doivent commencer par témoigner leur engagement collectif à l'égard d'une grande probité. Tel qu'il a été mentionné supra, un code de déontologie compléterait la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif* et serait basé sur les principes de l'éthique, de l'intégrité et de l'honnêteté. Ce code ne se voudrait pas immuable. Il devrait plutôt refléter constamment la conscience grandissante de la prise, par la classe politique, de décisions conformes à l'éthique.

Un code d'exercice du mandat parlementaire serait fondé sur la meilleure tradition du service parlementaire et public. Le code ne se voudrait pas une description complète des fonctions des députés et ne peut l'être. Les responsabilités qui y seraient décrites se fonderaient sur les normes les plus élevées en matière de respect, de courtoisie, de responsabilité, de transparence et de désintéressement.

Le comité a envisagé l'inclusion d'une disposition recommandée à la page 3 du document de travail et précisant que, chaque année, les députés doivent tenir au moins deux assemblées publiques au sujet de questions qui préoccupent les gens de leur circonscription. Bien que l'idée puisse sembler raisonnable, le comité est d'avis qu'une disposition obligeant les députés à tenir deux assemblées publiques au sujet de questions qui préoccupent les gens

de leur circonscription imposerait un carcan¹¹. Les députés communiquent de diverses façons avec les gens de leur circonscription. Certains députés font du porte-à-porte, tandis que d'autres ont des heures d'ouverture plus longues à leur bureau de circonscription. Certains députés communiquent régulièrement avec les gens de leur circonscription au moyen de bulletins d'information, tandis que d'autres tiennent régulièrement des assemblées. L'exigence proposée ne tient compte ni des besoins des diverses circonscriptions ni des dispositions individuelles des députés. Il est donc évident que les députés sont mieux placés pour prendre les décisions quant aux assemblées. Pour ces motifs, le comité ne préconise pas l'adoption de la proposition visant des assemblées publiques obligatoires.

Un code de déontologie et d'exercice du mandat parlementaire aurait deux objectifs :

1. Il servirait de guide aux députés quant aux règles de déontologie qu'ils sont tenus de respecter dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires et publiques.
2. Il informerait les gens du Nouveau-Brunswick et établirait un point de référence sur lequel l'électorat pourrait fonder ses attentes.

Malgré les objectifs indiqués, il doit être reconnu que les infractions au code auront des conséquences. Les députés pourront appliquer le code par les méthodes traditionnelles, selon les usages parlementaires. L'application par l'Assemblée dans le cadre de ses pouvoirs actuels représente un mécanisme pratique et raisonnable pour traiter les comportements inacceptables. De plus, cette application va dans le sens de l'engagement à la responsabilisation de l'ensemble des députés provinciaux à l'égard de l'intérêt public. Tout bien considéré, le comité croit que l'adoption d'un code représente un pas positif, innovateur et sincère dans la protection de l'intérêt public, qui rehaussera la confiance populaire dans l'intégrité des élus et, au bout du compte, dans les institutions du régime parlementaire. En adoptant un code, l'Assemblée législative fournira aux gens de la province des critères selon lesquels évaluer le travail de leurs représentantes et représentants élus.

Recommandation 4

Le comité recommande en conséquence l'adoption du code de déontologie et d'exercice du mandat parlementaire dont la teneur suit :

CODE DE DÉONTOLOGIE ET D'EXERCICE DU MANDAT PARLEMENTAIRE À L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU NOUVEAU- BRUNSWICK

RÔLE ET FONCTIONS CLÉS

Mandataires directs, à l'Assemblée législative, de la population du Nouveau-Brunswick, les députés assument la responsabilité corrélative de servir la

population de la province honnêtement, consciencieusement et dans la pleine mesure de leurs moyens.

En ce sens, les députés à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick reconnaissent en outre que leur mandat parlementaire est assorti des responsabilités suivantes :

- 1) défendre consciencieusement les intérêts des gens de leur circonscription électorale, d'abord et avant tout ;
- 2) être accessibles aux gens de leur circonscription électorale et les aider indépendamment de leur appartenance politique ;
- 3) exercer les fonctions de législateurs à l'Assemblée législative, en assistant et en participant à ses délibérations ;
- 4) promouvoir la population et la province du Nouveau-Brunswick ;
- 5) défendre les principes de la démocratie ;
- 6) représenter fidèlement et loyalement le Nouveau-Brunswick sur les scènes locale, provinciale, nationale et internationale.

CODE DE DÉONTOLOGIE

1. Le principe clé du présent code est de préserver et de raffermir la confiance populaire dans l'intégrité des députés à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick ainsi que le respect et la confiance que la Législature du Nouveau-Brunswick, en tant qu'institution, inspire à la population.
2. Le présent code vise aussi à indiquer aux députés la conduite attendue d'eux dans l'exécution de leurs obligations envers les gens de leur circonscription, l'Assemblée législative et la société.
3. Le présent code s'applique à tous les aspects de la vie publique des députés.

Fonctions de nature publique

4. Liés par leur serment ou affirmation d'allégeance, les députés doivent être loyaux envers la population du Nouveau-Brunswick ainsi qu'exercer leurs fonctions avec honnêteté et justice, et ce, en conformité des lois de la province et des règles de l'Assemblée législative.

Fonctions de représentation

5. Il incombe aux députés d'être accessibles aux gens de leur circonscription et de défendre consciencieusement les intérêts de ceux-ci.
6. En défendant les intérêts de la population, les députés sont tenus au respect de la vie privée, sauf motif impérieux, dans l'intérêt général, de communiquer des renseignements aux autorités — s'ils ont vent d'activités criminelles, par exemple.

Principes généraux de déontologie

7. Désintéressement

Seul l'intérêt public doit motiver les décisions des députés, et non l'appât d'avantages importants, notamment pécuniaires, pour les députés eux-mêmes, leur famille ou leurs amis.

8. Intégrité et honnêteté

- a) Les députés ne doivent contracter aucune obligation pécuniaire ou autre envers des tiers ou des organismes externes susceptibles de les influencer dans l'exécution de leurs fonctions officielles.
- b) Les députés sont tenus de déclarer tout intérêt privé incompatible avec leur charge publique et de résoudre toute incompatibilité de manière à protéger l'intérêt public.

9. Responsabilité et transparence

- a) Les députés sont comptables à la population de leurs décisions et actes; il leur incombe d'étudier les questions sur le fond, en prenant en considération les opinions d'autrui.
- b) Les députés doivent être aussi transparents que possible au sujet de leurs décisions et de leurs actes, justifier leurs décisions et limiter l'information seulement si l'intérêt général l'exige nettement.

10. Respect et courtoisie

En ce qui a trait aux responsabilités énoncées dans le présent code, les députés témoignent respect et courtoisie :

- a) dans les communications avec les gens de leur circonscription, quelle que soit leur appartenance politique;
- b) dans les interventions à l'Assemblée législative, et à l'endroit de ses membres et fonctionnaires;
- c) en faisant preuve de compassion et d'équité envers les personnes qui sollicitent leur aide;
- d) à l'égard de la pluralité culturelle du Nouveau-Brunswick.

11. Leadership

Il incombe aux députés de défendre et de soutenir les principes du présent code en faisant preuve de leadership et en donnant l'exemple.

Règles générales

12. Les députés agissent en fonction de l'intérêt public ; ils évitent les conflits entre l'intérêt personnel et l'intérêt public et, le cas échéant, les résolvent sans délai en privilégiant l'intérêt public.

13. Les députés se conduisent en tout temps de manière à préserver et à renforcer la confiance populaire dans l'intégrité de la Législature, sans jamais tendre à déconsidérer l'Assemblée législative ou ses membres.
14. L'Assemblée législative tient compte du présent code dans les instances concernant la conduite des députés.
15. Le présent code ne se veut pas exhaustif; il peut arriver que les députés jugent nécessaire d'adopter des règles de déontologie plus rigoureuses afin de protéger l'intérêt public et de rehausser la confiance populaire.

Conclusion

La question des règles de déontologie applicables aux titulaires de charge publique donne grandement matière à discussion. Cette question est d'une actualité aiguë à l'échelle nationale. Bien qu'il puisse y avoir chevauchement, le comité a cherché, en rédigeant le code proposé, à faire une distinction entre les questions liées aux conflits d'intérêts et les responsabilités réelles des élus. Le comité s'est efforcé d'établir une distinction entre les questions d'intégrité et les questions liées à l'exercice des fonctions.

Les députés ont déjà un code qui traite des questions d'éthique, d'intégrité et d'honnêteté : la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*. Par l'adoption du code proposé dans le présent rapport, les députés seront dorénavant aussi dotés de lignes directrices et de normes claires en matière de probité. Ce code donnera aussi aux gens du Nouveau-Brunswick des critères sur lesquels fonder leur évaluation du rendement de leurs représentantes et représentants élus.

En adoptant et en soutenant les principes exposés dans le code, les députés renforceront les liens entre la population du Nouveau-Brunswick et les membres de son Assemblée législative.

Veillez agréer, Mesdames et Messieurs les députés, l'assurance de ma considération distinguée.

Le président du comité,
(signature)
L'hon. Bev Harrison,
président de l'Assemblée législative

Notes

1. *Working Paper on an MLA Responsibility Act : Office of the Government House Leader : June 2002*, p. 7.
2. Parlement du Royaume-Uni, Joint Committee on Parliamentary Privilege, session 1998-1999, premier rapport, p. 1.
3. Chambre des communes du Royaume-Uni, Select Committee on Parliamentary Privilege, 1967, rapport (réimpression 1971, p. vii, par. 12).

4. Maingot, J.P. Joseph, *Le privilège parlementaire au Canada*, 2^e éd., Chambre des communes et McGill-Queen's University, 1997, p. 306.
5. *Ibid.*, p. 191.
6. *Ibid.*, p. 300.
7. *Ibid.*, p. 189.
8. *Ibid.*, p. 221.
9. *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319.
10. *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319. À la page 385 de l'arrêt, la juge McLachlin fait allusion à des privilèges parlementaires particuliers qui sont ressortis au fil du temps. L'énumération de ces privilèges n'est pas restrictive ; remarquer l'usage du mot « parmi » dans l'extrait suivant :
Parmi les privilèges spécifiques qui ont pris naissance au Royaume-Uni, il y a les suivants:
 - a) la liberté de parole, y compris l'immunité contre les poursuites civiles relativement à toute affaire découlant de l'exercice des fonctions de membre de l'Assemblée;
 - b) le contrôle exclusif par l'Assemblée de ses propres débats;
 - c) l'expulsion des étrangers de l'Assemblée et de ses environs;
 - d) le contrôle de la publication des débats de l'Assemblée.]
11. *Working Paper on an MLA Responsibility Act : Office of Government House Leader : June 2002*, p. 10.

Est déposé et lu une première fois le projet de loi suivant :

par l'hon. M. Mesheau :

57, Loi sur le crédit d'impôt pour les investisseurs dans les petites entreprises.

Il est ordonné que ce projet de loi soit lu une deuxième fois à la prochaine séance.

Il est unanimement convenu de passer outre à l'étude des motions émanant des députés, pour laquelle deux heures sont prévues.

L'hon. P. Robichaud annonce que l'intention du gouvernement est que la Chambre se forme en Comité des subsides pour continuer l'étude des prévisions budgétaires du ministère de l'Éducation.

La Chambre, conformément à l'ordre du jour, se forme en Comité des subsides sous la présidence de M. Bernard.

À 14 h 10, le président du comité suspend la séance.

14 h 25

La séance reprend sous la présidence de M. Bernard.

Après un certain laps de temps, M. Ashfield prend le fauteuil.

À 18 h, la séance est suspendue d'office jusqu'à 19 h.

19 h

La séance reprend sous la présidence de M. Bernard.

Après un certain laps de temps, M. Ashfield prend le fauteuil.

Après un autre laps de temps, le président de la Chambre reprend le fauteuil. Le président du comité, M. Ashfield, demande au président de la Chambre de revenir à la présentation des rapports de comités et fait rapport que le comité a accompli une partie du travail au sujet des questions dont il a été saisi, a adopté plusieurs crédits et demande à siéger de nouveau.

Le président de la Chambre, conformément à l'article 78.1 du Règlement, met aux voix la motion d'adoption du rapport, dont la Chambre est réputée être saisie; la motion est adoptée.

Voici les crédits dont il est fait rapport :

BUDGET PRINCIPAL
COMPTE ORDINAIRE
2003-2004

	Votés (\$)
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION	
Services généraux	5 730 000
Enseignement primaire et secondaire	727 726 000
Bibliothèques Publiques du N.-B	10 886 000
Aide financière aux étudiants	25 384 000
Secrétariat de l'alphabétisation	2 061 000
TéléÉducation	608 000

Affaires postsecondaires	1 468 000
N-B Branché	1 297 000
Moins : crédits législatifs	35 000
Votés	775 125 000

COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
DES PROVINCES MARITIMES

Administration	437 000
Aide aux universités	186 581 000

COMPTE DE CAPITAL

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

Écoles publiques - Biens d'équipement	1 000 000
---	-----------

FONDS DE ROULEMENT
SOLDES MAXIMAUX
2003-2004

AVANCES DE FONDS DE ROULEMENT

Éducation :

- Commission de l'enseignement spécial des provinces de l'Atlantique	350 000
---	---------

AVANCES DE PETITE CAISSE

Éducation	120 000
-----------------	---------

STOCKS

Éducation	1 500 000
-----------------	-----------

La Chambre adopte ces crédits.

La séance est levée à 21 h 47.