



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

LE POUVOIR DES COMITÉS D'ORDONNER LA PRODUCTION DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS

Rapport du Comité permanent des comptes publics

Le président

L'hon. Shawn Murphy, député

DÉCEMBRE 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION



Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

LE POUVOIR DES COMITÉS D'ORDONNER LA PRODUCTION DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS

Rapport du Comité permanent des comptes publics

Le président

L'hon. Shawn Murphy, député

DÉCEMBRE 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Shawn Murphy

VICE-PRÉSIDENTS

David Christopherson

Daryl Kramp

MEMBRES

Bonnie Crombie

Andrew Saxton

Meili Faille

Bev Shipley

Derek Lee

John Weston

Pascal-Pierre Paillé

Terence Young

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Joann Garbig

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Andrew Kitching

Alex Smith

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

VINGT-DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère les articles 108(1) et 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié le pouvoir des comités d'ordonner la production de documents et de dossiers et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

LE POUVOIR DES COMITÉS D'ORDONNER LA PRODUCTION DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS

Conformément à son mandat, le Comité permanent des comptes publics tient périodiquement des réunions, au cours desquelles il interroge des témoins sur des sujets qui peuvent être pertinents aux études qu'il mène. Lorsqu'un témoin comparaît devant eux, les membres du Comité peuvent lui demander de produire des documents en rapport avec le sujet à l'étude. L'article 108 du Règlement de la Chambre des communes confère aux comités le pouvoir d'ordonner la production de tels documents.

Le 24 mars 2009, le Comité a entendu des témoins de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) sur le rapport de la vérificatrice générale de décembre 2008 portant sur les contrats de services professionnels¹. Au cours de la réunion consacrée au rapport de vérification, les représentants de TPSGC ont été interrogés au sujet des Services de réseau d'entreprise du gouvernement (SREG), un projet d'initiative gouvernementale concernant les contrats informatiques². En guise de réponse, M. François Guimont, sous-ministre de TPSGC, a indiqué qu'il allait remettre au Comité des vidéocassettes (qui se sont avérées être des enregistrements audio) des consultations menées auprès de l'industrie sur les SREG. Les enregistrements devaient être fournis au plus tard le 7 avril 2009³.

Dans une lettre datée du 7 mai 2009, M. Guimont a confirmé qu'il allait fournir les documents demandés, mais qu'en conformité avec la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il lui fallait d'abord demander le consentement des participants aux consultations sur les SREG avant de remettre les enregistrements. Le 12 mai 2009, le Comité a adopté une motion exigeant que TPSGC dépose les documents demandés. Par la suite, TPSGC a fourni les documents, mais a informé le Comité qu'en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements*

¹ Rapport de la vérificatrice générale du Canada, « [Chapitre 3 – Les contrats de services professionnels – Travaux publics et Services gouvernementaux Canada](#) », décembre 2008.

² Les SREG font partie de l'initiative des Services partagés de TI du gouvernement fédéral, dans le cadre de laquelle TPSGC collabore avec des ministères en vue d'offrir une structure et des services de télécommunications communs à l'échelle du gouvernement.

³ Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, réunion 11, 24 mars 2009, 16:00.

personnels, certains passages avaient été coupés afin d'éliminer les noms de personnes qui n'avaient pas consenti à la communication.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* protège les renseignements personnels recueillis par les institutions gouvernementales. Le paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est une disposition applicable par défaut qui prévoit que les renseignements personnels qui relèvent d'une institution gouvernementale ne peuvent être communiqués sans consentement. Toutefois, en vertu de nos lois, le pouvoir du Comité d'exiger la production de documents n'est nullement diminué ou altéré par une disposition législative, à moins que celle-ci ne le stipule expressément⁴. Les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne renferment aucune mention explicite en ce sens et ne restreignent pas les pouvoirs du Comité. En fait, et bien qu'il soit inutile de le préciser aux fins de notre analyse, en vertu de l'alinéa 8(2)c), la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'applique pas si les documents sont demandés par « une personne ou [un] organisme ayant le pouvoir de contraindre à la production de renseignements ».

D'après *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, le Comité a le pouvoir d'ordonner la production de documents :

Le pouvoir qui [est accordé aux comités] de convoquer des témoins et d'exiger des documents les autorise non seulement à inviter des personnes à comparaître et des parties intéressées à leur adresser des mémoires, mais aussi à ordonner, par voie de sommation, que des personnes se présentent devant eux et que certains documents leur soient remis. [...] Lorsqu'un comité se heurte à un refus de fournir un document qu'il juge essentiel à ses travaux, il peut adopter une motion en ordonnant le dépôt. Si les intéressés n'obtempèrent pas à cet ordre, le comité n'a pas le pouvoir de les obliger à déposer le document, mais il peut faire

⁴ Joseph Maingot, *Le privilège parlementaire au Canada*, 2^e édition, Chambre des communes et les presses universitaires McGill-Queen's, 1997, p. 21; Arthur Beauchesne, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 4^e édition, Toronto, Carswell, 1958, p. 99.

rapport de ce fait à la Chambre et lui demander de prendre les mesures qui s'imposent. La Chambre n'a fixé aucune limite au pouvoir d'exiger le dépôt de documents et de dossiers, mais il peut ne pas être opportun d'insister pour qu'ils soient déposés dans tous les cas⁵.

Le Parlement n'est pas assujéti à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et il a le droit d'exiger que lui soit soumis tout document dont il estime avoir besoin. Ce principe a été établi au Canada par l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui a intégré les « privilèges, immunités et pouvoirs » de la Chambre des communes britannique au droit canadien au moment de la Confédération⁶. La Chambre des communes a délégué le pouvoir de convoquer des témoins et d'exiger des documents à ses comités, dans le cadre du *Règlement de la Chambre des communes*. Le pouvoir d'un comité de convoquer des personnes et d'exiger des documents est absolu, mais est rarement exercé sans prendre en considération l'intérêt public⁷.

En réponse au refus du Ministère de fournir les documents demandés, le Comité a tenu une réunion le 18 juin 2009, en présence des fonctionnaires du Ministère et du légiste de la Chambre des communes, pour discuter de la question. À cette réunion, le légiste a exposé son avis sur la question :

[C]e n'est pas la première fois que le Comité est aux prises avec un problème qui ne devrait nullement prêter à confusion. Lorsque le Comité demande des renseignements, il les obtient. Le Comité peut très bien réfléchir sérieusement avant de demander certains renseignements, mais c'est sa prérogative de les demander ou non. Il pourrait très bien ne pas les exiger pour des raisons de

⁵ Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2000, p. 860, 864-5.

⁶ Voir Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, *Procès-verbaux et témoignages*, 29 mai 1990, fascicule n° 39, p. 3; 4 décembre 1990, fascicule n° 56, p. 3; 18 décembre 1990, fascicule n° 57, p. 4-6; *Journaux de la Chambre des communes*, 19 décembre 1990, p. 2508; 28 février 1991, p. 2638; *Débats de la Chambre des communes*, 28 février 1991, p. 17745-17746; *Journaux*, 17 mai 1991, p. 42; 29 mai 1991, p. 92-99; 18 juin 1991, p. 216-217; Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, *Procès-verbaux et témoignages*, 19 juin 1991, fascicule n° 4, p. 5-6.

⁷ *Journaux*, 29 mai 1991.

protection des renseignements personnels. C'est sa prérogative. Un fonctionnaire ne peut pas refuser de lui communiquer les renseignements parce qu'il estime avoir des raisons de ne pas les communiquer. C'est fondamental en droit. Ce n'est pas une question politique ni un point qui peut être débattu. C'est un droit fondamental parce que la Constitution accorde des droits aux comités de la Chambre et, naturellement, à la Chambre elle-même⁸.

Le légiste a fourni au Comité un avis juridique au sujet des pouvoirs des comités en ce qui concerne la production de documents. L'avis juridique résume l'applicabilité des lois au Parlement en vertu de la Constitution canadienne et cite un précédent de la Cour suprême du Canada en vertu duquel le Parlement a un rôle décisionnel en tant que « grand enquêteur de la nation ». Le légiste en arrive à la conclusion suivante :

En résumé, le droit constitutionnel a préséance sur le droit législatif, c'est-à-dire sur les dispositions d'une loi, telle la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui doivent être interprétées d'une manière compatible avec les lois constitutionnelles du Canada. Selon la Cour suprême, aucune partie de la Constitution, pas même la *Charte des droits et libertés*, n'a préséance sur ses autres parties, y compris les pouvoirs constitutionnels, les immunités et autres droits qui constituent les privilèges parlementaires de la Chambre et de ses comités⁹. Par conséquent, il ne fait aucun doute que, sur le plan juridique, le pouvoir d'un comité de la Chambre d'ordonner la production de documents l'emporte sur les dispositions censément contraires d'une loi, notamment la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

⁸ Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 18 juin 2009, 16:05.

⁹ *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319; *Canada (Chambre des communes) c. Vaid* [2005] 1 R.C.S. 667

Le Comité adopte l'interprétation du légiste. En vertu du droit canadien, l'exécutif est responsable de son activité envers le Parlement, et le Parlement est investi de certains privilèges et pouvoirs qui lui permettent de s'acquitter de sa fonction de surveillance.

À l'issue de la réunion de juin, TPSGC a remis au Comité les versions intégrales des documents en question, et tout est rentré dans l'ordre. Ce problème est toutefois récurrent, et il semble que les conseillers juridiques des ministères font souvent fausse route au sujet de l'application de loi lorsqu'il est question de documents exigés par des comités parlementaires. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que pour plus de certitude, le gouvernement révisé ses politiques en matière de protection des renseignements personnels pour tenir compte du droit reconnu par la loi aux comités parlementaires de demander la production de documents et de dossiers.

RECOMMANDATION 2

Que Justice Canada donne à ses avocats-conseils une formation suffisante en droit parlementaire et les instruisse notamment du droit des comités parlementaires de demander la production de documents et de dossiers.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Daphne Meredith, sous-ministre déléguée Christine Payant, directrice générale, Gestion et élaboration des produits, Direction générale des services d'infotechnologie Ellen Stensholt, avocate générale principale, Direction générale des services juridiques Caroline Weber, sous-ministre adjointe, Direction générale des services ministériels, des politiques et des communications	2009/06/18	29

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents ([séances nos 29 et 40](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

L'hon. Shawn Murphy, député

LE POUVOIR DES COMITÉS D'ORDONNER LA PRODUCTION DE DOCUMENTS ET DE DOSSIERS

OPINION COMPLÉMENTAIRE

**Présenté par les membres du Comité représentant le Parti conservateur du
Canada**

Les députés du PCC tiennent à souligner que lorsqu'un comité de la Chambre des communes convoque des personnes et réclame des documents et des dossiers, l'intérêt public doit être sa première et principale considération. À la réunion du 24 mars 2009, la députée de Vaudreuil-Soulanges a demandé une copie d'enregistrements audio faits lors des consultations sur les SREG. Les participants à ces consultations ayant reçu la garantie que leur participation et leurs commentaires seraient protégés en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont peut-être partagé des renseignements qu'ils n'auraient pas normalement divulgués. Lorsque le Comité a discuté de la demande de production des enregistrements audio, nous croyons que les partis de l'opposition n'ont pas tenu compte de l'intérêt public.

Les députés du PCC signalent également que l'ancienne avocate générale de la Chambre des communes, M^e Diane Davidson, a décrit les pouvoirs d'un comité parlementaire de convoquer des personnes et de réclamer des documents et des dossiers dans les termes suivants :

« Le comité doit tout d'abord adopter une motion ordonnant la production de l'information demandée ou la présence du témoin, puis faire rapport du refus aux deux chambres. Étant donné que les comités n'ont pas de pouvoir de sommation, il revient aux deux chambres de décider des mesures à prendre. »¹

¹ Diane Davidson, « Les Pouvoirs des Comités parlementaires », *Revue parlementaire canadienne*, Vol. 18, n^o 1 (printemps 1995).