

**NOTES POUR UNE DÉCLARATION PRÉLIMINAIRE
DE
M^{ME} AUDREY O'BRIEN
GREFFIÈRE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
DEVANT
LE COMITÉ PERMANENT DE LA PROCÉDURE
ET DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE
LE JEUDI 26 FÉVRIER 2009
CONCERNANT LA DIFFUSION SUR INTERNET**

Introduction

Je tiens à remercier le Comité de m'avoir invitée à comparaître aujourd'hui dans le cadre de son étude des questions relatives à la diffusion sur Internet, ou diffusion Web, des délibérations de la Chambre et de ses comités. Je suis accompagnée par M. Rob Walsh, légiste et conseiller parlementaire. Je compte aborder le sujet de façon générale, notamment en ce qui concerne les questions de procédure en jeu et celles ayant trait aux usages dans d'autres pays, et je demanderai au légiste de parler des questions de privilège et de la loi sur le droit d'auteur.

Comme vous le savez, cette question a été soulevée au printemps 2007. Un organisme, Friends of Canadian Broadcasting, diffusait sur son site Web les enregistrements sonores et vidéo des délibérations des comités. Le 23 mars 2007, le Bureau du légiste et conseiller parlementaire a envoyé une lettre lui demandant de cesser de webdiffuser, de baladodiffuser ou d'autrement diffuser les délibérations de la Chambre des communes. Le conseiller parlementaire a informé l'organisme que « [l]e fait de diffuser les délibérations des comités sans l'autorisation de la Chambre des communes ou le permis approprié pourrait être considéré par la Chambre des communes comme une violation de ses privilèges » et que la « diffusion sans autorisation d'extraits des délibérations des comités permanents de la Chambre des communes pourrait également être considérée comme un outrage au Parlement étant donné que la publication d'une partie des délibérations de la Chambre des communes pourrait être perçue comme de l'obstruction ».

Le 16 avril 2007, un porte-parole de Friends of Canadian Broadcasting a répondu à la lettre en disant que l'organisme ne souhaitait pas retirer ce matériel de son site Web, mais qu'il serait heureux de respecter toute procédure raisonnable que la Chambre pourrait proposer afin d'obtenir les autorisations nécessaires et qu'il serait disposé à recevoir des consignes de la Chambre à cet égard.

Plus tard au cours du même mois, le président du Comité permanent des finances et celui du Comité permanent du patrimoine canadien ont écrit au président de votre Comité pour

l'informer qu'un organisme, Friends of Canadian Broadcasting, offrait à ses abonnés la possibilité de télécharger ou de visionner en webdiffusion les délibérations de leurs comités respectifs sans autorisation. Ils ont demandé au Comité d'examiner les politiques et les recours possibles pour empêcher cette atteinte à l'autorité de la Chambre sur les enregistrements de ses délibérations.

Lors de sa réunion du 10 février dernier, le Comité a accepté de consacrer la réunion d'aujourd'hui à l'examen des questions entourant la diffusion Web, par exemple établir des règles ou ajouter des dispositions au Règlement, déterminer l'autorité responsable de cette question ici à la Chambre et voir comment d'autres assemblées législatives traitent cette question.

Pour ce qui est de l'autorité responsable de traiter cette question, comme vous le savez, conformément au sous-alinéa 108(3)a)(v) et au paragraphe 119.1(2) du Règlement, le Comité a pour mandat d'examiner la radiodiffusion et la télédiffusion des délibérations de la Chambre et de ses comités, d'en faire rapport et d'établir des lignes directrices régissant la diffusion des séances de comités. Malgré l'absence d'un ordre de renvoi de la Chambre des communes sur une question de privilège relative au cas susmentionné, le Règlement vous confère néanmoins l'autorité de traiter de cette question de façon plus générale.

Un bref survol de l'histoire de la télédiffusion à la Chambre des communes et du rôle joué par le Comité et ses prédécesseurs confirme l'autorité du Comité pour agir dans ce domaine :

- La question générale de la diffusion, à la radio et à la télévision, des travaux de la Chambre des communes a été renvoyée au Comité permanent de la procédure et de l'organisation en 1970, à la suite des débats tenus à la Chambre en 1967 et en 1969.
- La solution retenue par le Comité relativement à la télédiffusion des délibérations parlementaires a été celle d'un « hansard électronique ». Pour les membres du Comité, la diffusion des délibérations à la radio et à la télévision ne devait pas

s'apparenter à une couverture journalistique, mais être plutôt un rapport fidèle des travaux et débats de la Chambre comme l'est le compte rendu officiel des débats. Cette recommandation fondamentale a été la pierre angulaire de toutes les décisions ultérieures concernant la diffusion des activités de la Chambre des communes ou de ses comités.

- La diffusion des délibérations de la Chambre des communes a commencé à l'automne 1977.
- À ce moment-là, la Chambre des communes était un pionnier dans ce domaine, et l'idée d'une couverture intégrale était quelque chose d'unique.
- À compter de 1977, la Chambre des communes a permis la télédiffusion des travaux de plusieurs comités, mais cette autorisation spéciale a été donnée au cas par cas.
- En 1989, le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés de la Chambre des communes a entrepris une importante étude sur la diffusion des délibérations du Parlement. Dans son rapport, *Pleins feux sur les travaux de la Chambre*, il a recommandé que les médias électroniques soient autorisés à diffuser les délibérations des comités. Ce rapport n'a pas été adopté par la Chambre.
- La même année, un consortium de câblodistributeurs et la Société Radio-Canada ont proposé la création d'une chaîne d'affaires publiques qui porterait le nom de CPAC (Chaîne parlementaire par câble).
- En 1991-1992, le Comité permanent de la gestion de la Chambre a mené une étude sur la diffusion des délibérations des comités.
 - Le Comité a recommandé que le son des délibérations de tous les comités publics soit diffusé dans les immeubles du Parlement et qu'il puisse être enregistré par les médias.
 - Il a également proposé qu'une salle de comité soit équipée, par la Chambre des communes, pour l'enregistrement vidéo des travaux des comités, selon les mêmes lignes directrices, règles et politiques qui s'appliquent à celle-ci, et que les enregistrements soient mis à la disposition des médias et diffusés sur la chaîne parlementaire.

- Comme le sait le Comité, *ParlVU* a d'abord été lancé en avril 2003 sur le site intranet parlementaire à l'intention des députés et de leurs employés. Depuis le 2 février 2004, la population canadienne peut visionner *ParlVU* sur le site Web parlementaire. Pour les nouveaux députés membres du Comité qui ne connaîtraient pas ce terme, *ParlVU* est le service de diffusion Web de la Chambre des communes qui présente en direct les délibérations de celle-ci, les séances télévisées des comités et la transmission audio en direct de toutes les autres séances publiques de comités de la Chambre des communes.

Comme en témoigne cet historique, le contexte a évolué au fil du temps et la Chambre a emboîté le pas. Le défi consistait à utiliser les médias électroniques de façon à tirer parti des possibilités qu'ils offraient, sans compromettre l'intégrité du Parlement. C'est le même défi auquel vous êtes confrontés aujourd'hui devant le problème de la diffusion de l'information.

La Chambre contrôle la diffusion de ses délibérations, et il est clair que son intention a toujours été que le contrôle de tout ce système, notamment le respect du concept de harsard électronique, devait continuer à relever de la Chambre et en particulier du Président, le mandataire de tous les députés.

La licence de diffusion ci-après figure au début et à la fin de toutes les radiodiffusions, télédiffusions et diffusions Web faites par la Chambre des communes, ainsi que sur les étiquettes apposées sur les DVD et les bandes magnétiques fournis sur demande :

Le Président de la Chambre des communes autorise l'utilisation du contenu de la présente vidéo dans les écoles aux fins d'études particulières, de recherche, de critique ou d'examen.

Les entreprises de télé et de radiodiffusion détenant une licence du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes peuvent utiliser des extraits enregistrés de ces délibérations télévisées dans leurs émissions d'actualités ou d'affaires publiques. Toute autre

rediffusion ou tout autre usage commercial de ces délibérations nécessite l'approbation expresse et préalable, par écrit, du Président de la Chambre des communes.

Dans son quarantième rapport de la 1^{re} session de la 39^e législature (le 30 mars 2007), vous vous rappelez peut-être que le Comité avait formulé des lignes directrices permanentes pour la diffusion des séances de comité. Permettez-moi d'en citer l'extrait suivant : « Le Comité continuera de suivre de près la radiodiffusion et la télédiffusion des travaux des comités par les médias électroniques. Il est par ailleurs toujours autorisé, conformément au sous-alinéa 108(3)a)(v) et au paragraphe 119.1(2) du Règlement, à recommander des modifications à ces lignes directrices. »

RÈGLES RÉGISSANT LA DIFFUSION WEB

Tout ensemble de règles visant à restreindre l'utilisation externe d'enregistrements webdiffusés des délibérations de la Chambre et de ses comités présente à la fois des avantages et des inconvénients.

En ajoutant des dispositions à son Règlement ou en adoptant des lignes directrices, la Chambre peut souhaiter faire respecter les privilèges de la Chambre, exercer un contrôle sur toute utilisation externe, réaffirmer son autorité sur la diffusion de ses délibérations et refaire valoir son autorité en punissant toute utilisation inappropriée en tant qu'outrage à la Chambre. Cela indiquerait aux contrevenants éventuels que la Chambre prend au sérieux cette question et n'hésitera pas à sévir contre ceux qui dérogent à ses règles. On peut trouver un exemple de règles de ce genre dans le Règlement de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique. L'article 120 de ce règlement est en partie libellé ainsi :

[TRADUCTION]

(1) La garde et le contrôle des enregistrements magnétiques de ces débats relèvent du président, et aucun double et aucune copie d'un enregistrement magnétique ne peuvent être faits sans l'autorisation expresse du président.

(2) L'utilisation publique, l'usage, la publication, la transmission ou la diffusion à l'extérieur de la Chambre de l'enregistrement magnétique de ces débats, en totalité ou en partie, sont interdits sans l'autorisation expresse du président.

(3) Quiconque, sans l'autorisation expresse du président, contrevient aux paragraphes (1) et (2) du présent article peut être considéré comme ayant commis un outrage à la Chambre.

La grande question qui se pose est de savoir de quelle façon la Chambre fera respecter son autorité. Dans le cas qui nous occupe, comme il s'agit d'un organisme établi au Canada, la Chambre peut exercer ses privilèges à sa discrétion. Toutefois, dans le cas d'entités situées à l'étranger ou de Canadiens qui utilisent des serveurs situés hors du Canada, comment la Chambre pourra-t-elle sévir contre l'utilisation inappropriée de ses délibérations?

Une telle situation s'est déjà présentée en Australie quant à des documents diffamatoires publiés sur Internet dans un pays et visionnés dans un autre pays. Le comité chargé de l'examen des lois et des règlements (*Scrutiny of Acts and Regulation Committee*) du Parlement de l'État australien de Victoria s'est penché sur la question dans le contexte parlementaire. Dans son rapport final déposé en 2005 au terme de son étude sur la démocratie électronique, le Comité a relevé que, dans l'affaire *Dow Jones & Company Inc. v. Gutnick* (2002), les parlements en Australie et ailleurs se voyaient confrontés à une nouvelle incertitude quant au statut des enregistrements de délibérations parlementaires qui circulent hors frontières. Le rapport indique, à la page 195 :

[TRADUCTION] « Vu que, d'après cette décision, l'acte de publication dépend de l'action de l'utilisateur final (« tirer »), le Parlement de Victoria n'a qu'une autorité limitée dans l'exercice d'un contrôle sur la publication (ou les publications multiples des délibérations).

Par conséquent, le Comité reconnaît qu'il existe des situations où des questions concernant un particulier ou une société qui réside ou a d'importants intérêts

financiers dans un autre État du Commonwealth sont discutées devant le Parlement de Victoria dans l'intérêt public, mais que l'incertitude entourant la nature réciproque du privilège et la technologie des nouveaux médias donne naissance à des litiges. Cela peut donner lieu au dépôt d'une accusation de diffamation à l'extérieur de Victoria, attribuable à des documents diffusés sur le Web ou dans le harsard électronique. »

Le Comité poursuit en ces termes :

[TRADUCTION] « Le Comité est conscient du fait que la redistribution sélective d'enregistrements des délibérations du Parlement pourrait être utilisée par un député ou une autre personne dans l'intention de nuire, ce qui permettrait la répétition illimitée de propos diffamatoires tenus devant le Parlement et risquerait ainsi de miner la protection juridique que le principe du privilège parlementaire accorde aux députés. »

Parmi les inconvénients que peut entraîner l'établissement de règles visant à restreindre l'utilisation externe des diffusions Web des délibérations, permettez-moi de mentionner la quantité de ressources, humaines et financières, dont il faudrait disposer pour assurer la surveillance de l'Internet et poursuivre les cas d'utilisation abusive. Il serait certes un défi de faire respecter des lignes directrices, vu le nombre de diffusions Web non sanctionnées qui ont déjà eu cours. On n'a qu'à faire une simple recherche sur « YouTube » pour constater qu'un grand nombre de séances de la Chambre et de ses comités sont déjà webdiffusées. En outre, de quelle façon la Chambre traiterait-elle les cas où un organisme n'agit pas dans l'intention de nuire et où une poursuite pourrait être perçue comme un acte de vengeance de la part de la Chambre?

Par contre, si la Chambre n'exerce pas de contrôle sur la diffusion de ses délibérations et de celles de ses comités, elle pourrait diminuer ses chances de faire respecter son autorité à l'avenir.

DROIT D'AUTEUR ET UTILISATION DES DOCUMENTS DE LA CHAMBRE

Les sites Web de nombreuses assemblées législatives au Canada et à l'étranger affichent des déclarations de droit d'auteur qui autorisent certaines utilisations de leurs documents. À titre d'exemple, voici le texte de la déclaration de droit d'auteur du Parlement du Royaume-Uni affiché sur son site Web :

[TRADUCTION] Tous les droits d'auteur du Parlement sont réservés. Les documents affichés peuvent être reproduits sans autorisation expresse à des fins de recherche non commerciale, d'étude privée, de critique, d'examen et d'information à condition que la source du document soit mentionnée de façon appropriée. Pour toute autre réutilisation de documents, il faut présenter une demande de licence parlementaire appelée « Click-Use » au bureau de l'information du secteur public (*Office of Public Sector Information*). L'utilisation d'images et d'enregistrements des délibérations est exclue de la licence parlementaire.

La déclaration de droit d'auteur de l'Assemblée législative de l'Ontario encourage l'utilisation de ses documents selon des conditions précises :

L'Assemblée législative de l'Ontario soutient et encourage la dissémination et l'échange des informations. Vous pouvez télécharger, afficher, imprimer et reproduire les documents de ce site uniquement à des fins non commerciales. Cependant, vous êtes avisé que les documents de ce site web sont protégés par la loi sur les droits d'auteur, et que l'Assemblée législative fait valoir son droit que les documents ne soient pas modifiés et leur source mentionnée.

La disponibilité des documents et des images de ce site n'autorise en aucune façon la reproduction, l'adaptation ou la distribution de ces documents protégés par la loi sur les droits d'auteur autrement que de la

manière indiquée expressément ci-dessus. En particulier, le blason et les armoiries de l'Assemblée législative sont des symboles enregistrés comme marques de commerce et sont réservés à l'usage officiel de l'Assemblée législative et ne peuvent être utilisés autrement que pour les usages autorisés ci-dessus.

DIFFUSION WEB DANS D'AUTRES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES

La plupart des assemblées législatives au Canada et ailleurs diffusent leurs délibérations d'une façon ou d'une autre. Contrairement au Parlement du Canada, la majorité des assemblées législatives du pays ont adopté des déclarations de droit d'auteur qui limitent l'utilisation et la reproduction des documents affichés sur leur site Web. Leurs règlements, comme les nôtres, demeurent silencieux quant à la reproduction d'enregistrements webdiffusés.

Dans son règlement sur le droit d'auteur relatif à la diffusion vidéo et audio des délibérations, le Parlement du Royaume-Uni précise : [TRADUCTION] « Toute diffusion vidéo des délibérations transmise en direct ou à partir d'archives est assujettie au droit d'auteur du Parlement. Il est interdit de créer un lien vers un enregistrement vidéo, de le reproduire, de le copier ou de le télécharger sans l'autorisation expresse de PARBUL (*Parliamentary Broadcasting Unit Limited*) ou du directeur de la diffusion parlementaire (*Director of Parliamentary Broadcasting*). »

À l'Assemblée législative de l'Ontario, le Comité permanent de l'Assemblée législative est habilité à conseiller le président et la Chambre sur le système de télédiffusion. De plus, il examine, au moins annuellement, la télédiffusion des délibérations ainsi que les lignes directrices concernant le système de télédiffusion établies par la Chambre.

Dans ses lignes directrices relatives à la diffusion, l'Assemblée législative de la Saskatchewan interdit l'enregistrement audio et vidéo de ses délibérations lors d'une élection provinciale générale ou partielle.

UTILISATION DES DÉLIBÉRATIONS DE COMITÉS PAR DES TIERS

Bien que nous discutons de la diffusion Web des délibérations de comités, il peut être utile de mentionner la manière dont nous traitons les mémoires présentés aux comités pour illustrer la complexité de la question dont nous sommes saisis. Selon ce qui est écrit à la page 865 de *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, un document présenté à un comité devient sa propriété et fait partie de ses dossiers. De plus, le document est protégé par le privilège parlementaire. Le comité ne sait pas toujours si le mémoire sera publié ailleurs et quelle importance il aura après sa publication. Nous n'avons pas encore eu l'occasion d'en parler, mais cette question est liée à celle dont nous discutons aujourd'hui.

Dans certaines assemblées législatives, par exemple dans le cas des comités de la Chambre des communes du Royaume-Uni, on informe les témoins possibles qu'ils doivent obtenir l'autorisation du comité s'ils souhaitent distribuer ou publier leur témoignage avant leur comparution devant un comité. La Chambre des lords, quant à elle, considère que les mémoires sont du domaine public, sauf si d'autres dispositions sont prises, et permet la reproduction libre et l'utilisation des documents, à condition qu'une mention indique qu'ils ont été préparés à l'origine pour un comité de la Chambre des lords.

L'approche adoptée par la Chambre des lords pourrait sans doute nous aider à résoudre le problème de l'organisme Friends of Canadian Broadcasting et à traiter de la réutilisation des mémoires et témoignages à l'avenir.

RÈGLEMENT SUR LA DIFFUSION

À la suite de la présentation de votre quarantième rapport sur les lignes directrices concernant la radiodiffusion et la télédiffusion, dont j'ai parlé précédemment et que la Chambre a adopté le 30 mars 2007, il me semble que le Comité a le pouvoir d'examiner ces questions sans que la Chambre en ordonne le renvoi en comité, mais si vous croyez

que le Règlement devrait le mentionner expressément, le sous-alinéa 108(3)a)(v) pourrait être modifié ainsi :

« (v) l'examen de la transmission ou de la diffusion, par quelque moyen que ce soit, des images et du son des délibérations de la Chambre et de ses comités et la présentation de rapports à ce sujet; »

Quant à la codification du pouvoir de la Chambre en matière de transmission de ses délibérations et de celles de ses comités, je serais heureuse que mon personnel travaille de concert avec les membres du Comité à la rédaction de dispositions pertinentes du Règlement, si tel est le souhait du Comité.

OPTIONS

Quelles mesures peuvent être prises?

1. Comme cela se fait dans d'autres assemblées législatives, la Chambre et ses comités pourraient afficher une déclaration de droit d'auteur complète prévenant l'utilisateur des conséquences d'une utilisation inappropriée.
2. La Chambre pourrait ajouter des dispositions au Règlement prévoyant des restrictions à l'égard de la diffusion des délibérations de la Chambre par quelque moyen que ce soit, y compris les conséquences d'une utilisation inappropriée, comme l'a fait l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, ou des lignes directrices comme l'ont fait les assemblées législatives de l'Ontario et de la Saskatchewan.
3. La Chambre pourrait mettre en place des procédures de surveillance des transferts de ses délibérations à Internet par des tiers.

C'est ainsi que se termine ma présentation. Je vous remercie, Monsieur le président. Je peux maintenant répondre aux questions.