



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre

PROC • NUMÉRO 053 • 2^e SESSION • 41^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le mardi 28 octobre 2014

Président

M. Joe Preston

Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre

Le mardi 28 octobre 2014

• (1100)

[Traduction]

Le président (M. Joe Preston (Elgin—Middlesex—London, PCC)): La séance est ouverte. Nous sommes réunis pour poursuivre l'examen du projet de loi C-518, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires (indemnité de retrait).

Nous accueillons aujourd'hui le professeur Ryder qui, je l'espère, pourra nous aider dans nos efforts. Nous partirons du principe que c'est le cas.

M. Bruce Ryder (professeur agrégé, Osgoode Hall Law School, Université York, À titre personnel): Je ferai de mon mieux.

Le président: Monsieur le professeur, si vous avez un exposé à nous présenter, je vais vous laisser la parole. Nous passerons ensuite aux questions des membres.

Allez-y, s'il vous plaît.

M. Bruce Ryder: Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis ravi d'être ici et vous remercie de m'avoir invité de nouveau si tôt après les événements tragiques de la semaine dernière.

J'espère que mes observations vous seront utiles dans le cadre de votre étude du projet de loi C-518. J'ai préparé des notes d'allocation. J'espère que vous les avez avec vous.

De toute évidence, le projet de loi est très clair et très concis. Il vise à favoriser l'atteinte de l'objectif des articles 19 et 39 de la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires en comblant une lacune quant à la portée des dispositions actuelles.

Comme vous le savez, selon les articles en question, tout parlementaire qui perd sa qualité de sénateur pour cause de déchéance ou qui est expulsé de la Chambre des communes reçoit une indemnité de retrait — on lui retourne les cotisations versées et les intérêts — au lieu d'une pension. Toutefois, si un parlementaire démissionne — pour éviter la déchéance ou l'expulsion, par exemple —, il a encore droit à une pension.

Pour corriger cette lacune, le projet de loi C-518 propose d'ajouter de nouveaux paragraphes à la loi, soit les paragraphes 19(2) et 39(2), qui étendraient la portée de ces dispositions à des situations où une personne perd sa qualité de parlementaire en ces termes: « [...] la personne qui perd sa qualité de parlementaire et qui est déclarée coupable, par mise en accusation, d'une infraction à une loi fédérale — passible d'un emprisonnement maximal d'au moins deux ans — dont les faits sont survenus en tout ou partie pendant qu'elle avait la qualité de parlementaire [...] »

Dans la dernière disposition du projet de loi, soit l'article 4, on veut indiquer clairement que cela s'applique à des actes criminels qui se sont produits avant la présentation du projet de loi.

Je suis avocat et professeur de droit constitutionnel et je me suis dis que mon opinion pourrait vous être utile. Je serai heureux de

vous fournir plus de détails, si cela vous intéresse, mais à mon avis, il n'y a pas de problème quant à la validité constitutionnelle du projet de loi C-518. Il ne contrevient à aucune disposition de la Charte canadienne des droits et libertés ou de la Déclaration canadienne des droits.

Je crois comprendre que des gens ont exprimé des préoccupations au sujet des conséquences que le projet de loi pourrait imposer pour des faits qui se sont produits avant son dépôt. Cependant, il appartient au Parlement de décider s'il faut imposer de telles conséquences. Les alinéas 11g) et 11i) de la Charte canadienne des droits et libertés protègent les citoyens contre l'imposition rétroactive d'une responsabilité criminelle — c'est-à-dire, la création de nouvelles infractions qui s'appliquent aux actes survenus avant l'entrée en vigueur desdites infractions ou de peines plus lourdes applicables au moment où l'infraction a été commise.

Or, comme l'a jugé la Cour suprême du Canada, en dehors du cadre du droit criminel, c'est-à-dire, la responsabilité criminelle et la détermination de la peine, « le principe de la primauté du droit et les dispositions de notre Constitution n'exigent aucunement que les lois aient seulement un caractère prospectif ». En effet, dans le contexte civil, la rétroactivité des lois n'a rien d'inhabituel. En outre, les mesures législatives qui imposent de nouvelles conséquences civiles pour des actes criminels commis dans le passé ne sont pas non plus inhabituelles.

En matière d'interprétation législative, on présume que les lois sont censées avoir un caractère prospectif et ne sont pas censées modifier des droits et obligations qui existaient avant la date de l'entrée en vigueur des nouvelles mesures législatives. Cette présomption peut être écartée si le Parlement indique clairement que les mesures s'appliquent rétroactivement, comme c'est le cas dans le dernier article du projet de loi.

Quoi qu'il en soit, si je comprends bien, concernant la question de l'application rétroactive du projet de loi, l'objectif n'est pas de retirer les droits à une pension qui ont déjà été acquis. Le projet de loi impose plutôt de nouvelles conséquences aux députés et aux sénateurs qui perdent leur qualité de parlementaire après l'adoption du projet de loi. Ils perdront leur droit à une pension s'ils sont déclarés coupables d'un crime grave, peu importe que les faits soient survenus avant ou après l'entrée en vigueur du projet de loi.

•(1105)

À mon avis, l'intention serait plus clairement exprimée si le libellé de l'article 4 du projet de loi était remplacé par celui de la disposition similaire que l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse a adoptée l'an dernier. Le projet de loi néo-écossais, connu sous le nom de projet de loi 80, prévoit qu'un député provincial reçoit une indemnité de retrait plutôt qu'une pension s'il est déclaré coupable d'un acte criminel grave qu'il a commis en sa qualité de député « peu importe que l'infraction ait été commise avant ou après l'entrée en vigueur de ce paragraphe ».

Je crois que le libellé pourrait être intégré dans les paragraphes 19 (2) et 39(2) proposés dans le projet de loi C-518 et que l'article 4 pourrait être supprimé. Cet amendement aurait l'avantage d'exprimer plus clairement les intentions du Parlement dans la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires.

Enfin, j'espère que le comité sera ouvert à quelques suggestions techniques en matière de rédaction concernant le type de condamnations criminelles qui seront visées par le projet de loi. Le projet de loi prévoit que les dispositions s'appliquent lorsqu'une personne est poursuivie, par mise en accusation, pour une infraction passible d'un emprisonnement maximal d'au moins deux ans dont les faits sont survenus pendant qu'elle avait la qualité de parlementaire. Je crois comprendre que M. Williamson a indiqué qu'il était prêt à augmenter le seuil à cinq ans, comme dans les dispositions de la Nouvelle-Écosse mentionnées plus tôt, et à préciser que les infractions doivent avoir été commises par les députés et les sénateurs dans l'exercice de leurs fonctions. À mon avis, de telles modifications amélioreraient le projet de loi.

Il n'en demeure pas moins que l'utilisation de la peine maximale pour identifier les crimes graves visés par le projet de loi est problématique. Cette approche risque d'être trop large. Prenons l'exemple de la négligence criminelle causant des lésions corporelles, l'article 221 du Code criminel — d'ailleurs, on aurait pu choisir de nombreuses autres infractions comme exemple. La peine maximale pour cette infraction est de 10 ans. Elle peut couvrir toutes sortes de comportements criminels, de ceux qui sont très graves et donnant lieu à une peine se rapprochant de la peine maximale, à ceux qui sont relativement mineurs et donnant lieu à une peine d'emprisonnement mineure ou plutôt modérée, si vous préférez. J'estime qu'il serait injuste de priver automatiquement un député ou un sénateur de sa pension à la suite d'une condamnation pour négligence criminelle si l'on parle de sévérité modérée. On pourrait dire la même chose au sujet de nombreuses autres infractions au code.

Je me suis donc demandé, comme vous tous, j'imagine, quels autres moyens pourrait-on utiliser dans ce projet de loi pour identifier un comportement qui équivaut à un crime grave? Une possibilité, comme l'a proposé M. Williamson, serait de dresser une liste d'infractions précises, mais je crois que cette approche est également problématique: elle est trop limitée. Il serait difficile de prévoir tous les comportements possibles liés aux responsabilités d'un parlementaire et qui entraîneraient l'imposition de cette conséquence.

Une autre option serait de se concentrer sur la peine imposée dans un cas particulier. C'est l'approche proposée à l'article 750 du Code criminel, soit que tout emploi public devient vacant dès que son titulaire a été condamné à un emprisonnement de deux ans ou plus. Se concentrer sur la peine imposée plutôt que sur la peine maximale qui pourrait être imposée pour une infraction donnée serait un moyen plus juste d'isoler un comportement qui équivaut à un crime grave.

Mais, selon moi, une stratégie encore meilleure consisterait à prendre les articles 19 et 39 de la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires comme point de départ. À mon avis, il devrait revenir à l'ensemble des parlementaires de décider si un député ou sénateur doit perdre le droit à sa pension, car il s'agit qu'une question épineuse. De plus, une telle décision doit être prise au cas par cas et avec discrétion.

•(1110)

Je crois que les députés et sénateurs sont les mieux placés pour déterminer, en fonction de chaque cas, si un crime est suffisamment grave et associé suffisamment de près aux fonctions ou activités parlementaires du membre reconnu coupable pour que la révocation de sa pension soit justifiée. J'encourage le comité à choisir cette approche.

Voilà mes observations, monsieur le président. Bien entendu, je serais heureux de répondre à vos questions.

Le président: Merci pour cet exposé.

Nous allons passer aux questions des membres. Monsieur Lukiwski, vous avez la parole pour sept minutes.

M. Tom Lukiwski (Regina—Lumsden—Lake Centre, PCC): Merci beaucoup, et merci, professeur Ryder, d'avoir accepté notre invitation..

J'ai plusieurs questions à vous poser. Je suis convaincu que nous aurons au moins deux séries de questions.

D'abord, vous dites qu'il n'y a aucun problème quant à la constitutionnalisation du projet de loi. À votre connaissance, la constitutionnalité du projet de loi 80, en Nouvelle-Écosse, a-t-elle été contestée et, si oui, quel a été le résultat?

M. Bruce Ryder: Pas à ma connaissance. Bien entendu, il n'a été adopté que l'an dernier. Je ne crois pas qu'il ait été appliqué encore. Donc, pour répondre à votre question, non, je ne crois pas que la constitutionnalité de cette loi ait été contestée. D'ailleurs, je dirais la même chose en ce qui concerne les articles 19 et 39 de la loi fédérale.

M. Tom Lukiwski: Dès le début, les membres du comité se sont dits préoccupés par la clause sur la rétroactivité. Vous me corrigerez si j'ai tort, mais, selon ce que vous dites, avec quelques petits amendements, la question de rétroactivité dans ce projet de loi ne poserait aucun problème. En d'autres mots, vous dites que la composante de rétroactivité dans ce projet de loi serait légitime et ne pourrait être contestée si un parlementaire démissionnait et qu'on apprenait plus tard qu'il avait commis un crime ou s'il avait commis un crime avant l'entrée en vigueur du projet de loi. Pourriez-vous nous donner plus de détails à ce sujet? Je ne suis pas certain d'avoir bien compris ce que vous vouliez dire.

M. Bruce Ryder: Deux des paragraphes de l'article 11 de la Charte canadienne des droits et libertés à laquelle j'ai fait référence concernent la rétroactivité, mais il est clair que c'est dans un contexte pénal, soit une accusation rétroactive de négligence criminelle et la modification rétroactive d'une peine. La Cour suprême est claire: dans le contexte civil, il n'y a aucune interdiction constitutionnelle en matière de rétroactivité. C'est le jugement qu'elle a rendu. J'ai cité l'affaire *Imperial Tobacco* dans laquelle la question a été soulevée et le tribunal a été très clair dans son jugement.

Bien entendu, la loi évolue et ce ne sont pas toutes les questions qui ont été réglées. J'imagine qu'une situation pourrait survenir où les conséquences civiles sont si sérieuses qu'un tribunal pourrait être tenté de dire qu'il s'agit d'une peine cruelle et inusitée ou suffisamment analogue à une peine pénale applicable rétroactivement. Ce n'est pas impossible, mais il n'existe aucune jurisprudence en ce sens. Habituellement, dans le contexte pénal, le seuil est suffisamment élevé en ce qui constitue une peine cruelle et inusitée.

Donc, dans un projet de loi comme celui-ci qui propose une approche très mesurée, en ce sens qu'il vise les crimes graves et n'impose pas de peine — car on retourne aux parlementaires concernés les cotisations versées et les intérêts —, mais qui vise plutôt à empêcher un parlementaire de toucher un bénéfice financé publiquement s'il a commis un crime grave, il serait difficile, à mon avis, de parler d'une peine cruelle et inusitée ou qui se rapproche d'une peine pénale.

Mais, pour être bien clair, en vertu de l'état actuel du droit et de la constitution canadienne, la rétroactivité dans le contexte civil n'est pas interdite. C'est la raison pour laquelle, à mon avis, l'élément de rétroactivité dans ce projet de loi ne pose aucun problème sur le plan constitutionnel. D'ailleurs, on pourrait débattre du caractère rétroactif de ce projet de loi, puisqu'habituellement, l'approche selon laquelle on s'appuie sur des événements passés pour imposer une conséquence future ne cadre pas avec ce que l'on entend par rétroactivité. Prenons, par exemple, les critères d'admissibilité à une profession. Dans la profession juridique, notamment, il n'est pas inhabituel d'exiger qu'un candidat ait une bonne réputation, ce qui entraîne souvent la tenue d'une enquête visant à examiner ses comportements passés, y compris les condamnations au criminel. Je crois que personne ne jugerait inappropriée une telle approche.

Habituellement, une loi qui comporte un élément de rétroactivité n'inclut pas toutes les lois qui tiennent compte des comportements passés. On comprend qu'elle modifie des droits et obligations existants. La question de rétroactivité serait encore plus problématique si le projet de loi visait à retirer à un membre la pension qu'il a acquise. Il serait alors plus approprié de parler de rétroactivité.

• (1115)

M. Tom Lukiwski: Vous dites qu'une meilleure approche serait de fixer un seuil quant à la condamnation et à la peine imposée plutôt que de dresser une liste des infractions, ce qui pourrait s'avérer un exercice difficile, et que la décision devrait revenir à l'ensemble des parlementaires selon chaque cas. Ma question est la suivante: une telle décision ne risque-t-elle pas alors d'être partisane?

M. Bruce Ryder: Je pense évidemment que c'est un risque. Toutefois, lorsque l'on examine les différentes options et la longue tradition d'autonomie dont jouit le Parlement grâce au privilège parlementaire pour décider des mesures disciplinaires adéquates à l'égard des députés dans un contexte donné, il me semble qu'en fin de compte, malgré le risque de partisanerie, les députés ou les sénateurs sont véritablement mieux placés pour déterminer quels comportements menacent l'intégrité du Parlement ainsi que sa

capacité d'exercer ses fonctions et de conserver la confiance des Canadiens, et pour le faire avec souplesse et réceptivité en fonction des circonstances.

À mon avis, les autres options présentent des lacunes plus importantes. Je ne dis pas qu'il existe une approche parfaite; je dis simplement que cette option semble la meilleure.

Le président: Merci, monsieur Lukiwski.

Nous passons à M. Scott, pour sept minutes.

M. Craig Scott (Toronto—Danforth, NPD): Merci. Monsieur Ryder, merci d'être parmi nous aujourd'hui.

J'aimerais en quelque sorte aller au fond des choses concernant les questions de Tom. Dans l'affaire *Imperial Tobacco*, il semble que dans une décision plutôt tranchée, le juge Major ait indiqué que cela ne peut être assujéti qu'au droit pénal, parce que c'est ce qu'indique le texte.

Quant à savoir si à l'avenir, par exemple, les principes énoncés dans l'article sur le droit pénal auraient une incidence, disons sur l'article 7, sur les principes de justice fondamentale relatifs à d'importantes sanctions pénales ou administratives — ce que je pense —, de sorte que cette rétroactivité serait inchoative, en quelque sorte, ce qui serait reconnu dans l'article 7... Là n'est pas la question. Il s'agit de savoir s'il faut que cela soit clairement défini comme étant de nature pénale en ce moment.

Vous êtes absolument certain que cela ne peut être caractérisé comme pénal et que cela n'a aucune incidence sur la détermination de la peine. Or, vous avez indiqué que cela n'a pas vraiment un objectif punitif, mais qu'il s'agit plutôt de retirer le droit à des avantages.

Pour que ce soit clair, de façon à ce que nous puissions chercher à l'améliorer, est-ce exact?

• (1120)

M. Bruce Ryder: Je pense que vous savez que l'on ne peut jamais amener un professeur de droit à dire qu'il a une certitude absolue; je ne me laisserai donc pas prendre à ce jeu.

M. Craig Scott: J'ai l'habitude d'obtenir ce que je veux, ici.

Le président: J'étais certain que l'on en arriverait là.

M. Bruce Ryder: Actuellement, je suis aussi convaincu qu'on puisse être que la loi pourra évoluer. Je comprends que vous dites que la loi pourrait évoluer dans cette direction, mais pour cela, il faudrait une mesure législative qui frappe davantage notre imaginaire.

Je crois réellement que cette mesure législative s'appuie sur l'approche actuelle de la loi et que cela se fait d'une façon qui est bien perçue du public. Comme je l'ai indiqué plus tôt, je pense que c'est une démarche réfléchie.

Selon moi, monsieur Scott, cette proposition ne comporte pas un élément punitif qui indignerait la magistrature au point qu'elle envisagerait d'orienter la jurisprudence dans les directions que vous avez évoquées.

M. Craig Scott: Ce n'est plus le cas.

M. Bruce Ryder: Eh bien, nous sommes portés à croire que ce l'est toujours.

M. Craig Scott: Passons au motif dont vous avez parlé, pour que ce soit clair. Dans les faits, vous avez proposé d'inclure dans le libellé du projet de loi un article rétroactif ou rétrospectif qui figurerait maintenant dans la loi modificative de façon à ce que cela soit intégré à la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires.

D'après ce que je comprends — et je vous prie de me corriger si je fais erreur —, vous pensez que cela vise à assurer la transparence. Si cela figure dans la loi, l'aspect rétroactif sera connu et il ne sera pas nécessaire de chercher à obtenir une loi modificative à cet égard.

Cela fait-il partie du raisonnement?

M. Bruce Ryder: Tout à fait.

M. Craig Scott: Dans ce cas, ai-je raison de croire que le Parlement — et le comité, par conséquent — est toujours chargé de déterminer si l'adoption d'une mesure rétroactive, rétrospective ou de toute autre mesure similaire, est la meilleure chose à faire même si ce n'est pas constitutionnel?

M. Bruce Ryder: Même s'il n'y a aucun problème sur le plan constitutionnel.

M. Craig Scott: Même s'il n'y a aucun problème sur le plan constitutionnel, en effet.

Le juge Major a indiqué ce qui suit:

Il n'existe aussi aucune exigence générale que la législation ait une portée uniquement prospective, même si une loi rétrospective et rétroactive peut renverser des attentes bien établies

— mais dans ce cas, vous pourriez ne pas avoir les intentions les plus louables, mais avoir tout de même des attentes raisonnables —

et être parfois perçue comme étant injuste. Ceux qui partagent cette perception seront peut-être rassurés par les règles d'interprétation législative qui imposent au législateur d'indiquer clairement les effets rétroactifs ou rétrospectifs souhaités. Ces règles garantissent que le législateur a réfléchi aux effets souhaités et a conclu que les avantages de la rétroactivité l'emportent sur les possibilités de perturbation ou d'iniquité.

Je présume que nous sommes maintenant dans un tel contexte.

M. Bruce Ryder: En effet.

M. Craig Scott: En outre, même s'il n'y a pas là une iniquité inconstitutionnelle, il conviendrait que nous cherchions à savoir s'il existe des attentes ou un principe d'équité qui justifierait la présence d'un tel article.

Est-ce une bonne façon d'aborder la question?

M. Bruce Ryder: Je suis d'accord sur ce point. Je pense que c'est très utile.

La modification que j'ai proposée, qui s'inspire du projet de loi de la Nouvelle-Écosse et qui rendrait les modifications législatives applicables aux infractions criminelles antérieures à l'adoption du projet de loi est utile, comme vous l'avez indiqué. Je pense qu'elle est utile sur le plan de la transparence et de la clarté. De plus, étant donné que les tribunaux sont d'avis que l'on tiendra pour acquis que la mesure législative s'applique de façon prospective à moins que le législateur ait indiqué clairement qu'elle s'applique rétroactivement à des événements qui se sont produits dans le passé. Donc, en ce sens, je pense que c'est très utile.

Toutefois, par rapport à l'autre aspect que vous avez soulevé, pourquoi, dans un contexte civil, même si elle peut être valide sur le plan constitutionnel, une mesure législative rétrospective peut-elle sembler inappropriée et susciter la controverse? Je suppose — et vous y avez fait allusion — que c'est parce que la modification rétrospective des droits et des attentes des gens entraîne souvent des injustices. La vie des gens est organisée en fonction de ces droits juridiques; les modifier peut donc souvent être très injuste. Il y a eu beaucoup de cas de ce genre et beaucoup de controverses, ce qui a mené à d'importantes décisions judiciaires.

Je conviens que c'est une question à laquelle nous devons réfléchir. Même si cette approche est valide sur le plan constitutionnel, est-elle injuste, à certains égards? Entre-t-elle dans la catégorie des mesures législatives qu'il faut examiner plus attentivement? Je dirais qu'à cet égard, le comité ne devrait pas être préoccupé outre mesure par rapport à ce projet de loi.

Encore une fois, cela découle du fait qu'il s'agit d'un prolongement relativement prudent des principes déjà énoncés dans les articles 19 et 39 de la loi. Autrement dit, je serais porté à croire qu'un député ou un sénateur qui serait reconnu coupable d'une infraction grave liée à ses fonctions parlementaires ne pourrait légitimement s'attendre à pouvoir conserver son poste au sein de l'institution.

J'ose espérer que ce n'est pas faux. Si c'est vrai, nous ne faisons que combler une lacune de la loi actuelle, comme je l'ai indiqué plus tôt, à l'instar de M. Williamson. Comme il l'a indiqué, nous ne faisons qu'éliminer une échappatoire, parce qu'il est possible d'éviter de perdre son droit ou d'être démis de ses fonctions en démissionnant avant que cela ne se produise. Voilà une des façons qui permet à une personne de conserver sa pension même si elle a été reconnue coupable d'une infraction grave.

J'estime qu'en éliminant cette échappatoire, nous indiquons clairement quelles seraient les attentes justes et raisonnables dans de telles circonstances, plutôt que d'intervenir d'une façon qui... Je suis d'accord pour dire qu'une mesure législative rétroactive peut parfois entraîner de grandes injustices, mais à mon avis, ce n'est pas le cas de cette mesure législative.

• (1125)

Le président: Merci beaucoup.

Merci, monsieur Scott.

Nous passons à M. Lamoureux, pour sept minutes.

M. Kevin Lamoureux (Winnipeg-Nord, Lib.): Merci, monsieur le président.

Par rapport à votre dernier commentaire, monsieur, si l'objectif principal du projet de loi est d'éliminer une échappatoire, y a-t-il selon vous une façon plus simple d'y parvenir que par l'intermédiaire du projet de loi dont nous sommes saisis?

M. Bruce Ryder: Il est évidemment possible d'imaginer que des parlementaires puissent avoir des comportements qui pourraient ne pas être considérés comme des infractions criminelles, mais qui pourraient tout de même ternir l'image du Parlement aux yeux du public. À mon avis, ce qui est préoccupant actuellement, et cela ne concerne pas seulement les parlementaires, mais aussi les membres d'autres organes législatifs partout au pays, c'est que certains d'entre eux sont mêlés à des actes criminels très graves. Il règne le sentiment qu'il y a urgence d'agir pour s'assurer que les parlementaires qui sont reconnus coupables d'actes criminels graves liés à leurs fonctions parlementaires ne peuvent conserver un régime de pension qui est largement financé à l'aide de fonds publics.

Si c'est là-dessus que l'on met l'accent — ce qu'il convient de faire, à mon avis —, je pense que l'intention du projet de loi, qui vise à fixer des limites et à répartir les infractions criminelles mineures des infractions plus graves, est un incontournable. Lorsque l'on pense aux différentes façons d'établir ces limites, je pense qu'il n'y a pas de réponse facile, et tout le monde cherche la solution.

Il y a les diverses solutions de rechange dont j'ai parlé plus tôt.

M. Kevin Lamoureux: Je me demande si je n'aborderais pas la question de façon trop simple, en ce sens que le député semble laisser entendre qu'il y a actuellement des conséquences si la Chambre examine le dossier et décide d'expulser un député. L'une des principales raisons d'être du projet de loi — voire la principale —, c'est qu'un député ou un sénateur pourrait agir de façon préventive en démissionnant.

Donc, la question est de savoir s'il y a une façon plus simple d'empêcher un député ou un sénateur de prendre de telles mesures pour éviter de perdre sa pension.

• (1130)

M. Bruce Ryder: Je ne suis pas certain qu'il y ait une solution plus simple.

M. Kevin Lamoureux: Lorsque vous pensez au projet de loi 80 de la Nouvelle-Écosse dans son ensemble, avez-vous l'impression qu'il s'agit d'un meilleur projet de loi que celui dont nous parlons aujourd'hui?

M. Bruce Ryder: Je pense qu'ils présentent de grandes similitudes. Il y a bien de légères différences dans leurs libellés respectifs, et aussi deux ou trois différences importantes. L'une d'entre elles est la formulation, dont j'ai parlé plus tôt, où l'on indique clairement que cela s'applique tant à une déclaration de culpabilité qui a lieu avant l'entrée en vigueur de la loi qu'après. Je pense qu'il s'agit d'un libellé utile qu'il conviendrait d'inclure.

Je n'ai pas étudié le projet de loi 80 en profondeur, mais je crois comprendre qu'il comporte également une disposition qui permet le versement de la pension pour les personnes à charge, et je suis certain que vous avez abordé cette question dans vos délibérations. Il conviendrait peut-être d'examiner cette disposition afin d'éviter que la perte du droit à une pension pour l'auteur du crime grave ne cause pas un préjudice au conjoint ou aux enfants.

M. Kevin Lamoureux: Enfin, en ce qui concerne la question de la sanction maximale et de la conséquence qui en découle, j'ai trouvé intéressant que vous ayez indiqué qu'il reviendrait idéalement aux parlementaires d'en décider, mais cela semblait être votre deuxième choix quant à la peine elle-même. J'ai siégé à un organisme quasi judiciaire — un comité de justice pour la jeunesse —, et je trouve qu'il y a une grande latitude. Les juges ont un pouvoir discrétionnaire et il ne fait aucun doute que la gravité et les conséquences de la perte d'une pension sont des facteurs qui seraient pris en compte lorsqu'un

juge examinerait un cas de négligence, par exemple, mettant en cause un parlementaire.

Si nous n'obtenons pas votre premier choix, soit que la décision devrait relever des parlementaires, est-il juste de dire que votre deuxième choix serait sans contredit que ce soit déterminé au moment du prononcé de la sentence plutôt que par l'adoption de limites maximales? Ensuite, pourriez-vous nous dire pourquoi?

M. Bruce Ryder: Je pense que ce serait mon deuxième choix, et il y a peut-être d'autres options auxquelles je n'ai pas pensé. Je n'ai pas consacré autant de temps à l'étude de ce projet de loi que les membres du comité, mais la raison pour laquelle c'est la meilleure solution, c'est que le juge exercera évidemment son pouvoir discrétionnaire et tiendra compte d'un ensemble de facteurs. Mais, bien entendu, en fin de compte la peine sera fonction de la gravité du crime. Comme c'est ce que nous essayons de faire avec ce projet de loi — soit reconnaître que les infractions criminelles et les déclarations de culpabilité ne sont pas toutes égales, qu'il arrive parfois qu'une personne soit reconnue coupable d'un crime dans des circonstances qui ne sont pas particulièrement graves et qui ne sont pas nécessairement intimement liées aux fonctions parlementaires —, il semble y avoir deux facteurs clés: la gravité du crime et l'importance du lien entre le crime et les fonctions ou les activités parlementaires du député.

Je suis convaincu que les députés ou les sénateurs sont les mieux placés pour examiner efficacement ces facteurs. Si ce premier choix n'est pas une option, je pense que le deuxième meilleur choix serait de s'en remettre aux juges, car ils prennent en compte toutes les circonstances d'un dossier donné lors de la détermination de la peine. À mon avis, fixer une peine maximale pour une infraction n'est pas la bonne approche, et je pense que cela pourrait facilement être modifié.

M. Kevin Lamoureux: Merci.

Le président: Merci, monsieur Lamoureux.

Nous passons aux questions à quatre minutes. Monsieur Lukiwski.

M. Tom Lukiwski: J'aimerais avoir plus de précisions sur quelque chose que vous avez dit plutôt concernant le projet de loi 80 de la Nouvelle-Écosse et sur la façon dont l'intégration de certains éléments de son libellé pourrait nous permettre d'améliorer le projet de loi de M. Williamson.

Je crois que vous avez dit — je vous prie encore une fois de me corriger si je fais erreur — qu'il serait possible d'améliorer le projet de loi de M. Williamson en éliminant l'article 4 pour le remplacer par certains éléments du libellé actuel du projet de loi 80.

Si j'ai raison, pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet? J'essaie de savoir précisément ce qu'il serait possible de faire si nous avons l'impression qu'il s'agit là d'une amélioration.

• (1135)

M. Bruce Ryder: Je veux être clair: ce n'est pas vraiment un changement de fond. C'est une question de clarté, de visibilité et de formulation modeste, si je puis dire. Je dis cela parce que je crois que c'est un peu étrange qu'on précise à la fin, à l'article 4, que les changements s'appliquent peu importe si l'infraction qui a mené à une condamnation au criminel a été commise avant ou après l'entrée en vigueur de la loi.

Je n'essaie pas du tout de changer le fond; je ne fais que faire valoir qu'il y a lieu d'inclure cet aspect dans la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires en insérant cette phrase simple: « nonobstant si l'infraction a été commise avant ou après l'entrée en vigueur de ce paragraphe », comme on l'a fait en Nouvelle-Écosse.

M. Tom Lukiwski: Je reviens toujours à cette discussion au sujet de la rétroactivité, et il me semble que ce soit le principal problème que nous ayons cerné dans ce projet de loi. Pouvez-vous me confirmer, aux fins du compte rendu et pour que je sois certain d'avoir bien compris, que vous ne croyez pas, particulièrement si nous modifions le libellé comme vous venez de nous le proposer, que le projet de loi pourrait être contesté à cause de la rétroactivité?

M. Bruce Ryder: Ce changement que j'ai proposé vise simplement à faire en sorte que ce soit plus clair et plus visible. Ce n'est pas un changement de fond. Sur le plan constitutionnel, rien n'empêche actuellement le Parlement ou les assemblées législatives provinciales d'adopter des lois qui s'appliquent rétroactivement, en dehors du domaine du droit criminel. C'est la situation actuelle. Nous nous préoccupons de la rétroactivité et d'un éventuel manque d'équité. Pour ne pas qu'on présume que la loi s'applique prospectivement, il faut indiquer clairement le contraire. C'est donc pourquoi nous voulons préciser clairement dans le projet de loi que cette mesure vise les infractions commises dans le passé.

M. Tom Lukiwski: Je suppose...

M. Bruce Ryder: On pourrait dire qu'il y a un manque d'équité, que cet aspect pourrait préoccuper les tribunaux et que cela aurait peut-être une incidence, au plan constitutionnel, sur l'interprétation de la Charte dans l'avenir. Comme je l'ai dit plus tôt, je ne crois pas que nous en viendrons à cela, car les tribunaux, à mon avis, ne se préoccuperont que d'un très grand manque d'équité.

M. Tom Lukiwski: Oui, j'allais justement dire pour terminer que s'il y avait des préoccupations légitimes ou que s'il y avait des exemples de préjudice indu et iniquité, on pourrait tout simplement modifier le libellé du projet de loi pour écrire: « dès l'entrée en vigueur du projet de loi ». Il n'y aurait alors donc aucun problème, n'est-ce pas?

M. Bruce Ryder: C'est vrai, mais comme je l'ai dit, je ne pense pas que le libellé actuel pose quelque problème que ce soit.

M. Tom Lukiwski: D'accord.

M. Bruce Ryder: Cela permettrait certainement d'éviter un problème.

Le président: Merci.

Monsieur Chisholm, je vous souhaite en passant la bienvenue au comité. Vous disposez de quatre minutes.

M. Robert Chisholm (Dartmouth—Cole Harbour, NPD): Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

Je vais partager mon temps de parole avec ma collègue, en parties égales j'espère.

Le président: C'est comme vous le voulez.

M. Robert Chisholm: Je vous remercie beaucoup, monsieur Ryder, pour votre exposé. Je m'intéresse à l'autre aspect de l'équité qui a été soulevé et qui a fait partie du débat et de la discussion au sujet du projet de loi 80 en Nouvelle-Écosse, précisément les paragraphes 7 et 8 de l'article 16, qui visent les conjoints et les personnes à charge. C'est une disposition qui semble logique et qui a été bien accueillie, alors je me demande si vous pourriez nous dire si vous considérez qu'il s'agit d'une disposition qui pourrait être incluse dans le projet de loi.

• (1140)

M. Bruce Ryder: De toute évidence, c'est une décision qui appartient aux parlementaires. À mon avis, c'est une disposition qui concorde avec l'objectif du projet de loi, qui est de faire en sorte qu'une personne qui a commis un crime grave alors qu'elle occupait les fonctions de parlementaire ne reçoive pas une pension provenant des fonds publics, parce qu'elle s'est comportée d'une façon qui va à l'encontre du comportement auquel on s'attend d'un parlementaire.

C'est là l'objectif du projet de loi. Bien sûr, outre le bénéficiaire, les personnes à charge peuvent aussi bénéficier de la pension. Priver les personnes à charge de la pension ne semble pas cadrer avec l'objectif du projet de loi. S'il était possible d'adopter un amendement à cet égard, il me semble que cela permettrait d'éviter un préjudice grave sans qu'on aille à l'encontre de l'objectif du projet de loi.

M. Robert Chisholm: D'accord. Je crois que les paragraphes 7 et 8 de l'article 16 du projet de loi 80 ont été remis aux analystes.

Merci.

Le président: Madame Latendresse.

[Français]

Mme Alexandrine Latendresse (Louis-Saint-Laurent, NPD): Je vous remercie, monsieur le président.

Je poserai mes questions en français puisque nous avons tous accès à la traduction simultanée si nécessaire.

J'aimerais revenir sur votre présentation. Au début, vous avez indiqué que, selon vous, la meilleure façon de fermer la brèche est de passer directement par la Chambre des communes ou le Sénat. M. Williamson disait que le but du projet de loi était de fermer la brèche.

Présentement, il existe dans les deux Chambres un processus pour expulser un sénateur ou un député. Pensez-vous qu'avoir recours au processus existant est une bonne idée? Si on en est rendu au point où on a expulsé un sénateur ou un député, pourrait-on avoir recours au même genre de processus et de critères permettant de déterminer que ce n'est pas parce que quelqu'un a démissionné que, tout à coup, cette personne devrait avoir droit à tout ce à quoi elle n'aurait pas eu droit si on était passé par ledit processus?

Pensez-vous que l'on pourrait utiliser le même genre de système?

M. Bruce Ryder: Je comprends bien le français, mais j'ai plus de difficulté à le parler.

Mme Alexandrine Latendresse: Il n'y a pas de problème.

[Traduction]

M. Bruce Ryder: Je suis certain que vous comprenez mieux que moi la procédure actuelle pour l'expulsion. Alors, je ne crois pas que je puisse vraiment répondre à cette question, mais permettez-moi de faire une observation générale.

En principe, il me semble qu'il n'est pas nécessaire d'avoir en place une procédure complexe pour que la Chambre ou le Sénat en vienne à la conclusion qu'une certaine condamnation au criminel justifie qu'on retire le droit à une pension. Je ne sais pas si la procédure actuelle est complexe ou non; je ne la connais pas.

Il me semble, par exemple, qu'il doit y avoir un débat, au cours duquel le parlementaire en question pourrait se faire entendre, et qu'ensuite, il pourrait y avoir un vote sur une motion, et que ce serait suffisant. Je ne sais pas si la procédure actuelle est bien différente, mais, selon moi, ce qui est important, c'est qu'il doit y avoir un débat et que le parlementaire puisse y participer, et, à la fin, il doit y avoir un vote. Il me semble qu'il s'agirait là d'une procédure suffisante.

Le président: Merci.

Je n'ai plus aucun intervenant sur ma liste. Si quelqu'un a une question à propos d'un sujet qui n'a pas été abordé, je peux lui donner la parole.

Monsieur Scott.

M. Craig Scott: J'aimerais revenir sur un aspect. Parfois, les valeurs que nous associons à la Constitution, ou disons à la Charte, ne sont pas entièrement liées à la Charte ou à la Constitution, mais nous nous servons de ces valeurs. Quand à la question qu'a posé mon collègue, M. Chisholm, elle portait sur les membres de la famille qui, par exemple, détiennent une ordonnance de dédommagement. Peut-être devrait-on limiter cela aux situations où ces personnes n'habitent plus avec le parlementaire, car on ne peut pas déterminer qui en profite. Essentiellement, si les répercussions sur des personnes innocentes sont jugées importantes, du point de vue de l'équité, est-ce que cela en soi renforcerait les préoccupations à l'égard de la rétroactivité?

Il faut penser qu'il est question des attentes et de l'équité. Si cela crée une autre circonstance dans laquelle les membres de la famille pourraient être touchés, est-ce que cela ne nous donne-t-il pas une autre raison de nous pencher sur la question de la rétroactivité?

J'ai une deuxième question, qu'on a aussi adressée à M. Williamson. Sa réponse était convaincante, je dois dire, mais elle n'était peut-être pas complète. Il a affirmé que les députés et les sénateurs ne devraient pas être traités différemment des gens ordinaires. Lorsqu'une personne se retrouve en prison ou doit payer une amende, les membres de sa famille en subissent toujours les conséquences. Les membres de la famille des députés et des sénateurs subissent également les mêmes conséquences que ceux d'une personne qui se retrouve en prison pour une autre raison.

C'est logique, sauf que cette conséquence particulière s'applique uniquement aux parlementaires. Habituellement, si quelqu'un commet un crime, il ne perd pas sa pension. C'est donc propre aux parlementaires. Est-ce que cette situation n'amplifie pas cette iniquité? Je ne dis pas que c'est lié à la Constitution, mais est-ce que cette situation où les membres de la famille d'un groupe particulier de personnes sont plus susceptibles d'être traités différemment que d'autres constitue un problème? Ou bien est-ce que ce ne devrait pas être considéré comme un problème puisqu'il s'agit d'un groupe très restreint de personnes?

• (1145)

M. Bruce Ryder: Je crois que c'est un excellent argument. Permettez-moi de dire que je suis absolument certain que vous avez raison.

Des voix: Oh, oh!

M. Bruce Ryder: Je n'avais pas songé à ce point, mais c'est logique. Comme je l'ai laissé entendre plus tôt, du point de vue de l'équité ou de la justice, ce projet de loi ne me pose pas de problème. Ce qu'il prévoit me semble juste dans les circonstances, si nous pouvons trouver une façon de déterminer quels sont les crimes réellement graves qui sont liés aux responsabilités d'un parlementaire.

Cependant, punir d'autres — qui, comme vous l'avez souligné, peuvent s'attendre de façon tout à fait légitime à bénéficier de la pension pour assurer leur avenir financier — ne me semble pas juste. Si les membres du comité peuvent proposer à la Chambre un amendement qui permettrait d'accroître l'équité, je crois qu'il s'agirait là d'une excellente contribution.

M. Craig Scott: Merci.

Le président: Quelqu'un d'autre veut prendre la parole?

Monsieur Ryder, je vous remercie d'être venu aujourd'hui et d'avoir échangé avec nous. Vous nous avez grandement éclairé et nous sommes heureux qu'après ce qui s'est passé la semaine dernière vous soyez revenu cette semaine. Nous vous remercions de votre présence.

Nous allons faire une pause de quelques minutes. Nous allons ensuite passer à huis clos pour nous pencher sur les travaux du comité.

[*La séance se poursuit à huis clos.*]

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.

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

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address: <http://www.parl.gc.ca>