

# **L'AFFAIRE VAID ET L'OBLIGATION DE TENIR COMPTE DES AUTORITÉS PARLEMENTAIRES**

**Document de recherche présenté au Comité sénatorial permanent du Règlement,  
de la procédure et des droits du Parlement**

*par Charles Robert, Joël M. Michaud et Nicolas M. Rouleau\**

\*\*\* Ce document représente le travail des auteurs et ne reflète pas nécessairement les vues du  
Comité ni celles de ses membres. \*\*\*

Demande d'autorisation d'appel devant la Cour suprême du Canada et objet du rapport

1. Le 31 janvier 2003, des avocats représentant la Chambre des communes et l'honorable Gilbert Parent adressaient un Exposé des arguments des demandeurs de l'autorisation d'appel<sup>1</sup> à la Cour suprême du Canada (« Cour suprême ») au sujet de la décision de la Cour d'appel fédérale rendue le 28 novembre 2002, selon laquelle le Tribunal canadien des droits de la personne était habilité à faire enquête sur la gestion du personnel de la Chambre des communes par son président et, en l'occurrence, sur les plaintes de discrimination dont se disait victime M. Satnam Vaid de la part du président Parent et de la Chambre des communes (« demandeurs »)<sup>2</sup>.
2. Selon la *Demande*, la décision de la Cour d'appel fédérale « [traduction] s'écartait de presque toute la jurisprudence établie [...] en soutenant que les tribunaux judiciaires et administratifs étaient compétents non seulement pour déterminer si telle ou telle catégorie de privilège parlementaire existe, mais aussi pour examiner chaque exercice d'un privilège »<sup>3</sup>.

---

\* Charles Robert est le greffier principal – Services de recherche sur la procédure au Sénat, et Joël M. Michaud et Nicolas M. Rouleau sont étudiants à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

<sup>1</sup> Memorandum of Argument of the Applicants for Leave to Appeal, déposé le 31 janvier 2003 à la Cour suprême du Canada, dossier n° 29564 [*Demande*].

<sup>2</sup> Canada (Chambre des communes) c. Vaid, [2003] 1 C.F. 602, 2002 CAF 473 conf. [2002] 2 C.F. 583, 2001 CFPI 1332 [*Vaid*].

<sup>3</sup> *Demande*, supra note 1 au para. 3.

Cette conclusion, selon la *Demande*, « [traduction] soulève des questions fondamentales quant à la séparation et à l’indépendance des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire dans le système parlementaire [sic] canadien »<sup>4</sup>.

3. Pour expliquer l’importance de l’affaire, la *Demande* saisit la Cour suprême de quatre questions :

- a) Le pouvoir des tribunaux judiciaires et administratifs est-il limité dans la détermination des catégories de privilège sur lesquelles le pouvoir législatif a compétence exclusive ou ces tribunaux sont-ils habilités à examiner chaque exercice de privilège parlementaire?
- b) Le pouvoir de nommer et de gérer du personnel est-il une catégorie de privilège parlementaire?
- c) Si le pouvoir de nommer et de gérer du personnel est une catégorie de privilège parlementaire, les allégations de discrimination réduisent-elles la portée de cette catégorie, par exemple au sens où les tribunaux ou l’État (en l’espèce le Tribunal canadien des droits de la personne) pourraient examiner les mesures prises par les demandeurs?
- d) Lorsqu’il a adopté la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, le Parlement a-t-il renoncé à son privilège eu égard aux catégories d’emploi couvertes par la Loi, comme c’est le cas de l’emploi de M. Vaid?<sup>5</sup>

4. Ce rapport a été rédigé à la demande du Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Il s’agit d’évaluer la position de la Chambre des communes et les arguments sur lesquels elle a étayé

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, au para. 5.

<sup>5</sup> *Ibid.*, au para. 20.

son privilège. Le rapport porte essentiellement sur la deuxième question soulevée par la Chambre des communes, laquelle n'a pas été suffisamment approfondie par la Cour d'appel fédérale dans *Vaid*<sup>6</sup>. Le rapport donne au Sénat l'occasion, s'il le désire, de participer au débat judiciaire avec une perspective nouvelle, qui concilie l'application du privilège parlementaire et la protection des droits individuels. C'est à la Chambre qu'incombe l'obligation de prouver l'existence du privilège qu'elle revendique. Nous montrerons non seulement qu'elle ne s'est pas acquittée de cette obligation, mais que la revendication n'a pas de fondement.

#### La position de la Chambre des communes

5. Dans les arguments qu'ils avancent pour s'opposer à toute supervision externe de la Chambre des communes, les demandeurs font valoir que, dans les questions qui concernent le privilège parlementaire, « [traduction] aucune institution externe ne peut examiner les opérations de la Chambre en cas d'allégation d'infraction aux droits de la personne. Ce genre d'examen externe risquerait de perturber gravement l'efficacité du fonctionnement du Parlement »<sup>7</sup>. Le point de vue adopté par la Chambre des communes à savoir que la nomination et la gestion de son personnel constituent en fait un privilège parlementaire et, qui plus est, un privilège nécessaire, est au cœur de sa position. En tant que tel, ce privilège aurait qualité constitutionnelle et serait exempté de toute réserve ou limitation en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* ou des dispositions législatives pertinentes en matière de droits de la personne.
6. L'idée que la gestion du personnel de la Chambre des communes est un privilège s'appuie, selon la *Demande*, sur deux propositions fondamentales. La première renvoie à l'article 151 du Règlement de la Chambre des communes,

---

<sup>6</sup> *Vaid*, supra note 2.

<sup>7</sup> *Demande*, supra note 1 au para. 22.

en vigueur depuis 1868, qui dispose que « [l]e Greffier de la Chambre [...] a la direction et le contrôle du personnel des bureaux, sous réserve des instructions qu'il peut recevoir, à l'occasion, de l'Orateur ou de la Chambre »<sup>8</sup>. La seconde proposition est que les tribunaux canadiens ont « [traduction] systématiquement reconnu le privilège des assemblées législatives concernant les questions d'emploi »<sup>9</sup>.

7. Ces arguments à l'appui de l'idée que la dotation en personnel est un privilège parlementaire réitèrent ceux de différents mémoires adressés par la Chambre des communes<sup>10</sup> et le président de l'Assemblée législative de l'Ontario<sup>11</sup> à la Cour d'appel fédérale. Cette position serait, paraît-il, étayée par le critère de la nécessité, comme toutes les revendications de privilège inhérent devraient l'être pour vraiment donner lieu à une déclaration de « privilège parlementaire ». La Chambre des communes estime que le contrôle de la gestion des ressources humaines par les assemblées législatives est nécessaire à leur bon fonctionnement. Si la position adoptée dans la *Demande* était reconnue, tout examen du privilège présumé reviendrait à une ingérence dans le fonctionnement de l'assemblée législative et donc à un déni de son indépendance par rapport à la Couronne. La Chambre des communes semble convaincue que, même si elle commet un acte de discrimination, celui-ci ne devrait pas être assujetti à un examen externe. Voici un extrait du mémoire présenté par le président de l'Assemblée législative de l'Ontario à la Cour d'appel fédérale: « [traduction] Il se peut que l'exercice discriminatoire du pouvoir de nommer des employés et de gérer du personnel soit fautif, mais il n'en reste pas moins qu'il s'agit de leur nomination et de leur gestion »<sup>12</sup>; par conséquent, il n'y a rien à y faire.

---

<sup>8</sup> *Ibid.* au para. 42, citant l'article 151 du *Règlement de la Chambre des communes*.

<sup>9</sup> *Ibid.* au para. 43.

<sup>10</sup> *Memorandum of Fact and Law of the Appellants : The House of Commons and the Honourable Gilbert Parent*, Cour d'appel fédérale, dossier n° A-1-02 [*Mémoire de la Chambre des communes*].

<sup>11</sup> *Memorandum of Fact and Law of the Intervener : The Speaker of the Legislative Assembly of Ontario*, Cour d'appel fédérale, dossier n° A-1-02 [*Mémoire de l'Assemblée législative de l'Ontario*].

<sup>12</sup> *Ibid.* au para. 41.

8. Si la Cour suprême devait confirmer la position de la Chambre des communes, cela signifierait que toutes les assemblées législatives sont totalement soustraites à l'application des dispositions législatives sur les droits de la personne, y compris celles de la *Charte*, et les employés de ces assemblées ne bénéficieraient alors d'aucune protection en la matière.

Les critères employés par les tribunaux pour déterminer la validité d'un privilège parlementaire revendiqué

9. L'arrêt de principe eu égard au privilège parlementaire inhérent est *Stockdale c. Hansard*<sup>13</sup>. La Chambre des communes et le président de l'Assemblée législative de l'Ontario ont estimé que cette décision britannique, rendue en 1839, faisait jurisprudence pour toutes les décisions judiciaires ultérieures<sup>14</sup>. C'est sur l'affaire *Stockdale* que s'appuie l'arrêt canadien fondamental, *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*<sup>15</sup>. Dans *Stockdale*, la Cour du Banc de la Reine d'Angleterre a unanimement refusé de reconnaître le privilège revendiqué par la Chambre des communes pour protéger un éditeur, Hansard, de toute responsabilité en matière de diffamation. Le tribunal a déterminé que le privilège allégué n'était pas reconnu parmi les autorités et qu'il n'était pas nécessaire au fonctionnement de l'Assemblée législative. La nécessité est manifestement le critère de détermination de la validité d'un privilège<sup>16</sup>, mais rappelons que, dans *Stockdale*, le procureur général, qui défendait la Chambre des communes, a déclaré que le privilège en question devait également avoir été exercé depuis longtemps et avoir été approuvé<sup>17</sup>. Le juge Patteson a par ailleurs apporté des réserves au critère, déclarant qu'il ne suffisait pas que le procureur général fasse valoir l'exercice durable et la reconnaissance du privilège, mais qu'il

---

<sup>13</sup> (1839), 9 AD. & E. 1, 112 E.R. 1112 [*Stockdale*].

<sup>14</sup> *Demande*, *supra* note 1 au para. 29; *Mémoire de l'Assemblée législative de l'Ontario*, *supra* note 11 au para. 22.

<sup>15</sup> [1993] 1 R.C.S. 319 [*New Brunswick Broadcasting Co.*].

<sup>16</sup> *Stockdale*, *supra* note 13 à la p. 1169.

<sup>17</sup> *Ibid.* à la p. 1145.

fallait également fournir une preuve historique de son existence, notamment d'après les autorités :

[Traduction] Cela dit, eu égard à l'exercice du pouvoir en question, j'estime que cet exercice est une affaire d'histoire et que, par conséquent, l'observation de Monsieur le procureur général, à savoir qu'il ne devrait pas être invité à faire valoir une exception pour prouver un état de fait, n'est pas fondée. Si, effectivement, la défense avait déclaré que la Chambre des communes du Parlement avait l'habitude d'exercer ce pouvoir, l'exception aurait admis l'exercice, mais aucune allégation de cet ordre ne semble être contenue dans la défense; et le fait historique de l'exercice du pouvoir est introduit par l'avocat des défendeurs lui-même, qui s'en sert pour affirmer que ce pouvoir doit être légal. C'est aux défendeurs qu'il appartient de prouver qu'il en est ainsi, car c'est de toute évidence contraire à la loi à première vue. Il est remarquable qu'aucune mention ne soit faite de ce pouvoir présumé de la Chambre des communes dans de quelconques textes faisant autorité ou sous la plume de spécialistes. Il n'apparaît nulle part dans les priviléges ou les pouvoirs accordés officiellement à la Chambre. [Nous soulignons.]<sup>18</sup>

10. L'arrêt *Stockdale* a donc établi les deux critères à respecter pour la validation d'un privilège inhérent : 1) les ouvrages faisant autorité, qui sont la preuve péremptoire que le privilège est reconnu; 2) la nécessité, la preuve claire que le privilège est indispensable au bon fonctionnement de l'assemblée législative. C'est ce qu'il appartient à la Chambre des communes de prouver.
11. Au Canada, le premier critère comprend deux volets. La Chambre des communes doit prouver que le privilège revendiqué est non seulement reconnu par les autorités parlementaires canadiennes, mais aussi admis par les autorités britanniques. Comme l'explique la juge McLachlin (tel était alors son titre), s'exprimant au nom de la majorité dans *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)* :

Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* mentionne expressément l'intention des rédacteurs de notre Constitution d'établir une constitution « semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni ». Il s'ensuit que pour déterminer quels pouvoirs constitutionnels possèdent nos assemblées législatives, nous devrions commencer par

---

<sup>18</sup> *Ibid.* à la p. 1189.

examiner les pouvoirs traditionnellement confiés au Parlement du Royaume-Uni.

Sans cet appui, la Chambre ne peut pleinement satisfaire à l'exigence générale de prouver que le privilège est reconnu<sup>19</sup>.

#### Les répercussions de l'article 151 du Règlement

12. Dans la *Demande*, la Chambre des communes renvoie à l'article 151 du Règlement :

Le Greffier de la Chambre est responsable de la garde de tous les documents et archives de la Chambre et a la direction et le contrôle du personnel des bureaux, sous réserve des instructions qu'il peut recevoir, à l'occasion, de l'Orateur ou de la Chambre<sup>20</sup>.

13. La Chambre des communes cite cet article vraisemblablement comme preuve que le privilège revendiqué (contrôle des assemblées législatives sur les questions relatives à l'emploi) est reconnu. L'article 151 du Règlement est en vigueur depuis 1868, et la Chambre des communes semble donc inférer que le privilège revendiqué existe depuis ce temps.
14. Il n'existe en réalité aucun fondement à la prétention que l'article 151 du Règlement constitue un privilège. Cet article ne fait que circonscrire les rôles respectifs du greffier et du président. Le greffier et le président sont des employeurs, leurs employés sont des employés, et le greffier et le président n'ont pas de « privilège » spécial à l'égard de ces employés si ce n'est le pouvoir conféré à tout employeur sur ses employés. Il convient de noter que le Sénat ne possède pas de règle équivalente.

---

<sup>19</sup> *New Brunswick Broadcasting Co.*, *supra* note 15 à la page 378.

<sup>20</sup> *Demande*, *supra* note 1 au para. 42.

15. En 1705, les deux Chambres du Parlement britannique ont décrété qu'aucun nouveau privilège ne pouvait être instauré sans qu'elles n'y consentent toutes les deux<sup>21</sup>, ce qui signifie en termes concrets que tout nouveau privilège ne serait établi que par voie législative<sup>22</sup>. L'arrêt *Stockdale* a confirmé le principe : le tribunal a appliqué cette approche et rejeté la résolution de la Chambre des communes destinée à protéger Hansard. Il a déclaré qu'il ne suffit pas que la Chambre des communes détermine de son propre chef en quoi consiste un privilège parlementaire, puisque la Chambre pourrait effectivement créer n'importe quel privilège sans que les tribunaux puissent en faire un examen indépendant<sup>23</sup>.
16. Le Parlement britannique a de nouveau reconnu le principe ci-dessus en 1840, après la décision *Stockdale*, lorsqu'il a adopté la *Parliamentary Papers Act*<sup>24</sup>, qui attribue l'immunité absolue aux documents publiés par l'une ou l'autre Chambre. La *Papers Act* a été prise par les deux Chambres et sanctionnée par la Couronne, et elle constitue un énoncé clair du fait qu'une simple ordonnance de l'une des Chambres ne suffit pas à créer un privilège.
17. Il importe également de prendre note de la *House of Commons Officers Act 1812*<sup>25</sup>, qui a servi de modèle à l'article 151 du Règlement. En vigueur jusqu'en 1978, cette loi attribuait au greffier de la Chambre des communes et au sergent d'armes « [traduction] le pouvoir de désigner et de nommer, par vente ou autrement, et le pouvoir de suspendre et de renvoyer les greffiers, les agents et les messagers ainsi que toute autre personne travaillant pour la Chambre des

---

<sup>21</sup> En 1705, la Chambre des Lords a décidé qu'aucune des chambres n'avait le pouvoir de créer de nouveaux priviléges, et, lorsque cela a été communiqué à la Chambre des communes, celle-ci a donné son accord : 17 Lords Journals 677; 14 Commons Journals 555, 560 [Lords Journals].

<sup>22</sup> *Parliamentary Papers Act 1840*, 3-4 Vict., ch. 9 (R.-U.) [*Papers Act*]; *Parliamentary Witnesses Oath Act 1871*, 34-35 Vict., ch. 83 (R.-U.).

<sup>23</sup> *Stockdale*, *supra* note 13 à la p. 1174.

<sup>24</sup> *Papers Act*, *supra* note 21.

<sup>25</sup> 52 George III, ch. 11 (R.-U.) [*House of Commons Officers Act*].

communes dans leurs services respectifs »<sup>26</sup>, sous réserve de l'approbation du président en cas de renvoi. Dans aucune version de l'ouvrage d'Erskine May intitulé *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament* il n'est suggéré que cette loi a investi la Chambre des communes d'un privilège quelconque<sup>27</sup>. L'auteur y identifie plutôt les personnes qui, à la Chambre des communes, avaient la responsabilité et le pouvoir de superviser son administration. L'exercice de ce pouvoir supposait nécessairement certains droits – comme c'est le cas dans toutes les relations d'emploi – mais il ne conférait pas de privilège distinct.

18. Par conséquent, comme le dicte *Stockdale* et comme le reconnaissent le Parlement britannique et le traité d'*Erskine May*<sup>28</sup>, l'article 151 du Règlement, qui est une résolution adoptée uniquement par la Chambre des communes, ne saurait constituer ni établir un privilège parlementaire. On ne peut absolument pas s'y fier comme preuve de l'existence d'un privilège parlementaire inhérent à l'égard des questions d'emploi. Un article du Règlement pourrait attester d'un privilège, mais ne peut par lui-même l'établir. Il s'agit maintenant de déterminer si le contrôle des questions relatives à l'emploi au Parlement ressortit aux autorités parlementaires ou au critère de la nécessité.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Sir Donald Limon et W.R. McKay, dir., *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament*, 22<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths, 1997 [Erskine May, 22<sup>e</sup> éd.]; comme on le verra plus loin, *Erskine May* est l'autorité par excellence concernant le Parlement britannique.

<sup>28</sup> *Ibid.* à la p. 81.

## Les autorités parlementaires

### a) Au Royaume-Uni

19. Ce qui frappe dans les arguments et les conclusions énoncés jusqu'ici dans l'affaire *Vaid*, c'est l'absence d'examen approfondi de l'histoire du privilège inhérent revendiqué au regard des autorités parlementaires attestées, au Royaume-Uni et au Canada. Ni les mémoires adressés par la Chambre des communes ou par le président de l'Assemblée législative de l'Ontario à la Cour d'appel fédérale, ni la *Demande* ne font référence aux autorités parlementaires britanniques ou canadiennes.
20. Il n'est pas absurde de supposer que, si la nomination et la gestion des membres du personnel parlementaire constituaient effectivement un privilège à la fois attesté par l'histoire et nécessaire à l'efficacité du fonctionnement du Parlement, il devrait être possible de trouver confirmation de cette affirmation dans les textes relatifs à la pratique parlementaire. Mais ce fait n'apparaît dans aucune version d'*Erskine May*, qui est la source de référence par excellence sur le Parlement britannique, non plus que dans l'ouvrage de Bourinot intitulé *Parliamentary Practice* ou dans le *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes de Beauchesne*, qui étaient jusqu'à récemment les sources canadiennes classiques.
21. Le traité d'*Erskine May* a été tout d'abord publié à Londres en 1844<sup>29</sup>. La vingt-deuxième et dernière édition a été publiée en 1997<sup>30</sup>. Son auteur initial, Thomas Erskine May, a travaillé pour la Chambre des communes pendant 40 ans avant sa nomination en tant que greffier de la Chambre en 1871. Il est resté à ce poste jusqu'en 1886 et a produit les neuf premières éditions de l'ouvrage. Les versions suivantes ont été mises à jour et révisées sous le nom

---

<sup>29</sup> Erksine May, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament*, 1<sup>re</sup> éd., Londres, Butterworths, 1844.

<sup>30</sup> Erskine May, 22<sup>e</sup> éd., *supra* note 26.

du greffier courant de la Chambre des communes. Aucun ouvrage sur la pratique parlementaire n'a jamais atteint le niveau d'excellence du traité d'Erskine May. Il s'agit d'une autorité quasi-biblique.

22. La meilleure édition d'*Erskine May* est peut-être la quatorzième, parue en 1946<sup>31</sup>. Elle a été rédigée par le greffier de l'époque, Sir Gilbert Campion, en collaboration avec d'autres spécialistes notables du domaine de la procédure parlementaire. Une grande partie du texte a été considérablement améliorée et modifiée, notamment les chapitres sur les priviléges, qui ont été refondus et augmentés. En fait, c'est dans cette version qu'apparaît la définition classique du privilège :

[Traduction] Le privilège parlementaire est la somme des droits particuliers dont jouit collectivement chaque Chambre en tant qu'élément constituant de la Haute Cour du Parlement et dont jouissent individuellement les membres de chaque Chambre, sans quoi ils ne pourraient s'acquitter de leurs fonctions et qui dépassent ceux dont jouissent d'autres corps ou particuliers<sup>32</sup>.

23. Mais, dans toutes les versions publiées, le traitement du privilège parlementaire reste presque exclusivement centré sur les droits et pouvoirs de l'assemblée législative et sur les immunités de ses membres. Ces priviléges, immunités et pouvoirs incluent la liberté d'expression et l'immunité d'arrestation dans les affaires civiles, ou l'immunité d'entraves ou de voies de fait. Le privilège comporte également le pouvoir, pour l'assemblée législative, d'assigner des témoins à comparaître et de réprimander, voire d'arrêter et d'emprisonner, ceux qui désobéissent à ses ordonnances ou qui portent outrage à son autorité et à sa dignité.

---

<sup>31</sup> Erksine May, *Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament*, 14<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworths, 1946 [Erskine May, 14<sup>e</sup> éd.].

<sup>32</sup> *Ibid.* à la p. 41.

24. On ne trouve, dans aucune des éditions d'*Erskine May*, rien qui puisse étayer l'idée que les relations d'emploi doivent être considérées comme un privilège parlementaire. Il en est ainsi malgré les antécédents de la législation sur la question du rôle et des responsabilités des hauts fonctionnaires de la Chambre des communes britannique, comme on l'a vu plus haut au paragraphe 17 au sujet de la *House of Commons Officers Act*.

b) Au Canada

25. La description que donne *Erskine May* des priviléges parlementaires a généralement été adoptée dans les textes faisant foi au Canada, notamment dans l'ouvrage de Bourinot intitulé *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada* et dans le *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes de Beauchesne*.

26. La première édition de l'ouvrage de John George Bourinot est parue en 1884, quatre ans après sa nomination au poste de greffier de la Chambre des communes<sup>33</sup>. L'ouvrage a été favorablement comparé à son modèle britannique. Dans son exposé sur les priviléges parlementaires, leur objet et leur portée, Bourinot a manifestement cherché à être aussi exhaustif qu'*Erskine May*.

---

<sup>33</sup> John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 1<sup>ère</sup> éd., Montréal, Dawson Brothers, 1884.

27. Expliquant le caractère essentiel des priviléges, Bourinot déclare ce qui suit :

[Traduction] Il est tout à fait évident qu'une assemblée législative serait absolument incapable de s'acquitter de ses fonctions avec efficacité si elle n'avait le pouvoir de punir les contrevenants, d'imposer des sanctions disciplinaires à ses membres, de les contraindre à exécuter ses ordonnances et de prévenir toute ingérence dans ses délibérations et ses débats<sup>34</sup>.

28. Dans le reste du chapitre, l'auteur aborde les différents priviléges et les diverses procédures dont la Chambre dispose. Cependant, nulle part dans ce chapitre, il ne mentionne les relations d'emploi comme privilège parlementaire ni ne les traite comme tel.
29. Bourinot décrit également les fonctions des agents de la Chambre des communes. En 1916, lorsque la quatrième édition a paru<sup>35</sup>, la *Loi sur le service civil*<sup>36</sup> avait été modifiée de telle sorte qu'elle englobait désormais les agents, les employés et le personnel du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement. Le greffier avait acquis le rang de sous-ministre « [traduction] chargé de fonctions et responsabilités spéciales eu égard à la gestion du personnel de la Chambre »<sup>37</sup>. En 1908, dans le débat sur le projet de loi modifiant la *Loi sur le service civil*, le ministre promoteur avait expliqué que le projet d'englober les employés de la Chambre des communes, du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement dans la Fonction publique avait pour motif qu' « [...] en ce qui touche aux traitements, aux nominations, aux classifications et aux promotions, il serait préférable de mettre sous la même loi [que celle qui était appliquée dans la Fonction publique] les employés de la

---

<sup>34</sup> *Ibid.* à la p. 188.

<sup>35</sup> John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, Canada Law Book, 4<sup>e</sup> édition, Toronto, 1916 [Bourinot, 4<sup>e</sup> éd.].

<sup>36</sup> 7-8 Edward VII, ch. 15 [*Loi sur le service civil*].

<sup>37</sup> Bourinot, 4<sup>e</sup> éd., *supra* note 36 à la p. 183.

Chambre »<sup>38</sup>. On reconnaissait par ailleurs que l'objet de la Loi n'était pas d'empêter de quelque façon sur la gestion de ses propres affaires par la Chambre des communes<sup>39</sup>. Les employés de la Chambre des communes sont restés assujettis à la *Loi sur le service civil* jusqu'en 1961.

30. Malheureusement, le volumineux ouvrage de Bourinot n'a pas connu le même sort que celui d'Erskine May. Bourinot lui-même a réussi à publier une deuxième édition en 1892<sup>40</sup>, mais il est mort en 1903 alors qu'il préparait une troisième édition<sup>41</sup>. Cette tâche a été reprise la même année par son successeur, Thomas Flint, qui a également édité la quatrième et dernière version de la *Parliamentary Procedure* en 1916<sup>42</sup>.
31. Par la suite, l'ouvrage de Bourinot est resté une source consultée pour les précédents précoce de la pratique parlementaire, mais on lui a rapidement préféré la dernière édition du traité d'*Erskine May* ou le recueil des articles du Règlement de la Chambre des communes, intitulé *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, tout d'abord publié en 1922<sup>43</sup> par Arthur Beauchesne. Il est lui-même devenu greffier de la Chambre des communes en 1925 et l'est resté jusqu'en 1949. Au cours de cette période, il a publié deux autres éditions de son ouvrage, soit en 1927<sup>44</sup> et en 1943<sup>45</sup>. Une quatrième édition a paru en 1964<sup>46</sup>, peu de temps avant sa mort.

---

<sup>38</sup> *Débats de la Chambre des communes* (29 juin 1908) à la p. 12128 (L'hon. Sydney Arthur Fisher).

<sup>39</sup> *Ibid.* à la p. 12120.

<sup>40</sup> John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, Dawson Brothers, 1892.

<sup>41</sup> John George Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 3<sup>e</sup> éd., Thomas Barnard Flint, Toronto, Canada Law Book, 1903.

<sup>42</sup> Bourinot, 4<sup>e</sup> éd., *supra* note 35.

<sup>43</sup> Arthur Beauchesne, *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 1<sup>ère</sup> éd., Toronto, Canada Law Book, 1922 [Beauchesne, 1<sup>ère</sup> éd.].

<sup>44</sup> Arthur Beauchesne, *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Canada Law Book, 1927 [Beauchesne, 2<sup>e</sup> éd.].

<sup>45</sup> Arthur Beauchesne, *Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, Canada Law Book, 1943 [Beauchesne, 3<sup>e</sup> éd.].

<sup>46</sup> Arthur Beauchesne, *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 4<sup>e</sup> éd. par Charles Michaud, Toronto, Carswell, 1964 [Beauchesne, 4<sup>e</sup> éd.]; à noter que la version anglaise de la 4<sup>e</sup> éd. a été publiée en 1958.

32. Les deuxième, troisième et quatrième éditions de l’ouvrage de Beauchesne rendaient compte des fonctions du greffier et énonçaient les priviléges associés à ce poste et à celui d’autres agents de la Chambre. La formulation que l’on trouve dans la deuxième édition est différente de celles que l’on trouve dans les troisième et quatrième éditions. La deuxième édition, se réclamant de Bourinot, semble limiter les priviléges dont jouissent le greffier et d’autres agents de la Chambre aux activités relatives à la conduite des opérations parlementaires :

[Traduction] Le contrôle et la direction des fonctionnaires de la Chambre appartiennent aussi complètement aux priviléges de la Chambre qu’il est nécessaire au maintien de la dignité et de l’efficacité des affaires publiques par un corps législatif, au même titre que la réglementation de ses propres opérations dans ses murs. Ces agents sont guidés par certaines règles et ordonnances de la Chambre qui font partie de sa réglementation interne et sont aussi essentiellement des questions de privilège que la nomination des comités, la conduite des affaires publiques et le fonctionnement des Chambres en général, notamment les mesures prises par le président lui-même à son poste<sup>47</sup>.

33. Dans les troisième et quatrième éditions, le passage est modifié :

Le contrôle et la direction des fonctionnaires de la Chambre appartiennent aussi complètement aux priviléges de la Chambre que la réglementation de ses propres opérations dans ses murs<sup>48</sup>.

34. La suppression du membre de phrase « [...] qu’il est nécessaire au maintien de la dignité et de l’efficacité des affaires publiques par un corps législatif [...] » élargit considérablement la portée du privilège. En fait, la disparition de cet important membre de phrase élargit le privilège au-delà de tout ce qui était énoncé à l’origine. Dans la deuxième édition, il est clair que le pouvoir accordé sur les agents a trait à l’exécution des fonctions relatives aux travaux de la Chambre et à ses délibérations.

---

<sup>47</sup> Beauchesne, 2<sup>e</sup> éd., *supra* note 42 à la citation 830, p. 243; Bourinot, 4<sup>e</sup> éd., *supra* note 36 à la p. 184.

<sup>48</sup> Beauchesne, 3<sup>e</sup> éd., *supra* note 45 à la citation 730, pp. 272-273; Beauchesne, 4<sup>e</sup> éd., *supra* note 46 à la citation 446, p. 337.

Dans les troisième et quatrième éditions, il semblerait que le privilège accordé à la Chambre eu égard au contrôle et à la gestion de ses agents ne soit pas différent du contrôle qu'elle exerce sur ses débats.

35. Les troisième et quatrième éditions comportent également certains énoncés qui ne se trouvent pas dans l'édition précédente. Ces passages ont été ajoutés pour expliquer le pouvoir que la Chambre des communes conservait alors sur son personnel et ses employés même s'ils étaient couverts par la *Loi sur le service civil* : « [Traduction] [...] Ni le gouvernement ni aucune autre autorité n'a le pouvoir de s'occuper du personnel de la Chambre des communes à moins qu'il y soit expressément autorisé par une loi ou par une résolution de la Chambre »<sup>49</sup>.
36. Comme l'explique Beauchesne, la Chambre a décidé, par le biais de la *Loi sur le service civil*, de se départir :

[...] de son autorité en ce qui concerne les nominations, les mutations, les promotions, les traitements, les augmentations et la classification de son personnel. [...] il importe de ne pas oublier que la Chambre des communes n'est pas un service du gouvernement. La direction de ses propres fonctionnaires est l'un de ses priviléges incontestables. [...] La Chambre, en adoptant la *Loi sur le service civil*, a accepté d'utiliser le rouage de la Commission du service civil pour des fins précises, mais elle n'a pas aliéné ses droits traditionnels ni renoncé à son indépendance<sup>50</sup>.

37. C'est ainsi que, conséquence manifeste, le personnel de la Chambre n'apparaît pas dans la définition des employés de la Fonction publique. Par ailleurs, l'article 62 de la Loi exempte les agents, les greffiers et les employés de la Chambre des communes de l'application de la *Loi sur le service civil* à certains égards, notamment de l'embauche préférentielle de certains employés de

---

<sup>49</sup> Beauchesne, 3<sup>e</sup> éd., *supra* note 45 à la citation 730, p. 273; Beauchesne, 4<sup>e</sup> éd., *supra* note 46 à la citation 446, p. 337.

<sup>50</sup> Beauchesne, 3<sup>e</sup> éd., *supra* note 45 à la citation 736, p. 276; avec de légers changements dans la 4<sup>e</sup> éd. : Beauchesne, 4<sup>e</sup> éd., *supra* note 46 à la citation 448, p. 338.

session et de la durée des heures ouvrables ou de l'emploi pendant les vacances parlementaires, qui pourraient leur donner droit à un salaire ou une rémunération supplémentaire.

38. En 1978, près de vingt ans après le décès d'Arthur Beauchesne, Alistair Fraser, alors greffier de la Chambre, rédige la cinquième édition de l'ouvrage de *Beauchesne*, aidé d'un greffier de comité et d'un professeur d'université<sup>51</sup>. Cette édition conserve la définition classique du privilège, mais elle comporte en outre un énoncé qui accorde certains priviléges à certains agents ou fonctionnaires du Parlement. Selon la position adoptée dans l'édition de 1927, le privilège accordé aux agents du Parlement est défini au regard de l'appui qu'ils fournissent aux opérations de la Chambre. Cela signifie que les agents peuvent être exemptés de certaines obligations civiles qui entraveraient l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Ils peuvent refuser de faire partie d'un jury ou de comparaître comme témoins devant un tribunal, quoique ce dernier privilège soit souvent suspendu<sup>52</sup>.
39. Dans la sixième et plus récente édition de l'ouvrage de *Beauchesne*, parue en 1991, il est question également du personnel administratif des députés<sup>53</sup>. On y explique que le privilège parlementaire ne s'applique pas aux actes d'un membre du personnel d'un député de la Chambre des communes<sup>54</sup>. Pour résumer, rien dans *Beauchesne* ne permet d'étayer la revendication générale de la Chambre des communes. C'est peut-être la raison pour laquelle cette source n'est pas citée dans les mémoires de la Chambre des communes et du président de l'Assemblée législative de l'Ontario.

---

<sup>51</sup> Alistair Fraser et G.A. Birch, dir., *Beauchesne : Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 5<sup>e</sup> éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 1978 [Beauchesne, 5<sup>e</sup> éd.].

<sup>52</sup> *Ibid.* à la citation 78, p. 25.

<sup>53</sup> Alistair Fraser, W.F. Dawson et John Holtby, dir., *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne : Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 6<sup>e</sup> éd., par Charles Zama Carswell, dir., trad. par Louis Giard, Toronto, Carswell, 1991 [Beauchesne, 6<sup>e</sup> éd.]; à noter que la version anglaise de la 6<sup>e</sup> éd. a été publiée en 1989.

<sup>54</sup> *Ibid.* à la citation 110, p. 29.

40. L'un des textes cités par la Chambre des communes et par les tribunaux est celui de Joseph Maingot, c.r., ancien légiste à la Chambre des communes et auteur de *Le privilège parlementaire au Canada*. La première édition de cet ouvrage est parue en 1982 (en anglais seulement)<sup>55</sup>. Une deuxième édition révisée a été publiée en 1997<sup>56</sup>.
41. Se démarquant considérablement des autorités canadiennes, Maingot énumère divers aspects du privilège ayant trait au « droit de réglementer les affaires internes sans ingérence extérieure », qu'il semble considérer comme une sous-catégorie de « délibérations du Parlement ». Dans la deuxième édition, Maingot prend généralement bien soin d'étayer chacun de ses points au moyen de références aux autorités parlementaires, aux lois ou à la jurisprudence. Par exemple, à la page 191, il cite *Halsbury's Laws of England*, 4<sup>e</sup> édition, à l'appui du troisième élément de sa liste, « [l]e droit de contrôler la publication des débats et des délibérations ainsi que ceux des comités en interdisant la publication<sup>57</sup> ». Le quatrième point, « [l]e droit d'appliquer des lois qui concernent sa procédure interne sans l'intervention des tribunaux<sup>58</sup> » est corroboré par une référence à *Bradlaugh c. Gossett*. Toutefois, le cinquième point de la liste, « [l]e droit d'administrer ses propres affaires dans son enceinte et à l'extérieur de la salle des débats (par exemple, d'y réglementer la vente des boissons alcooliques) et de choisir et de diriger son personnel<sup>59</sup> » n'est pas convenablement étayé. Le premier élément que Maingot présente – la réglementation de la vente des boissons alcooliques dans l'enceinte de la

---

<sup>55</sup> J.P. Joseph Maingot, c.r., *Parliamentary Privilege in Canada*, 1<sup>ère</sup> éd., Toronto, Butterworths, 1982 [Maingot, 1<sup>ère</sup> éd.].

<sup>56</sup> J.P. Joseph Maingot, c.r., *Le privilège parlementaire au Canada*, Ottawa, Chambre des communes; Montréal, Les Presses universitaire McGill-Queen's, 2<sup>e</sup> éd., 1997 [Maingot, 2<sup>e</sup> éd.]; une version de la deuxième édition a également été publiée en anglais en 1997 sous le titre *Parliamentary Privilege in Canada*.

<sup>57</sup> *Ibid.* à la p. 191.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

Chambre – renvoie à *R. c. Graham-Campbell, ex parte Herbert*<sup>60</sup>, et à *Williamson c. Norris* (qui, comme nous le verrons plus loin, donnent lieu à des conclusions contradictoires concernant la question de savoir si les lois sur les permis d’alcool devraient s’appliquer au Parlement)<sup>61</sup>. Le deuxième exemple – le choix et la direction de son personnel – n’est étayé d’aucun renvoi. Donc, Maingot n’appuie daucune façon que ce soit son assertion que le droit de choisir et de diriger le personnel constitue un privilège.

42. S’appuyant sur une notion large des « affaires internes » comme en ont parlé quelques tribunaux du Royaume-Uni (voir ci-dessous) et sur l’idée de l’indépendance de la Chambre des communes à l’égard de la Couronne, Maingot déclare également :

En ce qui concerne le personnel de chaque Chambre du Parlement, il semble que le souci naturel des tribunaux de ne pas se mêler de questions relevant de la régie interne implique les relations entre employeur et employés lorsqu’il peut être démontré qu’une Chambre a agi collectivement dans un domaine relevant de ses affaires internes. En d’autres termes, la Chambre des communes a toujours maintenu fermement son indépendance à l’égard de la Couronne (voir, par exemple, les articles pertinents de la *Loi sur le Parlement du Canada*). Inclure ses relations avec son personnel dans ses affaires internes et les soustraire à l’autorité tant de la Couronne que des tribunaux constitue donc une démarche logique<sup>62</sup>. [Nous soulignons.]

43. Qu'est-ce que cela signifie en réalité? Selon Maingot, il semblerait que l'hésitation des tribunaux d'intervenir dans les « affaires internes » tient à une sorte de déférence. Est-ce possible? Il ne s'agit certainement pas d'une réponse à une question de droit. Saisis d'une question juridique en matière de droits fondamentaux, les tribunaux ont l'obligation inéluctable de fournir une interprétation ou un recours, et ils ne peuvent invoquer un « souci naturel » pour s'y soustraire. Lorsqu'on revendique un privilège parlementaire pour obtenir l'immunité face à la loi, comme la Chambre des communes essaie de le

---

<sup>60</sup> [1935] 1 K.B. 594 [*Ex parte Herbert*].

<sup>61</sup> [1899] 1 Q.B. 7 [*Williamson c. Norris*].

<sup>62</sup> Maingot, 2<sup>e</sup> éd., *supra* note 56 à la p. 192.

faire dans l'affaire *Vaid*, les tribunaux doivent déterminer la validité de la revendication. C'est justement toute la signification de *Stockdale* où le tribunal a conclu que la prétention de privilège faite par la Chambre des communes n'avait pas de précédent. Le tribunal n'a pu faire autrement que de questionner l'existence, la nature et l'étendue du prétendu privilège.

44. Par contre, si Maingot laisse entendre que l'hésitation des tribunaux à examiner les activités administratives de la Chambre des communes a entraîné une extension indirecte d'un privilège revendiqué ou, effectivement, la création d'un nouveau privilège, il va à l'encontre de ses propres déclarations, inspirées des autorités parlementaires classiques, sur la façon dont de nouveaux priviléges sont établis :

Une Chambre ne peut créer aucun nouveau privilège. Les priviléges échappent à l'emprise de la Couronne ou de tout pouvoir autre que celui du Parlement du Canada. Par conséquent, la Chambre des communes, le Sénat, ou la Couronne, ne peuvent créer aucun privilège nouveau parce qu'un tel « privilège » ferait partie du droit public général du Canada, qui relève exclusivement de la compétence législative du Parlement<sup>63</sup>.

45. De même, dans l'ouvrage de Marleau et Montpetit intitulé *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, les auteurs affirment qu' « [a]ucune chambre ne peut revendiquer pour elle-même de nouveaux priviléges, lesquels ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi du Parlement, tout comme l'élargissement d'anciens priviléges »<sup>64</sup>.
46. En outre, dans son analyse de *New Brunswick Broadcasting Co.*, Maingot reconnaît que les pouvoirs ou les priviléges d'une assemblée législative doivent remplir le critère de la juge McLachlin, à savoir qu'ils doivent être historiquement reconnus et nécessaires. Il énumère ensuite les priviléges reconnus au Royaume-Uni, notamment : « b) le contrôle exclusif par

---

<sup>63</sup> *Ibid.* à la p. 21.

<sup>64</sup> Robert Marleau et Camille Montpetit, dir., *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Ottawa, Chambre des communes; Montréal, Chenelière/McGraw-Hill, 2000, aux pp. 52-53 [Marleau et Montpetit].

l’assemblée de ses propres débats »<sup>65</sup>. Il n’est nulle part question des relations d’emploi, mais Maingot confirme que les juges dans *New Brunswick Broadcasting Co.* ont adopté le critère énoncé dans *Stockdale* pour déterminer la validité d’une revendication de privilège<sup>66</sup>.

#### Élargissement de l’expression « délibérations du Parlement »

47. L’essence du privilège parlementaire est de permettre aux parlementaires de débattre librement et ouvertement dans l’exercice de leur fonction législative. Le Parlement et plus particulièrement la Chambre des communes ont lutté pour faire reconnaître ce privilège par la Couronne pendant la plus grande partie du XVII<sup>e</sup> siècle. Cette protection a été accordée en 1689 dans le *Bill of Rights*, dont l’article 9 confirme que « [traduction] la liberté d’expression et les débats et délibérations du Parlement ne doivent pas être entravés ou contestés devant un tribunal ou toute autre instance que le Parlement »<sup>67</sup>.
48. Le sens de « délibérations du Parlement » est au cœur de l’affaire *Vaid*. La Chambre des communes, prenant appui sur l’assertion non étayée de Maingot citée ci-dessus au sujet du choix et de la direction du personnel, estime que cette expression a un sens large qui englobe les « affaires et la procédure internes », lesquelles, d’après son interprétation, recouvrent les questions d’emploi. En adoptant cette approche, la Chambre des communes s’est écartée de la définition de « délibérations du Parlement » dans l’acception qu’en donnent les autorités procédurales, tant au Canada qu’au Royaume-Uni. C’est une erreur en grande partie fondée sur un jugement rendu par un tribunal britannique en 1935, dont il sera question plus bas.

---

<sup>65</sup> Maingot, 2<sup>e</sup> éd., *supra* note 56 à la p. 329.

<sup>66</sup> *Ibid.* à la p. 326.

<sup>67</sup> 1 Will. & Mar. (2<sup>e</sup> session), ch. 2., art. 1 (R.-U).

49. L'expression « délibérations du Parlement » n'est pas définie dans le *Bill of Rights*, et les tribunaux, britanniques ou canadiens, n'ont pas non plus fourni de définition. Les tribunaux britanniques, envisageant la portée de l'immunité parlementaire, ont fait des observations à ce sujet dans un certain nombre de causes, mais M. Pachauri, auteur de *The Law of Parliamentary Privileges in U.K. and in India*, fait remarquer que « [traduction] l'expression “délibérations du Parlement” ou les termes “expression” ou “débat” n'ont jamais été interprétés par les tribunaux au point d'en analyser exhaustivement le contenu et les limites »<sup>68</sup>. Quoi qu'il en soit, il semblerait que certains tribunaux britanniques, en examinant la portée du privilège parlementaire, sont allés passablement au-delà de l'objectif de l'article 9 :

[Traduction] Dans un certain nombre de causes étaillées sur une longue période, les tribunaux ont élargi la portée de l'immunité parlementaire au-delà de ce que prévoyait cette partie du *Bill of Rights* en interprétant des formulations comme « les délibérations du Parlement et autres affaires », « ce qui est dit ou fait dans l'enceinte du Parlement », « ses propres affaires », et « les affaires internes de la Chambre »<sup>69</sup>.

50. Comme le fait observer Geoffrey F. Lock, membre du personnel de la Chambre des communes du Royaume-Uni (1953-1991), cela a eu des répercussions substantielles :

[Traduction] Ces décisions ont donné lieu à l'élaboration du point de vue que les affaires ayant trait au personnel de la Chambre (même les employés qui n'avaient rien à voir avec les députés) échappaient à la compétence des tribunaux, car il s'agissait des « affaires internes de la Chambre »<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> P.S. Pachauri, *The Law of Parliamentary Privileges in U.K. and in India*, Bombay, N.M. Tripathi Private, 1971, à la p. 54.

<sup>69</sup> Geoffrey F. Lock, « Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege » (1983) *Industrial Law Journal*, vol. 12, à la p. 29 [Lock].

<sup>70</sup> *Ibid.*

51. Par conséquent, dans *Vaid*, la Chambre des communes renvoie à certains de ces jugements, ainsi qu'à des jugements rendus au Canada, pour affirmer que le privilège parlementaire englobe le pouvoir de nommer et de gérer son personnel.

### La jurisprudence britannique

52. Comme on l'a déjà dit, l'affaire *Stockdale* renvoie à un long conflit entre la Chambre des communes et les tribunaux concernant une tentative de la première pour affirmer qu'un nouveau privilège a force de loi dès l'instant où la Chambre a adopté une simple résolution à cet égard. Cette résolution visait à ordonner l'impression d'un rapport de comité. La Chambre soutenait qu'il suffisait d'appliquer le privilège à Hansard, imprimeur du Parlement, pour imprimer le rapport présumément diffamatoire, mais le tribunal n'était pas d'accord. Plusieurs des juges de la Cour ont fait des déclarations qui ont été utilisées dans *Vaid* pour faire valoir que la Chambre des communes peut régler ses délibérations et ses affaires internes, notamment la nomination et la gestion de son personnel, dans le cadre du privilège parlementaire.
53. Se rangeant du côté de la Chambre des communes, l'Assemblée législative de l'Ontario affirme que, depuis *Stockdale*, les affaires internes et les délibérations du Parlement ressortissent au privilège parlementaire. On peut lire ce qui suit dans le *Mémoire de l'Assemblée législative de l'Ontario* :

[Traduction] Il est clair, depuis *Stockdale c. Hansard*, que les affaires internes et les délibérations parlementaires ressortissent au privilège parlementaire. *Stockdale* est la cause fondamentale eu égard au droit de la Chambre de régler ses propres délibérations. Elle a trait à une action en libelle diffamatoire contre Hansard, imprimeur du Parlement, accusé d'avoir imprimé un rapport présumément diffamatoire dont la Chambre avait été saisie. Plusieurs passages de la décision de la Cour du Banc de la Reine sont devenus des références à cet égard puisque :

[T]out ce qui est fait dans l'enceinte de l'assemblée doit passer partout ailleurs sans discussion (selon le juge en chef Denman, p. 1156).

Au-delà de toute controverse, il est nécessaire que les délibérations de chaque Chambre du Parlement soient entièrement libres et sans entraves, que tout ce qui est fait ou dit dans l'enceinte de chaque Chambre ne soit pas susceptible de faire l'objet d'un examen ailleurs (selon le juge Patteson, p. 1191).

[Q]ue la Chambre ait le droit exclusif de régler le cours de ses propres délibérations et de censurer toute conduite violant ses règles ou portant atteinte à sa dignité est de la plus pure nécessité (selon le juge Coleridge, p. 1199)<sup>71</sup>.

54. Aucune de ces citations considérées dans le contexte de *Stockdale* ne concerne à aucun égard le fonctionnement administratif des Chambres du Parlement. Elles ont plutôt trait aux mesures que prennent les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions. Plus précisément, elles renvoient à la notion de « délibérations » selon l'article 9 du *Bill of Rights*. Rien dans le jugement *Stockdale* ne concerne les affaires internes ou les dispositions considérées comme fonctions administratives. Par exemple, la première citation (du lord juge en chef Denman) a trait à la liberté d'expression :

[Traduction] Ainsi, le droit de poursuivre des débats sans contestation, bien qu'il ait été rejeté lorsque les députés se sont mis à dire ce qu'ils pensaient à l'époque de la Reine Elizabeth et que ceux-ci aient été punis par cette princesse et ses deux successeurs pour avoir exercé ce droit, a rapidement été considéré comme indispensable et reconnu universellement. Par conséquent, tout ce qui est fait dans l'enceinte de l'une ou l'autre assemblée doit passer partout ailleurs sans discussion. Les députés qui prononcent des discours portant préjudice à autrui ou dangereux pour la paix publique jouissent d'une impunité complète. Tout document signé par le président sur l'ordre de la Chambre, qu'il soit diffamatoire au dernier degré, voire qu'il nuise personnellement à autrui, ne saurait justifier la mise en accusation du président devant une cour de justice. [Nous soulignons.]<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> *Mémoire de l'Assemblée législative de l'Ontario*, *supra* note 11 au para. 22.

<sup>72</sup> *Stockdale*, *supra* note 13 à la p. 1156.

55. La deuxième citation a également trait à la liberté d'expression et aux priviléges des députés durant les délibérations du Parlement. Dans le paragraphe qui suit la citation, le juge Patteson emploie des termes larges pour décrire la nature et la nécessité du privilège, mais il en déduit une définition étroite qui renvoie à certaines libertés accordées aux députés :

[Traduction] Au-delà de toute controverse, il est nécessaire que les délibérations de chaque Chambre du Parlement soient entièrement libres et sans entraves, que tout ce qui est fait ou dit dans l'enceinte de chaque Chambre ne soit pas susceptible de faire l'objet d'un examen ailleurs; par conséquent, aucune ordonnance de l'une ou l'autre Chambre ne saurait être traitée en tant que telle comme libelle, comme le procureur général a supposé que cela pourrait être le cas si cette instance était recevable. Aucune conséquence de cette sorte ne s'ensuivra.

Le pouvoir revendiqué est dit nécessaire à l'exécution des fonctions législatives et aux démarches inquisitoires de la Chambre. Dans toutes les causes et dans toutes les autorités faisant foi, depuis les premiers temps, les pouvoirs revendiqués par la Chambre des communes pour elle-même et pour ses membres relativement au reste de la collectivité ont été des priviléges, bien nommés, c'est-à-dire des exemptions à des obligations, fardeaux ou responsabilités auxquels les autres sont assujettis ou le pouvoir de citer des gens à comparaître ou d'ordonner la production d'objets et de les examiner et le pouvoir de punir quiconque porte outrage à leur autorité. Ces pouvoirs procèdent de la même origine, à savoir la nécessité que la Chambre des communes et ses membres ne soient pas entravés dans l'exercice de leurs hautes et importantes fonctions et que, si la Chambre est entravée dans ses fonctions, collectivement ou à travers l'un de ses membres, elle puisse prendre des sanctions de son propre chef, immédiatement et sans avoir à faire appel aux tribunaux ordinaires du pays. La liberté d'expression dans l'enceinte de la Chambre et l'immunité d'arrestation et d'autres formes de restrictions et de responsabilités au cours des sessions parlementaires, et pendant une durée raisonnable avant et après les sessions (sauf en cas de trahison, d'acte délictueux grave ou de perturbation de l'ordre public), qui sont à proprement parler des priviléges des députés appartiennent tout de même à la Chambre. D'où le pouvoir de sanctionner pour outrage ceux qui entravent ses délibérations directement (en attaquant physiquement ses membres) ou indirectement (en vilipendant son pouvoir légitime ou en s'y opposant de toute autre manière). Il s'est produit de nombreux cas où la portée et l'exercice de ces priviléges et pouvoir ont été contestés, et je crois qu'on peut les classer tous sous l'une des deux catégories dont je viens de parler. Mais c'est la première fois, je crois, que se pose la question du pouvoir de la Chambre d'autoriser un acte préjudiciable à une personne qui n'a ni directement ni indirectement entravé les délibérations de la Chambre et qui n'est d'aucune façon justiciable de son autorité. [Nous soulignons.]<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> *Ibid.* à la p. 1191.

56. Quant à la troisième citation, le mémoire de l'Assemblée de l'Ontario a omis une importante réserve dans le passage dont est tirée la citation. Selon le juge Coleridge, la raison pour laquelle la Chambre devrait avoir une compétence exclusive sur ses délibérations est qu'il y a lieu de protéger la liberté d'expression des députés et les débats du Parlement contre tout examen externe :

[Traduction] Je ne vois pas de problème concernant la question de ce qui est dit ou fait dans l'enceinte de la Chambre. Il faut dire que, logiquement, il n'était pas nécessaire d'invoquer le *Bill of Rights* pour protéger la liberté d'expression, les délibérations du Parlement, contre le risque de mise en accusation ou d'examen externe; et que la Chambre ait le droit exclusif de régler le cours de ses propres délibérations et de censurer toute conduite violant ses règles ou portant atteinte à sa dignité est de la plus pure nécessité. [Nous soulignons.]<sup>74</sup>

57. Bien qu'on n'y ait pas renvoyé, les propos du quatrième juge dans l'affaire *Stockdale*, le juge Littledale, éclairent également le sens que la Cour a attribué à l'expression « délibérations du Parlement » :

[Traduction] On dit que ces autorisations sont contraires au *Bill of Rights*. Celui-ci dispose que la liberté d'expression et les délibérations du Parlement ne doivent pas faire l'objet de mises en accusation ni être contestées devant les tribunaux ou faire l'objet de tout examen externe. Cela n'enfreint pas, selon moi, de quelque façon le *Bill of Rights*. Je pense qu'il ne s'agit pas ici de délibérations du Parlement tel qu'il en est question dans le *Bill of Rights*; c'est quelque chose d'extérieur au Parlement. Les priviléges du Parlement se limitent, me semble-t-il, à l'enceinte du Parlement, et concernent ce qui est nécessaire à ses opérations, pour protéger les députés de sorte qu'ils puissent remplir leurs fonctions, pour punir ceux qui porteraient outrage à la Chambre ou entraveraient les ordonnances et les délibérations ou d'autres affaires de la Chambre ou empêcheraient les députés de s'acquitter de leurs fonctions à la Chambre ou de faire ce qui est nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions parlementaires, et pour imprimer les documents nécessaires aux députés.<sup>75</sup>

58. Dans l'affaire *Duke of Newcastle c. Morris* (1870), la Chambre des Lords a conclu que la loi de 1861 sur la faillite, qui s'appliquait expressément à tous les débiteurs, n'excluait pas le Parlement et ses membres, dont les pairs du

---

<sup>74</sup> *Ibid.* à la p. 1199.

<sup>75</sup> *Ibid.* à la p. 1182.

royaume qui jouissaient alors de certains priviléges personnels<sup>76</sup>. La Cour a statué que le privilège parlementaire, qui fait partie du droit coutumier, continue d'exister à moins d'être expressément abrogé. Mais, lorsqu'il y a conflit entre un privilège parlementaire attesté et qu'il n'était pas abrogé, comme, en l'espèce, l'immunité d'arrestation et d'emprisonnement d'un pair, l'application de la loi n'était limitée que par la portée du privilège pertinent. Par conséquent, l'immunité d'un pair, en l'occurrence le duc de Newcastle, concernant l'arrestation et l'emprisonnement en matière de faillite, comme cela se faisait alors, reste valide, mais ce privilège n'exempte pas un pair en sa qualité de débiteur des autres responsabilités associées à la faillite : ses biens, par exemple, peuvent être saisis.

59. Dans l'affaire *Bradlaugh c. Gossett* (1884), la Chambre des communes a adopté une motion autorisant le sergent d'armes de la Chambre à exclure un député, M. Bradlaugh, jusqu'à ce que celui-ci accepte de ne plus troubler le déroulement des débats<sup>77</sup>. M. Bradlaugh a demandé une injonction à la Cour du Banc de la Reine pour empêcher le sergent d'armes de procéder. La Cour a estimé qu'elle n'avait pas juridiction en la matière parce que la motion avait trait à la gestion interne de la procédure de la Chambre des communes. Selon le juge Stephen, il était évident que la Cour ne pouvait pas s'ingérer dans ce qui était peut-être une mesure disciplinaire interne à l'égard de l'un de ses membres. Dans son analyse, le juge Stephen s'est appuyé sur deux références : Blackstone et l'opinion de chacun des juges de *Stockdale*. Ceux-ci confirment le principe formulé par Blackstone, à savoir que les questions « [traduction] [...] concernant l'une ou l'autre des Chambres du Parlement doivent être examinées, discutées et tranchées par la Chambre où elles ont été soulevées et pas ailleurs »<sup>78</sup>. Le juge Stephen renvoie à l'opinion de chacun des juges de *Stockdale* pour étayer sa décision :

---

<sup>76</sup> [L R] 4 H L 661.

<sup>77</sup> 29 Vict. ch. 19 (R.-U.).

<sup>78</sup> *Ibid.* à la p. 278.

[Traduction] La résolution de l'exclure de la Chambre est quelque chose qui, pour reprendre les termes de Lord Denman, « est fait dans l'enceinte de la Chambre ». C'est l'une de ces choses dont, pour reprendre les termes du juge Littledale, « la Chambre est seul juge ». C'est donc une procédure interne de la Chambre qui, selon les termes du juge Patteson, doit être « entièrement libre et sans entraves ». Cela fait partie de ses affaires internes et, pour reprendre les termes du juge Coleridge, cela est « assujetti à sa compétence exclusive »<sup>79</sup>.

60. Dans *Williamson c. Norris* (1899), un tribunal divisionnaire avait été saisi d'une allégation d'infraction à une loi sur les permis d'alcool contre un barman de la Chambre des communes<sup>80</sup>. Le tribunal avait analysé la cause en posant trois questions : 1) la vente de boissons alcoolisées sans permis enfreignait-elle les dispositions de la Loi?; 2) les dispositions de la Loi s'appliquaient-elles dans l'enceinte du Palais de Westminster?; 3) le barman était-il coupable de l'infraction<sup>81</sup>? En fin de compte, Lord Russell of Killowen, juge en chef, a conclu que le barman n'était pas coupable de l'infraction parce qu'il avait agi en simple serviteur, nommé par le Comité de la cuisine de la Chambre des communes, et qu'il n'avait pas eu connaissance d'être complice d'une vente illicite. Comme Lord Russell n'a pas reconnu le barman coupable, il n'a pas traité l'affirmation formulée au cours du procès à savoir que les lois sur les permis ne s'appliquaient pas au Parlement. Il a cependant déclaré ce qui suit :

[Traduction] [...] Je suis loin, très loin, d'être convaincu qu'il n'y a pas eu d'infraction. Je ne suis pas du tout impressionné par l'argument selon lequel les lois ne s'appliquent pas à la Chambre des communes parce que beaucoup de leurs dispositions ne peuvent y renvoyer.<sup>82</sup>

61. Si l'on examine les quatre causes qui précèdent et qu'on lit les citations en contexte, on constate que, lorsque les tribunaux britanniques ont été saisis de causes légitimes en matière de privilège parlementaire, ils en ont reconnu l'existence. Mais, lorsque la légitimité du privilège en question est contestable, ils ont été moins clairs dans leurs décisions et ont semblé peu disposés à élargir la portée du privilège dont il est question, mais sans conclusion, dans

---

<sup>79</sup> *Ibid.* aux pp. 279-280.

<sup>80</sup> *Williamson c. Norris*, *supra* note 61.

<sup>81</sup> *Ibid.* à la p. 20.

<sup>82</sup> *Ibid.*

*Williamson c. Norris*. Il s'en est suivi que des précédents judiciaires traduisaient clairement l'existence de prétentions légitimes au privilège parlementaire inhérent.

62. Cela a changé en 1935 avec l'affaire *Ex parte Herbert*. Les faits de l'espèce sont analogues à ceux de *Williamson c. Norris*.<sup>83</sup> M. Herbert faisait campagne pour se faire élire député et défendait une réforme des lois sur les permis. Il visait en partie le Parlement, dont il ne voyait pas pourquoi il serait exempté de restrictions imposées par ailleurs à tous les citoyens. Il en a saisi un magistrat, dont la compétence a été contestée devant la Cour divisionnaire. Le tribunal a conclu que le magistrat n'avait pas compétence puisque les lois sur les permis n'étaient pas applicables au Parlement. Comme M. Herbert n'avait pas les moyens de faire appel, la décision de la Cour divisionnaire n'a pas été contestée. Les répercussions de cette décision sont profondes, parce qu'elle marque un changement d'orientation dans la jurisprudence relative au privilège parlementaire. Elle donne des munitions à ceux qui affirment que les « délibérations du Parlement » et les « affaires internes de la Chambre » englobent les opérations administratives de la Chambre.
63. Dans un passage incontournable, Lord Hewart évoque le jugement de Lord Denman dans *Stockdale* pour confirmer que, en l'espèce, les lois sur les permis ne s'appliquent pas au Parlement :

[Traduction] En dehors de toute autre question, le jugement de Lord Denman, juge en chef dans *Stockdale c. Hansard*, suffit à notre propos. Il a déclaré ce qui suit : « La Chambre des communes d'Angleterre n'est pas investie de plus de pouvoir et de dignité par son caractère législatif que par le fait qu'elle est le grand défenseur de l'intérêt de la nation. Tous les priviléges nécessaires à l'acquittement énergique des fonctions inhérentes à cette haute charge lui sont concédés sans murmure ni doute ». Ici, me semble-t-il, le magistrat était en droit de déclarer, au vu des preuves dont il était saisi, que la Chambre des communes avait agi à titre collectif dans le cadre de ses affaires internes et que, cela étant, un tribunal pouvait très bien éprouver une hésitation irrépressible à intervenir eu égard aux pouvoirs de la Chambre.

---

<sup>83</sup> *Ex parte Herbert*, supra note 60.

Si l'on adoptait une position inverse, dans des circonstances un peu différentes de celles-ci, après les divers stades de ces débats, cela ferait probablement de la Chambre des Lords l'arbitre des priviléges de la Chambre des communes<sup>84</sup>.

64. Si l'on examine de plus près le passage d'où est tirée cette citation, il est clair que Lord Denman ne plaçait pas le Parlement au-dessus de la loi, comme l'a laissé entendre Lord Hewart. En fait, Lord Denman illustrait l'absurdité de la prétention que le Parlement était au-dessus de la loi :

[Traduction] Tous les priviléges nécessaires à l'acquittement énergique des fonctions inhérentes à cette haute charge lui sont concédés sans murmure ni doute. Nous les admettons librement dans toute leur ampleur et leur variété, mais, si, à supposer qu'une résolution de culpabilité soit votée par ses membres, cette grande institution ne faisait pas qu'accuser, mais condamnait, confondant son droit de mettre en accusation et le privilège de sanctionner et d'exécuter la sanction, niera-t-on que son agent serait reconnu coupable de meurtre? [nous soulignons.]<sup>85</sup>

65. Le sens que Lord Hewart attribue, dans l'affaire *Ex parte Herbert*, à la position de Lord Denman est clairement à l'opposé de ce que voulait dire ce dernier. Il faut également se rappeler que, contrairement à l'issue de *Ex parte Herbert*, le tribunal a statué à l'unanimité contre la Chambre dans *Stockdale*. Cela étant, il est difficile de voir comment la citation sélective tirée des motifs de Lord Denman peut adéquatement étayer le point de vue adopté dans *Ex parte Herbert* sur le privilège parlementaire.
66. La décision de la Cour divisionnaire dans *Ex parte Herbert* a eu, selon les termes de Lock, « [traduction] [...] des conséquences beaucoup plus vastes que la cause elle-même, et ces conséquences perdurent jusqu'à ce jour »<sup>86</sup>. Selon feu le professeur S.A. de Smith, le tribunal a adopté « [traduction] un point de vue remarquablement généreux sur la portée des affaires internes de la

---

<sup>84</sup> *Ibid.* à la p. 50.

<sup>85</sup> *Stockdale*, *supra* note 13 à la p. 1156.

<sup>86</sup> Lock, *supra* note 69 à la p. 32.

Chambre des communes »<sup>87</sup>. L’interprétation que fait Lord Hewart du privilège parlementaire est bien éloignée de son objet initial, qui était de protéger la liberté d’expression des parlementaires; elle a exempté le Parlement de l’application générale de la loi à l’égard des questions relatives à ses « affaires internes ». Comme aucune cause ultérieure n’a permis d’infirmer l’autorité du jugement *Ex parte Herbert*, la jurisprudence a pu évoluer en ce sens et consolider à tort une perspective plus large du privilège parlementaire.

67. Dans son rapport de 1999, le Joint Committee on Parliamentary Privilege a examiné les répercussions malheureuses que l’affaire *Ex parte Herbert* a eues au Royaume-Uni. Voici ce qu’on peut lire au paragraphe 250 :

[Traduction] Cette décision, qui s’est attiré des critiques, a engendré des difficultés et des anomalies, notamment dans le domaine de l’emploi. Plusieurs lois ont, par la suite, été traitées comme n’ayant pas force exécutoire pour l’une ou l’autre Chambre, dont les suivantes : Prices and Incomes Act 1966, Industrial Relations Act 1971, Health and Safety at Work etc. Act 1974, Food Safety Act 1990 et Data Protection Acts 1984 and 1998. Bon nombre d’entre elles ont été appliquées volontairement, mais on continue de dire que les législateurs sont au-dessus des lois qu’ils imposent aux autres. Il s’agit là d’une critique fondée car ces lois visent des activités très éloignées des activités fondamentales du Parlement. Le privilège parlementaire existe pour permettre aux parlementaires de remplir leurs obligations envers le public. Il n’est pas justifié que ce privilège puisse dispenser les législateurs, dans l’enceinte où ils se réunissent, de respecter leurs propres lois dans des secteurs comme la santé et la sécurité, l’emploi ou la vente d’alcool. [Notes de bas de page omises.]<sup>88</sup>

#### Les « délibérations du Parlement » : définitions des textes faisant foi en matière de procédure et d’autres auteurs

68. Quelque vaste qu’ait pu être la définition donnée par certains tribunaux aux « délibérations du Parlement », les autorités procédurales et les auteurs qui ont traité du privilège parlementaire ont systématiquement conféré à cette expression un sens plus étroit, la restreignant aux activités des parlementaires

---

<sup>87</sup> S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, 3<sup>e</sup> éd., 1977, à la p. 113, tel que cité dans Lock, *supra* note 69.

<sup>88</sup> R.-U., C.l. et C.c., *Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, HL Paper 43-I, HC 214-I, vol. 1 (1998-1999) 1, au para. 250 [*Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*].

dans le cadre de leurs fonctions législatives. Cela est confirmé par toutes les autorités procédurales, au Royaume-Uni comme au Canada, dont *Erskine May*, Marleau et Montpetit, et *Beauchesne*. À l'examen des délibérations du Parlement, Maingot suit la même orientation. Cependant, comme on l'a déjà fait remarquer, il n'explique pas de façon convaincante ni ne justifie l'incohérence de cette évaluation au regard de l'acception plus généreuse qu'il donne à l'expression « affaires internes ».

69. Selon la 14<sup>e</sup> édition d'*Erskine May* :

[Traduction] En raison de *Stockdale c. Hansard*, la maxime du droit, formulée dans Coke et Blackstone (et, selon ce dernier, la version « originale » de l'ensemble du droit et des coutumes du Parlement) – à savoir que « les questions concernant l'une ou l'autre des Chambres du Parlement doivent être examinées, discutées et tranchées par la Chambre où elles ont été soulevées et pas ailleurs » – se limitait pratiquement aux questions relevant uniquement des délibérations *internes* de l'une ou l'autre Chambre.

Les juges ont reconnu que, lorsqu'une question relève, du début à la fin, des affaires internes de la Chambre, elle est manifestement en dehors de la compétence des tribunaux, bien qu'il puisse y avoir des exceptions pour les actes criminels dans la mesure où il serait possible d'inclure un crime dans la définition des « délibérations du Parlement ». Mais, si, dans le cadre des délibérations de la Chambre, celle-ci prend une mesure touchant les droits de personnes qui puissent être exercés en dehors de la Chambre (par ex., la publication d'une partie des débats de la Chambre ou l'exécution d'une ordonnance de la Chambre), la personne qui publie ou le serviteur qui exécute l'ordonnance est assujetti à la compétence des tribunaux. Si cette personne se justifie en invoquant une ordonnance de la Chambre, les tribunaux détermineront si cette ordonnance fait partie des prérogatives de la Chambre, non pas pour assujettir à leur compétence les députés qui ont voté en faveur de l'ordonnance ou le président ou tout autre agent l'ayant signée, mais pour déterminer non seulement si l'acte incriminé est effectivement couvert par l'ordonnance, mais également si le privilège revendiqué par la Chambre justifie, comme le prétend l'accusé, l'acte de celui qui a exécuté l'ordonnance. [Note de bas de page et référence interne omises.]<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Erskine May, 14<sup>e</sup> éd., *supra* note 31 aux pp. 172-173.

70. La 22<sup>e</sup> édition d'*Erskine May* propose une définition plus détaillée des « délibérations » :

[Traduction] L'expression technique « délibérations du Parlement », du moins au sens qu'on lui donnait au XVII<sup>e</sup> siècle, renvoie à une mesure, généralement une décision, prise par la Chambre à titre collectif. Cela s'est naturellement étendu aux activités dans le cadre desquelles la Chambre prend des mesures et à toute la procédure, dont le débat forme la partie principale, qui précède les décisions. C'est oralement que, en général, les députés prennent part aux délibérations du Parlement, mais ils peuvent intervenir par d'autres moyens officiels, par exemple en votant, en donnant un avis de motion ou en présentant une pétition ou un rapport de comité, ces mesures permettant le plus souvent de gagner du temps. Quant aux agents de la Chambre, leur rôle est surtout d'exécuter ses ordres, généraux ou particuliers. Des étrangers peuvent également participer aux délibérations du Parlement, par exemple pour témoigner devant un comité ou pour obtenir la présentation d'une pétition<sup>90</sup>.

71. Tout en reconnaissant la difficulté d'en donner une définition exhaustive, le *Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege* souscrit également à la position que les « délibérations du Parlement » doivent être étroitement liées aux travaux du Parlement et aux activités des députés à titre de parlementaires. Le comité mixte a recommandé l'adoption d'une définition semblable à celle qu'en donne l'*Australian Parliamentary Privileges Act 1987* :

- (1) [Traduction] Aux fins de l'article 9 du Bill of Rights 1698, « délibérations du Parlement » désigne toutes les paroles prononcées et les actes accomplis dans le cadre ou aux fins des travaux de l'une des deux Chambres du Parlement ou d'un comité ou en découlant nécessairement.
- (2) Sans qu'il soit porté atteinte à l'application de l'article (1), cela inclut :
  - (a) un témoignage devant une Chambre ou un comité ou un agent nommé par la Chambre pour recevoir ce témoignage;
  - (b) la présentation d'un document à une Chambre ou un comité ou à un agent nommé par une Chambre pour le recevoir, lorsqu'il a été accepté;
  - (c) la rédaction d'un document dans le cadre des travaux d'une Chambre ou d'un comité, à la condition que les ébauches, notes, avis ou autres documents analogues ne soient pas diffusés à une

---

<sup>90</sup> Erskine May, 22<sup>e</sup> éd., *supra* note 27 à la p. 95.

- échelle plus vaste que nécessaire aux fins de sa rédaction;
- (d) la rédaction ou la publication d'un document par une Chambre ou un comité;
- (e) la tenue d'un registre des intérêts des députés et de tout autre registre d'intérêts prescrit par une résolution de la Chambre<sup>91</sup>.

72. Selon Marleau et Montpetit :

Au Canada, il n'y a pas de définition légale de l'expression « délibérations du Parlement ». En se fondant sur les nombreux jugements rendus par les tribunaux qui ont eu à appliquer le droit relatif au privilège parlementaire, il ressort clairement que les tribunaux ont une bonne compréhension du sens de cette expression et la considèrent comme faisant partie intégrante du droit canadien. Ils se sont toutefois montrés réticents à étendre en dehors du cadre de délibération parlementaire la portée de l'immunité découlant de la règle de la liberté de parole. Autrement dit, bien que le rôle du député ait considérablement évolué depuis le dix-septième siècle, à l'époque où cette règle a été énoncée dans le *Bill of Rights*, les tribunaux ont, à quelques exceptions près, restreint l'application de cette immunité au rôle traditionnel des députés comme législateur et participants aux débats parlementaires<sup>92</sup>.

73. En fait, dans *New Brunswick Broadcasting Co.*, la juge McLachlin a admis que « [l]e droit de l'Assemblée d'être le seul juge de la légalité de ses débats est tout aussi évident; Erskine May dit que ce droit est ‘parfaitement établi’ » (nous soulignons)<sup>93</sup>.

74. On peut lire dans le *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada* :

**§21.** Les motions, les amendements, les renvois en comité et les trois lectures d'un projet de loi constituent ce qu'on appelle des « délibérations du Parlement » ou des « travaux du Parlement ». Il s'agit des moyens dont dispose la Chambre pour étudier et trancher les questions dont elle est saisie. Les députés participent aux travaux par des discours; il arrive cependant que de nombreuses mesures soient adoptées sans débat. Les discours ne sont pas indispensables : ils font progresser les travaux ou les ralentissent. Les discours ne font pas partie des travaux. Le hansard, qui rend compte mot pour mot des discours des députés, ne constitue pas un relevé officiel des délibérations de la

---

<sup>91</sup> *Report of the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, supra note 86 à la p. 129.

<sup>92</sup> Marleau et Montpetit, supra note 64 à la p. 74.

<sup>93</sup> *New Brunswick Broadcasting Co.*, supra note 15 au para. 131.

Chambre. Le relevé officiel se trouve plutôt dans les *Procès-verbaux*, imprimés et distribués quotidiennement, et colligés après prorogation sous le titre de *Journaux de la Chambre des communes*<sup>94</sup>.

75. Selon Maingot, il doit s'agir d'activités nécessitant « [...] un lien avec les délibérations de la Chambre ou d'un comité » :

Étant donné que deux des éléments constitutifs du Parlement, à savoir la Chambre des communes et le Sénat, ont été établis pour procéder à l'adoption des lois, les évènements qui accompagnent nécessairement cette adoption font partie des « délibérations du Parlement ». Par ailleurs, le Parlement a toujours reçu des pétitions, et le fait que la Couronne accepte d'entendre les doléances des parlementaires avant d'accorder des subsides a finalement amené les membres du Parlement à formuler des demandes expresses d'information. Par conséquent, les évènements qui entourent nécessairement les pétitions, les questions et les avis de motion au Parlement font tous partie, depuis le XVII<sup>e</sup> siècle, des « délibérations du Parlement ».

Le privilège du Parlement est fondé sur la nécessité et il se compose des « droits indispensables à l'exercice normal de ses pouvoirs ». Certes, la nécessité devrait être la base de toutes revendications de l'appartenance d'un évènement aux « délibérations du Parlement », c'est-à-dire que tout ce pourquoi on invoque l'appartenance aux « délibérations du Parlement », et donc la protection du privilège devrait nécessairement être accessoire aux « délibérations du Parlement ». [Note de bas de page omise.]<sup>95</sup>

76. Maingot fait également remarquer qu' « [a]u sens parlementaire, les « délibérations » désignent les événements et les actions conduisant à une mesure officielle, notamment une décision, prise collectivement par la Chambre »<sup>96</sup>.
77. Enfin, eu égard à l'opinion des tribunaux sur les « délibérations du Parlement », Maingot déclare ce qui suit :

Le parlementaire doit être dans l'exercice de ses fonctions parlementaires à l'occasion des travaux de la Chambre ou d'un comité. On remarquera, d'après ce qui précède, que le député doit exercer ses fonctions parlementaires dans un comité ou à la Chambre dans le cadre des travaux du Parlement.

---

<sup>94</sup> Beauchesne, 6<sup>e</sup> éd., *supra* note 53 à la p. 8.

<sup>95</sup> Maingot, 2<sup>e</sup> éd., *supra* note 56 à la p. 82.

<sup>96</sup> *Ibid.* à la p. 82.

Ce qu'il dit ou fait dans ces circonstances est dit ou fait au cours des « délibérations du Parlement »; en d'autres termes, il doit exercer ses activités non pas dans l'antichambre ou dans sa circonscription, mais en participant effectivement aux travaux du Parlement, et il faut que ses propos ou ses actes s'y rapportent nécessairement, qu'ils soient étroitement liés à une activité parlementaire à laquelle leur auteur participe en présentant une motion, en votant, en consignant une motion par écrit, en soumettant une pétition, une motion ou un avis au greffier, en présentant le rapport d'un comité ou simplement ou prenant la parole à la Chambre ou en comité<sup>97</sup>.

78. Selon les définitions qui précèdent formulées par des autorités procédurales et par Maingot, il est clair que le pouvoir revendiqué par la Chambre des communes de nommer et de gérer du personnel n'est pas couvert par la notion de « délibérations du Parlement ». Ce que l'on peut tirer des citations ci-dessus, c'est que l'expression a un sens technique strict, associé à la procédure parlementaire. Ainsi considérées, les activités de nomination et de gestion du personnel ne sont pas des mesures officielles de la Chambre ni des processus lui permettant de prendre des décisions (selon la définition d'*Erskine May*) et elles ne sont pas non plus liées au rôle des députés en tant que débatteurs et législateurs (selon la définition de Marleau et Montpetit). On ne peut pas dire qu'elles fassent partie des activités associées aux motions, aux modifications, aux renvois aux comités et aux trois lectures des projets de loi (selon la définition de *Beauchesne*). Enfin, les activités de nomination et de gestion du personnel ne font pas partie des activités nécessairement connexes à la promulgation de lois et elles ne sont ni des opérations parlementaires ni des activités ou mesures donnant lieu à des interventions officielles de la Chambre (selon la définition de Maingot). Par conséquent, il faut rejeter l'argument que la nomination et la gestion du personnel sont des activités qui font partie des « délibérations du Parlement ».

---

<sup>97</sup> *Ibid.* à la p. 84.

## Le critère de la nécessité

79. En raison de l'importance de *New Brunswick Broadcasting Co.* dans la jurisprudence canadienne restreinte traitant du privilège parlementaire, toute prétention à un privilège inhérent doit être évaluée en fonction de cet arrêt. Le jugement majoritaire rendu dans cette cause passe par une analyse approfondie du critère de la nécessité et de ce qu'il suppose. La juge McLachlin affirme que toute prétention à un privilège inhérent doit, sans exception, être examinée en fonction des principes de ce critère : « On ne conteste pas, dans la jurisprudence, que le critère applicable est celui de la nécessité<sup>98</sup> ». Comme cela sera confirmé ultérieurement, si les « priviléges constitutionnels historiquement reconnus » qui sont en cause sont jugés comme respectant le critère de la nécessité, ils seront considérés comme priviléges parlementaires<sup>99</sup>.
80. La juge McLachlin fait remarquer que le critère de la nécessité nous vient du Royaume-Uni, où « la décision de principe est *Stockdale c. Hansard*<sup>100</sup> ». C'est donc vers cette décision qu'elle se tourne pour établir les règles associées à l'application du critère de la nécessité eu égard au privilège parlementaire :

Il appartient aux tribunaux de déterminer si l'on a prouvé l'existence d'une nécessité suffisante pour justifier un privilège. Le lord juge en chef Denman, dans l'arrêt *Stockdale c. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1 (Q.B.), 112 E.R. 1112, affirme à la p. 1169 E.R.: [TRADUCTION] « Si la nécessité peut être prouvée, point n'est besoin d'ajouter autre chose: c'est le fondement de tout privilège du Parlement, et c'est tout ce qui est exigé. » Toutefois, il souligne qu'il appartient aux tribunaux de déterminer si la nécessité justifie l'existence du privilège revendiqué; dans l'affirmative et seulement à cette condition, les tribunaux n'en examineront pas l'exercice (p. 1168 E.R.):

Dans le cas où la question relève de la compétence [de la Chambre des communes], nous ne pouvons certainement pas contester l'exercice de son jugement; toutefois, nous nous demandons maintenant si la question relève bien de la

---

<sup>98</sup> *New Brunswick Broadcasting Co.*, *supra* note 15 au para. 121.

<sup>99</sup> *Ibid.* au para. 127.

<sup>100</sup> *Ibid.* au para. 125.

compétence de la Chambre des communes. On soutient que la Chambre peut en faire une question relevant de sa compétence en se déclarant compétente. J'ai déjà formulé ma réponse sur ce point : il est tout à fait clair qu'aucun de ces tribunaux ne pourrait s'attribuer une compétence en décidant qu'il la possède<sup>101</sup>.

81. En résumé, il incombe dès le départ aux tribunaux de déterminer si un privilège inhérent présumé « est nécessaire pour que l'organisme législatif soit capable de fonctionner<sup>102</sup> ». Ce n'est qu'alors, si le privilège est jugé nécessaire au « bon fonctionnement<sup>103</sup> » de l'organe législatif canadien, qu'il sera reconnu comme privilège parlementaire et que « les tribunaux n'examineront pas les questions relatives à ce privilège. Toutes ces questions relèveraient plutôt de la compétence exclusive du corps législatif<sup>104</sup> ». Mais, si le privilège revendiqué est jugé non nécessaire au « bon fonctionnement » d'un corps législatif, les tribunaux seront entièrement habilités à en examiner l'exercice.

Le critère de la nécessité appliqué au contrôle des emplois parlementaires par les assemblées législatives

82. La question fondamentale est la suivante : le privilège revendiqué – à savoir le contrôle des emplois parlementaires par les assemblées législatives – est-il nécessaire à leur bon fonctionnement? C'est à ceux qui revendiquent ce privilège inhérent qu'il incombe d'en prouver la nécessité.
83. Les demandeurs n'expliquent pas en quoi le contrôle des emplois parlementaires par les corps législatifs est nécessaire à leur bon fonctionnement. Ils avancent un argument fondé sur la jurisprudence, que nous examinerons plus loin et qui laisse entendre que l'arrêt *Chambre des communes c. CCRT* atteste la reconnaissance de ce privilège<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> *Ibid.* au para. 122.

<sup>102</sup> *Ibid.* au para. 125.

<sup>103</sup> *Ibid.* au para. 126.

<sup>104</sup> *Ibid.* au para. 123.

<sup>105</sup> [1986] 2 C.F. 372 [CCRT].

Il y a aussi une critique de la formulation, par le juge Létourneau, du critère de la nécessité dans la décision de la Cour d'appel fédérale eu égard à *Vaid*, mais aucune analyse de l'application de ce critère au privilège revendiqué<sup>106</sup>. Là encore, rappelons que, dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting Co.*, la juge McLachlin déclare qu'on « ne conteste pas, dans la jurisprudence, que le critère applicable est celui de la nécessité »<sup>107</sup>. Le critère de la nécessité ne saurait donc être ignoré.

84. L'idée que la Chambre des communes ait besoin pour bien fonctionner d'exercer un contrôle complet sur la nomination et la gestion de tous les employés, y compris le chauffeur du président, sans tenir compte de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, est nettement déraisonnable. Le rôle et les responsabilités d'un chauffeur n'ont rien à voir avec les fonctions de base d'une assemblée législative et ses délibérations. L'assemblée législative peut très bien fonctionner avec ou sans contrôle de l'emploi du chauffeur. Il n'est donc pas convaincant de soutenir, comme le fait la Chambre des communes, qu'une assemblée législative jouit du privilège de pratiquer impunément la discrimination par des actions interdites en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et incompatibles avec la *Charte*.
85. Les tribunaux reconnaissent qu'ils n'ont pas le droit d'examiner l'exercice d'un privilège une fois celui-ci reconnu. Mais il ne fait pas de doute qu'ils sont entièrement habilités à déterminer, à l'aide du critère de la nécessité, la validité d'une revendication constitutionnellement reconnue d'un privilège inhérent. C'est précisément ce qui doit être fait en l'espèce. Évalué en fonction du critère de la nécessité, le privilège parlementaire revendiqué – le contrôle des emplois parlementaires par l'assemblée législative – ne passe aucunement le test.

---

<sup>106</sup> *Demande*, supra note 1 au para. 37.

<sup>107</sup> *New Brunswick Broadcasting Co.*, supra note 15 au para. 121.

Il n'y a pas examen de l'exercice d'un privilège, comme le prétend la Chambre des communes : il y a seulement la réalisation que le privilège revendiqué est inexistant.

86. Le juge Campbell adopte une position analogue dans l'affaire *Thompson c. McLean* :

Il est peut-être clair que le premier greffier adjoint, le sergent d'armes ou l'adjoint législatif du président de la Chambre exercent des fonctions et bénéficient de relations employeur-employé qui relèvent clairement du privilège législatif et parlementaire. Il se peut que pareils cas puissent être réglés par de simples plaideries, sans qu'aucune preuve ne soit présentée. Il n'est peut-être pas aussi clair qu'un barman embauché pour servir des boissons, un jardinier, un responsable des activités sociales ou un traiteur effectuent des tâches qui relèvent entièrement du privilège parlementaire essentiel à l'exercice de fonctions législatives et politiques. Pour comprendre que les organismes législatifs emploient un grand nombre de gens dont le travail semble être bien éloigné du privilège législatif et parlementaire fondamental, il suffit d'examiner la description de l'unité de négociation accréditant l'Alliance de la fonction publique comme agent négociateur d'une unité composée des employés de la Chambre des communes suivants :

Tous les employés affectés aux services généraux de la Chambre des communes du Canada fournissant des services de valet, de conducteur d'ascenseur, de répartiteur, de messager, de chauffeur, de préposé à l'entretien, de préposé aux entrepôts, de préposé à la préparation d'aliments et de serveur, à l'exclusion des superviseurs [...]<sup>108</sup>.

87. Le juge Campbell semble répartir les employés en deux catégories, d'après le rapport qui existe entre leurs tâches et les fonctions de base de l'assemblée législative. Les premiers exécutent des tâches qui ont directement trait aux délibérations du Parlement, tandis que les seconds ne le font pas. L'exercice d'un privilège parlementaire sur tous les employés, quelles que soient leurs tâches, comme le soutiennent les demandeurs en l'espèce, n'est certainement pas nécessaire au bon fonctionnement des corps législatifs, et la revendication est donc non fondée .

---

<sup>108</sup> [1998] O.J. n° 2070 (QL) au para. 40 [*Thompson*].

## Les répercussions de la cause *Chambre des communes c. CCRT*

88. Il est très difficile de conclure que le contrôle de tout le personnel extérieur à la Chambre est nécessaire au bon fonctionnement de l'assemblée législative. L'argument fondé sur le critère de la nécessité (à savoir que le contrôle des emplois parlementaires est un privilège parlementaire) est donc sans fondement. En fait, la Chambre des communes, à qui incombe le fardeau de la preuve, ne réussit pas à établir le bien-fondé de ce qu'elle avance. Elle essaie de contourner la question en invoquant d'autres causes canadiennes antérieures où le privilège serait confirmé. Cet argument s'enracine dans l'affaire *CCRT*.

89. La Chambre des communes appuie son argumentation sur deux citations. Tout d'abord, le juge Pratte déclare ce qui suit :

Or, les parlementaires considèrent, à tort ou à raison, que le droit de la Chambre et du Sénat de nommer et de contrôler les membres de leur personnel fait partie de leurs priviléges<sup>109</sup>.

90. Deuxièmement, le juge Hugessen, dans son opinion concordante, déclare de son côté :

[...] il me semble que l'un de ces priviléges est précisément que la Chambre doit pouvoir diriger et contrôler son personnel tout comme ses agents, le greffier et le sergent d'armes [...]<sup>110</sup>.

91. Les juges fondent leurs affirmations sur les ouvrages de Beauchesne et de Maingot. Le juge Pratte renvoie à la quatrième édition de l'ouvrage de Beauchesne (publié en 1958), qui, comme nous l'avons vu plus tôt, s'écarte des deux éditions précédentes et élargit considérablement la portée du privilège<sup>111</sup>. La cinquième édition, publiée en 1979<sup>112</sup>, 17 ans après que la *Loi sur le service civil* eut été modifiée pour exclure les employés parlementaires, ramène la

---

<sup>109</sup> *CCRT*, *supra* note 105 au para. 20.

<sup>110</sup> *Ibid.* au para. 39.

<sup>111</sup> Beauchesne, 4<sup>e</sup> éd., *supra* note 46; voir les para. 30-36 du texte pour une analyse plus approfondie des écarts entre les diverses éditions de l'ouvrage de Beauchesne.

<sup>112</sup> Beauchesne, 5<sup>e</sup> éd., *supra* note 51.

portée du privilège accordé aux agents parlementaires à ce qu'elle était dans la deuxième édition<sup>113</sup>, à savoir qu'il est lié à l'appui que les agents donnent aux opérations de la Chambre. S'il avait tenu compte de la plus récente analyse de la procédure parlementaire, le juge Pratte se serait appuyé sur la cinquième et, à ce moment-là, dernière édition, publiée sept ans avant l'espèce et non sur la quatrième édition, publiée plus de 28 ans auparavant, lorsque la *Loi sur la fonction publique* s'appliquait encore aux employés parlementaires.

92. Quant à Maingot, parmi les divers aspects du privilège associé au droit de la Chambre des communes de régler ses affaires internes librement et sans entraves, il note le droit de nommer et de gérer son personnel<sup>114</sup>. Puisque la décision dans *CCRT* a été rendue en 1986, les juges ont consulté la première édition de *Parliamentary Privilege in Canada*, la seule disponible à ce moment-là. Dans cette édition, Maingot utilise quelques sources à l'appui de ses prétentions, mais ces sources et les arguments qu'elles présentent ont déjà été traités dans le présent rapport. De toute manière, en prétendant au droit de la Chambre de nommer et de gérer son personnel dans sa deuxième édition, tel qu'il a déjà été examiné plus haut, Maingot ne s'appuie sur aucune autorité parlementaire, loi ou jurisprudence.
93. Par ailleurs, les remarques employées par la Chambre des communes, remarques faisant vaguement allusion au fait que les parlementaires considèrent comme un privilège parlementaire le droit de nommer et de contrôler leur personnel, ne sont pas au cœur des conclusions tirées par les juges. La question dont le tribunal avait été saisi était celle de savoir si la Chambre des communes fonctionne comme une entreprise sous réglementation fédérale ou comme une entreprise au sens de la Partie V du *Code canadien du travail*<sup>115</sup>. La réponse est négative, et les trois juges sont parvenus à cette conclusion indépendamment de leur opinion concernant le privilège parlementaire.

---

<sup>113</sup> Beauchesne, 2<sup>e</sup> éd. *supra* note 44.

<sup>114</sup> Maingot, 1<sup>re</sup> éd., *supra* note 55 à la p. 157.

<sup>115</sup> *CCRT*, *supra* note 103.

En ce sens, les réflexions relatives au privilège parlementaire ne sont que des remarques incidentes et il est étonnant que ces simples allusions aient pu faire autorité. Enfin, à toutes fins utiles, les remarques incidentes de la décision *CCRT* ont été infirmées par l'arrêt *Vaid*<sup>116</sup>.

94. Quelques décisions judiciaires rendues au Canada ont suivi les remarques incidentes de l'arrêt *CCRT*. Par exemple, *Soth c. Ontario (Speaker of the Legislative Assembly)*<sup>117</sup> et *Manitoba Government Employees Assn. c. Legislative Assembly Management Commission* (« *Manitoba* »)<sup>118</sup> sont les deux principales causes qui renvoient à ces déclarations. Les deux décisions ont été rendues par un tribunal de première instance. Mais *Thompson*<sup>119</sup>, décision ultérieure à *Soth* et à *Manitoba*, a clairement invalidé ce que ces deux arrêts disent au sujet des questions d'emploi au sein d'une assemblée législative. Le juge Campbell y déclare ce qui suit :

[Traduction] Cela écorche un peu les oreilles d'entendre appliquer à l'employeur d'une fonction publique moderne les concepts d'immunité absolue et de privilège absolu affirmés en l'espèce par le Bureau de l'Assemblée.

C'est une chose que de dire que le droit de l'Assemblée législative d'exclure les caméras de télévision est nécessaire à ses fonctions parlementaires et que les tribunaux n'ont pas à intervenir en l'occurrence.

C'en est une autre que d'affirmer que des allégations, à savoir que le Bureau conserve une pratique de harcèlement sexuel inacceptable et qu'il a renvoyé une employée sans motif valable, compromettent de si près le fonctionnement politique central de l'Assemblée législative que le privilège parlementaire absolu empêche les tribunaux de même entendre les allégations dans une affaire où le caractère factuel de la relation d'emploi est obscur.

Si un tribunal doit affirmer que le privilège parlementaire va si loin, ce ne sera pas celui-ci, à ce stade de la procédure, sans procès<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> *Vaid*, *supra* note 2.

<sup>117</sup> 23 O.R. (3d) 440 [*Soth*].

<sup>118</sup> [1990] M.J. n° 72 (QL) [*Manitoba*].

<sup>119</sup> *Thompson*, *supra* note 108.

<sup>120</sup> *Ibid.* aux para. 44-47.

95. Le juge Campbell a poursuivi en rappelant qu' « [traduction] on ne peut pas dire que le droit à cet égard est si complètement établi par des textes de référence que le plaignant devrait être privé de la possibilité de soumettre à l'épreuve du procès la revendication du privilège parlementaire formulée par le Bureau de l'Assemblée »<sup>121</sup>.

## Conclusion

96. Depuis l'affaire *Stockdale*, les tribunaux ont évalué les revendications de privilège parlementaire en fonction de deux critères : les ouvrages faisant autorité et le critère de la nécessité. *New Brunswick Broadcasting Co.* confirme ce test eu égard au privilège parlementaire au Canada. C'est à la Chambre des communes qu'il incombe de prouver que le privilège en question remplit ces critères. La position adoptée par la Chambre des communes en l'espèce ne remplit ni l'un ni l'autre.

97. La Chambre des communes expose plusieurs arguments. Premièrement, elle renvoie à l'article 151 du Règlement pour attester la reconnaissance du privilège. Mais, selon la décision *Stockdale*, une motion qui n'est adoptée que par la Chambre des communes ne saurait constituer un privilège. Par ailleurs, la tradition parlementaire britannique a constamment suivi ce raisonnement, comme cela a été notamment le cas à l'adoption de la *Parliamentary Papers Act*.

98. La Chambre des communes étaye également une bonne partie de sa position par des ouvrages de référence. Elle néglige cependant largement le fait que le traité d'*Erskine May*, qui fait autorité au Royaume-Uni en matière de privilège parlementaire, n'appuie pas sa revendication. Non plus que celui de Marleau et Montpetit qui rappelle que les tribunaux, à quelques rares exceptions près, limitent le privilège parlementaire au rôle des députés en tant que débatteurs et

---

<sup>121</sup> *Ibid.* au para. 50.

législateurs. La Chambre des communes trouve un certain appui dans *Beauchesne* et chez Maingot. Ces publications sont cependant des exceptions à la règle. Les troisième et quatrième éditions de *Beauchesne* divergent de la deuxième, et elles ont été suivies de corrections dans les cinquième et sixième. Quant à Maingot, dans sa deuxième édition, il ne s'appuie sur aucune autorité procédurale pour confirmer ses affirmations au sujet des relations d'emploi en rapport avec un privilège parlementaire.

99. La Chambre des communes estime cependant que, depuis *Stockdale* « [traduction] [...] la catégorie des affaires internes et des délibérations du Parlement est protégée par le privilège ». Cela suppose que l'expression « délibérations du Parlement » a un sens large qui englobe « les affaires et procédures internes », lesquelles englobent les questions d'emploi. Cette affirmation s'enracine, selon la Chambre, dans une interprétation des tribunaux. Nous avons cependant démontré que les tribunaux qui ont élargi cette définition se sont écartés de l'objectif de l'article 9 du *Bill of Rights*, et ils l'ont fait sans tenir compte des autorités procédurales qui ne reconnaissent pas ce genre d'interprétation.
100. Enfin, la Chambre des communes affirme que le contrôle des emplois parlementaires est nécessaire à son bon fonctionnement. Elle ne se plie cependant pas à l'exercice du critère de la nécessité. Au lieu de cela, elle s'appuie essentiellement sur le jugement rendu dans l'affaire *CCRT*. À l'épreuve, le critère de la nécessité donne tort à la Chambre des communes, car le contrôle des emplois parlementaires n'est pas nécessaire à son bon fonctionnement. Par ailleurs, les décisions qui appuient la revendication de la Chambre des communes sont peu nombreuses et sans fondement, et leurs observations sur les questions d'emploi sont affaiblies ou infirmées par des jugements ultérieurs. La principale décision sur laquelle s'appuie la Chambre des communes, *CCRT*, ne fonde pas ses conclusions sur ledit privilège et, en fait, n'étaye guère l'existence de ce privilège.

101. Si la Chambre des communes devait obtenir gain de cause, ses employés n'auraient plus recours à une tierce partie pour régler les plaintes en matière de discrimination. Cela est admis à plus d'une reprise dans la *Demande* :

[Traduction] La position des requérants tout au long de cette procédure a été que le droit du président de la Chambre des communes d'engager, de diriger et de renvoyer les employés de la Chambre fait partie des priviléges parlementaires enchâssés dans la Constitution et au titre desquels la Chambre est seule compétente<sup>122</sup>.

[...] aucune institution externe ne peut examiner les opérations de la Chambre en cas d'allégation d'infraction aux droits de la personne<sup>123</sup>.

102. L'Assemblée législative de l'Ontario affirme encore plus péremptoirement dans son mémoire :

[Traduction] Il se peut que l'exercice discriminatoire du pouvoir de nommer des employés et de gérer du personnel soit fautif, mais il n'en reste pas moins qu'il s'agit de leur nomination et de leur gestion<sup>124</sup>.

103. Non seulement les conclusions sont inacceptables, mais la revendication elle-même est sans fondement. Il n'existe pas de privilège concernant les employés en dehors des droits et pouvoirs classiques de la Chambre des communes, ou de tout employeur par rapport à ses employés. Les employeurs exercent un contrôle suffisant sur leurs employés à ce simple titre. Le droit qui s'applique généralement aux employeurs doit donc être appliqué à la Chambre des communes. Aucune source attestée par l'histoire n'établit le bien-fondé du privilège revendiqué, qui donnerait préséance aux intérêts parlementaires sur les droits individuels des employés, et il n'y a aucune nécessité à cet effet.

---

<sup>122</sup> *Demande*, supra note 1 au para. 2.

<sup>123</sup> *Ibid.* au para. 22.

<sup>124</sup> *Mémoire de l'Assemblée législative de l'Ontario*, supra note 11 au para. 41.

104. Ce Comité a demandé une analyse des arguments procéduraux exposés par la Chambre des communes dans *Vaid* : c'est ce que ce rapport propose. Nous avons procédé à une analyse approfondie des autorités parlementaires, au Royaume-Uni et au Canada, pour déterminer si le privilège inhérent allégué dans *Vaid* concernant la gestion du personnel est effectivement reconnu. Il s'agissait de comparer la position de la Chambre des communes eu égard à ces références. Le résultat de cet examen est concluant. Rien ne permet d'attester l'existence du privilège revendiqué, qu'on invoque les textes faisant autorité, la pratique judiciaire ou les lois. Par conséquent, le premier critère formulé dans *Stockdale* et confirmé par *New Brunswick Broadcasting Co.* n'est pas rempli. Quant au second critère, celui de la nécessité, l'examen de la jurisprudence que nous avons entamé nous a permis de comprendre la position des tribunaux. Il semblerait que, selon les décisions rendues jusqu'ici dans l'affaire *Vaid*, les tribunaux aient de la difficulté à accepter que le poste de chauffeur du président soit nécessaire au bon fonctionnement de la Chambre des communes et que cette dernière puisse être soustraite à tout examen externe sur ces questions. La position adoptée par la Chambre des communes n'a donc aucun fondement.