



**UNE QUESTION DE PRIVILÈGE :
DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE
AU CANADA AU XXI^E SIÈCLE**

*Sous-comité sur le privilège parlementaire
du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement*

Membres

L'honorable George Furey, président
L'honorable Serge Joyal, C.P.
L'honorable Elaine McCoy
L'honorable Pierre Claude Nolin
L'honorable Vernon White

Janvier 2015

Le greffier du sous-comité : Charles Robert
Analyste de la Bibliothèque du Parlement : Dara Lithwick

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION : L'OCCASION D'EXAMINER ET DE RENOUVELER LE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE AU CANADA	1
A. Le sous-comité sur le privilège parlementaire du Comité sénatorial du Règlement	4
PARTIE I : LE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE : SON ÉVOLUTION HISTORIQUE VERS UNE APPROCHE CONTEMPORAINE	5
A. Le privilège parlementaire : son histoire	5
B. Vers une approche contemporaine : l'évolution du privilège parlementaire au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande	7
1. Royaume-Uni	7
2. Australie	12
3. Nouvelle-Zélande	16
PARTIE II : LE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE AU CANADA	19
A. Le privilège depuis la Confédération	19
1. Le privilège et la Constitution	19
2. Examens parlementaires des droits, immunités et privilèges	21
B. Les tribunaux, le privilège parlementaire et la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>	23
1. La notion de « nécessité » comme cadre d'interprétation du privilège	25
2. La Cour suprême du Canada, le privilège parlementaire et la <i>Charte</i>	27
C. Le privilège dans les provinces : diverses approches de la codification	34
D. Observations du sous-comité sur le privilège parlementaire au Canada	38
PARTIE III : CADRE D'ADAPTATION AUX NORMES CONTEMPORAINES DES ÉLÉMENTS DU PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE AU CANADA	39
A. Le critère de nécessité comme fondement à un cadre de responsabilité : une approche canadienne visant à moderniser le privilège parlementaire	39
B. Liberté de parole	40
1. Faudrait-il modifier la portée de la liberté de parole?	42
2. Délibérations du Parlement	47
3. Observations du sous-comité sur l'adaptation aux normes contemporaines du privilège de la liberté de parole	49
C. Les droits collectifs du Sénat et de la Chambre des communes de régir leurs affaires internes et d'en avoir la connaissance exclusive	53
1. Faits nouveaux à l'étranger	54
2. Faits nouveaux au Canada : le Parlement n'est pas une « zone franche »	55
3. Observations du sous-comité sur l'adaptation aux normes contemporaines des droits collectifs du Sénat et de la Chambre des communes de régir leurs affaires internes	57
D. Pouvoirs disciplinaires	59
1. Équité procédurale : mesures disciplinaires à l'encontre de parlementaires	60

2.	Équité procédurale : mesures disciplinaires à l'encontre de non-parlementaires	63
3.	Observations du sous-comité sur l'adaptation aux normes contemporaines des pouvoirs disciplinaires du Sénat et de la Chambre des communes.....	67
E.	Immunité d'arrestation dans les affaires civiles et privilèges individuels connexes	70
1.	L'immunité d'arrestation dans des affaires civiles	71
2.	L'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin devant un tribunal	73
3.	L'exemption du devoir de juré	76
4.	La protection contre l'obstruction, l'ingérence, l'intimidation et la brutalité.....	78
CONCLUSION : UN REGARD SUR L'AVENIR		81
BIBLIOGRAPHIE		83
A.	Lois	83
1.	Canadiennes – constitutionnelles et fédérales	83
2.	Canadiennes - provinciales	83
3.	Internationales	84
B.	Jurisprudence	84
1.	Canadienne	84
2.	Internationale.....	85
C.	Documents parlementaires et rapports gouvernementaux.....	86
1.	Canada	86
2.	Internationaux.....	87
D.	Documents secondaires	87

INTRODUCTION : L'OCCASION D'EXAMINER ET DE RENOUVELER LE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE AU CANADA

Le privilège parlementaire, élément essentiel de la démocratie parlementaire, permet au Parlement de fonctionner avec efficacité et efficience, sans entraves indues. Conçu au départ à Westminster comme moyen d'empêcher le souverain de s'ingérer dans les travaux parlementaires¹, il a évolué dans tous les parlements du Commonwealth britannique. Au Canada, le privilège parlementaire est consacré dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, à l'article 18 et dans le préambule², et il est confirmé à l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*³.

Les droits et immunités découlant du privilège parlementaire sont les suivants⁴ :

- Les droits des parlementaires individuels (et des témoins comparissant devant les comités) et les droits collectifs du Sénat et de la Chambre des communes à la liberté de parole contre les contestations judiciaires découlant de déclarations faites pendant les délibérations parlementaires;
- Les droits collectifs du Sénat et de la Chambre des communes de régir leurs affaires internes liées aux débats et aux délibérations (connaissance exclusive);
- Les droits collectifs du Sénat et de la Chambre des communes de sanctionner ou de prendre des mesures disciplinaires en cas d'atteinte au privilège ou d'outrage;
- L'immunité d'arrestation des parlementaires individuels dans les affaires civiles et les privilèges connexes (protection contre la convocation en justice comme témoin, le devoir de juré et l'obstruction, l'ingérence, l'intimidation et la brutalité).

Pendant des décennies, l'interprétation du privilège parlementaire a été raisonnablement uniforme et universelle dans l'ensemble du Commonwealth britannique, mais l'évolution de la démocratie parlementaire a influencé celle du droit du privilège tant au Canada qu'à l'étranger. Les préoccupations au sujet du privilège ne gravitent plus autour de la relation entre le Parlement et la Couronne. Le discours sur le privilège parlementaire, à la fin du XX^e siècle et maintenant au XXI^e siècle, est axé sur l'application du privilège dans un système juridique fondé sur des droits, illustré au Canada par la *Charte canadienne des droits et libertés*, et dans un contexte où la population attend une plus grande transparence, une reddition de comptes plus rigoureuse à l'égard des décisions des parlementaires⁵.

¹ Et consacré dans le *Bill of Rights* de 1689, qui a suivi la Guerre civile opposant le roi Charles 1^{er} au Parlement : R.-U., *Bill of Rights 1689* (An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown), 1 William & Mary(Sess.2) c 2.

² Comme on le verra plus loin, au niveau fédéral, l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement le pouvoir de prescrire des privilèges parlementaires qui dépassent ceux qui sont inhérents à la création du Sénat et de la Chambre des communes pourvu qu'ils n'excèdent pas ceux que la Chambre des communes britannique possédait au moment de l'édiction de cette loi. Cette disposition a été édictée par le Royaume-Uni en 1875 au moyen d'une modification de la *Loi constitutionnelle de 1867* : *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.).

³ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C., 1985, ch. P-1.

⁴ Ils sont discutés en détail ci-dessous.

⁵ Colette Mireille Langlois, « Parliamentary Privilege: A Relational Approach », *Revue de droit parlementaire et politique*, vol. 6, mars 2012, p. 129-160

Toutes les administrations n'ont pas suivi la même démarche pour adapter le privilège parlementaire aux normes d'aujourd'hui. Ainsi, les parlements du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ont tous pris des initiatives d'évaluation et de modernisation du privilège parlementaire. Ce sont là des points de comparaison qui peuvent être utiles à l'analyse. En 1999, le comité spécial mixte du privilège parlementaire du Royaume-Uni (UK Joint Select Committee on Parliamentary Privilege) a même expliqué la nécessité d'un examen du privilège parlementaire en ces termes : il fallait que le droit du privilège réponde aux attentes contemporaines en matière de transparence, d'équité et de raisonabilité :

Notre étude du privilège parlementaire a été centrée également sur des questions fondamentales : le droit et la pratique du privilège parlementaire répondent-ils aux besoins d'aujourd'hui et de demain? Les procédures existantes satisfont-elles aux normes contemporaines d'égalité et de responsabilité envers le public? Un code moderne du privilège parlementaire devrait reposer sur des principes et être cohérent. Le grand principe directeur est que le bon fonctionnement du Parlement est au cœur d'une démocratie parlementaire saine. Il est dans l'intérêt du pays tout entier que les deux chambres du Parlement aient les droits et les immunités nécessaires à leur bon fonctionnement. Mais la protection assurée par le privilège ne doit pas aller au-delà de ce dont le Parlement a besoin pour remplir ses fonctions efficacement et protéger sa position constitutionnelle. Il devrait y avoir des procédures propres à prévenir les abus et à garantir l'équité. Le présent rapport a donc un fil conducteur : l'adaptation du privilège parlementaire aux besoins actuels du Parlement et aux normes d'équité et de raisonabilité d'aujourd'hui⁶.

Voilà qui est utile, mais le Canada se distingue d'autres pays du Commonwealth parce que la *Charte* est inscrite dans sa Constitution. Et jusqu'à maintenant, aucun corps parlementaire ou législatif au Canada n'a jamais réalisé une étude exhaustive du privilège parlementaire.

En outre, les tribunaux, aussi bien au Canada que dans tout le Commonwealth, se sont également prononcés sur les éléments du privilège. Au cours des 20 dernières années, la Cour suprême du Canada a rendu trois arrêts utiles sur des éléments du privilège parlementaire. Dans la principale affaire, *Chambre des communes c. Vaid*, la Cour suprême du Canada a défini le privilège parlementaire au Canada en ces termes :

Dans le contexte canadien, le privilège parlementaire est la somme des privilèges, immunités et pouvoirs dont jouissent le Sénat, la Chambre des communes et les assemblées législatives provinciales ainsi que les membres de chaque Chambre individuellement, sans lesquels ils ne pourraient s'acquitter de leurs fonctions.

Le privilège parlementaire ne crée pas un hiatus dans le droit public général du Canada; il en est plutôt une composante importante, héritée du Parlement du Royaume-Uni en vertu du préambule de la *Loi*

⁶ Comité mixte du privilège parlementaire (R.-U.), *Parliamentary Privilege – First Report – Volume 1*, 9 avril 1999 (1999, comité mixte du Royaume-Uni), par. 32.

constitutionnelle de 1867 et, dans le cas du Parlement du Canada, en vertu de l'art. 18 de cette même loi⁷.

Dans le même arrêt, la Cour suprême a établi la marche à suivre pour les tribunaux qui auraient à se prononcer sur des affaires de privilège, tout en insistant sur le fait qu'il appartient au Parlement de décider si l'exercice du privilège est justifié dans tel ou tel cas concret :

- « [P]our décider si un privilège existe ou non au sens de la Loi sur le Parlement du Canada, les tribunaux canadiens doivent, dans un premier temps, vérifier si l'existence et l'étendue du privilège revendiqué ont été établies péremptoirement en ce qui concerne notre propre Parlement ou la Chambre des communes de Westminster⁸. »
- Si l'existence et l'étendue du privilège ne sont pas établies péremptoirement, la cour doit les établir en appliquant le critère de la nécessité : « Pour justifier la revendication d'un privilège parlementaire, l'assemblée ou le membre qui cherchent à bénéficier de l'immunité qu'il confère doivent démontrer que la sphère d'activité à l'égard de laquelle le privilège est revendiqué est si étroitement et directement liée à l'exercice, par l'assemblée ou son membre, de leurs fonctions d'assemblée législative et délibérante, y compris leur tâche de demander des comptes au gouvernement, qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement⁹. »
- La Cour dit même : « La partie qui invoque l'immunité que confère le privilège parlementaire a le fardeau d'en établir l'existence¹⁰. »
- Enfin, « [u]ne fois la catégorie (ou la sphère d'activité) établie, c'est au Parlement, et non aux tribunaux, qu'il revient de déterminer si l'exercice de ce privilège est nécessaire ou approprié dans un cas particulier. En d'autres termes, à l'intérieur d'une catégorie de privilège, le Parlement est seul juge de l'opportunité et des modalités de son exercice, qui échappe à tout contrôle judiciaire¹¹ ». [c'est nous qui soulignons]

Certes, il appartient au Parlement de décider comment il exerce ses privilèges, mais l'absence de tout examen parlementaire complet du privilège depuis l'adoption de la *Charte* donne à penser que, jusqu'à maintenant, le Parlement a laissé à désirer à cet égard et que le moment convient maintenant pour faire cet examen. De plus, même si la Cour suprême a esquissé une interprétation canadienne du privilège parlementaire, les tribunaux inférieurs ont éprouvé du mal à se prononcer sur les revendications de privilège, et les jugements prononcés sur certains éléments du privilège parlementaire ont été contradictoires. Et les arrêts des tribunaux sont forcément pris selon une

⁷ *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2005] 1 R.C.S. 667, par. 29. Références omises. Parmi les autres grands textes sur le privilège parlementaire, notons le texte britannique qui fait autorité sur le privilège, Malcolm Jack, éd., *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (24^e éd.), Londres, R.-U., LexisNexis, 2011; Joseph P. Maingot, *Le privilège parlementaire au Canada*, 2^e éd., Ottawa (Ont.), coédité par la Chambre des communes et Les presses universitaires McGill-Queen's, 1997; Audrey O'Brien et Marc Bosc, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2^e éd., Ottawa, Chambre des communes, 2009. Ce dernier ouvrage contient un chapitre utile consacré aux privilèges et immunités qui comprend un historique du privilège parlementaire et un résumé des privilèges et immunités exercés par la Chambre des communes et à la Chambre des communes.

⁸ *Vaid*, *supra*, par. 39.

⁹ *Vaid*, *supra*, par. 46.

¹⁰ *Vaid*, *supra*, par. 29.

¹¹ *Ibid.*

approche parcellaire, car ils sont axés sur un ensemble donné de faits plutôt que sur une évaluation du privilège parlementaire complète et régie par des principes¹².

Enfin, même s'il est important, le privilège parlementaire est un domaine du droit que, souvent, les avocats, les législateurs et la population canadienne négligent ou comprennent mal¹³.

Dans les circonstances, le sous-comité sur le privilège parlementaire estime que le temps est venu de réévaluer et de réexaminer, de façon proactive¹⁴, le privilège parlementaire dans le contexte canadien contemporain. L'objectif qui a inspiré le présent document est d'amorcer un débat sur la façon dont le Parlement peut, au mieux, adapter son interprétation et son exercice du privilège parlementaire pour répondre aux besoins et aux attentes de la démocratie parlementaire du Canada au XXI^e siècle. Le but de la démarche est de faire en sorte que soient assurées la crédibilité et l'utilité du privilège parlementaire au Canada pendant des décennies.

A. Le sous-comité sur le privilège parlementaire du Comité sénatorial du Règlement

Le 1^{er} avril 2014, le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a approuvé la mise sur pied d'un sous-comité chargé d'étudier le privilège parlementaire. Ce sous-comité s'est réuni quatre fois au printemps de 2014 pour discuter de l'état du privilège parlementaire au Canada. Le présent document de travail est le fruit des premières délibérations du sous-comité, et il est proposé comme un outil qui aidera à guider ses travaux à venir.

¹² Voir de façon générale Charles Robert et Vince MacNeil, « Shield or Sword? Parliamentary Privilege, *Charter Rights and the Rule of Law* », *The Table*, vol. 75, 2007, p. 17-38.

¹³ Voir par exemple Derek Lee, « La nécessité de codifier le privilège parlementaire », *Revue parlementaire canadienne* vol. 28, n^o 1, 2005, p. 2-3.

¹⁴ Les études du privilège parlementaire réalisées au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande ont toutes été entreprises à cause de décisions judiciaires ou d'autres faits qui risquaient, selon les parlementaires, de saper le droit du privilège. Au Canada, l'occasion se présente d'adopter une approche proactive avant que des pressions ne s'exercent à cause d'une décision judiciaire mal inspirée ou d'un autre problème.

PARTIE I : LE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE : SON ÉVOLUTION HISTORIQUE VERS UNE APPROCHE CONTEMPORAINE

A. Le privilège parlementaire : son histoire

L'origine du privilège parlementaire remonte à l'époque de l'émergence du Parlement britannique, au Moyen-Âge. Au départ, il s'agissait de préserver le « privilège », sous l'angle du statut ou du pouvoir des députés (lui-même groupe d'élite) face à la Couronne. Le XVII^e siècle a été un point tournant dans les relations entre le monarque et le Parlement, et le point culminant a été l'adoption du *Bill of Rights*, en 1689. Dans la première partie du XVII^e siècle, Jacques 1^{er} a informé sans détour les Communes, en 1621, que leurs privilèges n'existaient que selon son bon plaisir. Lorsque les Communes ont répliqué, Jacques 1^{er} a ordonné qu'on lui envoie le *Journal* de la Chambre, « il en déchira la page qui lui avait déplu et prononça sur-le-champ la dissolution du Parlement¹⁵ ». En 1642, sous le règne du successeur de Jacques 1^{er}, Charles 1^{er}, les relations entre le roi et le Parlement s'étaient détériorées à un tel point que la guerre a éclaté (la Guerre civile anglaise), ce qui a abouti à la décapitation de Charles 1^{er}, en 1649, et à l'institution d'un régime républicain dirigé par Oliver Cromwell. Après la mort de Cromwell, en 1658, la république s'est effondrée. Charles II a rétabli la monarchie en 1660, et son frère, Jacques II, catholique déclaré, a accédé au trône après la mort de Charles II, en 1685.

Des inquiétudes au sujet des conséquences du catholicisme de Jacques II ont mené à la révolution de 1688. Une coalition formée de parlementaires anglais et du Hollandais Guillaume d'Orange a renversé Jacques II et établi un trône protestant occupé par Guillaume (désormais appelé Guillaume III) et son épouse, Marie II d'Angleterre. C'est à ce moment que les pouvoirs principaux du Parlement ont été garantis grâce à l'adoption du *Bill of Rights*, réitération législative de la Déclaration des droits présentée à Guillaume et Marie les invitant à devenir conjointement souverains d'Angleterre. Essentiellement, le *Bill of Rights* précise les limites des pouvoirs de la Couronne, énonce les droits du Parlement, l'obligation de tenir régulièrement des élections et le droit d'adresser des demandes au monarque sans crainte de représailles. Le *Bill of Rights* a enfin confirmé le privilège fondamental du parlement, soit la liberté de parole, disant à l'article IX que « la liberté de parole et les débats ou délibérations du Parlement ne doivent pas être attaqués ni remis en question dans quelque tribunal ou lieu autre que le Parlement¹⁶ ».

Comme il est dit dans *Erskine May*, dès le XVII^e siècle, il est devenu clair que l'exercice du privilège parlementaire suppose la conciliation de « deux principes qui peuvent être en conflit » :

D'une part, les privilèges du Parlement sont « absolument nécessaires à la bonne exécution de ses pouvoirs » et, d'autre part, le privilège du Parlement consenti à l'égard du service public « ne doit pas être utilisé pour mettre en danger l'État »¹⁷.

Reconnaissant la nécessité de protéger les privilèges nécessaires tout en évitant le risque qu'ils ne soient utilisés pour saper les intérêts supérieurs de la nation, on est convenu en 1704 qu'aucune

¹⁵ *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*, p. 65.

¹⁶ *Erskine May* 24^e éd., *supra*, p. 209.

¹⁷ *Ibid.*, p. 217.

des chambres du Parlement ne pouvait se donner de nouveaux privilèges « non justifiés par les lois et coutumes connues du Parlement¹⁸ ».

Vers la fin du XVIII^e siècle et pendant tout le XIX^e siècle, il y a eu des études systématiques de l'histoire du privilège et de la pratique parlementaire, et plusieurs ouvrages sur la procédure parlementaire ont paru au Royaume-Uni. Parmi eux, notons la première édition du *Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* de Thomas Erskine May, publiée en 1844. Sa 14^e édition, publiée à peine plus d'un siècle plus tard, en 1946, est considérée comme le niveau le plus élevé jamais atteint dans les efforts visant à élucider les rouages du Parlement, à une époque où le privilège était interprété uniformément dans l'ensemble du Commonwealth. On lit dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.): « Cette édition présente un examen approfondi et minutieux du privilège parlementaire, fondé sur une étude exhaustive des Journaux et des principes sur lesquels repose le droit du Parlement¹⁹. »

Le XIX^e siècle a également été marqué par un certain nombre d'affaires judiciaires portant sur le privilège, « ce qui contribua à délimiter les droits du Parlement et la responsabilité du pouvoir judiciaire²⁰ ». L'une de ces affaires, *Stockdale v. Hansard*, a peut-être été la plus importante²¹. Dans cette affaire, les tribunaux ont essayé de définir l'étendue précise ou la portée du privilège de la liberté de parole qui était revendiqué. Les imprimeurs de la Chambre des communes, MM. Hansard, avaient imprimé par ordre de la Chambre un rapport rédigé par l'inspecteur des prisons, contre qui M. Stockdale a intenté des poursuites pour libelle²². La cour a fini par décider que, même si le privilège parlementaire protégeait les documents imprimés par ordre de la Chambre à l'usage de ses propres membres, cette protection ne s'appliquait pas aux documents diffusés à l'extérieur de la Chambre dans le grand public²³.

La Chambre a alors adopté la *Parliamentary Papers Act 1840* pour annuler cette décision. Comme il est signalé dans l'étude britannique du privilège parlementaire dont il sera question plus loin, « la liberté de parole au Parlement n'aurait guère de valeur si ce que les députés, ministres et témoins y disent ne pouvait pas être librement communiqué à l'extérieur. Il est important, dans l'intérêt public, que le grand public soit au courant de ce qui se discute et se fait au Parlement²⁴.

Au XX^e siècle, des jugements des tribunaux, notamment, ont limité la portée et l'exercice du privilège parlementaire, car il fallait réagir à l'évolution de la relation entre le Parlement et les électeurs ainsi qu'à la tendance à privilégier le gouvernement responsable et en tenir compte. D'abord, l'élargissement du droit de vote, au XIX^e siècle et au début du XX^e, a mis en avant l'aspect démocratique du Parlement (modifiant implicitement la portée du privilège tel qu'il avait été conçu et

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*, p. 67.

²⁰ *Ibid*, p. 66.

²¹ *Stockdale v. Hansard* (1839) 9 Ad & E 1, (1839) 112 ER 1160 (*Stockdale v. Hansard*).

²² Le rapport de l'inspecteur décrivait comme indécent et obscène un livre d'anatomie trouvé dans la bibliothèque de la prison de Newgate. M. Stockdale était l'éditeur du livre.

²³ *Erskine May* 24^e éd., *supra*, p. 289.

²⁴ Comité mixte du privilège (R.-U.), *Parliamentary Privilege – First Report – Volume 1*, 9 avril 1999 (comité mixte (1999)), par. 341.

appliqué au départ). Deuxièmement, l'adoption de textes internationaux comme la Charte des Nations Unies, en 1945, (dont le préambule réaffirme la foi dans les droits fondamentaux, la dignité et l'égalité des personnes) et la Déclaration universelle des droits de l'homme, quelques années plus tard (adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en 1948) recadraient les relations de l'individu avec le gouvernement en les fondant sur le respect des droits individuels, la primauté du droit, l'application régulière de la loi, et l'attente d'une transparence plus poussée du gouvernement. En fait, l'évolution vers le gouvernement responsable, le respect pour les droits de la personne et les attentes concernant la transparence et l'application régulière de la loi ont eu un effet particulier sur la portée et l'exercice du privilège au Canada, où ces principes sont explicitement garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*, inscrite dans la Constitution canadienne. Comme on le fait remarquer dans une lettre que cinq sénateurs ont adressée au comité des privilèges de la Nouvelle-Zélande, dans le contexte de leur examen du privilège parlementaire, en 2012, l'approche contemporaine du droit et de la gouvernance fondée sur les droits « est radicalement différente de celle qui est fondée sur un avantage et qui a caractérisé la lutte entre le Parlement et la Couronne et ses tribunaux au XVII^e siècle²⁵ » [traduction].

B. Vers une approche contemporaine : l'évolution du privilège parlementaire au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande

Depuis les années 1960, les parlements du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ont analysé et tenté de reformuler le privilège parlementaire pour le XX^e siècle et maintenant le XXI^e. L'Australie (en 1987) et la Nouvelle-Zélande (tout récemment, en août 2014) ont toutes deux légiféré pour préciser des éléments du privilège parlementaire, alors que le Royaume-Uni a considéré jusqu'ici qu'il était inutile pour l'instant d'essayer de légiférer sur le privilège parlementaire (en dépit d'une recommandation en ce sens formulée dans un rapport de 1999 tenu en haute estime). Les trois tentatives de modernisation du droit du privilège reflètent l'évolution des relations entre le public et le Parlement²⁶. Elles reconnaissent que, aujourd'hui, les personnalités publiques ont des comptes à rendre au public et que les parlementaires devraient faire preuve de modération pour veiller à ce que les privilèges soient utilisés de façon responsable et transparente.

1. Royaume-Uni

a) Les rapports de 1967 et de 1977

Divers commentateurs ont observé comment, depuis le milieu du XX^e siècle, la Chambre des communes britannique avait adopté une approche plus étroite du privilège, axée sur les délibérations parlementaires. On trouve une manifestation de cette évolution de la pensée dans le rapport que le comité spécial du privilège parlementaire de la Chambre des communes britannique a publié en 1967. Il recommandait la présentation d'une mesure législative afin d'élargir et de clarifier la portée du privilège et exprimait la conviction que les droits et immunités reconnus de la Chambre

²⁵ Lettre adressée à l'hon. Christopher Finlayson, député et président du comité des privilèges de la Nouvelle-Zélande par les sénateurs David Smith (alors président du Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement) et George Furey (alors dirigeant du groupe de travail sur le privilège parlementaire), et signée également par les sénateurs Gerald Comeau, Serge Joyal et David Braley, 29 novembre 2012.

²⁶ Par exemple, voir publication prochaine de Charles Robert et Dara Lithwick, « Renewal and Restoration: Contemporary Trends in the Evolution of Parliamentary Privilege », dans vol. 82, 2014, *The Table*.

« seront et devront être appliqués par les tribunaux dans le cadre de la loi du pays²⁷ [c'est nous qui soulignons]. La Chambre a pris note du rapport, qui n'a jamais été adopté.

Dix ans plus tard, en 1977, le même comité étudiait de nouveau la signification des notions de « privilège » et d'« outrage » et reprenait les conclusions du rapport de 1967. La Chambre a adopté le rapport de 1977, dans lequel le comité « recommandait que l'application du privilège se limite aux cas où c'était clairement nécessaire pour protéger la Chambre, ses députés et ses fonctionnaires contre toute obstruction ou ingérence dans l'exercice de leurs fonctions²⁸ ». Les recommandations que la Chambre n'a pas adoptées étaient celles qui proposaient des modifications législatives afin de codifier le privilège.

b) Le rapport du comité mixte de 1999, le livre vert du gouvernement en 2012 et le rapport du comité mixte de 2013

(i) Le rapport du comité mixte de 1999

Une vingtaine d'années plus tard, en 1999, le comité mixte de la Chambre des communes et de la Chambre des lords du Royaume-Uni (1999, comité mixte du Royaume-Uni) a publié ce qui est devenu un rapport extrêmement influent sur le privilège parlementaire, même si la Chambre des communes ne l'a pas adopté et qu'aucune mesure législative n'a découlé de ses recommandations²⁹. S'appuyant sur les travaux entrepris une trentaine d'années plus tôt, le rapport a présenté une étude ambitieuse, fouillée et complète des divers droits et immunités qui composent le privilège parlementaire, leurs origines historiques et leurs applications contemporaines. Il a traité du caractère adéquat des interprétations et utilisations actuelles du privilège parlementaire et formulé diverses recommandations sur la façon d'adapter le privilège parlementaire aux besoins et réalités modernes. L'étude a été guidée par les questions fondamentales que voici :

- Le droit et la pratique du privilège parlementaire répondent-ils aux besoins actuels et futurs?
- Les procédures existantes satisfont-elles aux normes contemporaines d'équité et de responsabilité à l'égard du public?

Le comité a fait remarquer qu'il était important de réexaminer le privilège parlementaire à la lumière d'un certain nombre de faits, dont les suivants³⁰ :

²⁷ *Ibid.*, citant la Chambre des communes du Royaume-Uni, *Report from the Select Committee on Parliamentary Privilege, Together with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence Taken Before the Select Committee on Parliamentary Privilege in Session 1966-67, and Appendices*, 1^{er} décembre 1967 (réimprimé en 1971), p. xiii-xiv, par. 38.

²⁸ *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*, p. 67-68, à propos du Royaume-Uni, Chambre des communes, Select Committee of Privileges, 1977, troisième rapport.

²⁹ Comité mixte du privilège parlementaire du R.-U., 1999, *supra*.

³⁰ *Ibid.*, par. 27-31.

- Plusieurs décisions sur le privilège parlementaire rendues par la Chambre des lords dans les années 1990, notamment dans les affaires *Pepper v. Hart*³¹ et *Prebble v. Television New Zealand*³²; dans les deux cas, on s'est livré à une analyse complète du privilège parlementaire.
- Le Royaume-Uni a édicté la *Human Rights Act, 1998*, qui incorpore dans la législation britannique la *Convention européenne des droits de l'homme*. Le comité a estimé que certains jugements de la Cour européenne des droits de l'homme interprétant et appliquant la Convention risquaient d'avoir une incidence sur le privilège parlementaire³³.
- Par la *Defamation Act 1996*, le Parlement britannique a lui-même modifié le privilège de la liberté de parole en prévoyant que les députés et d'autres personnes peuvent renoncer au privilège parlementaire, dans la mesure où ils sont en cause, dans les poursuites pour diffamation. Cette disposition (article 13 de la loi) a suscité une vive controverse. Le comité a critiqué l'article 13, lui reprochant de saper les fondements du privilège parlementaire et de créer des anomalies dans son application³⁴.
- Le gouvernement de l'époque réfléchissait à des propositions de réforme des lois sur la corruption (concernant notamment la corruption de députés) qui auraient des conséquences importantes pour le privilège parlementaire.

Un acquis que le comité aura laissé est la reformulation de la proposition fondamentale voulant que la nécessité soit l'assise de tous les privilèges revendiqués par le Parlement. Cette proposition est devenue depuis l'élément central de toute analyse du privilège parlementaire, que ce soit dans les études parlementaires ou dans les arrêts des tribunaux.

Voici quelques recommandations du comité :

³¹ *Pepper v. Hart*, [1993] AC 593. Dans cette décision, la Chambre des lords a estimé que, lorsqu'une loi principale est ambiguë, le tribunal peut, dans certaines circonstances, se reporter à des déclarations faites à la Chambre des communes ou à la Chambre des lords pour tenter d'interpréter la loi. Avant cette décision, cela aurait été considéré comme une atteinte au privilège parlementaire.

³² *Prebble v. Television New Zealand*, [1995] 1 AC 321. Cette affaire était une action en libelle intentée par un député néo-zélandais et ancien ministre pour des déclarations faites au cours d'une émission de télévision. L'enjeu, pour le Judicial Committee du Conseil privé était de savoir si l'article IX du *Bill of Rights* de 1689 interdisait au défendeur de se reporter à des déclarations que Prebble avait faites à la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande pour justifier les allégations faites par le défendeur au cours de l'émission. Le Judicial Committee s'est rallié à l'opinion de la Cour d'appel de la Nouvelle-Zélande : autoriser le défendeur à utiliser ces éléments de preuve serait contraire à l'article IX. D'après cette affaire, les parties à un litige ne peuvent remettre en question quoi que ce soit qui ait été dit ou fait à la Chambre en donnant à entendre que « les gestes ou les paroles ont été inspirés par des motifs inadmissibles, faux ou trompeurs », bien qu'il n'y ait aucune objection à se reporter au compte rendu officiel pour prouver qu'une affirmation a été faite, pourvu qu'on n'en remette pas en question la justesse.

³³ Le comité a cité une affaire en particulier où la Cour a conclu que la poursuite de la Chambre des représentants de Malte pour atteinte au privilège contre un journaliste violait le droit de ce dernier, au sens de la Convention, à un procès juste devant un tribunal indépendant et impartial : *Demicoli v. Malta* (1992) 14 EHRR 47.

³⁴ Au paragraphe 69, le comité fait les observations suivantes au sujet de l'article 13 : « Une erreur fondamentale est qu'il sape les fondements du privilège : la liberté de parole est le privilège de l'ensemble de la Chambre et non d'un député en particulier, de son propre droit, bien que le député puisse la revendiquer et s'y appuyer. Par ailleurs, il serait peu commode de l'appliquer dans les affaires compliquées; par exemple, lorsque deux députés [...] sont étroitement associés au même geste, l'un renonçant au privilège et l'autre non. L'article 13 constitue aussi une anomalie; il ne peut être invoqué que dans les affaires de diffamation. [...] Le comité estime que ces critiques sont irréfutables. »

- Qu'une mesure législative soit édictée pour permettre aux deux chambres de renoncer au privilège parlementaire, mais seulement lorsque, en le faisant, elles n'exposent pas un député ou une autre personne qui fait une déclaration (ou un geste) à une responsabilité civile ou pénale. Cette disposition permettrait l'examen de délibérations du Parlement par un tribunal, mais seulement lorsqu'il n'existe aucun risque de charger un parlementaire ou une autre personne d'une responsabilité³⁵.
- Qu'une mesure législative soit édictée afin de définir l'expression « délibérations du Parlement » pour qu'elle englobe « toutes les paroles prononcées et les actes accomplis pendant les travaux de l'une ou l'autre chambre du Parlement ou d'un comité, aux fins de ces travaux ou s'y rattachant nécessairement ».
- Que des normes d'équité procédurale soient adoptées pour les personnes qui témoignent au cours de délibérations parlementaires.
- Que soit codifié un ensemble de privilèges parlementaires qui correspondent aux besoins modernes du Parlement.

Le rôle que le rapport du comité mixte du Royaume-Uni de 1999 a joué en influençant la réflexion parlementaire, gouvernementale et judiciaire sur le privilège parlementaire est largement reconnu³⁶. En particulier, les recommandations du rapport ont été citées dans un certain nombre de décisions judiciaires marquantes qui ont défini la portée du privilège, dont le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*³⁷, *R. v. Chaytor*³⁸ au Royaume-Uni et *Gow v. Leigh*³⁹, en Nouvelle-Zélande.

(ii) Le livre vert du gouvernement britannique en 2012

Le gouvernement du Royaume-Uni a publié en avril 2012 son livre vert sur le privilège parlementaire⁴⁰. La publication de ce document a été motivée en grande partie par l'évolution récente de la jurisprudence britannique concernant le privilège parlementaire, notamment le jugement de la Cour suprême du Royaume-Uni dans l'affaire *R. v. Chaytor* qui traitait de la portée du privilège parlementaire. Dans cet arrêt la Cour a statué que le privilège ne pouvait être invoqué par plusieurs parlementaires inculpés de dépenses frauduleuses aux dépens des deux chambres

³⁵ Il importe de signaler que, en juin 2014, la Chambre des lords a présenté le *Parliamentary Privilege (Defamation) Bill*, qui abrogerait l'article 13 de la *Defamation Act 1996*, mais sans le remplacer, comme le recommandait le rapport du comité mixte de 2013, ce dont il sera question plus loin.

³⁶ Gareth Griffith, *Parliamentary Privilege: the continuing debate*, New South Wales Parliamentary Research Service, Background Paper No 2/2014, mars 2014, p. 1 (Griffith).

³⁷ *Vaid, supra*.

³⁸ *R. v. Chaytor*, [2010] UKSC 52 (Chaytor). L'affaire portait sur les procès de trois anciens députés pour fausse déclaration relativement à un scandale au sujet de dépenses parlementaires, en 2009. Les trois députés ont soutenu, sans succès, que leurs demandes de remboursement de dépenses étaient protégées par le privilège parlementaire et ne pouvaient donc servir de base à des accusations au pénal. Les tribunaux aux trois niveaux (première instance, appel et Cour suprême) ont rejeté leurs arguments en ce qui concerne le privilège parlementaire.

³⁹ *Attorney General and Gow v. Leigh* [2011] NZSC 106 (*Gow v. Leigh*). Dans l'affaire *Gow v. Leigh*, la Cour suprême de la Nouvelle-Zélande a statué que les déclarations préparées par un fonctionnaire pour un ministre afin qu'il puisse répondre à une question qui appelle une réponse verbale ne sont pas, en soi, un élément des délibérations parlementaires. Par conséquent, ces déclarations peuvent faire l'objet d'instances judiciaires, car elles ne seraient pas protégées par le privilège absolu, bien qu'elles le soient par un privilège restreint.

⁴⁰ HM Government (R.-U.), *Parliamentary Privilege*, avril 2012 (livre vert).

pour se mettre à l'abri des poursuites⁴¹. Le livre a également été préparé en partie parce que le gouvernement estimait qu'un examen de la question avait beaucoup trop tardé et en partie pour donner suite au rapport du comité mixte du Royaume-Uni de 1999.

Bien que le livre vert ait représenté, selon le gouvernement britannique, le premier examen complet proposé par le gouvernement des grandes questions qui concernent le privilège parlementaire au Royaume-Uni, ses conclusions sont en repli par rapport à celle du rapport du comité mixte de 1999. Le livre vert conclut même qu'il n'y a pas de raison de songer à une codification complète du droit du privilège parlementaire (ce qui s'est fait en Australie en 1987). Il dit également que les limites du privilège parlementaire sont suffisamment claires pour qu'on n'ait pas besoin de s'écarter des principes constitutionnels fondamentaux qui sont à la base du droit du privilège parlementaire, mais en admettant qu'il puisse y avoir des domaines circonscrits du privilège qui nécessitent peut-être des modifications législatives.

(iii) Le rapport du comité mixte de 2013

Enfin, en juillet 2013, le comité mixte du privilège parlementaire du Royaume-Uni a publié un rapport qui s'écarterait des recommandations de 1999 et se rapprochait des propositions et observations figurant dans le livre vert du gouvernement britannique de 2012⁴². Ainsi, le rapport de 2013 disait dans ses recommandations qu'on n'avait pas besoin d'adopter une nouvelle mesure législative sur le privilège à moins que cela ne soit « absolument nécessaire ». Comme dans son rapport de 1999, cependant, le comité a réaffirmé la notion de nécessité comme fondement du privilège parlementaire. Il a de plus expressément souscrit à l'approche retenue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Vaid*, qu'il a élevée au rang de « doctrine de la nécessité⁴³ », en précisant ce qui suit :

24. Nous souscrivons à l'approche adoptée dans l'arrêt *Vaid*. Le privilège absolu se rattache à ces questions qui, soit parce qu'elles font partie des délibérations au Parlement, soit parce qu'elles y sont nécessairement liées, relèvent de la compétence exclusive du Parlement.

25. La « doctrine de la nécessité » présente notamment pour avantage de permettre une certaine souplesse. Les pratiques de travail du Parlement changent, et notre conception de ce qui relève ou non de la compétence exclusive du Parlement évolue en conséquence⁴⁴.

Dans son rapport de 2013, le comité a adopté comme position que le privilège parlementaire devait être examiné et évalué comme une notion souple, capable de s'adapter aux besoins et pratiques de travail en évolution du Parlement. Il prenait acte aussi de la nouvelle réalité constitutionnelle du Royaume-Uni, soumis à une déclaration des droits après l'incorporation dans la loi britannique de la *Convention européenne des droits de l'homme*, en 1998. Voici des recommandations formulées dans le rapport de 2013 pour préciser la notion de privilège :

⁴¹ *R. v. Chaytor*, [2010] UKSC 52 (*Chaytor*).

⁴² Comité mixte du privilège parlementaire (R.-U.), *Parliamentary Privilege: Report of Session 2013–14*, 18 juin 2013 [comité mixte du R.-U. (2013)].

⁴³ *Ibid.*, par. 23 [traduction].

⁴⁴ *Ibid.*, par. 24 et 25.

- Que la Chambre des communes et la Chambre des lords réaffirment leur pouvoir de faire enquête et, au besoin, de sévir contre ceux qui font de l'ingérence ou de l'obstruction dans les travaux des comités, tout en mettant en place des garanties procédurales pour s'assurer que ces enquêtes sont parfaitement équitables;
- Que la loi sur le compte rendu et la télédiffusion des délibérations parlementaires soit modernisée, par exemple pour confirmer que les diffusions faites sous l'autorité de l'une ou l'autre chambre, y compris la publication en ligne, sont protégées par un privilège absolu;
- Que des dispositions soient prises pour établir que le privilège s'applique à tous les comptes rendus médiatiques des délibérations parlementaires qui sont justes et exacts, à moins qu'on ne puisse prouver qu'ils sont inspirés par des motifs malveillants;
- Que, même si le comité n'appuyait pas une mesure législative qui limiterait la remise en question judiciaire de débats parlementaires ou de rapports de comité, on laisse ouverte la possibilité de légiférer à cet égard au besoin;
- Que l'article 13 de la *Defamation Act, 1996* soit abrogé sans être remplacé au motif que les contestations qu'il rend possibles sont plus préjudiciables que le problème auquel il prétend apporter remède, puisqu'il n'y a pas d'argument convaincant pour accorder à l'une ou l'autre chambre ce pouvoir de renonciation, pouvoir qui risquerait de miner le principe constitutionnel fondamental de la liberté de parole au Parlement⁴⁵. Il importe de signaler que, en juin 2014, la Chambre des lords a présenté un projet de loi, le *Parliamentary Privilege (Defamation) Bill*, qui abrogerait l'article 13 de la *Defamation Act 1996*, sans le remplacer, conformément à la recommandation formulée dans le rapport du comité mixte de 2013⁴⁶.
- Enfin, le comité a conclu que les projets de dispositions du livre vert, qui auraient fait disparaître la liberté de parole absolue au Parlement, consacrée par l'article IX du *Bill of Rights* de 1689, à l'égard des poursuites au pénal, étaient inutiles et auraient un effet préjudiciable sur la liberté de parole au Parlement⁴⁷.

Le gouvernement a rendu publique sa réponse au rapport en décembre 2013. Il convient avec le comité qu'« il n'y a pas d'argumentaire convaincant en faveur d'une codification complète du privilège. Par contre, comme cela est reconnu à juste titre dans le rapport, cela ne veut pas dire que le Parlement et le gouvernement ne peuvent pas prendre des mesures pour préciser au besoin l'application du privilège⁴⁸. »

2. Australie

Le droit australien du privilège parlementaire diffère de celui du Royaume-Uni en ce sens qu'il est codifié dans une loi complète, la *Parliamentary Privileges Act 1987*⁴⁹ (une approche récemment adoptée par la Nouvelle-Zélande et dont il est question plus loin). Le pays s'est engagé dans cette voie pour réagir à un rapport publié en 1984 par un comité parlementaire et à deux décisions

⁴⁵ *Ibid.*, par. 170.

⁴⁶ Parliamentary Privilege (Defamation) Bill [HL] 2014-15, parrainé par lord Lester of Herne Hill, présenté à la Chambre des lords le 10 juin 2014 et lu pour la deuxième fois le 27 juin 2014.

⁴⁷ Comité spécial mixte, *Joint Committee on Parliamentary Privilege Report Published – No Need for New Legislation on Parliamentary Privilege Say Committee*, 3 juillet 2013.

⁴⁸ HM Government (R.-U.), *Government Response to the Joint Committee on Parliamentary Privilege*, décembre 2013.

⁴⁹ Australie, *Parliamentary Privileges Act 1987*, Loi n° 21 de 1987, modifiée.

judiciaires qui, selon les critiques, ne protégeaient pas de façon suffisante le privilège parlementaire⁵⁰.

a) Le rapport de 1984 du comité spécial mixte

Le rapport de 1984 rédigé par un comité spécial mixte⁵¹ contenait une longue liste de recommandations qu'il proposait de mettre en œuvre en adoptant une loi, en modifiant le Règlement existant et en adoptant des résolutions dans chacune des deux chambres :

- **Loi** – Aux termes de l'article 49 de la Constitution australienne⁵², il fallait légiférer pour modifier la loi sur le privilège parlementaire (puisque l'article 49 prévoit que tant que le Parlement australien ne déclare pas de privilèges, il ne détient que ceux de la Chambre des communes du Royaume-Uni au moment de la création de l'Australie). Le rapport final disait que l'objet de la loi n'était pas de codifier le privilège, ce qui aurait supposé qu'on renonçait à la souplesse pour obtenir un degré de certitude plus élevé. Le rapport proposait plutôt une solution de compromis selon laquelle certains aspects du privilège seraient confirmés ou précisés par voie législative, alors que d'autres resteraient ouverts⁵³.
- **Règlement** – Le comité spécial mixte a établi que certaines modifications pouvaient être apportées par la modification du Règlement (procédures) de chacune des deux chambres⁵⁴.
- **Résolutions** – Enfin, le comité spécial mixte a fait valoir que l'adoption de résolutions serait un moyen acceptable de mettre en œuvre les recommandations invitant chacune des chambres à adopter une nouvelle politique, attitude ou pratique. Il faudrait que les résolutions des deux chambres soient le plus semblables possible de façon à éviter la confusion⁵⁵.

R. v. Murphy et liberté de parole

Après la publication du rapport, la Cour suprême de la Nouvelle-Galles du Sud a rendu deux arrêts (un en 1985 et l'autre en 1986) désignés collectivement comme *R. v. Murphy*⁵⁶. Ces arrêts avaient

⁵⁰ Toutefois, la Loi a apporté un certain nombre de modifications importantes aux changements recommandés par le comité spécial : voir *Odgers, infra*, p. 48.

⁵¹ Comité spécial du privilège parlementaire (Australie), *Final report*, Parliamentary Paper No. 219/1984, 3 octobre 1984 (*Rapport final de l'Australie*).

⁵² L'article 49 dispose : « Les pouvoirs, privilèges et immunités du Sénat et de la Chambre des représentants, ainsi que des membres et des comités de chacune des chambres sont **ceux que le Parlement déclare et, jusqu'à ce qu'il les déclare**, ceux de la Chambre des communes du Parlement du Royaume et de ses membres et comités au moment de la création du Commonwealth. » [c'est nous qui soulignons]

⁵³ *Rapport final de l'Australie*, p. 157 et 158.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 160.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 161.

⁵⁶ Le premier jugement n'a fait l'objet d'aucun compte rendu. La référence du deuxième arrêt est *R. v. Murphy*, (1986) 5 NSWLR 18. L'accusé était un juge qui aurait tenté d'entraver le cours de la justice. Le juge avait témoigné devant un comité parlementaire, et son témoignage avait un lien avec l'instance judiciaire. Dans la première décision, le tribunal a apporté une réserve au privilège absolu du Parlement en établissant un critère juridique pour déterminer quand les témoignages au Parlement étaient admissibles en justice. Dans le deuxième arrêt, le tribunal a permis l'utilisation de déclarations faites au Parlement, pourvu que ces déclarations ne soient pas elles-mêmes le fondement de l'allégation.

pour effet de rétrécir le champ d'application du privilège de liberté de parole, ainsi qu'on l'interprétait alors, énoncé à l'article IX du *Bill of Rights* britannique de 1689 (incorporée dans le droit australien en vertu de l'article 49 de la Constitution australienne) en autorisant la remise en question et la contestation devant le tribunal de déclarations faites au cours des délibérations parlementaires. D'après l'arrêt *R v. Murphy*, l'article IX

« a seulement pour effet d'empêcher que ce qui est dit et fait au cours des délibérations parlementaires ne fasse l'objet d'actions au pénal ou au civil devant les tribunaux. Il n'empêche pas que les délibérations parlementaires soient utilisées comme preuve d'une infraction commise ailleurs. Lorsqu'un député intente des poursuites sur une allégation de libelle, le principe d'application plus étroite n'écarterait pas non plus l'utilisation de documents parlementaires pour réfuter l'accusation voulant qu'une infraction ait été commise ailleurs qu'au Parlement⁵⁷. »

L'ouvrage *Odgers' Australian Senate Practice* résume l'effet de ces décisions, qui ont eu comme conséquence des attaques contre des parlementaires au sujet de la véracité et de la motivation des propos tenus au cours des délibérations parlementaires :

L'effet des deux jugements *R. v. Murphy* est que la poursuite et la défense ont fait un usage libéral des témoignages aux comités sénatoriaux à leurs fins respectives. Les témoins de la défense et de la poursuite ont fait l'objet d'attaques graves reposant sur leurs témoignages devant les comités, des attaques portant non seulement sur ces témoignages, mais aussi sur la véracité et la motivation sous-jacente des témoignages⁵⁸.

Toutefois, alors que le Parlement australien a rejeté l'interprétation de l'article IX préconisée dans le jugement *R v. Murphy* (expliquée en détail plus loin) et opté pour la codification d'une interprétation générale de l'article IX par voie législative, tous n'étaient pas d'accord sur l'approche retenue par le Parlement. Le regretté constitutionnaliste britannique de renom Geoffrey Marshall a avancé l'idée que l'approche plus circonscrite du privilège du droit de parole, proposée par le juge Hurd dans l'affaire *R v. Murphy*, était peut-être la plus logique dans un contexte contemporain :

Comment devrions-nous, aujourd'hui, comprendre les vastes dispositions de l'article 9 du *Bill of Rights* voulant que la liberté de parole au Parlement ne soit pas contestée ni remise en question devant quelque tribunal ni ailleurs à l'extérieur du Parlement? Faut-il comprendre que les déclarations ne peuvent être contestées, mises en doute, contredites, mises en question, examinées, dénoncées ou critiquées? Si rien de tout cela ne pouvait se faire à quelque endroit hors du Parlement, le droit des citoyens de critiquer le comportement de leurs représentants dans les délibérations serait inexistant. Mais si une contestation ou une critique vigoureuse des délibérations et actes du Parlement dans la presse ou en

⁵⁷ Geoffrey Marshall, « Impugning Parliamentary Impunity », [1994] in *Public Law* 509, p. 512.

⁵⁸ Harry Evans et Rosemary Laing (éd.), *Odgers' Australian Senate Practice*, 13^e éd., Parlement de l'Australie, 2012, ch. 2, p. 48.

campagne électorale ne font peser aucune menace sur la liberté d'action du Parlement, pourquoi le Parlement serait-il en danger si on critique les propos ou le comportement de députés ou de ministres dans le cadre d'instances judiciaires⁵⁹?

c) *Parliamentary Privileges Act 1987*

La *Parliamentary Privileges Act 1987* a mis en œuvre les recommandations du comité mixte spécial, avec des modifications, et annulé les deux arrêts de *R. v. Murphy* en imposant une interprétation plus étendue de l'article IX⁶⁰. La Loi prévoit ce qui suit :

- Elle établit l'élément essentiel des infractions, précisant que « la conduite (y compris les paroles) ne constitue pas un outrage à la Chambre à moins qu'elle ne représente une ingérence indue dans le libre exercice, par une chambre ou un comité, de son pouvoir ou de ses fonctions ou avec le libre exercice, par un parlementaire, de ses fonctions de parlementaire, ou qu'elle ne vise à le faire ou ne risque de constituer une ingérence indue » (article 4).
- Elle prévoit que, sauf disposition expresse de la loi à l'effet contraire, les pouvoirs, privilèges et immunités de chacune des chambres et de chacun de leurs membres aux termes de l'article 49 de la Constitution demeurent en vigueur (article 5).
- Elle abolit les outrages par diffamation en disposant que « les paroles ou les actes ne sont pas considérés comme une infraction contre une chambre au seul motif que ces paroles ou ces actes sont diffamatoires ou critiques du Parlement, d'une chambre, d'un comité ou d'un député », tout en précisant que les paroles prononcées ou les actes accomplis en présence d'une chambre ou d'un comité pourraient toujours constituer un outrage (article 6).
- Elle établit les types de sanctions qu'une chambre peut appliquer (emprisonnement d'au plus six mois dans certaines circonstances, imposition d'une amende) et les modalités d'application de ces sanctions (article 7).
- Elle précise qu'une chambre n'a pas le pouvoir d'expulser l'un de ses membres (article 8).
- Elle précise que « c'est une défense, dans une action pour diffamation, que la matière diffamatoire a été publiée par le défendeur sans qu'il reprenne à son compte le fond de la matière diffamatoire et que celle-ci était contenue dans un compte rendu juste et exact des délibérations au cours d'une séance d'une chambre ou d'un comité » (article 10). En outre, la loi dispose qu'aucune action au pénal ou au civil ne peut être engagée contre un fonctionnaire d'une chambre à l'égard de la publication pour un membre d'un document qui a été déposé dans une chambre (article 11).
- Elle comprend une disposition visant à protéger les personnes qui témoignent au cours de délibérations d'une chambre ou d'un comité (prévoyant des sanctions pour toute tentative d'influence sur une personne à l'égard de son témoignage ou toute tentative visant à causer autrement préjudice à quelqu'un en raison d'un témoignage qu'il a donné ou donnera) (article 12).

⁵⁹ Geoffrey Marshall, « Impugning Parliamentary Impunity », [1994] *Public Law* 509, p. 512.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 45 et 49. Selon Odgers, *supra*, les décisions ne faisaient pas autorité parce qu'elles contredisaient d'autres arrêts judiciaires.

- Elle prévoit des sanctions pour toute communication non autorisée de témoignages donnés à huis clos (article 13).
- Elle établit les limites et les paramètres de l'immunité dont un député ou fonctionnaire d'une chambre peut se prévaloir pour ne pas être arrêté ou ne pas comparaître en justice, la disposition par défaut étant que, sauf disposition différente dans l'article, « un parlementaire, un fonctionnaire d'une chambre ou une personne tenue de se présenter devant une chambre ou un comité n'a pas d'immunité qui lui permette de se soustraire à une comparution en justice, ou à une arrestation ou une mise en détention dans une affaire civile au motif qu'il est un parlementaire, un fonctionnaire ou une personne tenue de se présenter » (article 14).
- Elle établit la façon dont les lois en vigueur dans le territoire de la capitale australienne doivent s'appliquer à l'égard des édifices parlementaires, sous l'empire de l'article 49 de la Constitution (article 15).
- En réaction à l'affaire *R. v. Murphy*, elle précise que l'article IX du *Bill of Rights* de 1689 s'applique au Parlement australien et que l'expression « délibérations parlementaires » désigne tous les propos tenus ou les actes accomplis au cours des travaux d'une chambre ou d'un comité, pour ces travaux ou se rattachant à ces travaux »; que les délibérations du Parlement ne peuvent être utilisées pour établir les motifs ou les intentions au cours d'une instance; que les tribunaux ne peuvent exiger la production ou l'admission en preuve d'éléments de délibérations à huis clos. Une exception est prévue pour les affaires découlant de la loi même ou lorsqu'il faut utiliser le compte rendu de délibérations pour faciliter l'interprétation d'une autre loi (article 16).

Le Sénat a également adopté des résolutions sur le privilège pour apporter d'autres modifications. Aucune résolution semblable n'a été adoptée par la Chambre des représentants, et les modifications du Règlement recommandées n'ont pas été apportées⁶¹.

3. Nouvelle-Zélande

L'approche de l'interprétation étendue du privilège de la liberté de parole (codifiée dans la loi australienne) a été remise en cause dans la décision que la Cour suprême de la Nouvelle-Zélande a rendue en 2011⁶². Dans cette affaire, la Cour suprême a maintenu les décisions rendues par les tribunaux inférieurs, voulant qu'un fonctionnaire qui aide un ministre à répondre à des questions au Parlement ne soit pas protégé par le privilège absolu contre les allégations de diffamation découlant de ce qui a été dit au ministre. Le fonctionnaire est plutôt protégé par un privilège restreint. La Cour est arrivée à cette conclusion sur la nature du privilège en déterminant qu'il n'était pas *nécessaire* au bon fonctionnement de la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande que les fonctionnaires aient une protection plus poussée que celle-là.

On peut soutenir que la conclusion de la Cour tente de concilier le privilège, d'une part, et les droits de la personne qui aurait été victime de diffamation, d'autre part. Sur ce plan, la décision cadre avec l'approche contemporaine du privilège parlementaire. C'est même la position que semblent avoir adoptée les sénateurs canadiens qui ont soumis des observations au comité des privilèges de la Nouvelle-Zélande après avoir été invités à le faire en 2012 :

⁶¹ Odgers, *supra*, p. 40.

⁶² *Gow v. Leigh*, *supra*.

Les tribunaux de la Nouvelle-Zélande semblent avoir trouvé un juste équilibre. Ils ont reconnu la nécessité de protéger les intérêts authentiques du Parlement et ses activités sans compromettre un accès légitime pour d'autres à la protection et au bénéfice de la loi. En évaluant les trois causes d'action dans cette affaire donnée, les tribunaux ont reconnu unanimement le privilège absolu du ministre de s'exprimer librement à la Chambre des représentants. En même temps, ils ont limité ce privilège au seul ministre. La protection d'un privilège restreint a été jugée suffisante pour protéger les activités des fonctionnaires du ministre qui préparent une information écrite et verbale pour l'aider à remplir ses devoirs et à faire des déclarations éclairées au Parlement. La protection du privilège restreint ne compromet pas le droit de quiconque au bénéfice de la loi dans une action pour diffamation, mais elle resserre les exigences en demandant qu'on produise une preuve de malveillance délibérée pour obtenir une condamnation et, de la sorte, une protection suffisante est accordée au personnel ministériel⁶³.

Toutefois, les parlementaires néo-zélandais ont opté pour une approche différente. Réagissant à l'affaire *Gow v. Leigh*, le comité du privilège de la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande a entrepris une étude du privilège parlementaire⁶⁴ et recommandé que le gouvernement présente un projet de loi sur le privilège parlementaire. Le gouvernement néo-zélandais a alors présenté le *Parliamentary Privilege Bill* (179-1), en décembre 2013⁶⁵. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 7 août 2014 et est devenu la *Parliamentary Privilege Act 2014*⁶⁶. Comme on peut le constater plus loin, la Loi a donné suite aux recommandations du comité (l'article correspondant à la recommandation du comité est indiqué entre parenthèses) :

- contenir un énoncé d'intention clair pour faciliter l'interprétation de l'étendue et de la portée du privilège parlementaire (article 7);
- définir l'expression « délibérations parlementaires » ainsi que les notions de contestation et de remise en question de ces délibérations, qui figurent à l'article IX du *Bill of Rights* (article 10);
- prévoir explicitement qu'un député ou quelqu'un qui participe aux délibérations parlementaires ou en rend compte et qui affirme ou adopte ce qu'une autre personne a dit à la Chambre ou dans un comité n'est pas tenu responsable d'une déclaration à moins que, en soi, la déclaration ne soit diffamatoire (articles 10 et 11);
- permettre à la Chambre d'imposer des amendes pour outrage (article 22);
- permettre à la Chambre de faire prêter serment ou de recevoir une déclaration solennelle à l'égard de personnes qui comparaissent pour témoigner (article 24);

⁶³ Lettre adressée à l'hon. Christopher Finlayson, député et président du comité des privilèges de la Nouvelle-Zélande, *supra*.

⁶⁴ Comité du privilège de la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande, *Question of Privilege concerning the defamation action Attorney-General and Gow v. Leigh*, juin 2013 (N.Z. Committee Report (2013)).

⁶⁵ Le comité du privilège a fait rapport du projet de loi, recommandant quelques modifications, en juin 2014, et le projet de loi modifié a été adopté en deuxième et en troisième lectures en juillet 2014. Parlement de Nouvelle-Zélande, « *Parliamentary Privilege Bill* », historique de l'étude législative, 14 août 2014.

⁶⁶ Nouvelle-Zélande, *Parliamentary Privilege Act 2014*, 2014 n° 58, sanction royale reçue le 7 août 2014. Aux termes de son article 2, la loi est entrée en vigueur le jour de la sanction royale.

- confirmer que la Chambre n'a pas le pouvoir d'expulser ses membres (article 23);
- prévoir que la diffusion en direct ou en différé des délibérations parlementaires par ordre de la Chambre des représentants ou sous son autorité est protégée par le privilège absolu (articles 17 et 18);
- prévoir que les comptes rendus justes et exacts des délibérations de la Chambre ou les résumés de ces délibérations sont protégés par le privilège restreint (article 20);
- prévoir que la diffusion d'extraits des délibérations parlementaires qui n'est pas faite par ordre de la Chambre des représentants ni sous son autorité est protégée par le privilège restreint (article 20).

De plus, la loi :

- a réaffirmé et précisé certains aspects de l'article IX du *Bill of Rights* (article 9);
- a délimité plus nettement la portée de la contestation ou de la remise en question, pendant les instances judiciaires, des délibérations du Parlement (articles 11 à 15);
- a défini les privilèges et immunités des personnes qui témoignent après avoir prêté serment ou fait une déclaration solennelle (article 25);
- a défini un processus par lequel les députés et certains fonctionnaires peuvent être exemptés de participer à une instance judiciaire (en adressant une demande au Président et en respectant certaines conditions) (articles 26 à 31).

Comme le disent les notes explicatives de la loi, celle-ci a utilisé les notions et la terminologie qui se trouvent dans le modèle australien, qui remonte à plus de 25 ans.

PARTIE II : LE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE AU CANADA

Dans une large mesure, l'évolution du privilège parlementaire au Canada a suivi celle qu'on a observée au Royaume-Uni. Il y a eu notamment l'adoption de procédures relatives au privilège après la parution de la 14^e édition d'*Erskine May* et les premières études sur la réforme du privilège parlementaire dans les années 1970 et par la suite, suivant des études semblables réalisées au Parlement britannique. Le rapatriement de la Constitution et l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, en 1982, ont annoncé un virage en droit canadien vers un régime juridique fondé sur des droits consacrés par la Constitution. Le pouvoir de la *Charte* comme document ayant le même statut constitutionnel que le privilège parlementaire a fait surgir la question de la conciliation des droits et immunités parlementaires et des droits des Canadiens.

Comme on l'a déjà signalé, la Cour suprême du Canada a examiné à trois reprises les interactions entre la *Charte* et le privilège parlementaire, mais il n'y pas encore eu, depuis l'adoption de la *Charte*, un examen complet du privilège parlementaire⁶⁷. La nature distincte du régime constitutionnel canadien donne à penser qu'il faudrait élaborer une approche du privilège parlementaire qui soit proprement canadienne.

De plus, le Parlement du Canada s'efforce aujourd'hui d'être plus ouvert et accessible pour les Canadiens en télédiffusant ses délibérations, en mettant en ligne de plus en plus de documents utilisés dans les études des comités et en proposant de nombreux programmes d'information de concert avec les écoles et divers segments de la société. On comprend que ce qui se passe aujourd'hui au Parlement peut avoir des conséquences importantes pour les Canadiens. Comment le Parlement devrait-il affirmer ses privilèges dans ce contexte?

A. Le privilège depuis la Confédération⁶⁸

1. Le privilège et la Constitution

La *Loi constitutionnelle de 1867* a appliqué au Canada les privilèges qui étaient acquis à la Chambre des communes du Royaume-Uni. Pour commencer, le préambule de cette loi affirme que le Canada a une « constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Autrement dit, il s'agit d'un régime parlementaire inspiré de Westminster, avec les privilèges nécessaires au bon fonctionnement du Parlement. En outre, l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde au Parlement le pouvoir de prescrire des privilèges parlementaires qui vont au-delà de ceux qui sont inhérents à la création du Sénat et de la Chambre des communes, pourvu qu'ils n'excèdent pas ceux dont jouissaient les membres de la Chambre des communes du Royaume-Uni au moment de la passation de la loi :

18. Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par loi du Parlement du Canada; mais de manière à ce qu'aucune loi du Parlement du Canada

⁶⁷ Même si, comme on le signale plus loin, on a envisagé de faire une étude semblable il y a une dizaine d'années, pendant la 37^e législature. Toutefois, le Parlement a été dissous avant que cette étude ne puisse se faire.

⁶⁸ Pour avoir un aperçu du privilège dans les colonies de l'Amérique du Nord britannique avant la Confédération, voir *La procédure et les usages de la Chambre* (2^e éd.), *supra*, p. 68-70.

définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, immunités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de la passation de la présente loi, sont possédés et exercés par la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette Chambre⁶⁹.

Conformément à cet article, le Parlement peut légiférer pour se donner de nouveaux privilèges, pourvu que ceux-ci n'excèdent pas ceux de la Chambre des communes du Royaume-Uni. Il importe de signaler que, comme l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1982* porte exclusivement sur le Sénat et la Chambre des communes, il pourrait être modifié par une loi, conformément à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁷⁰.

De plus, le gros des privilèges du Parlement du Canada ont une source législative : la *Loi sur le Parlement du Canada*. L'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*⁷¹ confirme que le Sénat et la Chambre des communes jouissent tous deux de tous les privilèges envisagés à l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

4. Les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et de la Chambre des communes, ainsi que de leurs membres, sont les suivants :

a) d'une part, ceux que possédaient, à l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni ainsi que ses membres, dans la mesure de leur compatibilité avec cette loi;

b) d'autre part, ceux que définissent les lois du Parlement du Canada, sous réserve qu'ils n'excèdent pas ceux que possédaient, à l'adoption de ces lois, la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni et ses membres.

L'article 4 de cette loi fait référence aux privilèges inhérents et législatifs. Les privilèges inhérents se trouvent au paragraphe 4a) et ils sont décrits comme les privilèges qu'avaient en 1867 la Chambre des communes britannique et ses députés. Les privilèges législatifs sont ceux qui sont définis par une loi du Parlement, pourvu qu'ils n'excèdent pas ceux de la Chambre des communes britanniques ou de ses députés. Les privilèges de la Chambre des communes britannique servent donc de point de repère pour le privilège parlementaire au Canada, qu'ils soient *inhérents* ou *législatifs*.

⁶⁹ Il s'agit ici d'une modification de la disposition originale, qui a été abrogée et remplacée par la *Loi de 1875 sur le Parlement du Canada*, 38-39 Vict., ch. 38 (R.-U.). Le texte original était le suivant :

18. Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat, la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par acte du parlement du Canada; ils ne devront cependant jamais excéder ceux possédés et exercés, lors de la passation du présent acte, par la chambre des communes du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette chambre.

⁷⁰ *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, R.-U., 1982, ch. 11. L'article 44 prévoit ce qui suit : « Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes. »

⁷¹ *Loi sur le Parlement du Canada*, *supra*.

a) Limites constitutionnelles du privilège

Le préambule et l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* encadrent de deux façons l'exercice des privilèges collectifs du Parlement et des privilèges individuels de ses membres. D'abord, l'article 18 prévoit que le Parlement ne peut se donner des privilèges qui excèdent ceux de la Chambre des communes britannique à cette époque. Ensuite, l'adoption d'un régime parlementaire inspiré de Westminster (préambule) suppose que tous les privilèges exercés doivent être nécessaires au bon fonctionnement de ce régime de gouvernement.

D'autres dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* limitent l'exercice de la discrétion parlementaire, par exemple en imposant des exigences de quorum (voir les articles 35 et 48, l'usage de l'anglais et du français (article 133) et les modalités du vote (voir les articles 25 et 49, qui disposent que les questions à trancher au Sénat et à la Chambre des communes doivent être résolues par un vote majoritaire).

Enfin, l'article 1 du chapitre 23 des Lois du Canada de 1868⁷², l'une des quelques lois sur les privilèges, les pouvoirs, l'indépendance et la gestion du Parlement adoptées au cours de cette année-là, exprime l'engagement à interpréter la Constitution canadienne de manière globale, ce qui veut dire que le privilège parlementaire ne doit pas s'interpréter comme un élément à l'écart du reste de la Constitution, mais comme une partie intégrante de la Constitution en disant : « ... le Sénat et la Chambre des communes [...] posséderont et exerceront les mêmes privilèges, immunités et attributions que ceux possédés et exercés [...] par la Chambre des communes du parlement du Royaume-Uni [...] en tant qu'ils ne sont pas incompatibles avec l'acte ci-haut-cité » [c'est nous qui soulignons]⁷³.

2. Examens parlementaires des droits, immunités et privilèges

À la Chambre des communes, il n'est arrivé que trois fois qu'un comité soit expressément chargé par ordre de renvoi d'étudier les droits, immunités et privilèges de la Chambre (aucun ordre de renvoi n'a été confié à un comité sénatorial)⁷⁴ :

- Au cours de la 30^e législature (1974-1979), un Comité spécial sur les droits et immunités des députés a été mis sur pied et placé sous la présidence de James Jerome. Le comité a produit deux rapports, l'un sur le privilège (à la première session, en 1976)⁷⁵, et l'autre sur la convention *sub judice* (en cours d'instance) qui limite la liberté de parole au Parlement (à la deuxième session, en 1977)⁷⁶. Dans le premier rapport, sur le privilège, le comité a affirmé que l'objet du privilège était de « de permettre aux députés de la Chambre des communes de remplir sans entraves indues leurs fonctions en tant que représentants des électeurs ». Il reprenait une conclusion du rapport de 1967 du comité spécial du privilège du Royaume-Uni, préférant l'expression « droits et immunités » à

⁷² *Acte pour définir les privilèges, immunités et attributions du Sénat et de la Chambre des communes ...*, L.C. 1868, ch. 23.

⁷³ Voir Charles Robert, « Parliamentary Privilege in the Canadian Context: An Alternative Perspective, Part I: The Constitution Act, 1867 », *The Table*, vol. 78, 2010, p. 39.

⁷⁴ Résumé à partir de *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*, p. 75-77.

⁷⁵ Chambre des communes, *Journaux*, 1^{re} session, 30^e législature, 12 juillet 1976, p. 1421-1423.

⁷⁶ Chambre des communes, *Journaux*, 1^{re} session, 30^e législature, 29 avril 1977, p. 720-729.

« privilège », qui peut être mal interprété par le public. Le comité spécial a également traité de l'opportunité de définir avec précision les expressions « enceinte parlementaire » et « délibérations du Parlement ».

- À la deuxième session de la 34^e législature, le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés a été chargé d'étudier les droits, immunités et privilèges de la Chambre. Bien que le comité ait effectivement étudié la question⁷⁷, il n'a présenté aucun rapport à la Chambre.
- Enfin, en décembre 1989, un comité spécial a été mis sur pied pour étudier la *Loi sur le Parlement du Canada* « en ce qui concerne les pouvoirs, devoirs et obligations des députés et en ce qui touche l'autorité, les responsabilités et la compétence du Bureau de régie interne⁷⁸ ». Dans son deuxième rapport, le comité a dit appuyer le principe selon lequel les députés ne sont pas au-dessus des lois⁷⁹ : « Les lois doivent s'appliquer de manière égale à tous. Les députés n'ont pas droit à un traitement particulier, mais ils méritent d'avoir l'assurance que leurs droits ne seront pas compromis ou sacrifiés. Il doit être admis que les députés et leurs activités seront soumis à un examen intensif de la part de la population⁸⁰. » Autrement dit, le comité a reconnu que le privilège parlementaire ne devait pas soustraire indûment les parlementaires à l'application des lois du pays. Pourtant, le comité a également réaffirmé qu'il était important de veiller à ce que les parlementaires soient libres de faire leur travail au Parlement (capacité d'exercer leurs privilèges) en recommandant que la Chambre réaffirme un certain nombre de principes qui s'appliquent aux députés, entre autres « que chaque député jouit des droits et immunités applicables à sa fonction de façon qu'il puisse exercer ses activités et ses fonctions en toute indépendance, sans ingérence ou intimidation⁸¹ ».

a) L'étude complète du privilège parlementaire et de la *Charte* qui n'a jamais eu lieu

Enfin, en 2004, pendant la 37^e législature, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a presque réussi à recommander qu'un comité soit nommé et chargé d'entreprendre une étude complète du privilège parlementaire en accordant une attention particulière à l'incidence de la *Charte* sur l'exercice du privilège. Toutefois, la 37^e législature a été dissoute avant qu'on ne puisse adopter le rapport qui présentait des recommandations⁸². L'idée de cette étude a surgi après que le comité eut reçu un ordre de renvoi découlant d'une question de privilège fondée de prime abord au sujet du droit des députés de refuser de comparaître devant un tribunal durant, immédiatement avant et immédiatement après une session parlementaire⁸³.

⁷⁷ Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés de la Chambre des communes, *Procès-verbal et témoignages*, 2^e session, 34^e législature, 30 janvier 1990, fascicule n° 20. Cette étude a découlé de discussions entre les leaders à la Chambre après des témoignages devant un comité au sujet des enquêtes policières et de certains députés.

⁷⁸ *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*, p. 76, citant Chambre des communes, *Journaux*, 2^e session, 34^e législature, 14 décembre 1989, p. 1011, *Débats*, p. 6939-6940.

⁷⁹ *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*, p. 76.

⁸⁰ Deuxième rapport du Comité spécial de la Chambre des communes chargé de l'examen de la Loi sur le Parlement du Canada, *Procès-verbaux et témoignages*, 2^e session, 34^e législature, 16 février 1990, fascicule n° 7, p. 6, présenté à la Chambre le 16 février 1990 (*Journaux*, p. 1233) et adopté le 7 mars 1990 (*Journaux*, p. 1301).

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*, p. 76.

⁸³ Chambre des communes, *Journaux*, 3^e session, 37^e législature, 6 février 2004, p. 25.

Dans son huitième rapport à la Chambre, qui, à cause de la dissolution du Parlement, n'a jamais été adopté, le comité a recommandé ce qui suit :

Le moment est peut-être venu pour le Parlement du Canada d'entreprendre un examen systématique de ses privilèges et de ceux de ses membres. Non seulement il n'y a pas eu d'examen de la sorte depuis de nombreuses années, mais l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés et l'apparition d'éléments nouveaux dans le contexte parlementaire, comme la transmission télévisée des débats, ont modifié inéluctablement le milieu où nous évoluons⁸⁴.

La nécessité d'entreprendre une étude de cette nature est tout aussi présente aujourd'hui qu'en 2004. En réalité, étant donné ce qui s'est passé récemment en Nouvelle-Zélande (adoption de la *Parliamentary Privilege Act 2014* en août 2014) et au Royaume-Uni (le rapport du comité mixte du privilège parlementaire, en juillet 2013), qui peut intéresser le Canada, le moment convient peut-être pour réaliser un examen complet du privilège parlementaire au Canada.

B. Les tribunaux, le privilège parlementaire et la *Charte canadienne des droits et libertés*

Les tribunaux ont un rôle légitime à jouer dans l'élaboration du droit du privilège. Il est établi en droit que les tribunaux ont compétence pour vérifier si un privilège existe et pour en établir l'étendue et la portée. S'ils concluent à son existence, les tribunaux ne s'interrogent pas sur la façon dont le Parlement choisit d'exercer ou d'appliquer le privilège. En cas d'incertitude, il est largement admis que les tribunaux ont compétence pour établir l'étendue précise ou la portée d'un privilège qui est revendiqué⁸⁵.

L'article 5 de la *Loi sur le Parlement du Canada* dit que les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et de la Chambre des communes « sont partie intégrante du droit général et public du Canada », ce qui signifie que les tribunaux doivent en tenir compte au plan judiciaire et « les interpréter et les défendre comme ils le feraient dans n'importe quelle branche du droit⁸⁶ ».

Le principe voulant que les tribunaux aient l'autorité voulue pour établir la portée d'un privilège a été confirmé récemment par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Vaid*, abordée plus loin⁸⁷. Ce principe trouve un écho dans la doctrine de la nécessité, élaborée par la Cour dans l'arrêt *Vaid*, selon laquelle les tribunaux conservent la compétence de vérifier si le privilège existe et quelle en

⁸⁴ Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de la Chambre des communes, Huitième rapport, 3^e session, 37^e législature, mars 2004, par. 11 (voir aussi par. 13).

⁸⁵ Il s'agit d'un principe établi de longue date, découlant de l'affaire *Stockdale c. Hansard*, *supra*.

⁸⁶ *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*, p. 77.

⁸⁷ *Vaid*, *supra*.

est la portée, mais une fois l'existence du privilège constatée et sa portée jugée appropriée, ils ne s'interrogeront pas sur la façon dont le Parlement exerce ou applique un privilège⁸⁸.

Le rapport de 1999 du comité mixte du Royaume-Uni propose une analyse utile des rôles respectifs que doivent jouer le Parlement et les tribunaux dans le droit du privilège parlementaire :

Il peut être logique de ne rien faire lorsqu'aucun problème n'a surgi dans les faits. En cherchant à préciser et à définir des délimitations, on risque de faire provoquer des différends alors qu'il n'en existe aucun pour l'instant. Mais le Parlement n'est pas toujours bien inspiré lorsqu'il adopte une position passive. Il y a intérêt, dans les domaines particulièrement importants du privilège parlementaire, de rendre les délimitations relativement claires avant que des difficultés ne se présentent. De nos jours, les gens sont de plus en plus énergiques pour faire redresser ce qui est perçu comme un tort. Dans leurs démarches judiciaires, ils insistent le plus en plus dans les domaines où les limites de la compétence des tribunaux ne sont pas claires. Devant des problèmes de démarcation dans ce no-man's land des compétences, les juges doivent forcément établir la délimitation. Si le Parlement ne fait rien, les tribunaux risquent de se trouver contraints d'agir⁸⁹. [c'est nous qui soulignons]

Cette approche fait ressortir qu'il est important que le Parlement lui-même prenne les devants pour définir les privilèges nécessaires et ainsi s'assurer que les tribunaux ne définissent pas le privilège d'une façon qui pourrait saper le fonctionnement du Parlement. Des tribunaux inférieurs au Canada ont adopté une approche qui n'est pas uniforme dans l'interprétation du privilège parlementaire, s'écartant du jugement déterminant rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Vaid*⁹⁰.

L'adoption d'une approche proactive de la définition des privilèges dans un contexte moderne non seulement contribuera au développement du droit du privilège dans le cadre contemporain qui est essentiel pour le Parlement et respecte les droits fondamentaux de la personne, mais aussi à la communication aux tribunaux d'un savoir que seuls les parlementaires possèdent grâce à leur expérience du travail au Parlement⁹¹.

⁸⁸ Un certain nombre d'universitaires ont fait remarquer qu'il pouvait être difficile d'appliquer ce principe dans les faits, que la distinction entre portée et exercice est souvent floue. Evan Fox-Decent soutient que, selon que les tribunaux interprètent plus ou moins largement ou étroitement la portée d'un privilège, il se peut qu'ils soumettent un privilège à un examen plus poussé, s'ingérant trop dans les affaires du Parlement, s'ingérant peut-être même dans l'exercice du privilège. Plus particulièrement, selon la manière dont un juge situe un problème, un exercice particulier du privilège risque d'être examiné comme s'il s'agissait de sa portée : Evan Fox-Decent, « Parliamentary Privilege and the Rule of Law », in *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, juillet 2007 (20:2), p. 117.

⁸⁹ Comité mixte du Royaume-Uni de 1999, *supra*, par. 26.

⁹⁰ Voir par exemple Charles Robert, « Falling short: How a decision of the Northwest Territories Court of Appeal allowed a claim of privilege to trump statute law », *The Table*, vol. 79, 2011, p. 19-36; *Procureur général des Territoires du Nord-Ouest c. Fédération Franco-Ténoise*, 2008 NWTCA 06; permission d'en appeler à la CSC refusée.

⁹¹ Roy, Marc-André. « Le Parlement, les tribunaux et la Charte canadienne des droits et libertés: vers un modèle de privilège parlementaire adapté au XXI^e siècle » in *Les Cahiers de Droit*, (2014) vol. 55, n° 2, juin 2014, p. 489.

1. La notion de « nécessité » comme cadre d'interprétation du privilège

Comme on l'a vu plus haut, le privilège parlementaire visait plutôt, au départ, à protéger le Parlement et les parlementaires contre les ingérences du monarque régnant ou de ses tribunaux. Les protections servaient à éviter aux députés la mise en détention, l'emprisonnement et la perturbation des travaux du Parlement par la Couronne.

Les interprétations modernes du privilège et de la nécessité ont fait évoluer le centre d'intérêt vers les raisons d'être modernes du privilège. Certains ont décrit cette nouvelle approche comme le critère du « rapport téléologique » ou du « rapport nécessaire »⁹². Autrement dit, l'exercice valide du privilège doit être nécessaire à l'exercice contemporain des fonctions parlementaires. Ce rapport doit être plus que raisonnablement rattaché aux fonctions principales ou essentielles du Parlement.

Le comité mixte du Royaume-Uni (1999) a expliqué la notion de « nécessité » sous l'angle des besoins du Parlement dans l'exercice de son rôle constitutionnel. Le Parlement et ses membres ont besoin de certains droits et de certaines protections juridiques pour s'acquitter de leurs obligations publiques essentielles qui sont d'examiner à fond les mesures législatives, de légiférer, d'exiger des comptes de l'exécutif et, dans le cas de la Chambre des communes, d'accorder des crédits au gouvernement. Le comité a également décrit le Parlement comme « le grand lieu d'enquête de la nation [...] où on peut faire valoir tout grief, aucun n'étant trop important ou trop minime⁹³ ». Tout en insistant sur le fait que le Parlement doit être « vigilant » pour protéger les droits et immunités nécessaires à l'exercice de ses fonctions, le comité a ajouté qu'il doit être « également rigoureux » pour écarter ceux qui ne sont pas strictement nécessaires au fonctionnement efficace du Parlement.

Cette approche de l'interprétation du privilège a été utilisée par les cours d'appel au Canada, au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande. Elles ont été grandement influencées par la formulation de la nécessité du comité mixte du Royaume-Uni (1999) : « ... les éléments visés par le privilège doivent être si étroitement et si directement liés aux délibérations du Parlement que l'intervention des tribunaux serait incompatible avec la souveraineté du Parlement comme assemblée législative et délibérante⁹⁴ ».

La Cour suprême du Canada s'est considérablement inspirée du rapport du comité mixte britannique (1999) pour élaborer sa propre doctrine de la nécessité. Comme on l'a signalé plus haut et comme on le verra plus loin, dans l'affaire *Vaid*, le juge Binnie a avancé un certain nombre de propositions utiles pour expliquer le contenu de la doctrine :

- 1) Le privilège parlementaire est la somme des privilèges et immunités sans lesquels les parlementaires ne pourraient s'acquitter de leurs fonctions.
- 2) Le privilège assure la nécessaire immunité qui permet aux législateurs d'accomplir leur travail législatif.
- 3) Le fondement historique de tout privilège parlementaire est la nécessité.

⁹² Gareth Griffith, *supra*.

⁹³ Comité mixte du Royaume-Uni (2013), par. 11.

⁹⁴ Comité mixte du Royaume-Uni (1999), par. 247.

- 4) Il faut voir, en fonction du contexte canadien moderne, si la nécessité demeure, même pour les privilèges inhérents qui ont de solides assises historiques⁹⁵.

S'appuyant sur ces propositions et d'autres tirées de l'examen que la Cour a fait de la jurisprudence et de diverses sources du privilège, le juge Binnie a défini le critère de nécessité à respecter pour soutenir la revendication d'un privilège, en insistant sur la nature téléologique nécessaire du lien entre le privilège revendiqué et l'exercice, par le membre ou l'assemblée, de leurs fonctions d'assemblée législative et délibérante :

Pour justifier la revendication d'un privilège parlementaire, l'assemblée ou le membre qui cherchent à bénéficier de l'immunité qu'il confère doivent démontrer que la sphère d'activité à l'égard de laquelle le privilège est revendiqué est si étroitement et directement liée à l'exercice, par l'assemblée ou son membre, de leurs fonctions d'assemblée législative et délibérante, y compris leur tâche de demander des comptes au gouvernement, qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement⁹⁶.

La définition du critère de nécessité dans l'affaire *Vaid* est particulièrement nette et dynamique, car la Cour suprême a convenu que cette notion devait être comprise dans un contexte contemporain (ce qui suppose que les privilèges non codifiés pourraient être circonscrits s'ils ne correspondent plus à la situation contemporaine). Comme on le voit dans une lettre adressée par cinq sénateurs canadiens au comité des privilèges de la Chambre de la Nouvelle-Zélande en 2012, l'approche adoptée dans l'arrêt *Vaid* évoque la doctrine de « l'arbre vivant » utilisée dans l'interprétation de la Constitution, « fidèle à l'idée que le privilège parlementaire n'est ni statique ni immuable, mais un élément adaptable du Parlement visant à préserver sa capacité de fonctionner correctement et efficacement, avec un minimum d'ingérence dans les droits légitimes des autres⁹⁷ ».

Plus récemment, s'appuyant sur la jurisprudence du Canada et d'autres pays du Commonwealth, le comité mixte du Royaume-Uni (2013) a réaffirmé l'opinion selon laquelle la « nécessité » est le meilleur critère pour concilier les intérêts divergents qui interviennent dans la définition de la portée ou de l'étendue d'un privilège parlementaire.

En outre, le critère de la « nécessité » peut être un outil qui convient mieux pour interpréter le privilège parlementaire au XXI^e siècle que le recours au cadre de référence qu'est l'article IX, d'une autre époque. Le critère de la « nécessité » force les parlements à concevoir le privilège en se tournant vers l'avenir. Lorsque les parlements de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ont codifié leur interprétation contemporaine de l'article IX dans la loi, ils l'ont fait pour préserver une interprétation classique large du privilège, face aux tentatives des tribunaux d'en limiter la portée.

⁹⁵ *Vaid, supra*, par. 29.

⁹⁶ *Vaid, supra*, par. 46.

⁹⁷ Lettre adressée à l'hon. Christopher Finlayson, député et président du comité des privilèges de la Nouvelle-Zélande, *supra*.

Au Canada et au Royaume-Uni, il est accepté que le critère de la « nécessité » comme moyen de définir la portée d'un privilège parlementaire est une façon d'ancrer solidement les privilèges dans notre temps. On peut même dire que de considérer le privilège par la lunette de la nécessité fonctionne bien dans un régime juridique fondé sur les droits, car on reconnaît ainsi que les privilèges parlementaires doivent coexister avec le reste du droit public.

Par contre, l'utilité du critère de la nécessité est limitée de manière intentionnelle, et ce à juste titre. Comme on le mentionne tout au long du présent document, ce critère offre un moyen dynamique de déterminer les paramètres ou la portée du privilège. Il n'en demeure pas moins qu'il revient toutefois au Parlement, et aux parlementaires, d'exercer le privilège et d'en déterminer le contenu. Le sous-comité sur le privilège tient cependant à déterminer ce que peuvent faire les parlementaires pour exercer leurs privilèges d'une manière qui, pour reprendre les mots d'une auteure, « traduit le mieux la responsabilité ultime d'une législature démocratique⁹⁸ ». Selon le sous-comité, il incombe aux parlementaires d'établir, en ce qui concerne l'exercice du privilège parlementaire, un cadre qui tient compte des valeurs publiques que sont la responsabilité, la transparence et la primauté du droit, tels que reconnues par la Constitution du Canada. Un tel cadre servirait de complément essentiel au critère de la nécessité établi par la Cour suprême du Canada et adopté au Royaume-Uni.

2. La Cour suprême du Canada, le privilège parlementaire et la *Charte*

Avant l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, « les tribunaux étaient rarement saisis de la question de savoir si les droits constitutionnels des individus pouvaient influencer sur l'exercice des pouvoirs constitutionnels de différentes institutions et, le cas échéant, de quelle façon⁹⁹ ». Avant 1982, il n'y a eu qu'un jugement majeur qui a remis en question la liberté de parole au Parlement¹⁰⁰. Depuis 1982, par contre, la Cour suprême du Canada a rendu trois décisions importantes disant comment le privilège parlementaire et les droits protégés par la *Charte* peuvent coexister. Comme Maingot le signale, l'adoption de la *Charte* « a donné lieu à une avalanche de litiges constitutionnels, investi les tribunaux canadiens d'un rôle de surveillance accru à l'égard du gouvernement et modifié en profondeur la forme et le fond du débat politique. Il était donc inévitable qu'un jour ou l'autre, les assemblées législatives et les chambres du Parlement aient à trouver des accommodements avec la *Charte*¹⁰¹. »

Ces trois jugements de la Cour suprême ont tous traité de la doctrine de la nécessité et de ce que sont les « délibérations du Parlement ». En outre, les tribunaux inférieurs ont rendu de nombreux jugements sur divers éléments de privilèges précis. Il sera maintenant question de ces trois affaires soumises à la Cour suprême.

⁹⁸ Colette Mireille Langlois, *supra*, p. 132.

⁹⁹ *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*, p. 79.

¹⁰⁰ *Roman Corporation Limited c. Hudson's Bay Oil and Gas Co.*, [1971] O.R. 418; appels rejetés [1972] 1 O.R. 444 et [1973] R.C.S. 820 : Il s'agissait d'une action intentée contre le premier ministre et le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources au sujet d'une annonce faite à la Chambre des communes. La Haute Cour de l'Ontario avait refusé toute compétence à l'égard des déclarations faites au Parlement, en s'appuyant sur l'article IX du *Bill of Rights* de 1689, au Royaume-Uni.

¹⁰¹ Maingot, 2^e éd., *supra*, p. 317.

a) *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*¹⁰² : quelles sont les relations entre le privilège parlementaire et la Charte?

L'enjeu, dans l'affaire de la *New Brunswick Broadcasting*, était de savoir si les caméramans de la télévision avaient le droit, en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de filmer les délibérations de l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse ou si l'Assemblée avait le droit de leur interdire de filmer à partir des tribunes du public. Dans ce cas, l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse a refusé d'autoriser les caméras vidéo à l'Assemblée, ce qui a incité la SRC à intenter des poursuites contre le Président de l'Assemblée, Arthur Donahoe.

La SRC soutenait qu'elle avait le droit, en vertu du paragraphe 2b) de la *Charte* garantissant la liberté d'expression, de télédiffuser les délibérations de l'Assemblée à partir des tribunes en utilisant de façon discrète ses propres caméras. Dans un jugement très partagé, la Cour suprême du Canada a décidé que le privilège de l'Assemblée législative d'exclure des étrangers bénéficie d'un statut constitutionnel, comme élément de la Constitution du Canada, et ne peut être abrogé par une autre partie de la Constitution, c'est-à-dire la *Charte*. L'exercice d'un privilège inhérent nécessaire au fonctionnement efficace d'une assemblée législative ne pouvait être assujéti à un examen en fonction de la *Charte*.

En déterminant si l'Assemblée avait le pouvoir, en vertu de ses privilèges, d'exclure la SRC de l'Assemblée législative, la juge McLachlin (qui a rédigé en partie le jugement en son nom personnel et en celui des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier et Iacobucci, le juge LaForest étant généralement d'accord) a signalé ceci, à propos du critère de « nécessité » :

Le critère de nécessité est appliqué non pas comme une norme pour juger le contenu du privilège revendiqué, mais pour déterminer le domaine nécessaire de compétence « parlementaire » ou « législative » absolue et exclusive. Si une question relève de cette catégorie nécessaire de sujets sans lesquels la dignité et l'efficacité de l'Assemblée ne sauraient être maintenues, les tribunaux n'examineront pas les questions relatives à ce privilège. Toutes ces questions relèveraient plutôt de la compétence exclusive de l'organisme législatif. Ainsi, le critère de nécessité applicable au privilège est un critère qui a trait à la compétence¹⁰³.

En ce qui concerne la protection des privilèges inhérents, la juge écrit :

En résumé, il semble évident que, du point de vue historique, les organismes législatifs canadiens possèdent les privilèges inhérents qui peuvent être nécessaires à leur bon fonctionnement. Ces privilèges font partie de notre droit fondamental et sont donc constitutionnels. Les tribunaux peuvent déterminer si le privilège revendiqué est nécessaire pour que la législature soit capable de fonctionner, mais ne sont pas habilités à examiner si une décision particulière prise conformément au privilège est bonne ou mauvaise¹⁰⁴.

¹⁰² *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)* [1993] 1 RCS 319.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

[...] Je conclus que l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse possède un droit constitutionnel inhérent d'exclure des étrangers de son enceinte lorsqu'elle conclut que leur présence gêne son fonctionnement.

Une question n'a pas été tranchée par le jugement rendu dans l'affaire *New Brunswick Broadcasting* : les privilèges législatifs, ceux qui sont conférés par une loi en vertu du pouvoir prévu par la Constitution, ont-ils également un statut constitutionnel? La réponse a été donnée dans l'arrêt *Vaid*, qu'on verra plus loin.

b) *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*¹⁰⁵ : vers une conciliation

Quelques années après l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*, il a été demandé à la Cour de vérifier si la loi électorale du Nouveau-Brunswick violait les droits garantis par la *Charte* d'un député à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick en exigeant qu'il quitte son siège et s'abstienne de se présenter aux élections pendant une période de cinq ans après sa condamnation pour une pratique illégale (inciter à voter une personne qui n'a pas l'âge). Dans l'affaire *Harvey*, la majorité a présumé que la loi était assujettie à la *Charte*, car aucune des parties n'a fondé son argumentaire sur le privilège parlementaire (seul le procureur général du Canada, à titre d'intervenant, a soulevé la question)¹⁰⁶. La majorité a estimé que la loi violait le droit de vote du demandeur, garanti par l'article 3 de la *Charte*, largement défini comme une participation sérieuse au processus électoral, mais la limite a été jugée raisonnable et proportionnée aux termes de l'article 1 de la *Charte*.

Celle qui était alors la juge McLachlin, rédigeant une opinion distincte, bien qu'elle approuve le résultat, aurait cependant tranché l'affaire sur la base du privilège parlementaire *inhérent*. On a même fait remarquer que, dans l'affaire *Harvey*, la juge en chef avait perfectionné son approche du privilège parlementaire lorsque la *Charte* est invoquée¹⁰⁷. À la différence de ce qui s'est passé dans l'affaire *New Brunswick Broadcasting*, où, rédigeant les motifs pour la majorité, elle a soutenu que le paragraphe 2b) ne s'appliquait pas au privilège, dans l'affaire *Harvey*, la juge en chef a conçu une approche plus nuancée, en recherche d'équilibre, qui tend à concilier le privilège et les droits garantis par la *Charte*, là où ils semblent être en conflit :

Vu que le privilège parlementaire jouit d'un statut constitutionnel, il n'est pas «assujetti» à la Charte, comme le sont les lois ordinaires. Le privilège parlementaire et la Charte constituent tous deux des parties essentielles de la Constitution du Canada. Ils ne l'emportent pas l'un sur l'autre. De même qu'il faut maintenir le privilège parlementaire et l'immunité contre l'intervention inappropriée des tribunaux dans le processus parlementaire, il faut aussi maintenir les garanties démocratiques fondamentales de la Charte. Lorsque surgissent des conflits apparents entre différents principes constitutionnels, il convient non pas de résoudre ces conflits en subordonnant un principe à l'autre, mais plutôt d'essayer de les concilier.

¹⁰⁵ *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876 (*Harvey*).

¹⁰⁶ *Ibid.*, par. 20.

¹⁰⁷ Warren J. Newman, « Parliamentary Privilege, the Canadian Constitution and the Courts », *Ottawa Law Review*, vol. 39, 2007, p. 573-609, p. 595.

La conciliation nécessaire du privilège parlementaire et de l'art. 3 de la Charte est réalisée en donnant aux garanties démocratiques de l'art. 3 une interprétation fondée sur l'objet visé. Il faut considérer que les garanties démocratiques de la Charte visent à préserver les valeurs démocratiques inhérentes à la Constitution canadienne actuelle, dont le droit constitutionnel fondamental du Parlement et des législatures de réglementer leurs propres débats. Un principe constitutionnel aussi important que le privilège parlementaire ne peut être renversé que de façon expresse. Il s'ensuit que l'art. 3 de la Charte doit être interprété comme étant compatible avec le privilège parlementaire¹⁰⁸.

La juge McLachlin ajoute ensuite qu'il ne faut pas se servir du privilège pour se soustraire à l'application de la *Charte* :

Pour éviter que des abus sous le couvert d'un privilège éclipsent des droits légitimes garantis par la Charte, les tribunaux doivent examiner la légitimité d'une revendication de privilège parlementaire. Comme notre Cour l'a précisé dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*, les tribunaux peuvent, à juste titre, se demander si le privilège revendiqué existe vraiment. Ce rôle de tamisage signifie que, lorsqu'on soutient qu'une personne a été expulsée ou déclarée inéligible pour des motifs non valides, les tribunaux doivent déterminer si la mesure prise est visée par le privilège parlementaire¹⁰⁹.

La juge a ensuite donné des indications sur la façon de mener ce processus de conciliation :

L'article 3 de la Charte garantit que les candidats ne se verront pas refuser une charge d'élu pour un motif de discrimination fondé[e] notamment sur la race, la classe sociale ou le sexe. Il ne supprime pas, toutefois, le privilège historique de la législature de déclarer inéligibles les personnes qui se rendent inhabiles pour cause de crime, de corruption ou d'une autre inconduite. Les tribunaux peuvent examiner une mesure ou une décision de la législature pour déterminer si elle relève du privilège parlementaire. Si elle n'en relève pas, ils peuvent effectuer un examen fondé sur la Charte. Si elle en relève, ils doivent laisser à la législature le soin d'examiner cette question. Cette méthode permet de préserver le privilège parlementaire et le principe de la séparation des pouvoirs, tout en assurant la protection du droit, garanti par l'art. 3 de la Charte, de ne pas être écarté d'une charge publique pour des motifs n'ayant rien à voir avec la nécessité pour la législature de préserver l'ordre et l'intégrité de son processus¹¹⁰.

Ces passages de l'arrêt *Harvey* peuvent être utiles au comité dans l'élaboration d'une position sur le privilège réglée sur des principes et qui intègre les droits garantis par la *Charte* dans sa conception et son application du privilège parlementaire : comment peut-on concilier le privilège avec les réalités modernes dans lesquelles le Parlement mène ses travaux, y compris le respect des droits de la personne garantis par la *Charte* et d'autres textes?

¹⁰⁸ *Harvey*, *supra*, par. 69, 70.

¹⁰⁹ *Ibid.*, par. 71.

¹¹⁰ *Ibid.*, par. 74.

c) Canada (Chambre des communes) c. Vaid¹¹¹ : applicabilité des lois au droit de la Chambre de régir ses affaires internes

L'affaire *Vaid* portait sur une plainte formulée par l'ancien chauffeur du Président de la Chambre des communes pour discrimination et harcèlement après que son poste eut été déclaré excédentaire. La Chambre et le Président ont fait valoir le privilège parlementaire relativement à la « gestion du personnel » pour contester la compétence de la Commission canadienne des droits de la personne d'enquêter sur les plaintes du chauffeur.

Pour examiner la validité de la revendication du privilège relativement à la « gestion du personnel », « la Cour a énoncé les critères permettant d'évaluer clairement la validité d'une revendication de privilège parlementaire et proposé une analyse qui inscrit l'usage du privilège dans le contexte contemporain¹¹² », soit la doctrine de la nécessité. On reviendra plus loin sur ces éléments.

Au terme de son analyse, la Cour a estimé que le privilège revendiqué par les appelants n'avait pas été établi péremptoirement, ni au Canada, ni au Royaume-Uni, et qu'il ne satisfaisait pas au critère de la nécessité. L'analyse de la Cour soulignait son interprétation selon laquelle le Parlement n'est pas une « zone franche » : le privilège constitue une exception par rapport aux lois du pays et l'application de lois comme la quasi constitutionnelle *Loi canadienne sur les droits de la personne* doit être évaluée par rapport à la nécessité d'un privilège donné. Bien que cet arrêt n'ait pas porté expressément sur l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*, il a réitéré la conclusion de l'arrêt *New Brunswick Broadcasting* : « le privilège parlementaire a le même statut et le même poids constitutionnels que la Charte elle-même¹¹³ » (souligné dans l'original).

Au bout du compte, la Cour suprême du Canada a décidé que la Commission canadienne des droits de la personne n'avait pas compétence pour se saisir des plaintes du chauffeur, car le Parlement a établi que les plaintes en milieu de travail des employés du Parlement devaient être traitées aux termes de la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, qui couvre les plaintes relatives à la violation des normes législatives de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et comporte un mécanisme d'application semblable à celui qui est prévu dans cette loi.

(i) Privilèges législatifs et privilèges inhérents

Une question est restée en suspens après l'arrêt *New Brunswick Broadcasting* : les privilèges *législatifs* ou les privilèges adoptés par voie législative en vertu du pouvoir conféré par la Constitution bénéficiaient-ils également d'un statut constitutionnel? La question a été réglée par l'arrêt unanime de la Cour rendu dans l'affaire *Vaid*. Le juge Binnie a estimé que c'était la nature de la fonction et non la source de la règle juridique qui déterminait le caractère constitutionnel :

C'est la nature de la fonction exercée (selon le modèle de démocratie parlementaire du Parlement de Westminster) et non l'origine de la règle juridique (selon qu'il s'agit d'un privilège inhérent ou d'un privilège établi par voie législative) qui confère l'immunité contre les examens externes

¹¹¹ *Vaid, supra*.

¹¹² Sénateur Serge Joyal, c.p., « L'affaire Vaid et la protection des employés parlementaires contre la discrimination », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, n° 4, 2005.

¹¹³ *Vaid, supra*, par. 34.

découlant de la doctrine du privilège parlementaire. Le libellé du par. 32(1)¹¹⁴ de la Charte n'a pas pour effet d'écarter la doctrine du privilège parlementaire lié à une constitution reposant, en vertu du préambule de la Loi constitutionnelle de 1867, « sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Comme notre Cour l'a fait remarquer dans *New Brunswick Broadcasting*, le privilège parlementaire a le même statut et le même poids constitutionnels que la Charte elle-même¹¹⁵.

Cette conclusion revêt une grande importance, mais certains universitaires ont exprimé la crainte que la Cour n'ait ajouté une doctrine non écrite à la définition de la Constitution du Canada, au paragraphe 52(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹¹⁶.

(ii) **Marche à suivre lorsqu'un privilège revendiqué n'a pas été péremptoirement établi**

Comme l'a fait remarquer le juge Binnie, « pour décider si un privilège existe ou non au sens de la *Loi sur le Parlement du Canada* les tribunaux canadiens doivent, dans un premier temps, vérifier si l'existence et l'étendue du privilège revendiqué ont été établies péremptoirement en ce qui concerne notre propre Parlement ou la Chambre des communes de Westminster¹¹⁷ ». En outre, « les tribunaux exercent la diligence qui s'impose lorsqu'ils examinent une revendication de privilège parlementaire qui immuniserait l'exercice, par l'une ou l'autre des Chambres du Parlement, d'un pouvoir qui porte atteinte aux droits des non-parlementaires¹¹⁸ ».

La revendication d'un privilège (inhérent ou législatif) qui n'a pas été péremptoirement établi peut être évaluée à l'aune de la doctrine de la nécessité (bien que les tribunaux s'en remettent à l'idée que peut avoir le Parlement du degré d'autonomie dont il a besoin pour remplir ses fonctions) :

Ainsi, lorsqu'un tribunal canadien est appelé à statuer sur la revendication d'un privilège visant à immuniser les parlementaires contre les conséquences juridiques ordinaires de l'exercice de pouvoirs relativement à des non-parlementaires et que la validité et l'étendue de ce privilège n'ont pas été établies péremptoirement à l'égard de la Chambre des communes du Royaume-Uni et de ses membres, nos tribunaux doivent déterminer — à l'instar des tribunaux britanniques dans des circonstances équivalentes — si la revendication satisfait au critère

¹¹⁴ L'article 32 de la *Charte* dispose : 32. (1) La présente charte s'applique :

- a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest;
- b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature.

¹¹⁵ *Vaid, supra*, par. 34.

¹¹⁶ Le professeur Hogg écrit que les tribunaux devraient être prudents lorsqu'il s'agit d'ajouter de nouveaux éléments à la Constitution. Il fait également remarquer que, jusqu'à maintenant, seuls des textes sont compris dans la définition de la Constitution du Canada (30 textes, dont la *Loi sur le Parlement du Canada*, énumérés dans l'annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982* sont définis comme faisant partie de la Constitution du Canada) : Hogg, Peter J. *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd., Carswell, Toronto (Ontario) 2007, p. 1-9 à 1-10 (Hogg).

¹¹⁷ *Vaid, supra*, par. 39.

¹¹⁸ *Ibid.*, citant *Stockdale c. Hansard, supra*, p. 1192.

de nécessité qui sert d'assise à tout privilège parlementaire. Sur ce plan, les tribunaux feront certes preuve d'une grande retenue quant au degré d'autonomie dont notre propre Parlement estime devoir bénéficier pour s'acquitter de ses fonctions¹¹⁹.

Comme il a été signalé dans d'autres arrêts, les tribunaux s'interrogent sur l'existence ou l'étendue du privilège revendiqué, mais non sur « non l'opportunité de son *exercice* dans un cas particulier¹²⁰ » (souligné dans l'original).

(iii) La doctrine de la nécessité

Dans l'arrêt *Vaid*, le juge Binnie a souligné le principe depuis longtemps établi voulant que le privilège s'applique aux mots et aux actes qui sont nécessaires à la Chambre et à ses membres pour s'acquitter de leurs fonctions :

À la question « indispensable à quel égard? », il faut par conséquent répondre qu'il s'agit de l'immunité qui est indispensable pour protéger les législateurs dans l'exécution de leurs fonctions législatives et délibératives et de la tâche de l'assemblée législative de demander des comptes au gouvernement relativement à la conduite des affaires du pays¹²¹.

Pour justifier la revendication d'un privilège parlementaire, l'assemblée ou le membre qui cherchent à bénéficier de l'immunité qu'il confère doivent démontrer que la sphère d'activité à l'égard de laquelle le privilège est revendiqué est si étroitement et directement liée à l'exercice, par l'assemblée ou son membre, de leurs fonctions d'assemblée législative et délibérante, y compris leur tâche de demander des comptes au gouvernement, qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement¹²².

Il semble toutefois que les tribunaux canadiens n'accepteront probablement pas d'emblée que l'existence et l'étendue d'un privilège revendiqué échappent à tout examen. Dans l'arrêt *Vaid*, la Cour a signalé que les preuves historiques de l'existence d'un privilège doivent être traitées comme des preuves du fait que le privilège a été établi historiquement. Ces preuves sont hautement pertinentes, mais elles ne seront pas considérées comme concluantes. Il faut établir que le privilège demeure pertinent¹²³. Les observateurs du domaine juridique appuient cette opinion. Evan Fox-Decent fait remarquer que, à eux deux, les arrêts *Vaid* et *New Brunswick Broadcasting* établissent que la pratique passée peut renforcer la revendication d'un privilège, mais que cette revendication doit également satisfaire au critère de la nécessité¹²⁴.

¹¹⁹ *Vaid, supra*, par. 40.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*, par. 41.

¹²² *Vaid, supra*, par. 46.

¹²³ *Ibid.*, par. 29, point 6.

¹²⁴ Evan Fox-Decent, « Le privilège parlementaire, la primauté du droit et la Charte après l'affaire *Vaid* », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 30, n° 3, automne 2007, p. 27-35.

(iv) La responsabilité du Parlement à l'égard des questions visées par le privilège

Comme les questions considérées comme relevant de la portée du privilège parlementaire (qui sont liées de façon nécessaire aux travaux du Parlement) relèvent de la compétence exclusive du Parlement, celui-ci doit être conscient des conséquences juridiques importantes de ses actes pour les membres et les non-membres :

Soulignons qu'une conclusion portant qu'un secteur particulier de l'activité parlementaire est protégé par un privilège est lourde de conséquences sur le plan juridique pour les non-membres auxquels les actions de la Chambre ou de ses membres auraient causé un préjudice, y compris ceux dont la réputation peut être ternie parce qu'on parle d'eux dans les débats parlementaires et qui se verront privés de toute réparation en vertu du droit commun. Dans *New Brunswick Broadcasting*, notre Cour a statué que la liberté de la presse garantie par l'al. 2b) de la *Charte* ne l'emportait pas sur le privilège parlementaire, qui fait autant partie que la *Charte* de notre organisation constitutionnelle fondamentale. Or, une partie de la Constitution ne peut en abroger une autre (*Renvoi relatif au projet de loi 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 R.C.S. 1148; *New Brunswick Broadcasting*, p. 373 et 390). **Sur des questions relevant de son privilège, l'assemblée législative aurait compétence exclusive pour déterminer si les droits de la personne et les libertés publiques ont été respectés.** La Chambre [traduction] « d'une voix unique, accuse, condamne et exécute » : *Stockdale c. Hansard*, p. 1171¹²⁵ [c'est nous qui soulignons].

Comme il est dit dans l'arrêt *Vaid*, en ce qui concerne les questions qui relèvent du privilège, le Parlement doit s'assurer qu'il exerce ses privilèges dans le respect des valeurs contemporaines qu'il cherche à défendre dans la société canadienne, comme le respect des droits de la personne et des libertés civiles. Les parlementaires sont maîtres dans le domaine parlementaire, il leur incombe donc de déterminer comment exercer au mieux le privilège parlementaire de sorte qu'il respecte les valeurs énoncées dans la Constitution canadienne.

C. Le privilège dans les provinces : diverses approches de la codification

Presque toutes les provinces canadiennes ont tenté de codifier, au moins partiellement, leur interprétation de leurs privilèges au moyen de textes de loi, généralement dans la loi qui régit l'assemblée législative provinciale¹²⁶. Par exemple, le Québec, qui est la province canadienne de droit civil qui est enracinée dans une tradition de codification incarnée dans le Code civil, a codifié les dispositions sur le privilège à la section I du chapitre III de la *Loi sur l'Assemblée nationale*¹²⁷. Cette section, intitulée « Droits, privilèges et immunités », établit à la fois les privilèges collectifs de l'Assemblée nationale et les privilèges individuels de ses membres. Elle met l'accent sur la capacité de l'Assemblée nationale de protéger ses délibérations contre l'ingérence (article 42), l'indépendance des députés dans l'exercice de leurs fonctions (article 43), la liberté de parole des

¹²⁵ *Vaid*, *supra*, par. 30.

¹²⁶ On trouvera un historique du privilège parlementaire dans les provinces canadiennes chez Charles Robert et David Taylor, « Then and Now: Necessity, the Charter and Parliamentary Privilege in the Provincial Legislative Assemblies of Canada », *The Table*, vol. 80, 2012, p. 17-40.

¹²⁷ Québec, *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., ch. A-23.1.

députés (article 44) et l'immunité d'arrestation et de convocation dans des actions au civil pendant les périodes de séance de l'Assemblée nationale (articles 45 et 46). Elle donne aussi des exemples d'actes qui constituent des atteintes aux privilèges de l'Assemblée (article 55), mais elle ne précise pas les sanctions dont ces atteintes sont passibles.

L'Ontario et les autres provinces, davantage rattachées à la tradition de la common law, qui évite généralement la codification, ont néanmoins codifié certains éléments du privilège parlementaire. L'Ontario l'a fait dans sa *Loi sur l'Assemblée législative*¹²⁸. Plus particulièrement, la Loi énonce la conception que se fait l'Assemblée législative des privilèges que sont la liberté de parole (article 37), l'exemption d'arrestation pour des affaires de nature civile (article 38), l'exemption du devoir de juré (article 40), et la compétence de l'Assemblée d'agir comme cour d'archives et de punir diverses violations de privilège et outrages (énumérés à l'article 46). La Loi contient également une disposition sur les privilèges sauvegardés (qu'on ne trouve pas dans la loi québécoise). Elle prévoit : « Sauf dans la mesure où le prévoit l'article 41, la présente loi n'a pas pour effet de priver l'Assemblée, ses comités ou ses membres des droits, privilèges, pouvoirs et immunités dont ils sont par ailleurs investis » (article 53).

L'Alberta a adopté une approche légèrement différente de celle de l'Ontario pour préciser les privilèges de l'Assemblée législative et de ses membres à la section 2 (portant sur les privilèges, immunités et attributions de l'Assemblée) de sa *Legislative Assembly Act*¹²⁹. Cette loi spécifie la compétence exclusive de l'Assemblée à l'égard de la réglementation de ses délibérations, de la légalité de ses délibérations et de la conduite de ses travaux et affaires (article 8). À l'article 9, la Loi souligne que, outre les privilèges, immunités et attributions prévus dans le texte, l'Assemblée et ses députés ont les mêmes privilèges et immunités que ceux que possédaient les députés de la Chambre des communes britannique au moment de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Tout comme les lois québécoise et ontarienne, la loi de l'Alberta dispose que l'Assemblée peut examiner, juger et punir les outrages qui lui sont faits, comme ceux qui sont énumérés à l'article 10. L'article 11 énonce certaines des peines dont sont passibles les violations de privilège ou les outrages constatés aux termes de l'article 10, comme l'emprisonnement pendant la session en cours de l'Assemblée ou la suspension (dans le cas d'un député) du droit de siéger et de voter à l'Assemblée pendant un certain temps. En conséquence, l'Assemblée agit comme un tribunal aux fins des articles 10 et 11 (article 12). L'article 14 confère à l'Assemblée et à ses comités le pouvoir de contraindre des personnes à comparaître. Enfin, l'article 13 traite des privilèges des députés à titre individuel, prévoyant la liberté de parole et l'immunité d'arrestation pour une affaire au civil.

La Colombie-Britannique aborde la question des privilèges de son Assemblée législative dans une loi distincte, la *Legislative Assembly Privileges Act*¹³⁰. Les privilèges sont définis en ces termes :

L'Assemblée législative, ses comités et ses députés ont les privilèges, immunités et attributions que possédaient et exerçaient la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni, ses comités et ses membres le 14 février 1871, dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec

¹²⁸ Ontario, *Loi sur l'Assemblée législative*, L.R.O. 1990, ch. L.10.

¹²⁹ Alberta, *Legislative Assembly Act*, R.S.A., ch. L-9.

¹³⁰ Colombie-Britannique, *Legislative Assembly Privilege Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 259.

la *Loi constitutionnelle*, qu'ils soient détenus et exercés en vertu d'une coutume, d'une loi ou autrement (article 1).

La Loi énonce ensuite les pouvoirs de l'Assemblée qui lui permettent de convoquer des témoins (article 2) et d'émettre au besoin un mandat du Président (article 3). Les articles 5 et 6 de la Loi donnent à l'Assemblée le pouvoir d'examiner et de punir les violations de privilège et les outrages (énumérés). Aux termes de l'article 7, celui qui viole l'article 5 est passible d'un emprisonnement d'une certaine durée pendant la session de l'Assemblée législative. L'article 9 dispose que la décision de l'Assemblée dans une délibération aux termes de la Loi est finale et exécutoire.

De retour dans les Prairies. La *Loi sur l'Assemblée législative*¹³¹ du Manitoba prévoit aux articles 34 à 39 les pouvoirs et privilèges de l'Assemblée relativement à l'assignation des témoins et à l'obtention de la preuve. La compétence qui permet à l'Assemblée de faire enquête sur les atteintes au privilège et les outrages et de les réprimer est établie à l'article 40, alors que l'article 41 dispose que quiconque viole l'article 40 est passible d'un emprisonnement d'une certaine durée pendant la session législative. La Loi prévoit aussi que les députés sont protégés par le privilège de liberté de parole (par. 45(1)), à l'abri d'arrestations pour une cause de nature civile pendant une session de l'Assemblée législative (par. 45(2)) et exemptés du devoir de juré (article 46). La loi manitobaine contient aussi une clause de sauvegarde analogue à celle qu'on trouve dans la loi ontarienne : « Sauf par les exceptions qu'elle comporte, la présente loi ne prive en rien l'Assemblée, ses comités ou ses députés des droits, des immunités, des privilèges et des pouvoirs qu'ils pourraient avoir été habilités à exercer ou à détenir, n'était la présente loi » (article 52).

La section 4 de la *Legislative Assembly and Executive Council Act, 2007*¹³² de la Saskatchewan, portant sur la compétence, les droits, les privilèges, les immunités et les attributions, dispose dès le départ que « outre les droits, privilèges, immunités et attributions conférés par la présente loi, l'Assemblée législative, ses membres et ses comités ont les mêmes droits, privilèges, immunités et pouvoirs que la Chambre des communes du Canada, ses députés et ses comités » (article 23). Elle énonce ensuite la compétence que possède l'Assemblée pour faire enquête sur les violations de privilège et les outrages et les punir (article 24), et elle dispose que quiconque est jugé coupable de violation ou d'outrage est passible d'une peine d'emprisonnement, d'une amende ou, dans le cas d'un député, d'une suspension de son droit de siéger et de voter à l'Assemblée législative (article 25). L'Assemblée législative peut convoquer des témoins (article 35). Les députés, à titre individuel, sont protégés par le privilège de la liberté de parole (paragraphe 28(1) et (2)) et ils ne peuvent être arrêtés ni détenus pour une cause de nature civile pendant que l'Assemblée législative siège (paragraphe 28(3)). La signification de documents pour des procédures civiles ne peut se faire à l'Assemblée législative ni dans une salle ou un lieu où un comité de l'Assemblée législative tient séance (article 29). Il y a également une disposition qui soustrait les députés et divers membres du personnel de l'Assemblée législative au devoir de juré (article 30).

Dans les Maritimes, le premier article de la *Loi sur l'Assemblée législative*¹³³ du Nouveau-Brunswick porte sur le privilège parlementaire et dispose :

¹³¹ Manitoba, *Loi sur l'Assemblée législative*, C.P.L.M., ch. L110.

¹³² Saskatchewan, *The Legislative Assembly and Executive Council Act, 2007*, S.Sask. 2007, ch. L-11.3.

¹³³ Nouveau-Brunswick, *Loi sur l'Assemblée législative*, L.R.N.-B. 1973, ch. L-3.

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

Se distinguant des dispositions de la province voisine, la partie IV de la loi néo-écossaise, *An Act Respecting the Constitution, Powers and Privileges of the House of Assembly*¹³⁴, se rapproche davantage des lois d'autres provinces. Elle établit d'abord les privilèges, immunités et attributions de la Chambre d'assemblée de façon générale (article 26). La Chambre a également le pouvoir de convoquer des témoins et d'exiger la production de documents (article 30), et la loi prévoit des règles régissant la Chambre (article 32). La loi de la Nouvelle-Écosse, comme celles d'autres provinces, précise que la Chambre peut faire enquête sur des violations de privilège et des outrages et les punir (articles 37 et 38). Les pouvoirs des comités de la Chambre sont prévus aux articles 33 à 36. Quant aux députés à titre individuel, ils ont le privilège de la liberté de parole (article 27), ils ont l'immunité d'arrestation pour des affaires de nature civile, de détention et peines pendant les 15 jours précédant ou suivant une session législative (article 28), et ils sont soustraits au devoir de juré (article 29).

La *Legislative Assembly Act*¹³⁵ de l'Île-du-Prince-Édouard contient un certain nombre d'articles relatifs aux privilèges de l'Assemblée législative, dont la disposition générale suivante (article 27) :

L'Assemblée législative, ses comités et ses membres possèdent et exercent des privilèges, immunités et attributions semblables à ceux de la Chambre des communes, de ses comités et de ses membres et sont ici définis comme tels.

La loi contient également des dispositions qui permettent de contraindre des témoins à comparaître (article 28) et de faire prêter serment (articles 35-37) et qui précisent que l'Assemblée peut faire enquête sur les violations de privilège et les outrages et les punir (articles 31 et 32). La loi n'énumère pas les privilèges des députés à titre individuel.

Enfin, la *House of Assembly Act*¹³⁶ de Terre-Neuve-et-Labrador contient des articles qui prévoient que la Chambre a le pouvoir d'établir des règles internes (article 6), peut contraindre des témoins à comparaître (article 11), et peut faire enquête sur les violations de privilège et outrages et les punir (article 12). L'article 15 dispose que les députés jouissent de l'immunité conférée par le privilège de la liberté de parole. Enfin, l'article 19 propose un énoncé général sur les privilèges de la Chambre d'assemblée :

¹³⁴ Nouvelle-Écosse, *An Act Respecting the Constitution, Powers and Privileges of the House of Assembly*, R.S.N.S. 1989 (Suppl. de 1992), ch. 1.

¹³⁵ Île-du-Prince-Édouard, *Legislative Assembly Act*, ch. L-7.

¹³⁶ Terre-Neuve-et-Labrador, *House of Assembly Act*, R.S.N.L. ch. H-10.

19. La Chambre d'assemblée et ses membres possèdent et exercent les privilèges, immunités et attributions actuellement possédés et exercés par la Chambre des communes du Parlement du Canada et ses députés.

Si, au départ, les provinces ont été portées à codifier les privilèges, c'est en grande partie pour établir le statut de « cour d'archives » des assemblées législatives provinciales et ainsi faire en sorte qu'elles aient le pouvoir de réprimer les outrages, les approches empruntées par les provinces ont été très diverses. Il peut y avoir des avantages et des inconvénients à tenter de codifier les privilèges. Certes, la codification peut apporter une certaine clarté à la façon dont les privilèges sont exercés, mais il faut, pour qu'elles demeurent pertinentes, que les versions codifiées des privilèges soient mises à jour de façon à tenir compte d'une constante évolution. Par contre, si elle évite d'exprimer sa conception de la nature et de l'étendue du privilège parlementaire, l'assemblée législative s'expose à la confusion, car les tribunaux, les assemblées législatives et diverses personnes risquent de proposer des interprétations divergentes des privilèges.

D. Observations du sous-comité sur le privilège parlementaire au Canada

À la grandeur du Commonwealth, la théorie et la pratique du privilège ont connu une évolution. Au Royaume-Uni, plusieurs rapports majeurs ont été écrits à ce sujet; quant à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande, elles ont codifié le privilège dans une loi. C'est qu'on reconnaît que le privilège doit être adapté à l'environnement contemporain et aux attentes modernes, sans quoi il perdra son efficacité et sa pertinence. Le Canada partage avec ces autres pays les mêmes défis et conditions, mais jusqu'à présent, la modernisation du privilège a été l'œuvre des tribunaux, et non du Parlement.

Si les tribunaux jouent un rôle important, c'est dans une grande mesure parce que le système juridique canadien est axé sur les droits. En effet, le Canada se distingue des autres pays du Commonwealth parce que la *Charte des droits et libertés* est inscrite dans sa Constitution. Alors, lorsque le privilège est contesté devant les tribunaux, c'est à eux qu'il incombe de trancher s'il semble y avoir opposition entre le privilège et les autres droits constitutionnels (dont ceux de la *Charte*).

Jusqu'à maintenant, aucun corps parlementaire au Canada n'a réalisé d'étude exhaustive du privilège et de son adaptation nécessaire aux circonstances contemporaines, dont la *Charte*. Cependant, il est de plus en plus évident que cette étude doit être réalisée. En fait, on pourrait faire valoir que le simple fait que la *Charte* existe impose au Parlement l'obligation de déterminer comment il peut exercer ses privilèges en conformité avec elle. C'est ce défi que le Comité sénatorial du Règlement a décidé de relever.

Dans la partie III ci-dessous, on passe en revue les éléments du privilège parlementaire en partant du critère établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Vaid*, et on décrit comment, selon le sous-comité, chacun devrait être adapté aux normes contemporaines. L'arrêt *Vaid* décrit les critères à appliquer pour déterminer la portée ou les paramètres d'un privilège, et le sous-comité s'appuie sur les valeurs exposées dans cet arrêt et enracinées dans la Constitution canadienne pour dresser l'ébauche d'un cadre régissant l'exercice du privilège parlementaire. De l'avis du sous-comité, il revient au Parlement et aux députés d'exercer leurs privilèges de manière responsable et transparente.

PARTIE III : CADRE D'ADAPTATION AUX NORMES CONTEMPORAINES DES ÉLÉMENTS DU PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE AU CANADA

Il est difficile de dresser une liste complète des privilèges exercés par les parlementaires au Canada, car diverses sources les regroupent et s'y reportent de manières différentes. Néanmoins, il peut être utile de ranger dans deux catégories la série des privilèges parlementaires, l'une étant celle des droits et immunités des parlementaires à titre individuel et l'autre, celle des droits, privilèges et attributions exercés collectivement par le Sénat et la Chambre des communes. De façon générale, les droits des parlementaires à titre individuel sont subordonnés à ceux du Sénat ou de la Chambre, respectivement, de façon à protéger le Parlement contre les abus de certains parlementaires.

La liberté de parole a été reconnue comme le plus important, le plus essentiel, parmi les divers privilèges, et elle est en fait acquise à la fois aux parlementaires à titre individuel et au Parlement lui-même. Elle est traitée à part.

Les principaux privilèges collectifs de chacune des chambres du Parlement sont le droit du Sénat et de la Chambre de régir leurs affaires internes et le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires. Le droit de régir ses propres affaires peut englober le droit de prévoir sa constitution, d'obliger les membres à être présents, de juger de la légalité de ses propres délibérations (comme du nombre de lectures d'un projet de loi, de la participation aux réunions des comités¹³⁷), de faire des enquêtes, de convoquer des témoins et d'exiger la production de documents. Par ailleurs, les pouvoirs disciplinaires du Parlement sont souvent traités séparément, bien qu'ils soient généralement considérés comme l'une des dimensions de la connaissance exclusive.

D'autres privilèges ont été revendiqués par les parlementaires, comme l'immunité d'arrestation pour des actions de nature civile et les privilèges connexes de ne pas être tenu de comparaître en cour comme témoin (immunité de convocation pendant les sessions parlementaires) et l'exemption du devoir de juré

A. Le critère de nécessité comme fondement à un cadre de responsabilité : une approche canadienne visant à moderniser le privilège parlementaire

Le sous-comité sur le privilège convient que le « critère de nécessité » exprimé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Vaid* est un bon point de départ pour interpréter le privilège parlementaire au XXI^e siècle. En examinant la portée d'un privilège en fonction de sa nécessité, on le ramène à un contexte contemporain et on s'assure qu'il est adapté aux deux objectifs suivants : protéger le Parlement dans l'exercice de ses fonctions essentielles, et limiter les atteintes aux droits constitutionnels.

Or, il ne suffit pas d'utiliser ce critère pour déterminer la portée d'un privilège. Définir comment doivent être exercés les privilèges de nos jours constitue, il va sans dire, le plus grand défi que doivent relever les parlementaires. Reprenant les propos d'une auteure, le sous-comité estime que

¹³⁷ Soulignons que la Cour fédérale est actuellement saisie d'une demande de contrôle judiciaire contestant une décision du Bureau de régie interne (BRI) de la Chambre des communes. La question de droit préliminaire à trancher en l'espèce est de savoir si la décision du BRI relève du privilège parlementaire et si elle ne devrait pas être assujettie à l'examen de la cour : *Alexandre Boulterice et al v AGC et al*, numéros de dossiers de la Cour fédérale T-1539-14 et T-1526-14.

l'exercice du privilège parlementaire doit non seulement être éclairé par le passé, mais aussi s'appuyer sur une image de la relation entre l'organe législatif et ses éléments constitutifs qui est conforme aux valeurs démocratiques modernes et qui répond aux attentes du public en matière de responsabilisation, de transparence, de justice naturelle et de respect des droits de la personne¹³⁸.

Cette approche vise le juste milieu entre le critère de nécessité, qui définit la portée du privilège, et l'obligation d'exercer ce dernier de manière responsable, c'est-à-dire conformément aux valeurs et principes de la *Charte* et de notre système juridique axé sur les droits. Le sous-comité propose la méthode suivante pour évaluer les divers privilèges collectifs et individuels exercés par les parlementaires :

1. Le privilège est-il nécessaire à la protection des parlementaires dans l'exécution de leurs fonctions législatives et délibératives et de la tâche du Parlement de demander des comptes au gouvernement relativement à la conduite des affaires du pays (*Vaid*, par. 41)?
2. Le contexte contemporain offre-t-il des limites raisonnables dans la portée et l'exercice du privilège?
3. Comment le privilège peut-il être exercé dans le respect des valeurs et des principes exprimés dans la *Charte canadienne des droits et libertés*?
4. Comment peut-on concilier la portée et l'exercice du privilège avec les normes de transparence et de reddition de comptes essentielles à la réputation du Parlement auprès du public?

B. Liberté de parole

La liberté de parole dans les délibérations parlementaires est le droit le plus important accordé aux parlementaires et, par extension, au Parlement lui-même. Le privilège de la liberté de parole, qui remonte au XVI^e siècle¹³⁹, a été confirmé par voie législative à l'article IX du *Bill of Rights* de 1689, au Royaume-Uni. Il dit : « L'exercice de la liberté de parole et d'intervention dans les débats et délibérations du Parlement ne peut être contesté ni être mis en cause devant un tribunal quelconque ni ailleurs qu'au Parlement. » Même si, au départ, il s'agissait de protéger le Parlement et les parlementaires contre la Couronne et ses tribunaux, l'interprétation moderne de l'article IX est maintenant élargie. Aujourd'hui, ce privilège sert à protéger les membres des deux chambres de toute responsabilité civile ou pénale en justice pour quelque propos tenu au cours des délibérations du Parlement. L'étendue de l'immunité accordée par le privilège de la liberté de parole donne à penser qu'il existe une responsabilité correspondante d'utiliser ce privilège de façon responsable.

L'immunité juridique accordée par l'article IX est absolue. Elle protège les parlementaires contre les actions en diffamation auxquelles pourraient donner lieu des propos tenus pendant les délibérations du Parlement. Même les déclarations qu'un député peut faire avec malveillance ou en sachant qu'elles sont fausses sont protégées de toute contestation extérieure. L'immunité s'étend également

¹³⁸ Colette Mireille Langlois, *supra*, p. 132-133.

¹³⁹ Voir Lois G. Schwoerer, *The Declaration of Rights, 1689*, Johns Hopkins University Press, Londres, R.-U., 1981.

aux non-parlementaires, notamment aux témoins des comités, qui participent aux délibérations parlementaires.

L'*Odgers' Australian Senate Practice* postule que l'immunité accordée par le privilège de la liberté de parole comporte deux aspects :

Il y a, premièrement, l'immunité de poursuite civile ou criminelle et l'immunité d'examen judiciaire, dont bénéficient les parlementaires, les témoins et les autres personnes qui participent aux travaux du Parlement [...] et, deuxièmement, l'immunité de contestation et de mise en cause judiciaires, qui protège les délibérations parlementaires proprement dites¹⁴⁰.

Le deuxième aspect de l'immunité conféré par la liberté de parole est, comme Odgers le dit encore, « une garantie de la séparation des pouvoirs : il empêche les deux autres pouvoirs, l'exécutif et le judiciaire, de remettre en question ou les délibérations de l'assemblée législative ou de mener des enquêtes à leur sujet¹⁴¹ ».

Cette conception de la liberté de parole a été adoptée au Canada lorsque la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery) a décidé que, si on autorisait l'utilisation de transcriptions des délibérations d'un comité dans une enquête publique pour interroger des témoins, on pourrait en arriver à ce que les délibérations du comité « soient contestées ou mises en doute¹⁴² », décision que la Cour fédérale a confirmée¹⁴³.

Les tribunaux ont également confirmé que la liberté de parole est aussi un privilège collectif de la Chambre. Les motions adoptées par la Chambre expriment l'opinion collective de ses membres et ne peuvent donc pas être contestées en justice¹⁴⁴.

Il importe de signaler qu'une exception implicite dans la protection accordée par la liberté de parole est celle du parjure. Comme il est dit dans la lettre que cinq sénateurs ont adressée au comité des privilèges de la Nouvelle-Zélande dans le contexte de leur examen du privilège parlementaire, en 2012, en droit canadien, « l'accusation de parjure contre témoin remonte à 1875, quatre ans après son adoption dans la loi au Royaume-Uni, et, dans les deux cas, la disposition sur le parjure constitue une modification implicite du texte et de la signification de l'article 9 du *Bill of Rights*. Une accusation de parjure l'emporte sur la liberté de parole et permet de contester et de mettre en doute les délibérations du Parlement en justice, en dehors du Parlement¹⁴⁵ ».

¹⁴⁰ *Odgers, supra*, p. 43.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 44.

¹⁴² *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*, p. 90, à propos de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Qui est responsable? : Rapport factuel*, vol. 1, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa (Ontario), novembre 2005, p. 649-655.

¹⁴³ *Gagliano c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 576; appel rejeté, 2006 CAF 86.

¹⁴⁴ *Michaud c. Bissonnette*, 2006 QCCA 775, par. 35 et 36.

¹⁴⁵ Lettre adressée à l'hon. Christopher Finlayson, député et président du comité des privilèges de la Nouvelle-Zélande, *supra*.

1. Faudrait-il modifier la portée de la liberté de parole?

Ces derniers temps, on s'est demandé s'il y avait lieu de réduire la portée de l'immunité accordée en vertu du privilège de la liberté de parole, notamment lorsque ce sont des tiers qui sont en cause.

a) Faits nouveaux à l'étranger

Le jugement que la Cour suprême de la Nouvelle-Zélande a rendu en 2013 dans l'affaire *Gow v. Leigh*, dont il a été question plus haut, illustre une évolution de la pensée en ce qui concerne la portée de la liberté de parole. Répétons que, dans cette affaire, la Cour suprême a appliqué le critère de la nécessité pour confirmer les décisions des tribunaux inférieurs selon lesquels un fonctionnaire qui aide un ministre à répondre aux questions au Parlement n'est pas protégé par un privilège absolu contre les plaintes pour diffamation découlant de ce qui a été dit au ministre¹⁴⁶. La Cour suprême a plutôt conclu que la protection accordée par l'immunité relative (un concept de la common law de la diffamation) serait suffisante pour protéger les activités d'un fonctionnaire qui prépare de l'information verbale ou écrite pour assister un ministre dans l'exercice de ses fonctions. En général, l'immunité relative protège les communications faites dans le cadre de l'exercice d'une fonction (comme celle de fournir des conseils sur une question), sauf si l'on peut prouver que la communication était motivée par la malveillance¹⁴⁷. On peut soutenir que la conclusion de la Cour traduit un effort visant à appliquer une interprétation moderne du privilège fondée sur la doctrine de la nécessité pour concilier le privilège revendiqué et les droits de la personne qui aurait été victime de diffamation. La réaction de l'Assemblée législative à l'arrêt *Gow v. Leigh* a été l'adoption récente de la *Parliamentary Privilege Act 2014* pour réaffirmer sa conception plus large au sujet des communications privilégiées entre un ministre et les fonctionnaires de son ministère.

Des préoccupations au sujet de la nécessité d'un privilège aussi large pour assurer la liberté de parole se sont également fait entendre à la Cour européenne des droits de l'homme, où un juge a exprimé énergiquement sa dissidence à cause de l'injustice et du manque de protection pour un électeur qui a fait l'objet de propos durs et peut-être même diffamatoires de la part d'un député au Parlement¹⁴⁸.

Ces dernières années, diverses propositions de réforme du privilège ont été avancées. Le comité mixte du Royaume-Uni (1999) a envisagé un certain nombre de modifications modestes du privilège pour assurer une certaine protection aux personnes (parlementaires et tiers) touchées par des déclarations préjudiciables protégées par le privilège. Le comité a recommandé de légiférer pour permettre aux deux chambres de renoncer au privilège parlementaire pourvu que cela n'ait pas pour effet d'exposer un député ou une autre personne qui fait une déclaration (ou accomplit un acte) à une responsabilité au civil ou au pénal. Cela permettrait l'examen des délibérations du Parlement par un tribunal, mais seulement lorsqu'il n'y a pas de risque de responsabilité pour un parlementaire ou une autre personne. On pourrait ainsi utiliser pour se défendre des déclarations par ailleurs protégées par le privilège.

¹⁴⁶ *Gow v. Leigh*, *supra*, par. 1.

¹⁴⁷ Pour un arrêt canadien faisant autorité sur le libelle et la diffamation et qui aborde la défense de l'immunité relative, voir l'arrêt *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, [1995] 2 RCS 1130, 1995 CanLII 59 (CSC).

¹⁴⁸ *Affaire A. c. Royaume-Uni*, [2002] CEDH 35373/97 (Cour européenne des droits de l'homme).

Le comité a également songé à un droit limité de réponse inspiré du modèle australien pour permettre à ceux qui estiment avoir fait l'objet de critiques injustes ou pensent que leur réputation a été entachée par les déclarations d'un parlementaire de réagir à ces déclarations, mais il a fini par rejeter cette idée¹⁴⁹.

Des réformes plus importantes ont été proposées en ce qui concerne la conduite criminelle chez les parlementaires. Dans son livre vert de 2012, le gouvernement britannique a proposé des exemptions importantes à la liberté de parole à l'égard des poursuites pénales. Il a proposé que l'immunité accordée par l'article IX soit levée dans les contextes suivants afin qu'on puisse utiliser en preuve des communications par ailleurs protégées :

- Discours haineux;
- Comportement menaçant ou violent;
- Encouragement au terrorisme;
- Outrage criminel aux tribunaux;
- Violation de la Loi sur les secrets officiels;
- Comportement répréhensible dans une charge publique¹⁵⁰.

Le livre vert britannique de 2012 signalait que cela ne constituerait pas une modification d'importance, car il arrive rarement que des crimes soient commis au cours des délibérations ou dans leur cadre. Le gouvernement a donné les exemples suivant de crimes à l'égard desquels les délibérations parlementaires pourraient contenir des éléments de preuve :

- Subornation et corruption;
- Déclarations fausses ou trompeuses qui incitent des gens à faire des investissements;
- Conspiration en vue de frauder;
- Chantage¹⁵¹.

Dans ces contextes et pour ces crimes précis, il peut être nécessaire à la poursuite de mettre en question ce qui s'est dit au Parlement et d'utiliser les déclarations faites au Parlement comme preuve au lieu de simplement signaler le fait qu'il y a eu une déclaration¹⁵².

b) Faits récents au Canada

La jurisprudence récente au Canada donne à penser que la confusion persiste au sujet de la façon dont les paroles prononcées au Parlement peuvent être utilisées à l'extérieur du Parlement et de la question de savoir si les propos tenus au Parlement doivent faire l'objet d'une immunité absolue ou

¹⁴⁹ Comité mixte du Royaume-Uni (1999), par. 217-223.

¹⁵⁰ Livre vert du R.-U., *supra*, p. 27.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 28.

¹⁵² L'utilisation du privilège parlementaire pour protéger des déclarations malveillantes a pour effet de miner le Parlement lui-même, en fait.

d'une protection plus restreinte. Cette incertitude de la jurisprudence peut nuire au Parlement lui-même, car les attentes de ceux qui y comparaissent ne sont pas claires, et les pouvoirs du Parlement et des tribunaux à l'égard des déclarations faites au Parlement ne sont pas bien compris¹⁵³. En outre, le caractère constitutionnel de la *Charte* complique la tâche du Parlement s'il veut légiférer après le fait au sujet d'une jurisprudence considérée comme insatisfaisante dans l'interprétation de la portée d'un privilège.

Plus récemment, dans un arrêt rendu en juin 2014¹⁵⁴, la Cour supérieure de l'Ontario a confirmé l'immunité absolue conférée par le privilège de la liberté de parole dans le contexte d'un litige relatif à une loi provinciale, la *Loi sur le recouvrement du montant des dommages et du coût des soins de santé imputables au tabac*¹⁵⁵. La Couronne du chef de l'Ontario réclame 50 milliards de dollars au titre des coûts en soins de santé découlant de maladies liées au tabac ou du risque de ces maladies, coûts qui ont été et seront payés par l'État pour les personnes assurées. La Couronne allègue que les défendeurs, les fabricants de produits du tabac, ont toujours présenté sous un faux jour les risques du tabagisme, y compris dans les exposés présentés au Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales de la Chambre des communes en 1969, aux comités législatifs fédéraux en 1987 et en 1988 et au Comité permanent de la santé de la Chambre des communes en décembre 1996. La Couronne allègue également que les déclarations inexactes faites en comité parlementaire ont été l'un des moyens employés par les défendeurs dans leur conspiration.

Dans son analyse, le juge Conway a examiné l'application du privilège parlementaire au Canada. En décidant d'exclure les mentions des témoignages des défendeurs au Parlement, il a fait valoir que les témoignages des défendeurs étaient protégés par le privilège de la liberté de parole, et alors que les parties ont affirmé à tort¹⁵⁶ qu'on pouvait renoncer à ce privilège, que « le privilège appartient au

¹⁵³ Par exemple, dans le *Deuxième rapport du conseiller indépendant concernant les allégations au sujet des transactions financières entre M. Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney*, Bureau du Conseil privé, TPSGC, Ottawa (Ontario) 2008, le conseiller indépendant David Johnston a dit ce qui suit au sujet du privilège de la liberté de parole : *Dans mon premier rapport, je laissais entendre que l'une des options que le gouvernement pourrait envisager était une commission d'enquête dans le cadre de laquelle le commissaire aurait pour instruction de prendre en compte le témoignage déjà livré devant le Comité de l'éthique, en s'appuyant largement sur ledit témoignage mais en complétant celui-ci s'il le juge nécessaire. Je crois comprendre qu'en prenant connaissance de cette suggestion, le conseiller parlementaire a dit craindre que ce mode de fonctionnement ne porte atteinte au privilège parlementaire. Je laisse à d'autres le soin d'évaluer la crainte exprimée et d'y répondre ainsi qu'il faudrait peut-être le faire au cours d'une enquête publique. Je doute cependant que le principe du privilège parlementaire puisse m'empêcher de prendre en compte lors de la formulation des recommandations sur la portée du mandat d'une éventuelle commission d'enquête l'information qui a émergée dans les dépositions faites devant le Comité de l'éthique. Je doute en outre que le principe du privilège parlementaire soit considéré comme un obstacle à la prise en compte de cette information faisant partie intégrante de l'ensemble général d'informations publiques dans l'exercice de mon mandat. Ainsi qu'il est dit plus haut, celui-ci exige précisément que je tienne compte de l'information reçue par le Comité permanent de la Chambre des communes dans la formulation de mes recommandations. Je puis maintenant affirmer que je me suis acquitté du mandat qui m'avait été confié.* [c'est nous qui soulignons] Des questions au sujet de l'utilisation de déclarations faites au Parlement se sont également posées à la Commission Gomery, et il y a eu des recours aux tribunaux : *Gagliano c. Canada (Procureur général)* (CF), *supra*.

¹⁵⁴ *Ontario v. Rothmans et al*, 2014 ONSC 3382 (CanLII).

¹⁵⁵ *Loi sur le recouvrement du montant des dommages et du coût des soins de santé imputables au tabac*, L.O. 2009, ch. 13.

¹⁵⁶ On trouvera un exposé sur la mauvaise interprétation de la capacité de renoncer au privilège chez Charles Robert et Blair Armitage, « Parjure, outrage et privilège : les pouvoirs de coercition des comités parlementaires », *Revue parlementaire canadienne*, hiver 2007, p. 29-36.

Parlement et c'est donc à lui, et non à la personne qui a fait la déclaration, de décider si on peut renoncer au privilège dans un cas donné¹⁵⁷ ». Le juge Conway a formulé les observations suivantes au sujet du privilège de la liberté de parole :

Premièrement, comme on peut le voir dans les textes qui font autorité, le privilège s'applique de façon large à ceux qui participent aux délibérations parlementaires – témoins, avocats, « étrangers », « public », « personne », « ceux qui participent », « ceux dont la Chambre juge l'assistance nécessaire à la conduite de ses délibérations ». Il n'est pas dit dans la jurisprudence que le privilège ne s'applique qu'à ceux qui sont contraints à comparaître. En fait, l'article IX du *Bill of Rights* ne fait allusion à aucune catégorie particulière de personnes. Il met plutôt à l'abri de tout examen extérieur la « liberté de parole », les « débats » et les « délibérations ».

Deuxièmement, il n'y a rien dans les textes qui relie le privilège au fait que la déclaration en cause a été faite sous serment ou qui le justifie sur cette base.

Troisièmement, comme l'immunité est absolue, nulle motivation intéressée que pourrait avoir la personne qui participe aux travaux du comité n'a de conséquence pour le privilège. La motivation n'est pas un facteur à considérer à l'égard du privilège absolu. Dans l'arrêt *Roman Corp. c. Hudson's Bay Oil & Gas*, la cour a radié une déclaration, signalant qu'elle n'avait pas le pouvoir d'examiner les déclarations faites au Parlement et les raisons pour lesquelles elles ont été faites, et de vérifier qui les a faites et pour quel motif ni quoi que ce soit d'autre les concernant¹⁵⁸.

Il a ajouté que la loi établie dispose que « lorsqu'une personne assiste et participe à des délibérations en comité parlementaire, le privilège absolu s'applique à ses déclarations faites au cours des délibérations, si bien que les déclarations ne peuvent être utilisées dans une action au civil contre elle. Les circonstances ne sont pas un facteur à considérer¹⁵⁹ ».

Enfin, le juge Conway a fait remarquer que « le privilège de la liberté de parole n'est pas restreint uniquement à la défense dans une affaire de diffamation ». Il peut être utilisé également dans une affaire de déclaration fausse, comme en l'espèce. Même si les propos tenus au cours de délibérations parlementaires sont trompeurs, « ils sont néanmoins à l'abri de tout examen des tribunaux civils¹⁶⁰ ». En fait, c'est « le Parlement, non le tribunal, qui a le pouvoir d'imposer des sanctions pour déclaration trompeuse¹⁶¹ ». Toute autre décision entraînerait une ingérence dans un champ de compétence du Parlement : « Si les tribunaux pouvaient se prononcer sur une déclaration trompeuse, ils empièteraient sur la compétence du Parlement¹⁶². » De plus, il y aurait alors « un

¹⁵⁷ *Ontario v. Rothmans et al*, par. 21.

¹⁵⁸ *Ibid.*, par. 29-31.

¹⁵⁹ *Ibid.*, par. 32.

¹⁶⁰ *Ibid.*, par. 38.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*

risque de décisions contradictoires entre le tribunal et le Parlement, ce qui est justement l'une des choses que le privilège a pour but d'éviter¹⁶³ ».

Fait intéressant, dans *Ontario v. Rothmans et al*, le juge Conway a appliqué le privilège de la liberté de parole aux mentions de témoignages parlementaires selon une approche différente de celle adoptée dans une autre affaire de recouvrement du coût des soins de santé auprès des fabricants de produits du tabac. En effet, dans *R. v. Rothmans Inc*¹⁶⁴, le juge Cyr de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick a déterminé que, étant donné que les faits donnant lieu à la revendication du privilège n'étaient pas au dossier, il ne pouvait pas déterminer si le témoignage des défendeurs devant les comités parlementaires était ou non couvert par ce privilège. Il a laissé la décision au juge du procès :

[33] Imperial et le CCFPT soutiennent que toutes les observations et déclarations qu'ils ont faites dans le contexte des délibérations parlementaires sont assujetties au privilège parlementaire garanti par la common law et la législation. Selon eux, toutes les mentions de ces observations et déclarations devraient être rayées de l'acte de procédure, au motif qu'elles sont préjudiciables et vexatoires et qu'elles constituent un abus de la procédure.

[34] Or, c'est aux parties qui invoquent l'immunité du privilège parlementaire qu'il incombe de prouver son existence.

[35] Dans la présente affaire, les faits qui soutiennent la revendication du privilège parlementaire sont complètement absents du dossier. Par conséquent, je ne suis pas en mesure d'analyser si le privilège revendiqué existe ou non.

[36] C'est au juge du procès qu'il reviendra de décider si la province peut ou non présenter en preuve les déclarations faites par des représentants des défendeurs lors des délibérations parlementaires ou des audiences des comités.

[37] Je ne suis saisi d'aucune preuve démontrant que les déclarations faites lors des débats parlementaires ou des audiences des comités permanents de la Chambre des communes, telles qu'elles sont citées dans l'exposé de la demande et l'exposé des précisions, risquent de compromettre, de gêner ou de retarder l'instruction équitable de l'action. De plus, Imperial et le CCFPT ne m'ont pas convaincu que les citations de ces déclarations sont scandaleuses, frivoles ou vexatoires, et ils ne m'ont pas persuadé non plus qu'elles constituent un abus de la procédure.

[38] Pour ces motifs, je rejette la requête de radiation de ces passages de l'exposé de la plainte et de l'exposé des précisions au motif du privilège parlementaire¹⁶⁵. [traduction]

¹⁶³ *Ibid.*, par. 39.

¹⁶⁴ *R. v. Rothmans Inc.*, 2010 NBQB 291 (CanLII).

¹⁶⁵ *Ibid.*, par. 33-38.

Les deux affaires Rothman ayant donné lieu à des approches différentes, il serait peut-être souhaitable d'envisager l'établissement de lignes directrices sur l'utilisation, dans les instances judiciaires, de déclarations faites au cours de délibérations parlementaires. Aujourd'hui, le Parlement fait beaucoup appel aux témoins, et les corps législatifs ainsi que le grand public se fient souvent aux témoignages recueillis au Parlement. Comment le Parlement peut-il protéger sa souveraineté et la capacité nécessaire de recevoir les déclarations franches des témoins tout en évitant qu'on ne se réclame du privilège plus qu'il n'est nécessaire?

Enfin, en ce qui concerne la renonciation au privilège, comme on l'a déjà dit, il ne semblerait pas convenir qu'une chambre du Parlement ait la capacité de renoncer à un privilège (après le fait), par exemple celui de la liberté de parole, sauf par voie législative, car autrement, une chambre pourrait contredire l'autre. Comme l'indique une étude récente, il y a un danger à modifier après le fait la protection accordée par le privilège parlementaire aux témoins (car ils seront peut-être moins disposés à donner des réponses complètes). De façon analogue,

... la Loi sur la preuve au Canada, adoptée en 1893, interdit, dans certaines circonstances, l'usage de témoignages incriminants livrés sous la contrainte, dans des instances ultérieures, au pénal ou au civil, ou les rend inadmissibles. Le principe de justice naturelle sous-jacent à cette loi peut également expliquer pourquoi des autorités comme Maingot et le Comité mixte du privilège parlementaire, au Royaume-Uni, rejettent l'idée d'une dérogation rétroactive. Tous deux soutiennent que tout régime permettant de faire exception au privilège doit être appliqué avant le fait, par l'adoption d'un texte législatif explicite disant qu'une dérogation au privilège parlementaire, prévue par la loi, ne peut être faite par la suite au moyen d'une résolution. Leur assertion est appuyée par des précédents comme la Loi sur les serments¹⁶⁶. [c'est nous qui soulignons, renvois omis]

2. Délibérations du Parlement

Le privilège de la liberté de parole est considéré comme limité aux « délibérations parlementaires ». Comme la question est liée à celle de l'étendue de l'immunité conférée par la liberté de parole, il faut se demander en quoi consistent les « délibérations du Parlement ». Au Canada, les tribunaux ont répugné à étendre l'immunité associée à la liberté de parole en dehors du contexte des délibérations parlementaires¹⁶⁷.

a) Faits nouveaux à l'étranger

De façon générale, d'après le Comité mixte du Royaume-Uni (1999), les « délibérations du Parlement » désignent « ce qui se dit ou fait au cours des délibérations officielles de l'une ou l'autre chambre ou de leurs comités, ainsi que les conversations, lettres et autres documents directement liés à ces délibérations¹⁶⁸ ». Si on entre dans les détails, il est plus difficile de définir de façon complète les activités particulières qui constituent les délibérations du Parlement. Certaines activités

¹⁶⁶ Charles Robert et Blair Armitage, « Parjure, outrage et privilège : les pouvoirs de coercition des comités parlementaires », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 30, n° 4, hiver 2007, p. 33.

¹⁶⁷ Voir Maingot, *supra*, p. 93 et 95-96.

¹⁶⁸ Comité mixte du Royaume-Uni (1999), *supra*, par. 12.

peuvent s'identifier clairement : débats, motions, votes, questions parlementaires, délibérations des comités et étude des projets de loi. De façon analogue, il est possible de distinguer aussi certaines activités non visées par le privilège, par exemple, la répétition à l'extérieur de l'assemblée législative de déclarations faites à l'intérieur et les conversations courantes à l'intérieur de la chambre.

Des réformes ont été proposées pour préciser le sens de l'expression « délibérations parlementaires ». Le comité mixte du Royaume-Uni (1999) a recommandé de légiférer pour définir les « délibérations parlementaires » comme englobant « toutes les paroles prononcées et tous les actes accomplis au cours des travaux de l'une ou l'autre chambre et de leurs comités, aux fins de ces travaux ou s'y rapportant nécessairement¹⁶⁹ ». À signaler que la définition australienne ne comprend pas l'adverbe « nécessairement », ce qui, selon le comité mixte britannique de 1999 le craint, rend la définition « trop vague¹⁷⁰ ». Voici des exemples de « délibérations parlementaires » : témoignages devant un comité; présentation ou production de documents pour une chambre ou un comité; préparation d'un document aux fins des travaux d'une chambre ou d'un comité; formulation, préparation ou publication d'un document par une chambre ou un comité.

Le comité mixte du Royaume-Uni (1999) a également exprimé l'avis que, en l'absence de définition exhaustive des « délibérations parlementaires », les éléments suivants pouvaient être considérés comme établis de façon péremptoire en ce sens qu'ils ne peuvent être contestés en justice :

- procédures adoptées dans chacune des chambres et notamment l'adoption de lois¹⁷¹;
- délibérations parlementaires : paroles prononcées, votes ou décisions;
- actes des parlementaires, mandataires ou fonctionnaires qui sont nécessairement liés aux délibérations du Parlement¹⁷².

Comme on l'a déjà signalé, la *Parliamentary Privileges Act 1987* de l'Australie (article 16) et la *Parliamentary Privilege Act 2014* de la Nouvelle-Zélande (article 10) ont défini l'expression « délibérations parlementaires ». Faudrait-il définir les « délibérations parlementaires » par voie législative?

b) Faits nouveaux au Canada

Au Canada, la Cour fédérale a statué que les communications aux électeurs, au moyen de bulletins (ou, aujourd'hui, au moyen de tweets ou de messages sur un blogue) ne sont pas des

¹⁶⁹ *Ibid.*, par. 129.

¹⁷⁰ *Ibid.*, par. 128.

¹⁷¹ Voir également Charles Robert, « Parliamentary Privilege in the Canadian Context: An Alternative Perspective – Part I: the Constitution Act, 1867 », *supra*. À propos de la connaissance exclusive et du processus législatif, M. Robert signale que si la Chambre des communes réformait sa procédure pour permettre seulement deux lectures d'un projet de loi pour ainsi pouvoir étudier plus de mesures législatives, les procédures seraient à l'abri du contrôle judiciaire.

¹⁷² Comité mixte du Royaume-Uni (2013), *supra*, par. 29.

« délibérations parlementaires » et ne sont pas non plus des documents parlementaires. Elles ne sont donc pas protégées par le privilège parlementaire¹⁷³.

En ce qui concerne la technologie, il faudrait songer à la façon dont les innovations que permettent les progrès de la technologie, comme les réunions virtuelles ou d'autres interactions en ligne, devraient être protégées comme délibérations parlementaires. On peut même imaginer par exemple qu'un comité parlementaire reçoive un témoignage d'une personne qui se trouve à l'étranger. Comment devrait-on protéger le témoignage de cette personne? De quel pays les lois s'appliqueraient? Qu'en est-il si la conférence se fait au moyen d'un serveur situé dans un pays tiers? Comment peut-on protéger cette information qui pourrait être visée par le privilège parlementaire¹⁷⁴?

Sur un autre plan, à propos de la préoccupation soulevée par le comité mixte britannique de 1999 au sujet de la protection à accorder aux éléments qui se rapportent aux délibérations parlementaires, il vaudrait peut-être la peine de s'interroger sur le degré de protection que le Parlement souhaite accorder. Par exemple, si un comité parlementaire recevait des documents diffamatoires d'un témoin, quel niveau de protection faudrait-il leur accorder? Comme il a été signalé ailleurs, « le privilège absolu de la liberté de parole est limité par le lieu et les circonstances. Un député ou un témoin n'est pas à l'abri de poursuites pour diffamation lorsqu'il répète ce qu'il a dit à la Chambre ou dans un comité dans un cadre autre que celui de délibérations du Parlement¹⁷⁵ ». Mieux encore, « si un député n'a pas l'immunité en pareilles circonstances, comment est-il possible que la préparation des mêmes éléments en dehors du cadre parlementaire ait droit à la protection du privilège absolu¹⁷⁶? » Cela aurait la conséquence étrange de donner à des témoins ou à des membres du personnel la capacité de revendiquer un privilège plus important que celui que peut demander un député. On a avancé qu'un privilège restreint assurerait une protection suffisante contre toute accusation de diffamation concernant des documents soumis à un député ou à un comité. En effet, le privilège restreint exige qu'il y ait une malveillance délibérée pour que la poursuite ait gain de cause (même si, une fois que les documents font partie de délibérations, la protection devient absolue)¹⁷⁷. C'est même la position que la Cour suprême de Nouvelle-Zélande a adoptée dans l'arrêt *Gow v. Leigh*, bien que l'assemblée législative ait renversé cette décision en adoptant la *Parliamentary Privilege Act 2014*.

3. Observations du sous-comité sur l'adaptation aux normes contemporaines du privilège de la liberté de parole

La liberté de parole est le droit le plus important qui soit accordé aux parlementaires et, par conséquent, au Parlement même. Aujourd'hui, le privilège de la liberté de parole protège les

¹⁷³ *Pankiw c. Canada (Commission des droits de la personne)* (C.F.), 2006 CF 1544, et plus particulièrement les par. 113 et 114; appel rejeté – 2007 CAF 386; demande de permission d'en appeler auprès de la Cour suprême rejetée (dossier 32501 de la CSC).

¹⁷⁴ Voir Deborah Palumbo et Charles Robert, « Les vidéoconférences dans le contexte parlementaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 22, n° 1, printemps 1999, p. 18 à 26.

¹⁷⁵ Lettre adressée à l'hon. Christopher Finlayson, député et président du comité des privilèges de la Nouvelle-Zélande, *supra*.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

parlementaires de toute responsabilité civile ou criminelle dans toute cour ou tout tribunal pour tout ce qui est dit au cours des délibérations du Parlement. Le sous-comité sur le privilège estime que l'étendue de l'immunité accordée par le privilège de la liberté de parole comporte l'obligation concomitante d'utiliser le privilège de façon responsable.

L'évaluation du privilège de la liberté de parole suppose nécessairement l'évaluation de l'expression « délibérations du Parlement ».

1. Le privilège de la liberté de parole est-il nécessaire à la protection des parlementaires dans l'exécution de leurs fonctions législatives et délibératives et de la tâche du Parlement de demander des comptes au gouvernement relativement à la conduite des affaires du pays (interprétation du par. 41 de l'arrêt Vaid)?

Le sous-comité est d'avis que la liberté de parole est le privilège le plus fondamental et le plus important accordé aux parlementaires et au Parlement. Néanmoins, il faut l'adapter au XXI^e siècle. La nécessité du privilège est bien établie : si la parole des parlementaires pouvait être remise en question ou invalidée à l'extérieur du Parlement, les parlementaires pourraient faire l'objet d'un contrôle ou être victimes d'intimidation et être ainsi restreints dans l'exercice de leurs fonctions. Ce privilège demeure une nécessité évidente qui devrait jouir d'une protection quasi absolue.

2. Le contexte contemporain offre-t-il des limites raisonnables dans la portée et l'exercice du privilège?

Compte tenu du caractère public des délibérations parlementaires contemporaines, accentué par les technologies de communication modernes, la liberté de parole devrait être exercée en toute conscience du risque de causer du tort, particulièrement à un tiers. Comme il est mentionné plus loin, il devrait exister une procédure d'examen de toute accusation contre un parlementaire pour diffamation faite avec l'intention manifeste de nuire.

L'immunité à l'égard de la liberté de parole totale ou absolue doit se limiter aux parlementaires. L'immunité contre les poursuites en diffamation (souvent l'objet de la protection offerte par le privilège de la liberté de parole) doit être conservée sauf peut-être lorsqu'il y a malveillance manifeste. Tout acte malveillant, qui constitue normalement un acte illégal, n'a aucun véritable rôle légitime dans l'analyse des dossiers de l'heure et n'améliore pas la réputation du Parlement auprès du public.

L'immunité à l'égard de la liberté de parole absolue ne devrait pas s'appliquer aux affaires accessoires aux délibérations du Parlement. Il faudrait plutôt que le personnel et toute autre personne contribuant à la préparation de documents qui deviennent effectivement partie intégrante des délibérations parlementaires soient protégés par une « immunité relative » au sens du droit de la diffamation. L'immunité relative offre une protection si des propos, qui pourraient autrement être qualifiés de diffamatoires, sont transmis sans malveillance et dans un but honnête et justifié. Comme il a été expliqué dans l'affaire *Hill c. Église de scientologie de Toronto* :

L'immunité relative se rattache aux circonstances entourant la communication, et non à la communication elle-même [...]

[...] il y a immunité relative [...] dans des circonstances où la personne qui donne des renseignements a un intérêt ou une obligation légale, sociale ou morale, de les donner à la personne à qui elle les fournit et la personne qui les reçoit a un intérêt ou une obligation correspondant de les recevoir. La réciprocité est essentielle. [...]

La défense d'immunité relative a pour effet en droit de réfuter l'inférence, qui normalement découle de la publication de propos diffamatoires, que ceux-ci étaient motivés par la **malveillance**. Lorsque l'on établit qu'il y a immunité, la bonne foi du défendeur est présumée et ce dernier est alors libre de publier en toute impunité des remarques sur le demandeur, qui peuvent être diffamatoires et inexacts. Toutefois, l'immunité n'est pas absolue et peut être levée si la publication est principalement motivée par la **malveillance** véritable ou expresse¹⁷⁸ [je souligne]

Il s'agit de la position adoptée par la Cour suprême de la Nouvelle-Zélande dans l'arrêt *Gow c. Leigh*, qui affirme que ceux qui aident les parlementaires devraient être protégés par l'immunité relative puisqu'ils ne devraient pas pouvoir parler impunément de façon malveillante :

Il ne peut être dans l'intérêt du fonctionnement adéquat et efficace de la Chambre d'accorder à ceux qui communiquent avec un ministre dans les circonstances qui nous occupent l'autorisation de parler impunément s'ils sont principalement motivés par la volonté de nuire, ni l'autorisation de profiter indûment de l'occasion en s'en prévalant dans un dessein illégitime. Toutefois, il est tout à fait dans l'intérêt du fonctionnement adéquat de la Chambre d'avoir, pour ceux qui communiquent avec un ministre dans les circonstances qui nous occupent, qui qu'ils soient, des mesures de dissuasion d'avoir la volonté de nuire ou d'agir dans un dessein illégitime. En quoi cela servirait-il le Parlement que ceux qui aident les ministres à répondre à des questions parlementaires soient principalement motivés par la volonté de nuire? Cela ne peut que comporter le risque que les ministres répondent aux questions de façon inexacte.¹⁷⁹

Il faudrait adopter une approche semblable pour ce qui est des témoignages de témoins devant des comités. Les témoins devraient être clairement avisés avant l'audience ou la présentation de leur mémoire que leur participation aux délibérations ne les autorise pas à abuser de leur liberté de parole pour contourner la loi qui protège leurs concitoyens contre la diffamation. Les comités devraient exercer avec vigilance leur droit de refuser les témoignages et mémoires qui contiennent des propos médisants concernant le caractère ou la réputation d'un tiers, surtout que cela ne les aide en rien à assumer leur mandat.

Délibérations du Parlement

Il faut rappeler que la portée de la liberté de parole se limite aux délibérations du Parlement. La définition de « délibérations du Parlement » est aussi un aspect important du privilège collectif du

¹⁷⁸ *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, *supra*, par. 143 et 144.

¹⁷⁹ *Gow v. Leigh* [2011] NZSC 106, au par. 19 [traduction]. Il faut toutefois préciser que la Nouvelle-Zélande a plus tard décidé d'étendre le privilège de la liberté de parole aux questions accessoires aux délibérations du Parlement.

Parlement de régler ses affaires internes. L'expression n'a jamais été définie, mais la liberté de parole pourrait servir à établir ce que sont les délibérations du Parlement. À bien des égards, il existe un rapport mutuel ou réciproque entre les deux de sorte que s'il y a liberté de parole, il s'agit de délibérations du Parlement et, inversement, s'il y a des délibérations du Parlement, il y a liberté de parole.

Le sous-comité convient que le privilège absolu ne s'applique pas, comme en Australie et en Nouvelle-Zélande, aux questions « accessoires » aux délibérations du Parlement. Le privilège relatif peut s'appliquer aux questions accessoires aux délibérations du Parlement.

À l'ère des Twitter et autres médias sociaux, il est bon de réitérer que, dans le droit canadien, les communications faites à l'extérieur des délibérations parlementaires, par exemple les tweets ou les billets de blogue, ne sont pas protégées par le privilège parlementaire, tout comme d'ailleurs les bulletins envoyés par les députés à leurs concitoyens.

Par ailleurs, le sous-comité convient que le privilège parlementaire devrait s'appliquer aux délibérations du Parlement qui se tiennent à l'extérieur des limites physiques de l'enceinte parlementaire, par exemple une réunion de comité où un témoin déployé à l'étranger comparaît par vidéoconférence. La question pratique serait de savoir comment le témoignage de ce témoin pourrait être protégé à l'extérieur du territoire canadien¹⁸⁰.

Enfin, il faudrait probablement lever l'interdiction de recourir aux délibérations parlementaires faite aux tribunaux qui ne remettent pas véritablement en question les délibérations et qui ne les invalident pas. Aucune preuve n'était la crainte exprimée par d'autres pays selon laquelle le recours aux délibérations parlementaires par les tribunaux, à des fins qui ne visent clairement pas à évaluer directement le caractère ou la valeur des observations, pourrait avoir l'effet d'une « douche froide » qui nuirait au privilège de la liberté de parole¹⁸¹.

3. Comment le privilège peut-il être exercé dans le respect des valeurs et des principes exprimés dans la Charte canadienne des droits et libertés?

L'alinéa 2b) de la *Charte* garantit la « liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication » comme étant une liberté fondamentale. Pourtant, même cette liberté fondamentale n'est pas absolue. Elle ne protège pas, par exemple, les propos haineux, le parjure et la diffamation.

De même, on ne devrait pas pouvoir se cacher derrière le privilège de la liberté de parole pour commettre un parjure ou tenir des propos diffamatoires ou haineux. En fait, le parjure est déjà une exception implicite à la protection accordée par le privilège de la liberté de parole puisque, pour

¹⁸⁰ Voir Deborah Palumbo et Charles Robert, « Les vidéoconférences dans le contexte parlementaire », *supra*.

¹⁸¹ De fait, les parlementaires canadiens sont fiers lorsque leurs déclarations ou publications sont citées devant les tribunaux. Voir par exemple le sénateur George Baker, « Cela permettra peut-être aux sénateurs de se rendre compte que ce qu'ils disent au Sénat est souvent cité dans nos tribunaux. Ce que les députés disent à la Chambre des communes n'est jamais cité, mais ce que nous disons au Sénat l'est souvent. Je le vois dans la jurisprudence que je lis tous les jours [...] », *Débats du Sénat (hansard)*, 3^e session, 40^e législature, volume 147, numéro 77, 13 décembre 2010 (sénateur George Baker).

prouver le parjure, la cour doit pouvoir analyser la présumée déclaration faite par le témoin ou le parlementaire contesté.

Le sous-comité estime que le Parlement est l'organe compétent pour prévenir les propos diffamatoires et haineux de la part des parlementaires et des témoins. Pour ce faire, il faudra peut-être établir des mécanismes internes pour s'assurer qu'aucuns propos diffamatoires ou haineux ne sont impunément tenus.

4. Comment peut-on concilier la portée et l'exercice du privilège avec les normes de transparence et de reddition de comptes essentielles à la réputation du Parlement auprès du public?

Le privilège de la liberté de parole doit être exercé de façon responsable par les parlementaires et les témoins qui comparaissent devant les comités parlementaires. Il faudrait élaborer des mécanismes internes pour s'occuper des abus du privilège de la liberté de parole, par exemple si un parlementaire se cache derrière la protection de la liberté de parole pour insulter quelqu'un à l'extérieur du Parlement ou porter atteinte à sa réputation. On pourrait notamment songer à modifier la Règlement du Sénat (par exemple le chapitre 6, Débats). Ainsi, le privilège serait préservé (ne pas permettre d'interférences extérieures dans les propos tenus pendant les délibérations parlementaires) et on évite les excès. Le Parlement a le pouvoir de réglementer ses membres grâce au privilège de compétence exclusive.

C. Les droits collectifs du Sénat et de la Chambre des communes de régir leurs affaires internes et d'en avoir la connaissance exclusive

Il est bien reconnu que les chambres du Parlement doivent posséder un contrôle exclusif pour régir leurs affaires internes, notamment en ce qui concerne leurs débats, leur programme et leurs délibérations qui se rapportent à leurs « fonctions législatives et délibératives¹⁸² ». Le besoin qu'a le Parlement de régir ces aspects de ses propres affaires englobe l'établissement de ses propres procédures d'organe législatif et les décisions sur les manquements à ses procédures et sur la façon de réagir à ces manquements. Cet élément comprend également le droit du Parlement d'imposer des mesures disciplinaires à ses propres membres pour conduite répréhensible et d'infliger des peines aux membres et non-membres pour avoir entravé de façon importante la bonne marche du Parlement¹⁸³.

Comme Maingot le signale, « (l)e privilège de régir ses propres affaires et délibérations est l'un des attributs les plus importants de toute institution législative indépendante¹⁸⁴ ». Maingot englobe ce qui suit dans le droit du Parlement à régir ses affaires internes :

¹⁸² *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*, p. 119. Comme on l'a déjà fait remarquer, la *Parliamentary Privileges Act 1987* de l'Australie fixe des limites et paramètres à l'immunité qu'un membre ou fonctionnaire d'une chambre peut invoquer pour se soustraire à une arrestation ou à une comparution en justice (article 14). De la même façon, la *Parliamentary Privilege Act 2014* de la Nouvelle-Zélande prévoit un mécanisme qui permet aux députés et à certains fonctionnaires de se faire exempter d'une participation aux instances d'un tribunal (articles 26-31).

¹⁸³ Comité mixte du Royaume-Uni (1999), *supra*, par. 13-14.

¹⁸⁴ Maingot, *supra*, p. 191.

- Le droit de prendre des sanctions disciplinaires contre les députés sous forme de suspension, d'emprisonnement et d'expulsion. Cependant, ces sanctions n'empêchent pas les députés de se présenter à nouveau aux élections.
- Le droit de prendre des sanctions disciplinaires contre les députés sous forme de suspension, d'emprisonnement et d'expulsion. Cependant, ces sanctions n'empêchent pas les députés de se présenter à nouveau aux élections.¹⁸⁵
- Le droit de contrôler la publication des débats et des délibérations ainsi que ceux des comités en interdisant la publication.
- Le 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 de boissons alcoolisées), et de choisir et de diriger son personnel. [À noter que, ici, Maingot s'appuie sur l'arrêt *R. c. Graham-Campbell; Ex parte Herbert*, dont il sera question plus loin, et qui a été écarté par la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Vaid*. Après l'arrêt *Vaid*, le droit du Parlement d'administrer ses affaires internes n'est plus absolu et peut être soumis à des mesures législatives d'application générale.]
- Le droit d'établir son propre code de procédure.
- Le droit de faire amener des personnes en détention¹⁸⁶.

1. Faits nouveaux à l'étranger

Le comité mixte du Royaume-Uni (1999) a établi ce qu'il considérait comme les éléments essentiels, les droits de chaque chambre qui constituent ce qu'il désigne comme le privilège de « connaissance exclusive » (contrôle des affaires internes) :

- Le droit de prévoir leurs propres constitutions;
- Le droit de juger de la légalité de leurs propres délibérations;
- Le droit de faire des enquêtes, de convoquer des témoins et d'exiger la production de documents;
- Le droit d'administrer leurs affaires internes dans leurs locaux.

Le comité mixte du Royaume-Uni (1999) n'a formulé aucune recommandation en vue de réformer les deux premiers droits et proposé que l'on envisage certains droits pour les témoins sous la troisième rubrique. Quant au dernier droit, celui d'administrer les affaires internes de la chambre, le

¹⁸⁵ Les documents juridiques ne peuvent pas non plus être signifiés dans les locaux parlementaires sans la permission du Président. Les policiers ne peuvent avoir accès aux locaux pour faire enquête, effectuer des perquisitions ou interroger des personnes sur place sans la permission du Président. Les policiers ne peuvent arrêter personne dans les locaux parlementaires sans la permission du Président.

¹⁸⁶ Maingot, *supra*, p. 183.

comité a exprimé la crainte que le terme ne soit pas utile. Il est trop « vague » et d'une portée qui pourrait être « extrêmement large »¹⁸⁷.

Fait intéressant, la *Parliamentary Privileges Act 1987* de l'Australie (article 8) et la *Parliamentary Privilege Act 2014* de la Nouvelle-Zélande (article 23) disposent qu'une chambre du Parlement n'a pas le pouvoir d'expulser l'un de ses membres.

La loi néo-zélandaise ajoute que la chambre peut faire prêter serment et recevoir des déclarations solennelles à l'égard de témoins qui font des dépositions (article 24).

2. Faits nouveaux au Canada : le Parlement n'est pas une « zone franche »

Dans l'arrêt *Vaid*, la Cour suprême du Canada a également estimé (comme le comité mixte du Royaume-Uni en 1999) que l'expression « affaires internes » avait une portée trop large. Ce qui était en cause, s'était la décision rendue en 1934 par la Cour du banc du roi dans l'affaire *R. v. Graham-Campbell (ex parte Herbert)*¹⁸⁸, selon laquelle la loi d'application générale régissant la vente de boissons alcoolisées ne s'appliquait pas à la Chambre des communes du Royaume-Uni. Comme il est dit dans un commentaire sur la décision, « cette décision mal conçue et mal comprise a brouillé la ligne de démarcation entre les domaines des affaires internes qui doivent être protégés par le privilège parlementaire et ceux qui ne méritent pas cette protection¹⁸⁹. La conséquence de l'arrêt *Graham-Campbell* a été le maintien, au Royaume-Uni et ailleurs dans le Commonwealth, de l'idée que le Parlement est une « zone franche ».

Dans l'affaire *Vaid*, la Chambre des communes a fait reposer au départ sa revendication d'un large privilège en s'appuyant sur l'arrêt *Graham-Campbell*. Elle a soutenu que le contrôle de ses affaires internes supposait que les tribunaux ne devaient pas intervenir dans les relations de travail entre le Président et son chauffeur et, plus important encore, que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ne s'appliquait pas à ces relations. En d'autres termes, la Chambre a laissé entendre que les lois ordinaires ne s'appliquaient pas au Parlement, qui a le contrôle de ses « affaires internes ». Toutefois, la Cour suprême du Canada a fait remarquer que cette expression était « très élastique ». À son avis, l'expression désigne le droit de la Chambre de contrôler son propre programme et ses délibérations, mais pas tout¹⁹⁰. Ce faisant, la Cour a effectivement mis de côté l'arrêt *Graham-Campbell*¹⁹¹. En fin de compte, la Cour suprême a considéré que le privilège revendiqué par la

¹⁸⁷ Comité mixte du Royaume-Uni (1999), *supra*, par. 241 : « Sur un point important, cet aspect du privilège n'est pas satisfaisant. L'expression "affaires internes" et les autres expressions analogues sont vagues et peuvent avoir une portée fort étendue. Selon une interprétation, elles englobent, à une extrémité du spectre, l'organisation des affaires parlementaires et, à l'autre extrémité, la fourniture d'approvisionnements et de services de base tels que la papeterie et l'entretien. À ce bout du spectre, on irait trop loin si l'on voulait par exemple dire qu'un litige portant sur la fourniture de papier pour photocopieuse ou sur le congédiement d'un préposé à l'entretien ne peut pas être tranché de la manière ordinaire par une cour de justice ou par un tribunal industriel. Ici comme ailleurs, le privilège parlementaire vise à permettre au Parlement de s'acquitter de ses fonctions à titre d'assemblée législative délibérante, et ce, sans entraves. Cet aspect du privilège sert mieux le Parlement s'il n'est pas porté à l'extrême » [traduction].

¹⁸⁸ *R. v. Graham-Campbell; Ex parte Herbert*, [1935] 1 K.B. 594 [*Graham-Campbell*].

¹⁸⁹ Charles Robert, « An Opportunity Missed: The Joint Committee on Parliamentary Privilege, Graham-Campbell, and Internal Affairs », *The Table*, vol. 74, 2006, 7-21, p. 8.

¹⁹⁰ *Vaid*, *supra*, par. 48.

¹⁹¹ *Graham-Campbell*, *supra*.

Chambre pour gérer *tous* les employés était trop large¹⁹². Cette conclusion donne à penser que l'immunité relative au contrôle des affaires internes devrait peut-être se limiter aux éléments des délibérations parlementaires et que le Parlement n'est pas une « zone franche ».

Enfin, ce ne sont pas toutes les lois qui stipulent qu'elles s'appliquent ou non au Parlement, ce qui peut entraîner une certaine confusion. D'un côté, certaines lois fédérales sont claires à cet égard. Par exemple, l'article 4 de la *Loi sur les langues officielles* précise que « [l]e français et l'anglais sont les langues officielles du Parlement; chacun a le droit d'employer l'une ou l'autre dans les débats et travaux du Parlement¹⁹³ ». Tandis que de l'autre, d'autres lois de nature quasi constitutionnelle comme la *Loi sur la protection des renseignements personnels*¹⁹⁴ et la *Loi sur l'accès à l'information*¹⁹⁵ contiennent des définitions qui ne comprennent pas le Parlement ni les parlementaires¹⁹⁶. Toutefois, certaines lois ne sont pas aussi nettes, et, même si la Cour suprême du Canada a été relativement claire dans l'arrêt *Vaid* en disant que les parlements n'ont pas un contrôle illimité sur leurs affaires internes, notamment en ce qui concerne les contrats de travail des employés parlementaires, les tribunaux inférieurs n'ont pas été cohérents dans leur application de cet arrêt¹⁹⁷. Ils n'ont pas tous appliqué non plus les lignes directrices établies dans l'arrêt pour

¹⁹² *Vaid, supra*, par. 75 et 76 : Je ne doute aucunement que le privilège protège les relations entre la Chambre et certains de ses employés, mais les appelants ont tenu à invoquer le privilège le plus large possible, et ce, sans présenter de preuve justifiant une immunité aussi générale, ou de moindre portée, ni même, en fait, quelque preuve que ce soit de l'élément de nécessité. Nous devons faire une évaluation pragmatique, mais nous ne disposons d'aucun élément de preuve nous permettant de circonscrire un privilège d'une étendue plus modeste. Ainsi qu'on l'a souligné il y a 166 ans dans *Stockdale c. Hansard* :

[traduction] Le fardeau de la preuve incombe à la partie qui revendique [le privilège] et tous les éléments de l'allégation doivent être étayés par la preuve . . . [Je souligne; p. 1201.]

De toute façon, il serait injuste pour l'intimé, M. Vaid, que la Cour considère à ce stade un privilège d'une étendue moindre, étant donné qu'il n'a pas eu la possibilité de faire valoir son point de vue à ce sujet.

Les appelants n'ayant pas établi l'existence du privilège étendu et englobant qu'ils revendiquent, les intimés ont droit à ce que le pourvoi soit tranché sur le fondement des lois ordinaires que le Parlement a édictées en matière de relations de travail et de droits de la personne pour les employés relevant de la compétence législative fédérale.

¹⁹³ *Loi sur les langues officielles*, L.R.C., 1985, ch. 31 (4^e suppl.).

¹⁹⁴ *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C., 1985, ch. P-21.

¹⁹⁵ *Loi sur l'accès à l'information* (L.R.C., 1985, ch. A-1).

¹⁹⁶ Certains ont toutefois soutenu que ces lois devraient également s'appliquer au Parlement.

¹⁹⁷ Voir par exemple l'arrêt *Scott v. Office of the Speaker of the Legislative Assembly and Larsen*, 2005 BCHRT 550 (B.C. Human Rights Tribunal). Cette affaire concernait une plainte formulée contre le Bureau du Président de l'Assemblée législative et alléguant, à l'encontre d'Angela Larsen, surveillante au bureau du Président, qu'il y avait eu discrimination en raison du traitement qu'elle avait réservé à son employée Bonnie Scott, qui souffrait d'ennuis temporaires d'audition à cause d'un virus. La plainte alléguait qu'il y avait eu discrimination contre Mme Scott à cause de son handicap physique, ce qui est contraire à l'article 13 du *Human Rights Code* de la Colombie-Britannique. Tout en prétendant appliquer la décision, alors récente, de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Vaid*, le Tribunal des droits de la personne a statué que le privilège parlementaire s'étendait à la plainte et que, par conséquent, le *Human Rights Code* ne s'appliquait pas, même si le bureau du Président n'avait pas expliqué comment les fonctions de Mme Scott étaient étroitement et directement liées à l'exécution des fonctions législatives et délibératives du Président (par. 49), et il a rejeté la plainte.

évaluer la portée du privilège revendiqué par rapport aux lois d'application générale¹⁹⁸. Il vaudrait peut-être la peine que le Parlement étudie les meilleurs moyens d'assurer la clarté de ce qu'il souhaite quant à son propre assujettissement aux lois.

3. Observations du sous-comité sur l'adaptation aux normes contemporaines des droits collectifs du Sénat et de la Chambre des communes de régir leurs affaires internes

Le droit exclusif de chaque chambre de régler ses affaires est un privilège reconnu qui a été garanti la première fois dans le Bill of Rights de 1689. Chaque chambre a le pouvoir de prendre ses propres règlements pour gérer la conduite de ses travaux. Cependant, à l'échelon fédéral, ce pouvoir est limité par des dispositions de la Constitution relatives à certains aspects précis des délibérations, notamment le vote majoritaire, le quorum et l'utilisation du français et de l'anglais. Outre ces limites, les décisions de chaque chambre quant à la façon de tenir ses délibérations échappent à tout contrôle judiciaire, quel qu'il soit.

Dans le rapport du comité spécial britannique de 1999 sur le privilège parlementaire, on a mentionné que :

Le principe se manifeste par une collection de droits et d'immunités. Ce sont peut-être ces privilèges en particulier, qui doivent passer le critère de nécessité, qui sont à la base de notre étude : est-ce que chaque droit et immunité est encore nécessaire aujourd'hui, dans sa forme actuelle, au bon fonctionnement du Parlement? Y a-t-il un équilibre entre les besoins du Parlement et les droits des particuliers¹⁹⁹?

Le sens de délibérations du Parlement est un aspect important de ce privilège. L'expression n'a jamais été définie, mais la liberté de parole pourrait servir à établir ce que sont les délibérations du Parlement. À bien des égards, il existe un rapport mutuel ou réciproque entre les deux de sorte que s'il y a liberté de parole, il s'agit de délibérations du Parlement et, inversement, s'il y a des délibérations du Parlement, il y a liberté de parole.

Les éléments inclus sous la rubrique « réglementation des affaires internes » ou « compétence exclusive » sont les droits de chaque chambre du Parlement de régler et d'administrer son enceinte; le droit de bénéficier de la présence et des services des députés; et le droit d'instituer des enquêtes, d'assigner des témoins à comparaître et d'ordonner la production de documents. Bien

¹⁹⁸ Comme on le lit chez Charles Robert, « Falling short: How a decision of the Northwest Territories Court of Appeal allowed a claim of privilege to trump statute law », *supra*, la Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest ne s'est pas conformée aux lignes directrices établies dans l'arrêt *Vaid* pour déterminer si la *Loi sur les langues officielles* des Territoires du Nord-Ouest s'appliquait à l'Assemblée législative. Comme Robert le fait remarquer, la Cour d'appel « n'a pas identifié le privilège législatif en cause ni la relation entre ce privilège et les obligations établies dans la LLO. Elle s'est plutôt fiée à une évaluation générique fondée sur une « solide autorité » voulant que les décisions sur la publication et la radiodiffusion 'soient généralement visées par le privilège parce qu'elles se rattachent à la publication des délibérations et au contrôle des délibérations internes'. [...] Selon l'arrêt *Vaid*, il devrait incomber à celui qui revendique le privilège, dans le cas présent l'Assemblée législative, de faire la preuve concernant ce privilège précis. En outre, l'arrêt *Vaid* exige que, dans l'étude de la revendication de privilège, celui-ci soit évalué à la lumière de la nécessité, fondement de tous les privilèges parlementaires. » (p. 25) Voir Northwest Territories (A.G.) c. Fédération Franco-Ténoise, *supra*.

¹⁹⁹ Comité mixte du Royaume-Uni de 1999, *supra*, par. 230 [traduction].

que généralement considérés comme un aspect de la compétence exclusive, le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires et la compétence en matière pénale du Parlement est souvent traités à part. La principale question sur l'aspect contemporain de la réglementation des affaires internes est de savoir si le droit commun s'applique au Parlement.

1. Le privilège de la compétence exclusive est-il nécessaire à la protection des parlementaires dans l'exécution de leurs fonctions législatives et délibératives et de la tâche du Parlement de demander des comptes au gouvernement relativement à la conduite des affaires du pays (interprétation du par. 41 de l'arrêt Vaid)?

Dans l'arrêt *Vaid*, la Cour suprême du Canada a déterminé que la portée du privilège de compétence exclusive, ou de réglementation des affaires internes, n'est pas absolue. Il est dorénavant évident que le Parlement n'est pas une « zone franche », à l'abri des lois, même s'il appartient généralement au Parlement d'administrer le droit.

2. Le contexte contemporain offre-t-il des limites raisonnables dans la portée et l'exercice du privilège dans un contexte contemporain?

Dans la mesure du possible, le Parlement devrait exercer son autorité de façon à respecter le droit commun. Comme il a été recommandé dans le rapport du comité mixte britannique de 1999, il pourrait être utile de stipuler que « le privilège de chaque chambre d'administrer ses affaires internes dans son enceinte s'applique uniquement aux activités directement ou étroitement liées aux délibérations du Parlement²⁰⁰ ».

Le maintien de la sécurité dans les édifices du Parlement (il a deux services de sécurité distincts pour le Sénat et la Chambre, qui relèvent des présidents respectifs) et dans l'enceinte du Parlement (qui relève de la GRC et de la police d'Ottawa) sans pour autant limiter l'accès au Parlement pour les parlementaires demeure un dossier en pleine évolution. Bien qu'il soit dans les privilèges collectifs du Sénat et de la Chambre de gérer la sécurité dans leur propre zone, le contexte contemporain peut aussi exiger de la collaboration et certains compromis.

3. Comment le privilège peut-il être exercé dans le respect des valeurs et des principes exprimés dans la Charte canadienne des droits et libertés?

Les conclusions de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Vaid* laissent entendre que le privilège de la réglementation des affaires internes devrait peut-être se limiter au contrôle sur les éléments des délibérations du Parlement, et que le Parlement n'est pas une « zone franche », à l'abri des lois. Ce privilège ne devrait pas être exercé d'une façon qui contrevient aux droits constitutionnels des autres (par exemple les droits à l'égalité ou la liberté d'expression).

²⁰⁰ Comité mixte du Royaume-Uni de 1999, *supra*, par. 251 [traduction].

4. Comment peut-on concilier la portée et l'exercice du privilège avec les normes de transparence et de reddition de comptes essentielles à la réputation du Parlement auprès du public?

Tout d'abord, comme il a été mentionné plus tôt, la portée du privilège du Parlement d'administrer ses affaires internes pourrait se limiter aux activités directement ou étroitement liées aux procédures du Parlement. Ce ne sont pas toutes les lois qui précisent si elles s'appliquent ou non au Parlement, ce qui peut causer de la confusion. Il serait peut-être utile que le Parlement se penche sur la meilleure façon d'assurer une certaine clarté à l'égard de ses intentions quant à l'application des lois au Parlement même.

D. Pouvoirs disciplinaires

Bien que généralement considérés comme un aspect de la connaissance exclusive, les pouvoirs disciplinaires du Parlement font souvent l'objet d'un traitement distinct. Ces pouvoirs sont le plus souvent exercés à l'encontre de membres et de non-membres en cas d'outrage au Parlement ou d'actes qui entravent le fonctionnement du Parlement²⁰¹. La question est de savoir si et comment les pouvoirs de coercition du Parlement devraient être revus pour mieux respecter les normes de la justice naturelle et l'équité procédurale qui caractérisent un système juridique fondé sur les droits.

Le comité mixte du Royaume-Uni (1999) a défini l'« outrage » comme « toute conduite, y compris des propos, qui entrave indûment, vise à entraver ou risque probablement d'entraver l'exécution des fonctions d'une chambre ou l'autre, ou des fonctions d'un député ou d'un fonctionnaire de la chambre²⁰² ». Les types de conduite qui peuvent constituer un outrage sont nombreux et illimités. Ils peuvent aller d'une perturbation des délibérations d'un comité, à des voies de fait ou des menaces contre la personne d'un membre ou d'un fonctionnaire de la chambre en passant par une fuite au sujet d'un rapport de comité ou sa publication prématurée, une ingérence auprès d'un témoin ou la corruption ou la tentative de corruption d'un parlementaire.

²⁰¹ *Erskine May* (dans sa 19^e édition) fait une distinction entre les violations de privilèges et les outrages de la manière suivante : *Lorsqu'une personne ou une autorité lèse un de ces droits et l'immunités appelés «privilèges» et dont jouissent les députés à titre individuel ou collectif, l'infraction qualifiée d'atteinte au privilège est punissable en vertu du droit parlementaire. Par ailleurs, chacune des Chambres revendique également le droit de punir des actes qui, sans porter atteinte à un privilège spécifique, font offense à son autorité ou sa dignité; c'est le cas de la désobéissance à ses ordres légitimes, ou des propos diffamatoires envers elle, ses fonctionnaires ou ses membres. Ces actes, pourtant souvent qualifiés d'« atteintes au privilège », sont plus exactement des outrages. Erskine May, 19^e éd., p. 68, cité dans Maingot, supra, à la page 235. Maingot distingue les violations de privilège et les outrages de la façon suivante :*

1. Contrairement aux outrages, qui ne sont pas dénombrables, les privilèges sont connus et peuvent donc faire l'objet d'atteintes.
2. Les tribunaux peuvent examiner à bon droit l'étendue du droit du privilège, tandis que la Chambre des communes est le seul juge pour décider s'il y a eu atteinte au privilège ou outrage à la Chambre dans une situation particulière.
3. L'outrage se définit plus exactement comme une atteinte à l'autorité ou à la dignité de la Chambre.
4. On peut codifier le privilège, mais pas l'outrage, car de nouvelles formes d'obstruction apparaissent constamment et le Parlement doit pouvoir exercer sa compétence pénale pour s'en protéger. La liste des infractions punissables comme outrages au Parlement n'est pas exhaustive.

²⁰² Comité mixte du Royaume-Uni (1999), *supra*, par. 264.

Le pouvoir du Parlement de décider ce qui constitue un outrage est généralement reconnu comme relevant de son pouvoir exclusif. Il est essentiel que le Parlement ait le pouvoir de sanctionner l'outrage pour qu'il puisse s'acquitter de ses responsabilités. Son pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires à ses membres est généralement incontesté, et il est manifeste de bien des façons. Le Président a besoin du pouvoir de contrôler les délibérations du Parlement. Diverses sanctions sont possibles pour les violations des divers ensembles de règles qui sont en place dans chacune des chambres. Il peut s'agir d'une suspension, de la perte de droits de parole ou de la perte d'avantages financiers lorsqu'un membre ne se présente pas pour participer aux travaux. Tout cela relève indubitablement du privilège de connaissance exclusive.

Les pouvoirs disciplinaires du Parlement ont deux objectifs principaux : *contraindre*, par exemple un témoin qui ne veut pas collaborer au cours d'une audience, et *sanctionner* ceux qui ne se sont pas conformés aux ordres d'un comité ou d'une chambre du Parlement. Nombre des pouvoirs qui permettent de sévir contre les outrages ont des racines historiques. Certains d'entre eux peuvent sembler ne plus avoir de sens ou ne plus être applicables dans un contexte contemporain. Un exemple serait le pouvoir d'emprisonnement (question abordée plus loin). D'autres pouvoirs méritent un examen plus poussé si on veut savoir s'ils sont adéquats et nécessaires et s'il y a lieu d'envisager des réformes. En fait, faudrait-il « revoir ces pouvoirs pour en maximiser l'utilité dans le contexte contemporain? Se sont-ils ressentis de la proclamation de la Charte, qui garantit les droits individuels, notamment l'application régulière de la loi et la protection contre l'auto-incrimination²⁰³? »

Il est possible que les parlementaires et les tiers qui témoignent aux comités et qui sont accusés d'outrage ou de violation de privilège subissent un préjudice comme une atteinte à leur réputation, une dégradation de leurs perspectives d'emploi, etc. D'autres administrations ont réfléchi à la façon de garantir que les procédures entreprises par le Parlement contre des personnes soient fondées sur une certaine compréhension de l'équité procédurale.

1. Équité procédurale : mesures disciplinaires à l'encontre de parlementaires

Au Canada, il y a eu peu d'observations formulées par des universitaires ou d'indications données par des instances gouvernementales ou parlementaires au sujet du juste traitement des parlementaires visés par des mesures disciplinaires. Dans les deux chambres, les règles de procédure établissent le droit de base d'imposer des mesures disciplinaires, mais elles ne donnent guère de précisions sur la marche à suivre pour imposer ces mesures ou de critères sur les peines à imposer pour des transgressions et outrages donnés. Le comité mixte du Royaume-Uni (1999) a recommandé des réformes pour donner divers droits procéduraux aux membres accusés d'outrage ou qui doivent affronter un processus disciplinaire. Le comité a recommandé que ces droits comprennent au moins ceci :

- un énoncé précis des allégations qui pèsent sur le membre;
- la possibilité d'obtenir des conseils juridiques;
- la possibilité de se faire entendre en personne;
- le droit de convoquer des témoins et de les interroger;

²⁰³ Charles Robert et Blair Armitage, « Parjure, outrage et privilège : les pouvoirs de coercition des comités parlementaires », *supra*, p. 29.

- la possibilité d'assister à toute réunion où des éléments de preuve sont donnés et de recevoir la transcription des témoignages.

Le comité a avancé que cette utilisation de normes d'équité procédurale serait conforme à la Convention européenne des droits de l'homme que le Royaume-Uni a incorporée à sa législation intérieure en 1998 en édictant la *Human Rights Act, 1998*. La décision rendue par la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de la Convention dans l'affaire *Demicoli c. Malte* a été considérée comme hautement pertinente à cet égard. Dans cette affaire, l'assemblée législative maltaise avait jugé coupable d'outrage l'éditeur d'une revue satirique. La Cour a conclu que l'article 6 de la Convention (le droit à un tribunal indépendant et impartial pour déterminer les droits civils ou la culpabilité pénale) avait été violé parce que la personne visée risquait l'emprisonnement. L'importance de cette affaire tient au fait que la Cour a appliqué l'article 6 aux délibérations d'un corps législatif²⁰⁴.

Fait intéressant, la *Parliamentary Privileges Act 1987* de l'Australie précise les sanctions qu'une chambre peut appliquer (emprisonnement pour une période d'au plus six mois dans certaines circonstances, imposition d'amendes) et dit comment les sanctions doivent s'appliquer (article 7).

(i) **Faits nouveaux au Canada : régimes visant les conflits d'intérêts au parlement et dans la fonction publique**

Le traitement des conflits d'intérêts réels ou apparents des parlementaires et des fonctionnaires est un domaine qui a retenu l'attention tant au Canada qu'à l'étranger. Le Sénat et la Chambre des communes ont mis en place un régime régissant les conflits d'intérêts²⁰⁵ :

- Le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* (le Code des sénateurs)²⁰⁶, qui a été adopté par le Sénat en mai 2005 et dont la dernière révision date de juin 2014. Il est administré par la conseillère sénatoriale en éthique, Lyse Ricard, et le Comité permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs est chargé de toute question relative au Code.
- Le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (le Code des députés)²⁰⁷, en place depuis 2004, s'applique à l'ensemble des 308 députés élus au Parlement et fait partie du *Règlement de la Chambre des communes*. C'est le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre qui assume la responsabilité générale du Code. Dans la 2^e édition de *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, on précise que « [l']élaboration du Code incarne le droit de la Chambre de réglementer ses affaires internes et de prendre des mesures disciplinaires à l'égard des députés qui se conduisent de façon

²⁰⁴ Comité mixte du Royaume-Uni (1999), *supra*, par. 271.

²⁰⁵ De son côté, l'organe exécutif est régi par la *Loi sur les conflits d'intérêts*, L.C. 2006, ch. 9, art. 2. Cette loi, entrée en vigueur en 2007, s'applique à plus de 3 000 titulaires de charge publique (dont le premier ministre, les ministres, les ministres d'État, les secrétaires parlementaires, le personnel exonéré des ministres), aux personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps plein (dont les sous-ministres et sous-ministres délégués, les dirigeants d'organismes, de sociétés d'État, de conseils, de commissions et de tribunaux), ainsi qu'à de nombreux titulaires de charge publique à temps partiel.

²⁰⁶ *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*.

²⁰⁷ *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, annexe 1 du *Règlement de la Chambre des communes*.

inconvenante²⁰⁸ ». La commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Mary Dawson, administre le Code des députés de même que la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

Tant le Code des sénateurs que celui des députés définissent la notion de conflits d'intérêts comme un acte visant à favoriser de façon indue ses intérêts personnels. L'article 8 du Code des sénateurs prévoit que « [d]ans l'exercice de ses fonctions parlementaires, le sénateur ne peut agir ou tenter d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille, ou encore, d'une façon irrégulière, ceux de toute autre personne ou entité ». De même, l'article 8 du Code des députés prévoit que : « [l]e député ne peut, dans l'exercice de ses fonctions parlementaires, agir de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille ou encore, d'une façon indue, ceux de toute autre personne ou entité ». Les deux codes contiennent aussi bon nombre d'autres obligations visant à prévenir tout conflit d'intérêts potentiel.

De plus, les deux codes établissent des procédures d'enquête sur les violations ou manquements présumés au code en question. Au titre des sanctions possibles, le paragraphe 44(1) du Code des sénateurs prévoit que « [t]out manquement au présent code par un sénateur a des répercussions sur l'ensemble des sénateurs et sur la capacité du Sénat de s'acquitter de ses fonctions et peut amener celui-ci à imposer des sanctions ou à ordonner des mesures correctives ». Le Comité permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs étudie le rapport d'enquête du conseiller sénatorial en éthique (paragraphe 49(1)), puis recommande, dans un rapport au Sénat, les mesures correctives appropriées²⁰⁹. Le paragraphe 49(4) du Code des sénateurs donne des exemples de sanctions pouvant être proposées :

²⁰⁸ *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e édition), *supra*.

²⁰⁹ Le 18 septembre 2014, le Sénat a adopté le Sixième rapport du Comité permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs (*les obligations de l'honorable sénateur Boisvenu en vertu du Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*), le tout premier rapport au titre du Code. Dans le cadre d'un débat sur le rapport, le sénateur Serge Joyal parle du rôle du Comité dans l'exercice du privilège du Sénat de sanctionner ses membres : *La manière dont le Comité sur les conflits d'intérêts est composé est unique. Le comité comprend cinq membres. Deux sont choisis par scrutin secret par le caucus des sénateurs qui siègent du côté du gouvernement. Deux autres, toujours par scrutin secret, sont choisis par le caucus de ceux qui siègent du côté de l'opposition. Ce sont les sénateurs de chaque caucus qui, individuellement, sont appelés à choisir leurs représentants à ce comité. Les quatre sénateurs ainsi choisis élisent par la suite, par scrutin secret, le cinquième membre du comité parmi tous les sénateurs du Sénat, qu'ils soient conservateurs, libéraux indépendants ou indépendants, qui ont posé leur candidature.*

La composition du Comité sur les conflits d'intérêts émane donc directement des sénateurs eux-mêmes, et il y a une bonne raison de procéder ainsi : le Comité sur les conflits d'intérêts des sénateurs est chargé d'exercer un des privilèges de cette Chambre, à savoir l'exercice de la discipline des membres, une fonction qui appartient en propre à chacun des sénateurs, et non au leadership respectif des partis ou groupes politiques représentés au Sénat.

[...] la première condition à remplir pour un processus disciplinaire intègre qui s'inspire des principes de justice naturelle, à savoir un tribunal doté d'indépendance.

La seconde observation que je voudrais soumettre aux honorables sénateurs a trait à la procédure que le comité doit suivre lorsqu'il reçoit un rapport du conseiller sénatorial en éthique sur la conduite particulière d'un sénateur.

Cette question est fort importante, parce que la procédure disciplinaire doit garantir que le processus soit transparent et équitable. C'est également un des principes fondamentaux de la justice. En d'autres mots, les sénateurs doivent savoir, d'une part, à quoi s'attendre lorsque le comité est appelé à se prononcer sur des conclusions de non-respect du code par un sénateur, et, d'autre part, ils doivent être convaincus que les droits du sénateur en cause sont clairement énoncés et protégés et que ce sénateur a droit à une défense pleine et entière.

Lorsque le conseiller sénatorial en éthique a conclu qu'un sénateur a manqué à ses obligations aux termes du présent code, le Comité formule, dans un rapport au Sénat, des recommandations quant aux mesures correctives et aux sanctions appropriées en tenant compte de l'article 31 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le Comité peut notamment formuler l'une ou l'autre des recommandations suivantes :

- a) le retour de tout cadeau ou autre avantage;
- b) toute mesure corrective;
- c) la restriction ou la suppression de l'accès aux ressources du Sénat;
- d) la révocation des affectations, fonctions et pouvoirs conférés par le Sénat;
- e) la limitation du droit de parole ou de vote;
- f) l'invitation ou l'ordre de présenter des excuses;
- g) le blâme, la semonce ou la réprimande;
- h) la suspension.

En revanche, le Code des députés ne précise pas les types de sanctions que peut recommander le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Seul le paragraphe 28(6) prévoit que « [s]'il conclut que le député n'a pas respecté une obligation aux termes du présent code et qu'aucune des circonstances énoncées au paragraphe (5) ne s'applique [infraction sans gravité], ou s'il est d'avis qu'une demande d'enquête est frivole ou vexatoire ou n'a pas été présentée de bonne foi, le commissaire l'indique dans son rapport et peut recommander l'application des sanctions appropriées ». Quant aux rapports produits par le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique en vertu du Code des députés, ils sont directement présentés à la Chambre par l'entremise du Président (article 28).

2. Équité procédurale : mesures disciplinaires à l'encontre de non-parlementaires

Par le passé, le Parlement a toujours revendiqué le pouvoir de réprimander, d'emprisonner ou de soumettre à des amendes les témoins qui font fi de leur obligation de témoigner et de communiquer des documents ou qui se sont rendus coupables d'autres formes d'outrage. Toutefois, ces pouvoirs n'ont pas été utilisés à l'encontre de non-membres depuis un certain temps et ils sont peut-être tombés en désuétude.

(i) Faits nouveaux à l'étranger

Des réformes ont été proposées, notamment au sujet de la question de savoir si le Parlement devrait avoir la compétence exclusive de punir les outrages commis par des non-membres. Le comité mixte du Royaume-Uni (1999) était ouvert à l'idée de confier aux tribunaux la compétence à

Le code des conflits d'intérêts prévoit explicitement la procédure que le comité doit rigoureusement suivre dans le traitement du rapport d'enquête du conseiller sénatorial en éthique.

l'égard des outrages, le Parlement conservant une compétence résiduelle. Il a soutenu que cette solution conviendrait, notamment pour les actes d'outrage qui constituent également des infractions pénales²¹⁰. Les actes non criminels qui pourraient donner lieu à des poursuites en justice et seraient passibles d'amendes ou d'une peine d'emprisonnement comprennent le fait de s'abstenir délibérément de comparaître devant un comité parlementaire lorsqu'on est convoqué pour répondre à des questions ou produire des documents et le fait de modifier, de faire disparaître ou de détruire délibérément des documents exigés par le Parlement²¹¹.

Le comité mixte du Royaume-Uni (2013), par contre, s'est opposé à la criminalisation de l'outrage. Sa principale objection, notamment à une loi qui ferait de l'outrage au Parlement une infraction criminelle, est que cela permettrait un examen judiciaire qui s'ingérerait davantage dans les processus du Parlement. Il signalait par exemple que, si une personne était inculpée d'outrage, le tribunal devrait probablement vérifier si l'infraction a été commise et, poussant plus loin encore, il devrait peut-être évaluer les procédures par lesquelles le Parlement a tenté d'exiger le témoignage : un avis suffisant a-t-il été donné? le témoin a-t-il été interrogé correctement? les questions ont-elles été éprouvantes? Ce type de contrôle judiciaire entraînerait probablement une érosion importante du privilège de connaissance exclusive ou du contrôle sur les affaires internes²¹².

Le comité mixte du Royaume-Uni (2013) a également proposé des réformes pour les cas où des témoins doivent répondre à des poursuites pour outrage. Il a appuyé l'approche des parlements de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie : des résolutions et des articles du règlement dans chaque parlement établissent ce qui peut constituer un outrage ainsi que les droits qui assurent l'équité procédurale aux témoins. Le comité a fait figurer dans les annexes de son rapport un projet de résolution et un projet d'article de règlement qui exposent en détail les procédures qu'il juge convenir à l'égard des outrages au Parlement. Le projet de résolution définit ce qui peut constituer un outrage :

- perturber les délibérations du Parlement ou inciter autrui à le faire;
- refuser de produire des documents ou de témoigner devant un comité lorsqu'on en reçoit l'ordre;
- induire en erreur la Chambre ou un comité;
- faire obstruction à un membre ou au personnel d'un membre dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires ou les intimider;
- faire obstruction à un témoin ou l'intimider ou pénaliser un témoin parce qu'il a témoigné au cours de travaux parlementaires;
- influencer de façon inadmissible un membre, son personnel ou un témoin ou tenter de le faire;
- essayer d'intenter des poursuites à l'égard de travaux du Parlement²¹³.

²¹⁰ Comité mixte du Royaume-Uni (1999), *supra*, par. 304-314.

²¹¹ Comité mixte du Royaume-Uni (1999), *supra*, par. 310.

²¹² Comité mixte du Royaume-Uni (2013), *supra*, par. 65-70.

²¹³ Comité mixte du Royaume-Uni (2013), *supra*, annexe 2.

Le projet d'article de règlement établit les éléments d'équité procédurale dans une enquête sur outrage. Ils comprennent ce qui suit :

- un énoncé clair des allégations d'outrage à l'encontre du témoin;
- la possibilité de répondre pleinement à ces allégations;
- la possibilité de répondre aux allégations qui risquent d'entacher la réputation du témoin;
- la possibilité de faire examiner la question en privé;
- l'accès à l'information;
- l'intervention d'un avocat pour un témoin;
- des mécanismes pour gérer les préjugés possibles chez les membres d'un comité qui fait enquête sur des allégations d'outrage²¹⁴.

Ce que montrent les exemples du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ainsi que les écrits d'universitaires, c'est qu'il y a un soutien considérable pour l'équité procédurale à l'égard des témoins dans les délibérations parlementaires. L'idée repose non seulement sur les notions fondamentales de ce qui est juste et équitable, mais aussi sur les exigences possibles de notre structure constitutionnelle et juridique fondée sur la primauté du droit et la *Charte*.

(ii) **Faits nouveaux au Canada : effet de la *Charte***

Des réformes sur le plan de l'équité procédurale pour les témoins²¹⁵, plus particulièrement lorsque le Parlement prétend utiliser ses pouvoirs pénaux pour les outrages allégués qui lui sont faits, ont été réclamées de différents côtés. Un observateur a dit que des droits à l'équité procédurale comme ceux qui sont prévus aux termes des principes du droit administratif pourraient convenir²¹⁶. Il a ajouté qu'un certain nombre de principes pouvaient venir de sources juridiques diverses pour appuyer de meilleurs droits procéduraux. Dans l'arrêt *Wells c. Terre-Neuve*²¹⁷, la Cour suprême du Canada a statué que même si les corps législatifs ne sont pas soumis à l'obligation d'équité procédurale, les membres du gouvernement qui utilisent illégalement leur pouvoir contre des personnes sur lesquelles ils possèdent un pouvoir peuvent avoir à répondre personnellement d'accusations d'abus de pouvoir. On peut trouver un autre texte pour appuyer cette proposition, l'arrêt marquant *Roncarelli c. Duplessis*, dans lequel la cour statue que les personnes qui agissent arbitrairement et en dehors du champ de leurs fonctions vont à l'encontre de la primauté du droit²¹⁸. Ce que ces affaires ont en commun, c'est qu'elles sont fondées sur le principe de la primauté du droit.

²¹⁴ *Ibid.*, annexe 3.

²¹⁵ Voir par exemple Rob Walsh, « L'équité au sein des comités », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 31, n° 2, 2008, p. 24 à 27, qui aborde la décision rendue par la Chambre des communes, le 8 avril 2008, de reconnaître Barbara George, sous-commissaire aux Ressources humaines de la Gendarmerie royale du Canada, coupable d'avoir fait des déclarations trompeuses ou fausses dans un témoignage précédent devant le Comité permanent des comptes publics.

²¹⁶ Peter Doody, « Should Persons Affected by Parliamentary Committees be Treated Fairly? », *Journal of Parliamentary & Political Law*, vol. 4, 2011, p. 263 à 274.

²¹⁷ *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199.

²¹⁸ *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121.

Il est hors sujet de se demander si ces principes peuvent persuader ou non un tribunal que certains droits propres à assurer l'équité procédurale doivent être accordés aux témoins qui comparaissent devant des comités. Ils peuvent servir comme une autre base juridique faisant autorité et une justification pour que le Parlement établisse ses propres procédures pour protéger les témoins. Comme les deux jugements sont fondés sur le principe de la primauté du droit, ils seraient conformes aux interprétations contemporaines du privilège parlementaire qui font partie du droit général et doivent être appliqués d'une façon conforme à la primauté du droit et à la protection des droits individuels.

En fait, les pouvoirs du Parlement à l'égard de l'outrage sont restés largement statiques depuis la Confédération, même si le contexte dans lequel les pouvoirs relatifs au privilège et à l'outrage a changé de façon radicale depuis lors²¹⁹. Le Parlement travaille maintenant au vu de tous et on attend de lui qu'il soit transparent et rende des comptes au public. Comme des commentateurs l'ont fait valoir : « Les pouvoirs de coercition du Parlement sont apparus bien avant que les droits de la personne ne soient consacrés par la Constitution, dans la Charte. » Ils citent l'arrêt *Vaid* de la Cour suprême comme preuve « qu'on ne peut tenir pour acquises les hypothèses reçues au sujet des pouvoirs et des privilèges du Parlement²²⁰ ». Comme ils le font remarquer, « il faut revoir ces pouvoirs de coercition et les mettre à l'abri de toute contestation. Plus particulièrement, le pouvoir d'incarcération, lorsqu'il est exercé à des fins punitives, est vulnérable aux contestations fondées sur la *Charte*²²¹ » [c'est nous qui soulignons]. Il vaudrait la peine que le Parlement réfléchisse à la meilleure manière d'exercer ses pouvoirs punitifs et disciplinaires dans le respect de la *Charte* et des attentes en matière d'équité procédurale.

Un peu dans le même ordre d'idées, d'autres commentateurs font remarquer : « Étant donné que le privilège est une notion qui s'est développée au fil des siècles comme un bouclier permettant de se protéger de l'ingérence de la Couronne, l'utilisation moderne du privilège comme une épée contre les droits individuels risque d'alimenter le cynisme de la population et de nuire à la réputation du Parlement²²². » Les auteurs citent même deux exemples de cas où les principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle étaient incompatibles avec l'exercice du privilège parlementaire.

Le premier exemple est celui d'une résolution que l'Assemblée nationale du Québec a adoptée en 2000 pour dénoncer les propos d'un non-membre (à l'époque, il était candidat du Parti québécois pour une élection complémentaire), Yves Michaud, au sujet d'une communauté ethnique au cours d'une interview radiophonique²²³. Comme il n'était pas député, M. Michaud n'avait aucun droit, aucun recours pour contester la motion de censure, ni à l'Assemblée nationale, ni à l'extérieur. Autre exemple : la chroniqueuse Jan Wong a provoqué un débat public et une controverse en publiant un article intitulé « Get under the desk » dans le *Globe and Mail* le 16 septembre 2006. Dans cet article,

²¹⁹ Charles Robert et Blair Armitage, « Parjure, outrage et privilège : les pouvoirs de coercition des comités parlementaires », *supra*, p. 33.

²²⁰ *Ibid.*, p. 34.

²²¹ *Ibid.*

²²² Charles Robert et Vince MacNeil, « Shield or Sword? Parliamentary Privilege, Charter Rights and the Rule of Law », *supra*, p. 22.

²²³ *Ibid.*, p. 23. Voir Québec, Assemblée nationale, *Procès-verbal*, 14 décembre 2000, n° 153.

elle établissait un lien entre les tueries de l'École polytechnique, de l'Université Concordia et du Collège Dawson (tous à Montréal) et les luttes linguistiques au Québec²²⁴. Quelques jours plus tard, le 20 septembre 2006, la Chambre des communes a adopté à l'unanimité une motion demandant des excuses pour la publication de cet article²²⁵. Comme certains le font remarquer, « les parlementaires en question semblent avoir agi en ayant l'assurance que leurs privilèges l'emportent sur les droits individuels²²⁶ ». Ils signalent que « dans les deux cas, les condamnations ont été faites de façon improvisée, sans avis, débat ni étude sérieuse, sans assurer l'équité procédurale ni offrir aux personnes en cause la possibilité de répondre aux allégations. En outre, une fois ces déclarations faites, les médias avaient toute liberté de rappeler ces condamnations en toute impunité²²⁷ ».

Après la *Charte* et après l'arrêt *Vaid*, comment le Parlement veille-t-il à ce que les privilèges « soient justes et raisonnables dans un contexte moderne en conciliant les impératifs institutionnels d'une entité parlementaire et la nécessité de nuire le moins possible aux droits et libertés de la personne²²⁸? »

3. Observations du sous-comité sur l'adaptation aux normes contemporaines des pouvoirs disciplinaires du Sénat et de la Chambre des communes

Le droit du Parlement de réglementer ses affaires internes comprend le pouvoir de faire exécuter ses ordres et de sanctionner les actes nuisant à la conduite des affaires parlementaires. Ce pouvoir découle de l'assimilation du premier Parlement anglais à une cour de justice.

Il n'existe pas de définition précise des types d'offenses pouvant constituer une atteinte au privilège ou un outrage qui pourraient inciter le Parlement à porter des accusations et à imposer des sanctions. Une telle absence de précision était acceptée auparavant, à l'ère des droits et de la primauté du droit, mais cela devient de plus en plus problématique. De plus, comme les privilèges du Parlement du Canada sont associés à ceux de Westminster, les sanctions possibles se limitent à la réprimande, à l'admonestation ou à l'emprisonnement. Aucune amende ne peut être imposée même si le comité mixte britannique de 1999 a recommandé que « la Chambre des communes ait le pouvoir d'imposer des amendes à ses députés et que le pouvoir de la Chambre des lords d'imposer des amendes soit confirmé », tandis qu'il a jugé que le pouvoir d'emprisonner les parlementaires n'était plus nécessaire ni approprié. Il a aussi recommandé que le pouvoir de suspendre ses

²²⁴ Jan Wong, « Get under the desk », *The Globe and Mail*, 16 septembre 2006. Le paragraphe incriminé était le suivant : « Ce dont bien des gens de l'extérieur ne sont pas conscients, c'est à quel point a été aliénante la lutte linguistique dans ce qui était autrefois une ville cosmopolite. Elle a non seulement perturbé des anglophones établis là-bas depuis longtemps, mais aussi touché les immigrants. Assurément, dans les trois cas, les tueries sont le fait de déséquilibrés mentaux. Mais il est également vrai que, dans les trois cas, l'auteur des tueries n'était pas un francophone « pure laine ». Ailleurs, on répugne à parler de « pureté » raciale. Pas au Québec. »

²²⁵ Chambre des communes, *Journaux*, 1^{re} session, 39^e législature, 20 septembre 2006, p. 403.

²²⁶ Charles Robert et Vince MacNeil, « Shield or Sword? Parliamentary Privilege, *Charter* Rights and the Rule of Law », *supra*, p. 23.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*, p. 37.

membres soit précisé par la Chambre des lords, comme il l'a déjà été à la Chambre des communes britannique²²⁹.

Il s'agit de savoir si les pouvoirs de coercition du Parlement devraient être revus pour mieux respecter les normes de la justice naturelle et de l'équité procédurale qui caractérisent un système juridique fondé sur les droits, et de savoir comment procéder. Les considérations peuvent varier selon que les pouvoirs de prendre des mesures disciplinaires sont appliqués à des collègues parlementaires ou à des tiers.

1. Le privilège de pouvoir prendre des mesures disciplinaires est-il nécessaire à la protection des parlementaires dans l'exécution de leurs fonctions législatives et délibératives et de la tâche du Parlement de demander des comptes au gouvernement relativement à la conduite des affaires du pays?

En règle générale, les pouvoirs de prendre des mesures disciplinaires sont exercés contre des parlementaires et des non-parlementaires dans les cas d'outrage au Parlement ou d'entrave au déroulement des travaux parlementaires. Il est essentiel que le Parlement ait le pouvoir de sanctionner les outrages pour bien s'acquitter de ses responsabilités. Son pouvoir de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des députés n'est généralement pas contesté et se manifeste de bien des façons.

2. Le contexte contemporain offre-t-il des limites raisonnables dans la portée et l'exercice du privilège?

Les parlementaires et les témoins devant les comités qui sont accusés d'outrage ou d'atteinte au privilège peuvent en subir les conséquences du point de vue de leur réputation, de leur chance d'obtenir un emploi, etc. Ailleurs, on a envisagé des moyens pour s'assurer que les procédures prises par le Parlement contre des particuliers se fondent sur une certaine compréhension de l'équité procédurale.

Le sous-comité convient qu'il importe d'examiner les limites du privilège parlementaire et la nécessité de protéger les droits fondamentaux d'une personne en tenant compte de ce qu'il faut faire pour assurer une gouvernance efficace et préserver la confiance du public²³⁰.

3. Comment le privilège peut-il être exercé dans le respect des valeurs et des principes exprimés dans la Charte canadienne des droits et libertés?

En ce qui concerne les parlementaires

Le sous-comité du privilège souhaite réitérer les réformes recommandées par le comité mixte du Royaume-Uni (1999), qui consistaient à offrir divers droits procéduraux aux parlementaires accusés d'outrage ou visés par un processus disciplinaire. Le comité britannique a proposé d'y inclure, à tout le moins :

²²⁹ Comité mixte du Royaume-Uni (1999), *supra*, par. 279 [traduction].

²³⁰ Roger Macknay, « Oversight as it intersects with Parliament », *Australasian Parliamentary Review*, vol. 28, n° 2, printemps 2013, p. 56-70, p. 69.

- un énoncé précis des allégations à l'endroit du parlementaire;
- la possibilité d'obtenir des conseils juridiques;
- la possibilité d'être entendu en personne;
- le droit de citer des témoins à comparaître et d'interroger des témoins;
- la possibilité d'assister à toute réunion où des témoignages sont présentés et de recevoir la transcription de ces témoignages.

Le sous-comité du privilège estime lui aussi que ces droits procéduraux devraient être conférés aux parlementaires accusés d'outrage ou visés par un processus disciplinaire interne. De fait, ces droits procéduraux sont en grande partie inclus dans le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* et son pendant, le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*. Toutefois, l'application de ces deux codes est quelque peu limitée. On pourrait envisager des mécanismes visant à s'assurer que les enquêtes sur des accusations graves d'outrage ou d'atteinte au privilège comportent des garanties procédurales adéquates.

En ce qui concerne les non-parlementaires

Comme on l'a mentionné ci-dessus, le comité mixte britannique de 2013 a appuyé ce qui se fait en Nouvelle-Zélande et en Australie, où les résolutions et les règlements de chaque parlement énoncent ce qui constitue un outrage, ainsi que les droits à l'équité procédurale pour les témoins. Le sous-comité du privilège considère que cette approche devrait peut-être être adoptée au Canada.

Dans les annexes de son rapport, le comité mixte britannique de 2013 présente une ébauche de résolution et de règlement qui détaillent les procédures jugées appropriées pour s'occuper des outrages au Parlement. L'ébauche de résolution définit ce qui pourrait constituer un outrage, notamment :

- perturber les délibérations du Parlement ou inciter d'autres personnes à le faire;
- refuser de produire des documents ou de témoigner devant un comité lorsqu'on est ordonné de le faire;
- tromper la Chambre ou un comité;
- faire de l'obstruction ou de l'intimidation auprès d'un parlementaire ou de son personnel dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires;
- faire de l'obstruction ou de l'intimidation auprès d'un témoin ou pénaliser un témoin pour avoir témoigné dans les délibérations du Parlement;
- influencer indûment ou tenter d'influencer indûment un parlementaire, ou son personnel, ou un témoin;
- tenter d'intenter des poursuites judiciaires au sujet des délibérations du Parlement²³¹.

L'ébauche de règlement énonce les éléments d'équité procédurale de toute enquête pour outrage, notamment :

- une description claire des allégations d'outrage à l'endroit du témoin;
- la possibilité de répondre pleinement à ces allégations;

²³¹ Comité mixte du Royaume-Uni (2013), *supra*, annexe 2 [traduction].

- la possibilité de répondre aux allégations qui pourraient entacher la réputation d'un témoin;
- la possibilité de décider que l'affaire soit traitée en privé;
- l'accès à l'information;
- l'intervention d'un avocat pour un témoin;
- les mécanismes pour composer avec les préjugés possibles des membres d'un comité qui enquête sur les allégations d'outrage²³².

S'il est vrai, dans certaines circonstances, qu'il peut être ni pratique, ni approprié, d'appliquer pleinement les principes de la justice naturelle dans le contexte des travaux des comités parlementaires²³³ et qu'il peut être nécessaire de préserver certains éléments de la discrétion quant aux protections que les comités peuvent assurer aux témoins, il faut présumer que le principe de l'équité en matière de procédure s'applique en raison de son importance et qu'on ne peut y déroger seulement lorsque cela est strictement nécessaire au bon fonctionnement du Parlement. Le sous-comité convient que cette interprétation repose sur une bonne compréhension de la source et du but du pouvoir et du privilège parlementaire²³⁴.

Selon le sous-comité du privilège, l'idée de définir des droits à l'équité procédurale pour les témoins à des délibérations parlementaires fait pratiquement l'unanimité. Cette idée repose non seulement sur les notions fondamentales de ce qui est juste et équitable, mais aussi sur ce qu'exige une structure constitutionnelle et juridique comme la nôtre, qui repose sur la primauté du droit et la *Charte*.

4. Comment peut-on concilier la portée et l'exercice du privilège avec les normes de transparence et de reddition de comptes essentielles à la réputation du Parlement auprès du public?

Dans un contexte où existent la *Charte* et l'arrêt *Vaid*, le Parlement doit s'assurer, de l'avis du sous-comité, que les privilèges « sont justes et raisonnables dans un contexte moderne, et qu'il y a un équilibre entre les impératifs institutionnels d'un organe parlementaire et la nécessité de porter le moins possible atteinte aux droits et libertés individuels²³⁵ ».

E. Immunité d'arrestation dans les affaires civiles et privilèges individuels connexes

Enfin, les parlementaires canadiens sont protégés à titre individuel et exemptés de ce qui suit :

- arrestation dans des affaires civiles²³⁶,

²³² *Ibid.*, annexe 3 [traduction].

²³³ Roger Macknay, *supra*, p. 69.

²³⁴ *Ibid.*, p. 69-70.

²³⁵ Charles Robert et Vince MacNeil, « Shield or Sword? Parliamentary Privilege, *Charter* Rights and the Rule of Law », *supra*, p. 37 [traduction].

²³⁶ *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*, donne à penser que cela vaut pour les processus provinciaux et ceux qui concernent une infraction créée par la loi. Néanmoins, il n'y a pas immunité d'arrestation dans le cas d'actes accomplis comme simple citoyen, comme des contraventions au code de la route, des enquêtes aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou encore des poursuites pénales. Maingot dit que les députés peuvent être arrêtés pour des délits prévus par la loi : p. 162.

- convocation en justice comme témoin;
- devoir de juré;
- obstruction, ingérence, intimidation et brutalité.

Certains des éléments de ces privilèges doivent être adaptés au contexte contemporain.

1. L'immunité d'arrestation dans des affaires civiles

Cette immunité préserve les intérêts du Parlement en affirmant le droit prioritaire de ce dernier de bénéficier de la présence et des services de ses députés, qui ne sauraient être contraints ou intimidés par des arrestations liées à des affaires civiles. Cette immunité ne s'applique pas aux affaires criminelles ni ne protège les députés contre toute poursuite pour comportements ou actes qu'ils auraient commis à titre de citoyens ordinaires. Aussi, la jurisprudence récente confirme qu'aucun privilège n'empêche les parlementaires d'être nommés dans une poursuite civile²³⁷. En règle générale, le privilège entre en vigueur 40 jours avant le début d'une session et expire 40 jours après la session, et 40 jours après la dissolution du Parlement²³⁸. Cette période de 40 jours a été fixée à une époque antérieure, lorsque les voyages au Canada étaient longs et pénibles.

Cette immunité s'étend également aux personnes suivantes, lorsqu'elles assistent ou sont tenues d'assister à des délibérations parlementaires :

- cadres parlementaires supérieurs et fonctionnaires;
- témoins;
- pétitionnaires qui présentent des projets de loi d'intérêt privé ou autre chose;
- avocats;
- agents parlementaires²³⁹.

Il pourrait valoir la peine que le comité réfléchisse à la meilleure manière d'adapter au XXI^e siècle les privilèges liés à l'immunité d'arrestation dans les affaires civiles et de comparution en justice.

a. Faits nouveaux à l'étranger

En 1999, le comité mixte britannique a conclu dans son rapport que cette immunité avait perdu beaucoup de son importance en 1870 lorsque, à quelques exceptions près, on a aboli les peines d'emprisonnement pour non-remboursement de dettes. Selon le comité, « son maintien se justifie par le principe que le Parlement jouit d'un droit prioritaire de bénéficier des services de ses députés,

²³⁷ *Arthur c. Gillet*, 2007 QCCA 470 at para 9 : « La première question à laquelle il nous faut répondre est de savoir si l'appelant a démontré l'existence du privilège dont il se réclame pour exiger le report du procès civil que lui a intenté l'intimé. La réponse doit être négative parce que, si ce privilège a jadis bénéficié aux membres du Parlement de Westminster, il est aboli depuis le 24 juin 1770 par le *Parliamentary Privilege Act*. En effet, non seulement cette législation affirme-t-elle que les membres de deux chambres peuvent être recherchés par action civile, mais il y est aussi précisé que « aucune poursuite ou toute autre procédure intentée ne saurait être invalidée, suspendue ou reportée en raison ou sous prétexte d'un privilège parlementaire [traduction] » ».

²³⁸ Maingot, *supra*, p. 155. Certaines administrations ont ramené cette période de 40 à 5 jours.

²³⁹ Voir *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*, p. 105; Maingot, *supra*, p. 160.

même au détriment des droits civils d'autrui²⁴⁰ ». En fait, selon les deux comités mixtes sur le privilège au Royaume-Uni – celui de 1967 et celui de 1999 – il est « injustifié de faire obstruction aux revendications des particuliers au moyen de l'immunité d'arrestation des députés, et ce privilège est donc jugé anormal et peu utile²⁴¹ ». Le comité de 1999 a convenu, tout comme son homologue de 1967 – et, plus tard, celui de 2013 –, que le privilège devrait être aboli par une loi (même si cela ne s'est pas produit).

b. Observations du sous-comité sur l'adaptation aux normes contemporaines de l'immunité d'arrestation dans des affaires civiles

1. Le privilège de l'immunité d'arrestation dans les affaires civiles est-il nécessaire à la protection des parlementaires dans l'exécution de leurs fonctions législatives et délibératives et de la tâche du Parlement de demander des comptes au gouvernement relativement à la conduite des affaires du pays (interprétation du par. 41 de l'arrêt Vaid)?

Le comité mixte britannique (1999) a conclu dans son rapport que cette immunité avait perdu de l'importance en 1870 lorsque, à quelques exceptions près, on a aboli les peines d'emprisonnement pour non-remboursement de dettes. Selon le comité, « son maintien se justifie par le principe que le Parlement jouit d'un droit prioritaire de bénéficier des services de ses députés, même au détriment des droits civils d'autrui²⁴² ». En fait, selon les deux comités mixtes sur le privilège au Royaume-Uni – celui de 1967 et celui de 1999 – il est « injustifié de faire obstruction aux revendications des particuliers au moyen de l'immunité d'arrestation des députés, et ce privilège est donc jugé anormal et peu utile²⁴³ ». Le comité de 1999 a convenu, tout comme son homologue de 1967 – et, plus tard, celui de 2013 –, que le privilège devrait être aboli par une loi (même si cela ne s'est pas produit). Il serait peut-être temps d'y penser au Canada.

2. Le contexte contemporain offre-t-il des limites raisonnables dans la portée et l'exercice du privilège?

L'immunité d'arrestation dans les affaires civiles est déjà limitée à plusieurs égards : elle ne s'applique pas aux affaires criminelles ou quasi criminelles, ni aux actes qui touchent les députés, mais qui ne sont pas directement liés à l'exercice de leurs fonctions (par exemple, être sommé de comparaître pour une infraction au Code de la route ou voir sa déclaration de revenus faire l'objet d'une enquête)²⁴⁴.

Si ce privilège n'est pas aboli, on pourrait songer à limiter un aspect, dans le contexte contemporain : la durée de période d'application avant et après la session, tout comme on pourrait le faire pour le privilège d'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin devant un tribunal.

²⁴⁰ Comité mixte du Royaume-Uni de 1999, par. 327 [traduction].

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, (2^e éd), *supra*.

3. Comment le privilège peut-il être exercé dans le respect des valeurs et des principes exprimés dans la Charte canadienne des droits et libertés?

De façon plus générale, bien qu'il ne soit pas directement lié à la *Charte*, le privilège devrait être exercé de façon à ne pas entraver l'administration de la justice dans des poursuites civiles.

4. Comment peut-on concilier la portée et l'exercice du privilège avec les normes de transparence et de reddition de comptes essentielles à la réputation du Parlement auprès du public?

Bien que la justification de ce privilège – s'assurer que les parlementaires sont en mesure d'assumer leurs fonctions parlementaires – demeure valide, le besoin d'exercer ce privilège est tellement limité qu'il est pratiquement inexistant. Le privilège peut être aboli, comme il a été recommandé au Royaume-Uni. Autrement, il est possible d'en limiter la portée en en réduisant la durée de la période d'application avant et après la session du Parlement, puisque, dans le contexte contemporain, la période de 40 jours n'a plus de sens.

2. L'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin devant un tribunal

Ce privilège a une longue histoire riche en rebondissements. Il repose sur la même justification que l'immunité d'arrestation dans les affaires civiles : les parlementaires ne doivent pas être empêchés de remplir leurs fonctions parlementaires. Cette exemption vise tous les parlementaires et certains officiels relativement à l'obligation de se conformer à une citation à comparaître comme témoin devant un tribunal, qu'il soit civil, pénal ou militaire. L'immunité est comprise comme couvrant la session parlementaire et la période de 40 jours qui la précède ou la suit. Le privilège est également compris comme interdisant la signification de documents de procédure dans l'enceinte parlementaire.

a. Faits nouveaux à l'étranger

Dans son rapport, le comité mixte britannique de 1999 expliquait que « les citations vexatoires à comparaître sont un problème qui assaille toutes les personnalités publiques » et que « les députés en souffrent peut-être plus que d'autres²⁴⁵ ». Toujours selon le comité mixte, « bien que le degré de protection soit justifié », il n'est pas juste en principe que seuls les parlementaires (et pas quiconque fait l'objet d'une poursuite vexatoire) peuvent juger d'eux-mêmes si une citation est vexatoire²⁴⁶. Il recommandait « que l'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin soit abolie, mais qu'une citation à comparaître ne devrait pas être émise contre un député sans l'autorisation d'un maître ou d'un juge de district (ou l'équivalent) » afin d'éviter les citations vexatoires. Aussi, le comité a recommandé que le pouvoir judiciaire soit informé de la « nécessité de faire preuve de souplesse lorsqu'un parlementaire comparaît en cour comme témoin²⁴⁷ ».

Le comité mixte britannique de 2013 a adopté une position différente et a recommandé que l'exemption soit maintenue :

²⁴⁵ Comité mixte du Royaume-Uni (1999), *supra*, par. 333 [traduction].

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ *Ibid.*

Nous ne recommandons aucun changement au droit des députés de ne pas répondre à une citation à comparaître comme témoin devant un tribunal. Rien ne porte à croire que l'application de ce privilège a causé du tort et, compte tenu de la fréquence des litiges vexatoires, il est raisonnablement prévisible que son élimination pourrait nuire au devoir principal des députés d'être présents au Parlement²⁴⁸.

b. Faits nouveaux au Canada

Une orientation en la matière provenant du gouvernement serait fort utile, car les tribunaux de différentes provinces ont donné de ce privilège des interprétations contradictoires, imposant des périodes d'immunité différentes selon les administrations pour les parlementaires fédéraux. Par exemple, dans l'arrêt *Telezone Inc. c. Canada (Procureur général)*, la Cour d'appel de l'Ontario a statué que la période d'immunité de comparution comme témoin pour les députés fédéraux s'étendait de 40 jours avant les sessions législatives à 40 jours après²⁴⁹. La Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard est arrivée à la même conclusion²⁵⁰. Toutefois, dans l'arrêt *Nation et bande indienne de Samson c. Canada*, la Cour fédérale a statué que l'immunité allait de 14 jours avant les sessions législatives à 14 jours après pour les affaires dont elle est saisie, estimant que la règle de 40 jours est dépassée, étant donné les progrès accomplis dans le domaine des communications et des transports²⁵¹. La Colombie-Britannique est allée encore plus loin, disant dans l'arrêt *Ainsworth Lumber Co. c. Canada (Procureur général)* que le privilège d'immunité de témoignage pour les parlementaires fédéraux ne s'applique que lorsque la Chambre siège²⁵².

De plus, un certain nombre de provinces canadiennes ont des périodes beaucoup plus courtes pour leurs propres législateurs, assurant aux membres de leurs assemblées législatives une immunité d'arrestation dans les affaires civiles et de comparution en justice qui va de deux jours avant et après une session (au Québec) à 15 jours (Nouvelle-Écosse) ou 20 jours (Ontario, Colombie-Britannique) dans d'autres provinces²⁵³.

c. Observations du sous-comité sur l'adaptation aux normes contemporaines de l'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin devant un tribunal

Les sessions étant longues et les périodes d'ajournement prolongées au cours de l'année, ce privilège devrait être actualisé. Il serait bon, par exemple, de réduire (ou d'éliminer) la période de 40 jours, qui devrait s'appliquer aux ajournements plutôt qu'aux sessions.

1. Le privilège de l'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin devant un tribunal est-il nécessaire à la protection des parlementaires dans l'exécution de leurs fonctions législatives et délibératives et de la tâche du Parlement de demander des comptes

²⁴⁸ Comité mixte britannique de 2013, *supra*, par. 265 [traduction].

²⁴⁹ *Telezone Inc. v. Canada (Procureur général)*, 69 OR (3^e) 161, 2004 CanLII 36102 (ON CA). Le juge des requêtes avait dit que la période était de 14 jours avant ou après une session!

²⁵⁰ *R. c. Brown*, 2001 PESCTD 6.

²⁵¹ *Nation et bande indienne de Samson c. Canada* (C.F.), 2003 CF 975.

²⁵² *Ainsworth Lumber Co. c. Canada (Procureur général)*, 2003 BCCA 239 (CanLII).

²⁵³ Voir plus haut l'exposé sur le privilège dans les provinces. Voir également Charles Robert et Vince MacNeil, « Shield or Sword? Parliamentary Privilege, Charter Rights and the Rule of Law », *supra*.

au gouvernement relativement à la conduite des affaires du pays (interprétation du par. 41 de l'arrêt Vaid)?

L'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin devant un tribunal dans une affaire civile vise à permettre aux parlementaires d'assister aux séances du Parlement et d'y remplir leurs fonctions. Elle conserve donc son caractère de nécessité.

Le sous-comité est d'avis que le privilège devrait être maintenu, mais que la règle des 40 jours être limitée.

2. Le contexte contemporain offre-t-il des limites raisonnables dans la portée et l'exercice du privilège?

Étant donné que les sessions sont longues, entrecoupées de longues périodes d'ajournement pendant l'année, ce privilège est mûr pour une modernisation. On pourrait notamment réduire la règle des 40 jours, qui pourrait s'appliquer aux ajournements plutôt qu'aux sessions.

De même, ce privilège ne doit pas servir à entraver le cours de la justice et il arrive qu'on y renonce, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une poursuite pénale²⁵⁴. Il pourrait être intéressant de développer des contrôles internes pour s'assurer qu'il n'y a pas d'exagération dans l'application du privilège et que rien n'entrave le cours de la justice.

La signification des documents de procédure devrait également être remaniée. Il est difficile de comprendre comment de nos jours la signification de documents de procédure, du moins par courrier, porte atteinte aux privilèges. Il faudrait également préciser que le privilège ne s'applique pas aux cas où le parlementaire (ou l'officiel) est partie à une poursuite.

3. Comment le privilège peut-il être exercé dans le respect des valeurs et des principes exprimés dans la Charte canadienne des droits et libertés?

De façon plus générale, bien qu'il ne soit pas directement lié à la *Charte*, le privilège devrait être exercé de façon à ne pas entraver l'administration de la justice dans des poursuites civiles.

La *Charte* prévoit quelques protections pour les personnes accusées dans des poursuites criminelles. L'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin devant un tribunal ne devrait être exercée que de façon à ne pas porter atteinte aux droits et libertés des personnes accusées dans des poursuites criminelles.

4. Comment peut-on concilier la portée et l'exercice du privilège avec les normes de transparence et de reddition de comptes essentielles à la réputation du Parlement auprès du public?

La portée et l'exercice de ce privilège devraient être adaptés de façon à ne pas donner l'impression qu'il sert à éviter un processus judiciaire. Les parlementaires ne sont pas au-dessus des lois et ne devraient pas donner l'impression de l'être.

²⁵⁴ Maingot, *supra*, p. 159.

La règle des 40 jours, qui remonte à une autre époque, devrait être délaissée. Il faudrait plutôt adopter une approche fondée sur des principes pour assurer une juste administration de la justice en tenant compte des responsabilités des parlementaires et des droits des autres parties au litige.

De plus, les parlementaires peuvent choisir de ne pas exercer ce privilège, particulièrement si le tribunal ou les autres parties font preuve de flexibilité et tentent de s'organiser pour que le parlementaire puisse témoigner devant le tribunal.

3. L'exemption du devoir de juré

Tout comme l'immunité d'arrestation dans les affaires civiles, l'exemption du devoir de juré a pour objet d'affirmer le droit prioritaire du Parlement de bénéficier de la présence et des services de ses députés. On remarque ce qui suit :

Étant donné que la Chambre des communes a un droit prioritaire à bénéficier de la présence et des services de ses députés et que les tribunaux disposent d'un important bassin de personnes qu'ils peuvent appeler à agir comme jurés, il n'est pas essentiel que les députés soient obligés d'accepter de faire partie d'un jury. C'est ce que voulait la tradition au Royaume-Uni depuis bien avant la Confédération, et c'est la pratique au Canada depuis 1867. Le devoir des députés de s'acquitter de leurs fonctions de représentants élus est dans l'intérêt supérieur de la nation et est considéré comme ayant priorité sur toute obligation d'agir comme juré. Ce principe a d'ailleurs été reconnu en droit²⁵⁵.

Ce privilège touche également les agents du Parlement dont les obligations appuient les activités et les délibérations de ce dernier. On trouve une interprétation semblable dans le guide de la Chambre des représentants de l'Australie²⁵⁶. À noter que la sélection des jurés est une compétence provinciale, et la norme dans les provinces est d'exempter les législateurs du devoir de juré.

En Nouvelle-Zélande, la loi va encore plus loin et prévoit que les députés ne sauraient être jurés dans un tribunal : « Au lieu d'être exemptés du devoir de juré, les députés ne sont plus aptes à l'accomplir²⁵⁷. »

²⁵⁵ *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*. Nota : La sélection des jurés relève des provinces. Alors que la Chambre des communes revendique comme un droit l'exemption du devoir de juré, les lois provinciales sur les jurys désignent généralement les parlementaires comme faisant partie de l'une des catégories de personnes exemptées du devoir de juré. Aux termes de certaines lois provinciales, le personnel au service des députés de l'Assemblée législative et les fonctionnaires de l'Assemblée peuvent en être également exemptés. Voir, par exemple, au Nouveau-Brunswick, *Loi sur les jurés*, L.N.-B. 1980, ch. J-3.1, art. 3; au Québec, *Loi sur les jurés*, L.R.Q., ch. J-2, art. 5; en Saskatchewan, *Loi de 1998 sur le jury*, S.S. 1998, ch. J-4.2, art. 6.

²⁵⁶ Australie, *House of Representatives Practice*, 5^e éd., Parlement de l'Australie, 2012, page 748. Cette exemption est intégrée à la *Jury Exemption Act 1865*, qui prévoit qu'un député n'est pas responsable et qu'il peut être cité à agir comme juré dans un tribunal fédéral, d'État ou territorial [traduction].

²⁵⁷ David McGee (éd.), *Parliamentary Practice in New Zealand*, 3^e éd., Dunmore Publishing, Nouvelle-Zélande, 2005, p. 638, en référence à la *Juries Act 1981*.

a. Faits nouveaux à l'étranger

En 2003, avec la *Criminal Justice Act 2003*, le Parlement britannique a aboli ce privilège en Angleterre et au Pays de Galles²⁵⁸ avec l'assurance raisonnable que les parlementaires seraient excusés de leur devoir de juré lorsque celui-ci les empêcherait d'assumer leurs responsabilités législatives²⁵⁹. Toutefois, le comité mixte britannique de 2013 s'est dit mal à l'aise avec l'idée qu'un député doive demander à l'organe judiciaire du gouvernement la permission d'exercer ses fonctions parlementaires :

Néanmoins, nous considérons qu'il est inadmissible en principe qu'un député doive demander la permission à un autre organe du gouvernement pour exécuter ses fonctions parlementaires, qui pourraient notamment comprendre la participation à un vote de confiance dans un gouvernement incertain de sa majorité. Nous savons que certains députés préféreront accomplir ce qu'ils s'imaginent être leur devoir civique, si l'occasion se présente. Par conséquent, nous ne préconisons pas une exemption ou une disqualification complète pour les députés²⁶⁰.

Le comité mixte britannique de 2013 a donc recommandé que le gouvernement « présente une loi prévoyant que les parlementaires comptent parmi ceux qui peuvent être excusés du devoir de juré en Angleterre et au Pays de Galles²⁶¹ ».

La raison d'être du privilège est de s'assurer que les parlementaires peuvent être présents et exécuter leurs fonctions parlementaires. D'autres justifications peuvent également être invoquées. Premièrement, les parlementaires possèdent une connaissance spéciale sur les lois et le processus législatif, tout comme les avocats et d'autres catégories de personnes qui en sont également exemptées. Deuxièmement, la sélection des jurés est une compétence provinciale, et la norme dans les provinces est d'exempter les législateurs du devoir de juré.

b. Observations du sous-comité sur l'adaptation aux normes contemporaines de l'exemption du devoir de juré

1. Le privilège de l'exemption du devoir de juré est-il nécessaire à la protection des parlementaires dans l'exécution de leurs fonctions législatives et délibératives et de la tâche du Parlement de demander des comptes au gouvernement relativement à la conduite des affaires du pays (interprétation du par. 41 de l'arrêt Vaid)?

Oui, la raison d'être du privilège, c'est-à-dire s'assurer que les parlementaires peuvent être présents et exécuter leurs fonctions parlementaires, demeure nécessaire.

²⁵⁸ L'article 321 et l'annexe 33 de la *Criminal Justice Act 2003* (R.-U.) abrogent l'annexe 1 de la *Juries Act 1974*, qui codifie dans la loi le privilège parlementaire traditionnel d'exemption du devoir de juré.

²⁵⁹ Comité mixte du Royaume-Uni (2013), par. 252 [traduction].

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ *Ibid.*, par. 253.

2. Le contexte contemporain offre-t-il des limites raisonnables dans la portée et l'exercice du privilège?

Tout d'abord, le sous-comité est d'accord avec l'observation du comité mixte britannique de 2013, à savoir « qu'il est inadmissible en principe qu'un député doive demander la permission à un autre organe du gouvernement pour exécuter ses fonctions parlementaires, qui pourraient notamment comprendre la participation à un vote de confiance dans un gouvernement incertain de sa majorité ». Cette préoccupation est bien réelle dans le contexte contemporain, qui a récemment connu plusieurs gouvernements minoritaires.

Ensuite, au-delà de la raison d'être initiale du privilège, il existe un autre motif pour exempter les parlementaires du devoir de juré (bien que ce ne soit pas la position adoptée par le Royaume-Uni depuis) : dans un procès, les jurés déterminent les faits, tandis que le juge interprète la loi. Dans les lois provinciales, les juges, avocats, législateurs et policiers sont souvent exclus du devoir de juré puisqu'ils rédigent, interprètent et appliquent les lois. Dans un procès, ces connaissances précises peuvent interférer, ou sembler interférer, ou laisser supposer un préjugé dans la détermination des faits. Ces apparences d'interférence, qu'elles soient fondées ou non, peuvent avoir des conséquences négatives sur la longueur, le déroulement et l'issue d'un procès (par exemple en suscitant davantage de questions sur l'aptitude, les motifs d'appel possibles, etc.).

3. Comment le privilège peut-il être exercé dans le respect des valeurs et des principes exprimés dans la Charte canadienne des droits et libertés?

La capacité des parlementaires à être jurés ne devrait pas interférer avec l'administration de la justice. En permettant aux parlementaires d'être jurés dans certains cas et pas d'autres, on risque de provoquer de la confusion et des retards dans la détermination de la compétence ou de la disponibilité du parlementaire pour être juré.

4. Comment peut-on concilier la portée et l'exercice du privilège avec les normes de transparence et de reddition de comptes essentielles à la réputation du Parlement auprès du public?

Il faudrait préciser le bien-fondé du maintien de l'exemption du devoir de juré pour les parlementaires. Il faudrait peut-être aussi préciser que la sélection des jurés est une compétence provinciale, et que la norme dans les provinces est d'exempter les législateurs du devoir de juré.

4. La protection contre l'obstruction, l'ingérence, l'intimidation et la brutalité

Enfin, afin de pouvoir assumer correctement et efficacement leurs fonctions de parlementaires et de représentants élus, les députés ne doivent pas craindre d'ingérence indue ou d'intimidation. L'obstruction peut prendre diverses formes, parfois corruption ou chantage, lesquels sont de toute évidence illégaux, parfois harcèlement et brutalité. Ces deux types d'ingérence peuvent constituer une violation du privilège si leur incidence empêche le député d'assumer ses fonctions parlementaires. Comme il a été noté :

Les députés ont le droit de se livrer à leurs activités parlementaires sans être dérangés. Les voies de fait, les menaces et les insultes à l'égard d'un député sur le parquet de la Chambre ou lorsqu'il se rend à la

Chambre ou en revient, ou encore à cause de son attitude au cours des délibérations du Parlement, constituent une atteinte aux droits du Parlement. Toute forme d'intimidation [...] envers quiconque en raison de son attitude au cours des délibérations du Parlement peut être considérée comme un outrage²⁶².

Bien que les tentatives d'obstruction, de nuisance, d'ingérence, d'intimidation ou de brutalité à l'endroit des parlementaires soient considérées comme des outrages au Parlement, puisque ces questions sont étroitement liées au droit du Parlement de bénéficier des services de ses députés, elles sont souvent considérées comme des atteintes aux privilèges²⁶³.

a. Observations du sous-comité sur l'adaptation aux normes contemporaines de la protection contre l'obstruction, l'ingérence, l'intimidation et la brutalité

1. Le privilège de la protection contre l'obstruction, l'ingérence, l'intimidation et la brutalité est-il nécessaire à la protection des parlementaires dans l'exécution de leurs fonctions législatives et délibératives et de la tâche du Parlement de demander des comptes au gouvernement relativement à la conduite des affaires du pays (interprétation du par. 41 de l'arrêt Vaid)?

Il va sans dire que les parlementaires doivent être en mesure de travailler dans un climat libre de toute obstruction, ingérence et intimidation afin de servir la population efficacement. Toutefois, il faut faire la distinction entre les formes d'obstruction par des moyens physiques – comme des barrages routiers, des cordons de sécurité et des piquets de grève – et l'obstruction par des moyens non physiques, comme l'atteinte à la réputation d'un député. Les deux types peuvent soulever des questions de privilège.

2. Le contexte contemporain offre-t-il des limites raisonnables dans la portée et l'exercice du privilège?

Il appartient au président de chaque chambre du Parlement et aux chambres du Parlement de s'occuper des questions de privilège de prime abord découlant de tentatives d'obstruction et de brutalité.

Certaines formes d'obstruction physique, comme des mesures de sécurité ou des travaux de construction, peuvent être nécessaires pour le bien du Parlement. Les parlementaires devraient être compréhensifs en cas d'interférence ou de retard raisonnable. En cas de violence, toutefois, les députés peuvent invoquer une atteinte aux privilèges.

En ce qui concerne les actes non physiques qui sont considérés comme de l'obstruction, comme faire des commentaires qui peuvent entacher le nom ou la réputation d'un député ou d'un tiers, ou la transmission intentionnelle aux députés d'information fausse ou trompeuse, ou l'intimidation à l'endroit de députés ou de témoins à une réunion de comité, le sous-comité est d'avis qu'il faudrait établir une procédure et l'appliquer pour s'assurer qu'on ne porte pas atteinte à la dignité du Parlement.

²⁶² Maingot, *supra*, p. 241.

²⁶³ *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd.), *supra*.

3. Comment le privilège peut-il être exercé dans le respect des valeurs et des principes exprimés dans la Charte canadienne des droits et libertés?

Les droits d'un parlementaire de faire son travail dans un climat libre d'obstruction, d'ingérence, d'intimidation et de brutalité ne devraient pas porter indûment atteinte au droit de quiconque à la sûreté et à la sécurité de la personne.

4. Comment peut-on concilier la portée et l'exercice du privilège avec les normes de transparence et de reddition de comptes essentielles à la réputation du Parlement auprès du public?

Comme il a été souligné, il « est impossible de codifier tous les incidents qui pourraient être considérés comme des cas d'obstruction, d'ingérence, de brutalité ou d'intimidation et, par conséquent, constituer une atteinte aux privilèges de prime abord²⁶⁴ ». Toutefois, la transparence est le mot d'ordre pour toute tentative de régler ces incidents.

²⁶⁴ *Ibid.*

CONCLUSION : UN REGARD SUR L'AVENIR

Le Parlement a beaucoup évolué depuis que le privilège parlementaire est apparu pour prévenir l'ingérence du souverain dans les travaux du Parlement. L'évolution du système parlementaire a eu une incidence sur le développement du droit du privilège au Canada et à l'étranger. Le Parlement, qui était au départ une institution semi-privée, est maintenant au centre de la vie démocratique publique. On attend de lui qu'il soit transparent et accessible, qu'il rende des comptes au public et qu'il reflète les normes contemporaines de justice naturelle et d'équité procédurale. Aujourd'hui, le discours sur le privilège parlementaire gravite autour de la question suivante : comment faut-il exercer le privilège dans un régime juridique fondé sur des droits, incarné, au Canada, par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

D'autres pays du Commonwealth, soit le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont lancé des initiatives afin d'évaluer et de moderniser le privilège parlementaire. Jusqu'à maintenant, par contre, aucun corps parlementaire ou législatif au Canada n'a mené à bien une analyse complète du privilège parlementaire. Or, cet examen est d'autant plus nécessaire que la *Charte* a été inscrite dans la Constitution, ce qui distingue le Canada de tous les autres pays du Commonwealth.

Comme la Cour suprême du Canada l'a signalé dans son arrêt marquant sur le privilège parlementaire *Canada (Chambre des communes c. Vaid)*, il incombe au Parlement et non aux tribunaux de déterminer si, dans tel ou tel cas particulier, l'exercice d'un privilège est nécessaire ou convient. Même si, dans cet arrêt, la Cour suprême a proposé un cadre pour l'analyse de l'existence et de la nécessité d'un privilège revendiqué, les tribunaux inférieurs au Canada ont eu du mal à se prononcer sur les privilèges revendiqués, ce qui a donné lieu à des résultats contradictoires.

Dans les circonstances, le Parlement devrait, de façon proactive, réévaluer et réexaminer le privilège parlementaire dans le contexte canadien, afin que le Parlement puisse fonctionner de façon satisfaisante sans empiéter sur les droits des autres. Les observations du sous-comité, présentées dans la section ci-dessus, exposent son analyse des possibilités de renouvellement du privilège parlementaire au XXI^e siècle.

Au bout du compte, le Parlement pourrait décider qu'un ensemble de privilèges parlementaires modifiés doivent être codifiés dans une loi ou autrement pour tenir compte des besoins modernes du Parlement.

Les Canadiens s'attendent à ce que le Parlement ait une conduite digne de son rôle. Une interprétation canadienne et contemporaine du privilège peut aider à faciliter et à protéger le travail des parlementaires tout en aidant à faire naître une fierté à l'égard de l'institution dans tout le Canada et le Commonwealth.

BIBLIOGRAPHIE

A. Lois

1. Canadiennes – constitutionnelles et fédérales

Acte pour définir les privilèges, immunités et attributions du Sénat et de la Chambre des communes ..., L.C. 1868, ch. 23.

Chartre canadienne des droits et libertés, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, édictée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

Loi constitutionnelle de 1867 (R.-U.), 30 & 31 Victoria, ch. 3.

Loi constitutionnelle de 1982, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

Loi de 1875 sur le Parlement du Canada, 38-39 Victoria, ch. 38 (R.-U.).

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C., 1985, ch. A-1.

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C., 1985, ch. P-21.

Loi sur le Parlement du Canada, L.R.C., 1985, ch. P-1.

Loi sur les conflits d'intérêts, L.C. 2006, ch. 9, art. 2.

Loi sur les langues officielles, L.R.C., 1985, ch. 31 (4^e suppl.).

2. Canadiennes - provinciales

Alberta, *Legislative Assembly Act*, R.S.A. ch. L-9.

Colombie-Britannique, *Legislative Assembly Privilege Act*, R.S.B.C. 1996 ch. 259.

Île-du-Prince-Édouard, *Legislative Assembly Act*, ch. L-7.

Manitoba, *Loi sur l'Assemblée législative*, C.P.L.M. ch. L110.

Nouveau-Brunswick, *Loi sur l'Assemblée législative*, L.R. N.-B. 1973, ch. L-3.

Nouveau-Brunswick, *Loi sur les jurés*, L.N.-B. 1980, ch. J-3.1.

Nouvelle-Écosse, *An Act Respecting the Constitution, Powers and Privileges of the House of Assembly*, R.S.N.S. 1989 (Suppl. de 1992) ch. 1.

Ontario, *Loi sur l'Assemblée législative*, L.R.O. 1990, ch. L.10.

Québec, *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., ch. A-23.1.

Quebec, *Loi sur les jurés*, L.R.Q., c. J-2.

Saskatchewan. *The Jury Act*, 1998, S.Sask. 1998, ch. J-4.2.

Saskatchewan, *The Legislative Assembly and Executive Council Act*, 2007, S.Sask. 2007, ch. L-11.3.

Terre-Neuve-et-Labrador, *House of Assembly Act*, R.S.N.L. ch. H-10.

3. Internationales

Australie, *Parliamentary Privileges Act* 1987, Loi n° 21 de 1987, modifiée.

Nouvelle-Zélande, *Parliamentary Privilege Act* 2014, 2014 n° 58.

R.-U., *Bill of Rights 1689* (An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown), 1 William & Mary Sess 2 ch. 2.

R.-U., *Parliamentary Privilege (Defamation) Bill* [HL] 2014-15, parrainé par lord Lester of Herne Hill, présenté à la Chambre des lords le 10 juin 2014 et lu pour la deuxième fois le 27 juin 2014.

B. Jurisprudence

1. Canadienne

Ainsworth Lumber Co. c. Canada (Procureur général), 2003 BCCA 239.

Arthur c. Gillet, 2007 QCCA 470.

Canada (Chambre des communes) c. Vaid, 2005 CSC 30, [2005] 1 RCS 667.

Gagliano c. Canada (Procureur général), 2005 CF 576; appel rejeté, 2006 CAF 86.

Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général), [1996] 2 R.C.S. 876.

Hill c. Église de scientologie de Toronto, [1995] 2 R.C.S. 1130.

Michaud c. Bissonnette, 2006 QCCA 775.

Nation et bande indienne de Samson c. Canada (C.F.), 2003 CF 975.

New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative) [1993] 1 RCS 319.

Ontario c. Rothmans et al, 2014 ONSC 3382.

Pankiw c. Canada (Commission des droits de la personne) (C.F.), 2006 CF 1544, et plus particulièrement les par. 113 et 114; appel rejeté – 2007 CAF 386; demande de permission d'en appeler auprès de la Cour suprême rejetée (dossier 32501 de la CSC)

Procureur général des Territoires du Nord-Ouest c. Fédération Franco-Ténoise, 2008 NWTCA 06; permission d'en appeler à la CSC refusée.

R. c. Brown, 2001 PESCTD 6.

R. v. Rothmans Inc., 2010 NBQB 291.

Roman Corporation Limited c. Hudson's Bay Oil and Gas Co., [1971] O.R. 418; appels rejetés [1972] 1 O.R. 444 et [1973] R.C.S. 820.

Roncarelli c. Duplessis, [1959] R.C.S. 121.

Scott v. Office of the Speaker of the Legislative Assembly and Larsen, 2005 BCHRT 550 (B.C. Human Rights Tribunal).

Telezone Inc. v. Canada (Procureur général), 69 OR (3^e) 161, 2004 CanLII 36102 (ON CA).

Wells c. Terre-Neuve, [1999] 3 R.C.S. 199.

2. Internationale

A. c. The United Kingdom, [2002] ECHR 35373/97 (Cour européenne des droits de l'homme).

Attorney General and Gow v. Leigh [2011] NZSC 106.

Demicoli c. Malta (1992) 14 EHRR 47 (Cour européenne).

Pepper v. Hart, [1993] AC 593 (Chambre des lords du R.-U.).

Prebble v. Television New Zealand, [1995] 1 AC 321.

R. v. Chaytor, [2010] UKSC 52.

R. v. Graham-Campbell; Ex parte Herbert, [1935] 1 K.B. 594. (R.-U.).

R. v. Murphy, le premier jugement n'a fait l'objet d'aucun compte rendu, la référence du deuxième arrêt est (1986) 5 NSWLR 18 (Australie).

Stockdale v. Hansard (1839) 9 Ad & E 1, (1839) 112 ER 1160 (R.-U.).

C. Documents parlementaires et rapports gouvernementaux

1. Canada

Bureau du Conseil privé, *Deuxième rapport du conseiller indépendant concernant les allégations au sujet des transactions financières entre M. Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney*, TPSGC, Ottawa, 2008.

Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, *Huitième rapport*, 3^e session, 37^e législature, mars 2004.

Chambre des communes, Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés, *Procès-verbal et témoignages*, 2^e session, 34^e législature, 30 janvier 1990, fascicule n^o 20.

Chambre des communes, Comité spécial chargé de l'examen de la Loi sur le Parlement du Canada, Deuxième rapport, *Procès-verbaux et témoignage*, 2^e session, 34^e législature, 16 février 1990, fascicule n^o 7, p. 5, présenté à la Chambre des communes le 16 février 1990 (*Journaux*, p. 1233) et adopté le 7 mars 1990 (*Journaux*, p. 1301).

Chambre des communes, *Journaux*, 1^e session, 30^e législature, 12 juillet 1976, p. 1421-1423.

Chambre des communes, *Journaux*, 2^e session, 30^e législature, 29 avril 1977, p. 720-729.

Chambre des communes, *Journaux*, 2^e session, 34^e législature, 14 décembre 1989, p. 1011, *Débats*, p. 6939-6940.

Chambre des communes, *Journaux*, 3^e session, 37^e législature, 6 février 2004, p. 25.

Chambre des communes, *Journaux*, 1^e session, 39^e législature, 20 septembre 2006, p. 403.

Code régissant les conflits d'intérêts des députés, annexe 1 du Règlement de la Chambre des communes.

Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, juin 2014.

Québec, Assemblée nationale, *Procès-verbal*, 14 décembre 2000, N^o 153.

Sénat, *Débats (Hansard)*, 3^e session, 40^e législature, volume 147, N^o 77, 13 décembre 2010 (le sénateur George Baker).

Sénat, Comité permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs, sixième rapport (Rapport d'enquête de la Conseillère sénatoriale en éthique), 2^e session, 41^e législature, 25 août 2014 (adopté par le Sénat le 18 septembre 2014).

2. Internationaux

Australie, *House of Representatives Practice*, 5^e éd., Parlement d'Australie, 2012.

Chambre des communes (R.-U.), *Report from the Select Committee on Parliamentary Privilege, Together with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence Taken Before the Select Committee on Parliamentary Privilege in Session 1966-67, and Appendices*, 1^{er} décembre 1967 (réimprimé en 1971).

Comité du privilège de la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande, *Question of Privilege concerning the defamation action Attorney-General and Gow v. Leigh*, juin 2013.

Comité spécial mixte (R.-U.), « Joint Committee on Parliamentary Privilege Report Published – No Neew for New Legislation on Privilege Say Committee », 3 juillet 2013.

Comité mixte du privilège parlementaire (R.-U.), *Parliamentary Privilege – First Report – Volume 1*, 9 Avril 1999.

Comité mixte du privilège parlementaire (R.-U.), *Parliamentary Privilege: Report of Session 2013–14*, 18 juin 2013.

Comité spécial du privilège parlementaire (Australie), *Final report*, Document parlementaire N° 219/1984, 3 octobre 1984.

HM Government (R.-U.), *Parliamentary Privilege*, April 2012 (livre vert).

HM Government (R.-U.) « Government Response to the Joint Committee on Parliamentary Privilege », December 2013.

D. Documents secondaires

Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires, *Qui est responsable? : Rapport factuel*, vol. 1, Travaux publics et services gouvernementaux Canada, Ottawa, novembre 2005.

Doody, Peter, « Should Persons Affected by Parliamentary Committees be Treated Fairly? » *Journal of Parliamentary and Political Law*, vol. 4, 2011, p. 263-274.

Evans, Harry et Rosemary Laing (éd.), *Odgers' Australian Senate Practice*, 13^e éd., Parlement d'Australie, 2012.

Fox-Decent, Evan, « Le privilège parlementaire, la primauté du droit et la Charte après l'affaire Vaid » *Revue parlementaire canadienne*, vol. 30, n° 3, automne 2007, p. 27-35.

Fox-Decent, Evan, « Parliamentary Privilege and the Rule of Law », *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, vol. 20, n° 2, July 2007, p. 117-140.

Griffith, Gareth, *Parliamentary Privilege: the continuing debate*, New South Wales Parliamentary Research Service, Background Paper No 2/2014, March 2014.

Hogg, Peter J., *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd., Carswell, Toronto, , 2007.

Jack, Malcolm, éd, *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24^e éd. LexisNexis, Londres, 2011.

Joyal, Serge, « L'affaire Vaid et la protection des employés parlementaires contre la discrimination », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, n^o 4, 2005.

Langlois, Colette Mireille, « Parliamentary Privilege: A Relational Approach », *Journal of Parliamentary and Political Law*, vol. 6, March 2012, p. 129-160.

Lee, Derek, « La nécessité de codifier le privilège parlementaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, n^o 1, 2005, p. 2-3.

Lettre adressée à l'hon. Christopher Finlayson, député et président du comité des privilèges de la Nouvelle-Zélande par les sénateurs David Smith (alors président du Comité sénatorial du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement) et George Furey (alors dirigeant du groupe de travail sur le privilège parlementaire), et signée également par les sénateurs Gerald Comeau, Serge Joyal et David Braley, 29 novembre 2012.

Macknay, Roger, « Oversight as it intersects with Parliament », *Australasian Parliamentary Review*, vol. 28, n^o 2, printemps 2013, p. 56-70.

Maingot, Joseph P., *Le privilège parlementaire au Canada*, 2^e éd., publié par la Chambre des communes et les Presses universitaires McGill-Queen's, Ottawa, 1997.

Marshall, Geoffrey, « Impugning Parliamentary Impunity », [1994] *Public Law* 509.

McGhee, David, ed., *Parliamentary Practice in New Zealand*, 3^e éd., Dunmore Publishing, Nouvelle-Zélande, 2005.

Newman, Warren J., « Parliamentary Privilege, the Canadian Constitution and the Courts », *Ottawa Law Review*, vol. 39, 2007, p. 573-609.

O'Brien, Audrey et Marc Bosc, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2^e édition, Chambre des communes, Ottawa, 2009.

Palumbo, Deborah et Charles Robert « Les vidéoconférences dans le contexte parlementaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 22, n^o 1, printemps 1999, p. 18-26.

Robert, Charles, « An Opportunity Missed: The Joint Committee on Parliamentary Privilege, Graham-Campbell, and Internal Affairs », *The Table*, vol. 74, 2006, p. 7-21.

Robert, Charles, « Falling short: How a decision of the Northwest Territories Court of Appeal allowed a claim of privilege to trump statute law », *The Table*, vol. 79, 2011, p. 19-36.

Robert, Charles, « Parliamentary Privilege in the Canadian Context: An Alternative Perspective, Part I: The Constitution Act, 1867 », *The Table*, vol. 78, 2010, p. 32-47.

Robert, Charles et Blair Armitage, « Parjure, outrage et privilège : les pouvoirs de coercition des comités parlementaires », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 30, n° 4, hiver 2007, p. 29-36.

Robert, Charles et Dara Lithwick, « Renewal and Restoration: Contemporary Trends in the Evolution of Parliamentary Privilege », publication prochaine dans le volume 82, édition de 2014 de *The Table*.

Robert, Charles et David Taylor, « Then and Now: Necessity, the Charter and Parliamentary Privilege in the Provincial Legislative Assemblies of Canada », *The Table*, vol. 80, 2012, p. 17-40.

Robert, Charles et Vince MacNeil, « Shield or Sword? Parliamentary Privilege, Charter Rights and the Rule of Law », *The Table*, vol. 75, 2007, p. 17-38.

Roy, Marc-André, « Le Parlement, les tribunaux et la Charte canadienne des droits et liberté: vers un modèle de privilège parlementaire adapté au XXI^e siècle » *Les Cahiers de Droit*, vol. 55, n° 2, juin 2014, p. 489-528.

Schwoerer, Lois G., *The Declaration of Rights, 1689*, Johns Hopkins University Press, Londres, 1981.

Walsh, Rob, « L'équité au sein des comités », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 31 n° 2, 2008, p. 23-26.

Wong, Jan, « Get under the desk », *The Globe and Mail*, 16 septembre 2006.