



SÉNAT | SENATE
CANADA

PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE : D'HIER À AUJOURD'HUI

Rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et
des droits du Parlement

L'honorable Leo Housakos, *président*

L'honorable Serge Joyal, C.P., *vice-président*

L'honorable Murray Sinclair, *vice-président*

juin 2019



SÉNAT | SENATE
CANADA

Renseignements :

Par courriel : RPRD@sen.parl.gc.ca

Par la poste : Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits
du Parlement

Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : www.sencanada.ca/RPRD

Le Sénat est présent sur Twitter : @SenatCA,
suivez le comité à l'aide du mot-clic #RPRD

This report is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	i
MEMBRES DU COMITÉ.....	ii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 : CONTEXTE.....	2
Le privilège parlementaire : Contexte et application	2
Les catégories de privilèges et le cadre jurisprudentiel	3
L'étude du Comité sur le privilège parlementaire : Rapport provisoire publié en 2015	5
CHAPITRE 2 : L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DE LA RAISON D'ÊTRE DU PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE	8
Le privilège comme moyen de protection des minorités parlementaires	9
L'expertise relative au bien-fondé de la fonction législative et l'autonomie du Parlement à l'égard des tribunaux.....	10
Les limites spatiales du privilège.....	12
CHAPITRE 3 : LA CODIFICATION DU PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE	13
Avantages liés à la codification du privilège	13
Inconvénients liés à la codification du privilège	15
Compétence et autodétermination parlementaire	16
CHAPITRE 4 : LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS DES TIERS.....	18
CONCLUSION.....	21
ANNEXE A – Liste de témoins	22

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Leo Housakos, *président*
L'honorable Serge Joyal, C.P., *vice-président*
L'honorable Murray Sinclair, *vice-président*

Les honorable sénateurs

Denise Batters
Jane Cordy
Pierre J. Dalphond
Renée Dupuis
Linda Frum
Stephen Greene
Elaine McCoy
Pierrette Ringuette
Judith G. Seidman
David M. Wells
Yuen Pau Woo

Membres d'office du comité :

L'honorable sénateur Peter Harder (ou Diane Bellemare)(ou Grant Mitchell);
L'honorable sénateur Larry Smith (ou Yonah Martin);
L'honorable sénateur Joseph Day (ou Terry Mercer);
L'honorable sénateur Yuen Pau Woo (ou Raymonde Saint-Germain)

Autres sénateurs ayant participé à l'étude :

Les honorable sénateurs: Art Eggleton, P.C., Marc Gold, Diane F. Griffin, Ghislain Maltais, Sabi Marwah, Victor Oh, Ratna Omidvar, et Raymonde Saint-Germain

Service d'information et de recherche parlementaires :

Laurence Brosseau, analyste
Isabelle Brideau, analyste

Personnel du Comité :

Adam Thompson, greffier du comité
Ginette Ricard, adjointe administrative

INTRODUCTION

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement (le Comité) est heureux de déposer ce rapport provisoire dans le cadre de son étude du privilège parlementaire. Cette étude s'inscrit dans la continuité de celle ayant été entamée par le Comité au cours de la précédente législature.

En effet, en juin 2015, le Comité a réalisé une étude sur le privilège parlementaire en vue « 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 siècle¹ ». Dans le cadre d'une approche comparative entre le modèle canadien de privilège parlementaire et ceux du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, le Comité a analysé des catégories de privilèges reconnus pour présenter ses observations sur leur nature, leur portée ainsi que sur leur pertinence et la nécessité de les actualiser au vu du contexte moderne.

Dans le cadre de la présente étude, le Comité a entendu six témoins au cours de la 42^e législature, y compris des professeurs spécialisés en droit constitutionnel et en théorie du droit, un avocat britannique spécialisé en droit constitutionnel et en droit public, un ancien juge de la Cour Suprême du Canada, un ancien Président du Sénat du Canada, et finalement un ancien président de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Ces témoins sont venus informer les membres du Comité sur la question du privilège parlementaire en vue d'identifier et d'étudier des enjeux précis. Parmi les questions soulevées ont été abordées la raison d'être du privilège parlementaire dans une perspective historique, la possibilité pour le Sénat de codifier ses privilèges, et la protection des droits et libertés des tiers face à l'exercice d'un privilège parlementaire.

¹ Sénat, Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, [Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI^e siècle](#), rapport provisoire, juin 2015., p. 4.

CHAPITRE 1 : CONTEXTE

Le privilège parlementaire : Contexte et application

Le privilège parlementaire joue un rôle essentiel dans le cadre de la démocratie parlementaire. Il est décrit comme étant « 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 fonctions² ». Son origine historique remonte à l'époque de la mise en place du Parlement du Royaume-Uni, plus précisément dans le cadre de l'adoption du *Bill of Rights*, en 1689, qui confirme le privilège en lien à la liberté de parole et les débats ou délibérations du Parlement.

Le régime parlementaire canadien étant inspiré du Parlement du Royaume-Uni³, le Parlement canadien, au moment de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1867*, jouit des mêmes privilèges acquis à la Chambre des communes du Royaume-Uni. Ces privilèges parlementaires sont enchâssés dans l'article 18 de la [Loi constitutionnelle de 1867](#), qui reconnaît le pouvoir du Parlement de prévoir des privilèges, et appliqués en vertu de l'article 4 de la [Loi sur le Parlement du Canada](#). Les dispositions pertinentes prévoient ce qui suit :

Loi constitutionnelle de 1867

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 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 Chambre.

Loi sur le Parlement du Canada

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

² Joseph J.P. Maingot, *Parliamentary Immunity in Canada*, 3^e éd., LexisNexis, 2016, p. 13; [Canada \(Chambre des communes\) c. Vaid](#), 2005 CSC 30, par. 29.

³ Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit notamment que le Canada a une « constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ».

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.

Ces dispositions prévoient entre autres que le Parlement peut légiférer pour mettre en place de nouveaux privilèges, pourvu que ceux-ci n'excèdent pas les privilèges de la Chambre des communes du Parlement du Royaume-Uni. Par ailleurs, des modifications à l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* peuvent se faire par l'adoption d'une loi par le Parlement, étant donné que cet article porte exclusivement sur le Sénat et la Chambre des communes⁴.

Les catégories de privilèges et le cadre jurisprudentiel

Les articles susmentionnés ne reconnaissent pas les privilèges parlementaires, mais bien le pouvoir du Parlement de prévoir des privilèges. Quant au rôle des tribunaux canadiens, il vise à établir l'existence d'un privilège parlementaire et sa véritable portée, lorsque la question leur est posée. Les tribunaux n'interviennent cependant pas dans l'exercice du privilège, car celui-ci est lié au principe de la séparation des pouvoirs et accorde aux assemblées législatives un degré d'autonomie et d'indépendance nécessaires face aux pouvoirs exécutif et judiciaire. À ce jour, les tribunaux ont notamment reconnu les privilèges parlementaires suivants :

- La liberté de parole;
- Le contrôle qu'exercent les Chambres du Parlement sur les débats ou travaux du Parlement, y compris la procédure quotidienne de la Chambre;
- Le pouvoir d'exclure les étrangers des débats;
- Le pouvoir disciplinaire du Parlement à l'endroit de ses membres et des non-membres qui s'ingèrent dans l'exercice des fonctions du Parlement; et

⁴ En vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « [s]ous 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 ».

PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE : D'HIER À AUJOURD'HUI

- L'immunité contre l'arrestation dont jouissent les membres du Parlement pendant une session parlementaire⁵.

Afin de déterminer l'existence et la portée d'un privilège parlementaire, les tribunaux (canadiens et britannique) ont développé ce qui est maintenant reconnu comme le « critère de nécessité »⁶. Le critère de nécessité doit être établi dans les cas où le privilège revendiqué n'a pas été établi péremptoirement à l'égard du Parlement canadien ou du Parlement du Royaume-Uni⁷.

En 2005, la Cour suprême du Canada a rendu un arrêt de principe clarifiant l'étendue du privilège parlementaire fondé sur le critère de nécessité. Dans *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, la Cour suprême devait déterminer l'existence d'un privilège parlementaire invoqué par le Président de la Chambre des communes par rapport à la « gestion du personnel ».

Le Président soutenait que ce privilège empêchait les tribunaux judiciaires et administratifs d'examiner sa décision de congédier son chauffeur. La Cour suprême a rejeté l'existence d'un tel privilège : bien que le privilège parlementaire s'applique à certaines relations entre la Chambre des communes et certains de ses employés, sa portée ne s'étend pas jusqu'au chauffeur du président.

En rendant sa décision, la Cour suprême a élaboré un cadre d'analyse pour déterminer la portée du privilège revendiqué selon le caractère nécessaire. Au nom de la Cour, l'honorable Ian Binnie, alors juge puîné de la Cour suprême du Canada, a déclaré dans ses motifs que pour justifier la revendication d'un privilège parlementaire, il faut « 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 ..., qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement⁸ ». La Cour suprême a d'ailleurs affirmé que les privilèges parlementaires qui satisfont au critère de nécessité bénéficient d'un statut constitutionnel, les protégeant ainsi de contestations fondées sur la *Charte canadienne des droits et libertés*⁹.

⁵ [Canada \(Chambre des communes\) c. Vaid](#), 2005 CSC 30.

⁶ La notion de « nécessité » avait été décrite par le comité mixte du Royaume-Uni, en 1999, dans le cadre des besoins du Parlement lorsqu'il exerce son rôle constitutionnel. La Cour suprême du Canada s'est d'ailleurs inspirée de la formulation du critère de nécessité du comité mixte dans le cadre de son interprétation du privilège et du développement de sa propre doctrine de nécessité (par exemple, dans l'affaire *Vaid*).

⁷ Dans *Vaid*, la Cour suprême a déclaré que pour déterminer l'existence d'un privilège parlementaire, il faut, dans un premier temps, établir si le privilège invoqué existe dans le contexte du Parlement canadien ou la Chambre des communes de Westminster, ainsi que son étendue. Dans l'affirmative, un tel privilège sera reconnu. Dans le cas contraire, les tribunaux devront établir si le privilège revendiqué est nécessaire au Parlement dans le cadre de ses fonctions d'assemblée législative et délibérante (*Vaid*, par. 39-40).

⁸ Ibid., par. 46.

⁹ Ibid., par. 34; [New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse \(Président de l'Assemblée législative\)](#), [1993] 1 RCS 319.

En 2018, la portée du privilège parlementaire relatif à la gestion du personnel a été restreinte dans l'affaire *Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec*. Dans cet arrêt, la Cour suprême du Canada a conclu que le congédiement d'agents de sécurité par le Président de l'Assemblée nationale du Québec n'est pas protégé par le privilège parlementaire puisqu'il n'est pas essentiel à l'exercice du rôle constitutionnel de l'Assemblée, rendant ainsi le congédiement d'agents de sécurité susceptible de faire l'objet d'un examen externe¹⁰. Plus récemment, dans l'affaire *Canada (Bureau de régie interne) c. Boulerice*, la Cour d'appel fédérale a établi que les décisions prises par le Bureau de régie interne, l'organe de gestion de la Chambre des communes, étaient visées par le privilège parlementaire relatif aux affaires internes (péremptoirement établi) et étaient ainsi à l'abri de tout contrôle judiciaire¹¹.

En février 2018, dans l'affaire *Singh c. Attorney General of Quebec*, la Cour d'appel du Québec avait été appelée à se pencher sur la question opposant les principes relatifs aux privilèges parlementaires et les libertés fondamentales (de religion et d'expression). La Cour a déterminé que l'exclusion du kirpan par l'Assemblée nationale relève du privilège d'exclure les étrangers des débats, privilège qui bénéficie d'un statut constitutionnel tel que reconnu dans l'affaire *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*¹².

L'étude du Comité sur le privilège parlementaire : Rapport provisoire publié en 2015

Le Comité s'est déjà penché sur la question du privilège parlementaire. En 2014, le Comité a approuvé la mise sur pied d'un sous-comité chargé d'étudier le privilège parlementaire. Ce sous-comité a entrepris une étude sur ce sujet en vue « 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 siècle¹³ ». Jusque-là, aucune étude exhaustive du privilège parlementaire n'avait été réalisée par un corps parlementaire ou législatif au Canada.

Le sous-comité a préparé un document de travail sur ses premières délibérations, document qui a par la suite été adopté par le Comité en mai 2015 comme rapport provisoire (intitulé [Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI^e siècle](#)). Bien que le rapport provisoire ne contienne pas de recommandations officielles, le Comité a souligné la nécessité pour le Parlement de

¹⁰ [Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec](#), 2018 CSC 39.

¹¹ [Canada \(Bureau de régie interne\) c. Boulerice](#), 2019 CAF 33, par. 102.

¹² [Singh c. Attorney General of Quebec](#), 2018 QCCA 257; [New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse \(Président de l'Assemblée législative\)](#), [1993] 1 RCS 319.

¹³ Sénat, Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, [Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI^e siècle](#), rapport provisoire, juin 2015, p. 4.

PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE : D'HIER À AUJOURD'HUI

« 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 autres¹⁴ ». Le Comité a aussi fait des suggestions de clarification ou d'amélioration en lien à certains privilèges, notamment :

- **La liberté de parole** : Le Comité a reconnu qu'au Canada, l'incertitude persiste quant à l'utilisation (à l'extérieur du Parlement) des paroles prononcées au Parlement et de savoir si la liberté de parole doit faire l'objet d'une immunité absolue ou d'une protection plus restreinte. Le Comité était d'avis que l'immunité à l'égard de la liberté de parole absolue dans le contexte de délibérations parlementaires doit se limiter aux parlementaires, alors que l'immunité contre les poursuites en diffamation doit être conservée « sauf peut-être lorsqu'il y a malveillance manifeste¹⁵ ». Pour ce qui est des affaires accessoires aux délibérations du Parlement et de la protection accordée aux témoins, le Comité a estimé que le privilège de liberté de parole soit conservé à condition qu'il n'y ait pas de malveillance (c.-à-d. une immunité relative)¹⁶.
- **Le droit du Sénat et de la Chambre des communes de régir leurs affaires internes** : Le Comité a indiqué que le Parlement doit, dans la mesure du possible, exercer ce privilège de façon à respecter le droit commun. De plus, même si les tribunaux ont statué que le Parlement n'est pas une « zone franche », « [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 même¹⁷ ».
- **Les pouvoirs disciplinaires** : Le Comité était d'avis que des droits procéduraux devraient être conférés aux parlementaires accusés d'outrage ou visés par un processus disciplinaire interne (ces droits existent déjà dans le Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs)¹⁸. En ce qui concerne les mesures disciplinaires dans les cas des non-parlementaires, le Comité a indiqué que « l'idée de définir des droits à l'équité procédurale pour les témoins à des délibérations parlementaires fait pratiquement l'unanimité¹⁹ ». Il a ajouté que : « 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 Charte²⁰ ».
- **L'immunité d'arrestation dans les affaires civiles** : La portée de ce privilège a diminué considérablement depuis l'abolition des peines d'emprisonnement pour non-remboursement de dettes au 19^e siècle. Par conséquent, le Comité était d'avis que

¹⁴ Ibid., p. 81.

¹⁵ Ibid., p. 50.

¹⁶ Ibid., p. 50-51.

¹⁷ Ibid., p. 59.

¹⁸ Ibid., p. 69.

¹⁹ Ibid., p. 70.

²⁰ Ibid.

ce privilège pourrait être aboli ou sa période d'application pourrait être limitée (actuellement, l'immunité d'arrestation couvre la session parlementaire et la période de 40 jours qui la précède ou la suit)²¹.

- **L'exemption de l'obligation de comparaître comme témoin devant un tribunal** : Ce privilège a sa raison d'être, mais le Comité a déclaré que sa portée et son exercice « 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'être²² ». Comme dans le cas de l'immunité d'arrestation dans les affaires civiles, le Comité a proposé qu'on délaisse la règle des 40 jours et qu'on adopte 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 litige²³ ».

²¹ Ibid., pp. 71 et 72.

²² Ibid., p. 75.

²³ Ibid., p. 76.

CHAPITRE 2 : L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DE LA RAISON D'ÊTRE DU PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE

Alors que l'interprétation du privilège parlementaire est relativement uniforme et universelle au sein du Commonwealth, l'application du droit à ce privilège et sa raison d'être ont quant à elles évolué, au Canada comme ailleurs. Comme l'a souligné Dave Levac, ancien président de l'Assemblée législative de l'Ontario, « [l]es privilèges du Parlement sont anciens, mais le contexte de leur exercice a considérablement changé et il continue d'évoluer²⁴ ». Originellement élaboré pour empêcher l'ingérence du monarque ou de ses tribunaux dans les affaires parlementaires, le privilège parlementaire s'est peu à peu développé pour englober un ensemble de droits et d'immunités collectifs (du Sénat et de la Chambre des communes) et individuels (des parlementaires et des témoins comparissant devant les comités).

Le rapport de 2015 du Comité, qui présente entre autres une vue d'ensemble des origines historiques du privilège parlementaire au Royaume-Uni et au Canada ainsi que l'évolution du privilège dans des pays du Commonwealth, reconnaît « que les préoccupations au sujet du privilège ne gravitent plus autour de la relation entre le Parlement et la Couronne²⁵ ». De nos jours, la compréhension du privilège relève plutôt des attentes de la population pour une plus grande transparence et une reddition de compte rigoureuse à l'égard des décisions des parlementaires. Il est aussi attendu que le privilège s'applique dans le cadre du système juridique actuel, fondé sur des droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁶. Dans cet esprit, le Comité, dans le rapport de 2015, avait souligné le désir des pays du Commonwealth d'adapter le privilège « à l'environnement contemporain et aux attentes modernes, sans quoi il perdra son efficacité et sa pertinence²⁷ ».

Comme l'a affirmé la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Chagnon*, « il faut établir si le privilège demeure nécessaire dans le contexte contemporain²⁸ ». Selon Richard Gordon, juriste, les conditions qui justifient l'existence des privilèges parlementaires ont bien changé, mais le privilège parlementaire est néanmoins justifié lorsqu'il « est nécessaire de permettre au Parlement d'entreprendre des fonctions parlementaires dans l'intérêt de la population²⁹ ». Il a fourni comme exemple la liberté de parole des parlementaires,

²⁴ RPRD, [Témoignages](#), 19 mars 2019 (M. Dave Levac, ancien Président de l'Assemblée législative de l'Ontario).

²⁵ Sénat, Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, [Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI^e siècle](#), rapport provisoire, juin 2015, p. 1

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid., p. 38.

²⁸ [Chagnon c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec](#), 2018 CSC 39, par. 31.

²⁹ RPRD, [Témoignages](#), 1^{er} mai 2018 (Richard Gordon, avocat, Brick Court Chambers).

affirmant que celle-ci est tout aussi importante aujourd'hui qu'à l'époque du 17^e siècle, mais pour des raisons différentes :

La liberté d'expression n'est plus un rempart contre les tentatives de tyrannie; elle est maintenant un complément nécessaire à la majorité des fonctions entreprises au Parlement³⁰.

Maxime St-Hilaire, professeur à l'Université de Sherbrooke, a, pour sa part, soulevé que les conditions qui justifient la protection des parlementaires ont changé au fil du temps, et qu'il faut maintenant repenser le privilège parlementaire³¹. Selon lui, bien qu'il y ait eu de nombreuses mutations depuis le 17^e siècle dans les rapports entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire, « [l]e principe de base qui est de protéger les parlementaires contre les autres pouvoirs demeure pertinent³² ». M. St-Hilaire a toutefois fait remarquer que le défi consiste à adapter ce principe de protection aux notions contemporaines de démocratie parlementaire. Dans le cadre de cette étude, les témoins ont discuté de la raison d'être du privilège parlementaire et de son évolution pour répondre aux besoins actuels.

Le privilège comme moyen de protection des minorités parlementaires

À cet égard, M. St-Hilaire a soulevé l'idée de la pertinence du privilège parlementaire comme moyen de protéger la minorité parlementaire contre la majorité au sein du régime actuel, dans lequel des partis disciplinés ont été établis, car « la menace du législatif n'est plus un exécutif distinct du législatif³³ ». Il a défini les minorités parlementaires comme étant « les groupes parlementaires qui n'ont pas la majorité absolue, les députés indépendants, les parties minoritaires dont le rôle peut être assez écrasé par le jeu de la majorité ». Il a expliqué qu'à l'heure actuelle, divers mécanismes parlementaires, dont les mécanismes internes, les mesures disciplinaires et la gestion des dépenses, exposent les minorités parlementaires à des risques d'être opprimés par la majorité parlementaire :

Il y a un risque d'instrumentalisation du pouvoir collectif de se doter de procédures et de les appliquer parce que le privilège parlementaire c'est aussi le privilège qu'a la Chambre de voir son président décider en dernière instance de l'application du Règlement parfois au sein d'un comité. Il y a un risque d'instrumentalisation de ce pouvoir collectif et institutionnel afin de faire des règlements de compte politiques et de museler les droits de groupes ou les droits individuels de membres de la minorité politique³⁴.

³⁰ Ibid.

³¹ RPRD, [Témoignages](#), 27 mars 2018 (Maxime St-Hilaire, Professeur, Université de Sherbrooke).

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

M. St-Hilaire a conclu en soulignant l'importance pour les parlementaires canadiens de « se doter de garanties qui protègent la minorité politique » en plus de « réfléchir aux besoins d'une protection spéciale ou d'une adaptation du privilège parlementaire à ce besoin spécial de protection de la minorité politique³⁵ ». Pour adapter le privilège dans l'optique de mieux protéger les minorités parlementaires, il a suggéré d'appliquer le critère de nécessité pour réduire les pouvoirs du volet collectif – dont se sert la majorité parlementaire – au profit d'une protection accrue de la liberté individuelle de parole³⁶.

M. St-Hilaire a de plus affirmé qu'« [i]l n'y a rien de singulièrement canadien dans le besoin de protéger ... la minorité parlementaire contre la majorité³⁷ ». À cet égard, il a proposé une autre méthodologie, soit d'examiner les études qui ont été faites ailleurs sur le privilège parlementaire, à l'extérieur des pays du Commonwealth, comme les travaux de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, ou d'organes ou experts indépendants³⁸.

L'expertise relative au bien-fondé de la fonction législative et l'autonomie du Parlement à l'égard des tribunaux

En vertu de la Constitution, les Chambres du Parlement jouissent toutes deux d'un degré élevé d'autonomie. À cet égard, l'honorable Ian Binnie, ancien juge puîné à la Cour suprême du Canada, a affirmé que permettre « la microgestion des activités du Sénat ou de la Chambre des communes par les tribunaux rendrait la vie parlementaire impossible³⁹ ». Pour illustrer les risques que causerait une telle ingérence, il a fourni l'exemple suivant :

Ce qu'il ne faut pas oublier dans le cas des tribunaux, c'est qu'il est très facile de lancer une affaire judiciaire, mais ensuite, il faut beaucoup de temps et les choses deviennent très complexes. Pendant ce temps, il se peut très bien que les délibérations soient suspendues au Parlement, ce qui va à l'encontre de l'intérêt public⁴⁰.

En plus du degré d'autonomie du Parlement nécessaire à l'exercice du pouvoir législatif, M. Binnie a expliqué que les tribunaux n'ont pas l'expertise pour traiter des questions liées au bien-fondé de la fonction législative : il s'agit d'une expertise tout à fait propre aux parlementaires⁴¹. Dans cette optique, les parlementaires, à qui il revient d'exercer le privilège, sont les mieux placés pour en déterminer le contenu et le bien-fondé. Ainsi,

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ RPRD, [Témoignages](#), 22 mai 2018 (L'honorable Ian Binnie).

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

comme l'a affirmé M. Gordon, « la responsabilité revient sans aucun doute à ceux qui invoquent le privilège pour justifier son maintien, sous quelque forme que ce soit⁴² ». Dans le même ordre d'idée, Evan Fox-Decent, professeur à l'Université McGill, a soulevé l'idée du pluralisme juridique, « selon laquelle les tribunaux ne sont pas les seules institutions qui devraient avoir le pouvoir d'interpréter et d'appliquer les lois pour les gens sous leur responsabilité ou pour leur champ de compétence⁴³ ».

Les témoins ont aussi exprimé diverses opinions quant aux rôles respectifs des tribunaux et du Parlement dans le contexte de l'exercice du privilège parlementaire. Questionné sur les façons dont le Parlement pourrait exercer le privilège parlementaire dans le contexte actuel tout en respectant les droits des tiers en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, M. Gordon était d'avis qu'il faut favoriser la collaboration entre les deux institutions, et ce, sous forme de processus consultatifs. Il a ainsi proposé la conception « d'outils établissant un lien entre les tribunaux et le Parlement » ainsi que la mise sur pied d'un mécanisme de « dialogue systématique entre les juges et les parlementaires⁴⁴ ».

Selon M. Gordon, conclure à l'existence d'un privilège qui aurait pour effet de violer un droit fondamental constituerait une question de droit qui justifierait la création d'un tel mécanisme. M. Gordon a toutefois reconnu que les juges et les parlementaires pourraient se montrer réticents face à cette approche, de crainte de menacer l'indépendance judiciaire et l'autonomie parlementaire⁴⁵.

M. Binnie a pour sa part exprimé son désaccord à l'égard d'une telle entreprise informelle en raison de l'indépendance respective des deux institutions et des risques potentiels à l'équité procédurale des tiers. À titre d'exemple, M. Binnie a fait référence à l'affaire *Vaid*, affirmant que si le Parlement avait eu des discussions privées avec les juges de la Cour suprême du Canada et qu'une décision concernant l'applicabilité du privilège parlementaire avait été prise, M. Vaid aurait pu contester l'indépendance du système judiciaire et son droit d'être présent et de contribuer aux discussions qui le concernent⁴⁶.

L'honorable Dan Hays, ancien président du Sénat, a également réagit à la suggestion de M. Gordon. M. Hays était d'avis qu'il serait difficile d'établir un tel processus pouvant compromettre l'indépendance des tribunaux. Il a toutefois nuancé sa position, indiquant qu'il serait possible de mettre en place un processus de partage d'idées participatif entre juristes et parlementaires sur les questions de privilège⁴⁷.

⁴² RPRD, [Témoignages](#), 1er mai 2018 (Richard Gordon, avocat, Brick Court Chambers).

⁴³ RPRD, [Témoignages](#), 2 octobre 2018 (Evan Fox-Decent, professeur, faculté de droit, Université McGill).

⁴⁴ RPRD, [Témoignages](#), 1er mai 2018 (Richard Gordon, avocat, Brick Court Chambers); M. Gordon a affirmé qu'il faudrait « envisager un mécanisme permettant, par exemple, aux juges de renvoyer une question dont ils sont saisis à un comité parlementaire spécial », et qu'un « tribunal pourrait trancher, mais pas avant [d']avoir pesé soigneusement les recommandations d'un comité parlementaire ».

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ RPRD, [Témoignages](#), 22 mai 2018 (L'honorable Ian Binnie).

⁴⁷ RPRD, [Témoignages](#), 8 mai 2018 (L'honorable Dan Hays, C.P., ancien Président du Sénat).

Les limites spatiales du privilège

Pour justifier la pertinence du privilège dans un contexte contemporain, des témoins ont aussi soulevé l'importance de clarifier les limites spatiales du privilège parlementaire, notamment en raison des avancées technologiques récentes. La question en lien aux limites spatiales du privilège de la liberté de parole avait d'ailleurs été soulevée dans le cadre du rapport du Comité de 2015⁴⁸. Le Comité avait convenu 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 vidéoconférence⁴⁹ ». À cet égard, le rapport de 2015 souligne la nécessité d'avoir en place une procédure d'examen dans des cas où sont portées des accusations contre un parlementaire pour diffamation (avec l'intention manifeste de nuire à un tiers).

Selon M. St-Hilaire, « [l]a Cour suprême britannique a confirmé que le privilège parlementaire a certains effets en dehors du Parlement⁵⁰ ». Celui-ci a cependant affirmé que des questions persistent en lien à l'application du privilège aux fonctions modernes des parlementaires :

Les conditions du métier de parlementaire ont changé. Avant, on pouvait plus facilement circonscrire la portée du privilège à l'enceinte du Parlement parce que les conditions de travail des parlementaires n'étaient pas les mêmes. Les moyens de communication et de diffusion n'étaient pas les mêmes. Le travail des parlementaires est maintenant un peu plus diffus géographiquement. Cela soulève des questions importantes⁵¹.

Pour certains, une solution pour clarifier l'étendue du privilège parlementaire et ses limites spatiales serait de le codifier; pour d'autres, un exercice de codification entraînerait le risque d'imposer une forme de rigidité et de réduire la souplesse dont bénéficie le Parlement dans l'exercice du privilège. Ce sujet sera élaboré plus en détail dans le chapitre qui suit.

⁴⁸ Il est établi que le privilège de la liberté de parole est limité aux « délibérations parlementaires », mais des questions liées à ce que comprend les « délibérations parlementaires » se posent toujours.

⁴⁹ Sénat, Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, [Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI^e siècle](#), rapport provisoire, juin 2015, p. 52.

⁵⁰ RPRD, [Témoignages](#), 27 mars 2018 (Maxime St-Hilaire).

⁵¹ Ibid.

CHAPITRE 3 : LA CODIFICATION DU PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE

Dans son rapport de 2015, le Comité affirmait déjà la nécessité, pour le Parlement, de réévaluer et réexaminer de manière proactive ses privilèges, et avait analysé certaines possibilités de renouvellement du privilège. Le Comité indiquait que le Parlement « pourrait décider qu'un ensemble de privilèges parlementaires modifiés doivent être codifiés dans une loi ou autrement pour tenir compte [de ses] besoins modernes⁵² ». Le Comité mettait cependant en garde qu'une codification nécessiterait des mises à jour constantes pour que les privilèges demeurent conformes à la réalité moderne, tel que souligné dans l'extrait suivant:

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 évolution⁵³.

Dans le cadre de la présente étude, la plupart des témoins ont abordé le sujet de la codification du privilège parlementaire, et ont traité tant de la possibilité de procéder à une telle codification que des formes que celle-ci pourrait prendre. De plus, les opinions des témoins divergeaient quant à l'ampleur que devrait ou pourrait revêtir une telle codification. Certains témoins ont également discuté de la compétence parlementaire à cet égard.

Avantages reliés à la codification du privilège

Plusieurs témoins se sont positionnés en faveur d'une codification du privilège parlementaire, tandis que d'autres ont émis certaines réserves. M. Hays appartient à la première catégorie. Il a tout d'abord dit soutenir la conclusion formulée par le comité dans le rapport de 2015, à savoir que « le privilège doit être adapté à l'environnement contemporain et aux attentes modernes⁵⁴ ». Il a par ailleurs indiqué souscrire « aux conclusions du comité mixte de 1999 au Royaume-Uni selon lesquelles une loi exhaustive sur le privilège parlementaire s'impose si l'on veut véritablement moderniser le Parlement plutôt que le rafistoler⁵⁵ ».

⁵² Sénat, Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, [Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI^e siècle](#), rapport provisoire, juin 2015, p. 81.

⁵³ Ibid., p. 38.

⁵⁴ RPRD, [Témoignages](#), 8 mai 2018 (L'honorable Dan Hays, C.P.).

⁵⁵ Ibid.

M. Hays a en outre recommandé au Comité d'étudier les expériences de codification de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de l'Assemblée nationale du Québec. De plus, affirmant qu'il pourrait s'avérer délicat pour le Sénat de s'aventurer seul dans une telle entreprise, il a recommandé la création d'un comité mixte sur le privilège parlementaire chargé d'examiner les besoins actuels du Parlement et des Canadiens en la matière.

M. Gordon croit également qu'il soit nécessaire de codifier le privilège, notamment afin de tenir compte des intérêts de tierces parties (ce sujet sera traité au Chapitre 4). À ses yeux, la codification s'avère nécessaire dans un contexte moderne, la portée du privilège devant être claire et ses termes bien définis. Il a affirmé que bien qu'une codification expose le privilège à une interprétation judiciaire, il demeure qu'une loi claire laisse moins de place à l'ambiguïté et peut même limiter le champ de compétence des tribunaux dans certaines circonstances. M. Gordon a en outre dit souhaiter qu'une éventuelle codification tienne compte « du rôle du Parlement, dont le domaine de compétences comprendrait les règles internes, et du rôle des tribunaux, pour lesquels un modèle législatif serait établi afin de tenir compte des droits fondamentaux dans le contexte de l'application du privilège parlementaire⁵⁶ ».

Pour sa part, M. Binnie a indiqué que la possibilité de codifier le privilège parlementaire s'avère intéressante, vu le caractère ancien des termes qui le définissent actuellement. La codification serait avantageuse, selon lui, à la fois pour le Parlement en tant qu'institution et pour le public, permettant à ce dernier de mieux comprendre le privilège. M. Binnie a également identifié des catégories de privilèges qui s'avéreraient particulièrement propices à une codification, soit le privilège du Sénat sur la « gestion des affaires internes⁵⁷ » et la liberté de parole des parlementaires, particulièrement en ce qui a trait aux discours haineux.

Quant à la possibilité qu'une codification réduise la souplesse dont bénéficie actuellement le privilège parlementaire, un argument soulevé dans le rapport de 2015 du Comité ainsi que par M. Levac dans son témoignage, M. Binnie a soutenu qu'il ne considère pas cet argument comme valide, illustrant son avis dans les termes suivants:

Dans mon esprit, la codification peut signifier tout ce qui comprend quelques articles, comme la Charte des droits et libertés, ou un nombre que Dieu seul connaît, comme dans Loi de l'impôt sur le revenu, en passant par les 700 articles concis et bien tassés du Code criminel. [...] [S]i la codification tentait d'être plus précise que ne le permet le sujet, elle empêcherait l'élaboration du droit du privilège et l'examen permanent du nécessaire et de l'accessoire.

Je ne crois pas cependant qu'elle diminue obligatoirement la flexibilité, tout comme je ne crois pas que nous perdons de la

⁵⁶ RPRD, [Témoignages](#), 1er mai 2018 (Richard Gordon).

⁵⁷ RPRD, [Témoignages](#), 22 mai 2018 (L'honorable Ian Binnie).

flexibilité en nous inspirant de certaines des vieilles doctrines de la common law sur la liberté d'expression et en les intégrant dans la Charte des droits et libertés⁵⁸.

M. Binnie a par ailleurs souligné qu'un code pourrait simplement comporter des énoncés généraux établissant les paramètres articulant le privilège parlementaire dans un langage moderne. Un code ainsi rédigé pourrait être annoté avec les décisions des Présidents et du Sénat sur le sujet pour élaborer « une sorte de jurisprudence⁵⁹ » non contraignante. Il a finalement suggéré qu'il serait possible d'intégrer au code un article ouvrant la porte à ce que certaines questions non spécifiées soient couvertes par le privilège, évitant par le fait même une possible perte de flexibilité.

Similairement, M. Fox-Decent estime qu'une codification ne prendrait pas nécessairement la forme de catégories rigides préétablies des privilèges, mais plutôt celle d'un texte législatif pouvant être conçu de façon évolutive et ouverte. Il a indiqué qu'une simple cristallisation des principes existants pourrait être avantageuse afin d'éviter d'avoir recours à des précédents relativement anciens lorsque l'on cherche à invoquer un privilège parlementaire⁶⁰.

Inconvénients reliés à la codification du privilège

Certains témoins ont par ailleurs émis certaines réserves face à une éventuelle codification. Bien qu'ayant reconnu certains aspects positifs à la codification, M. Fox-Decent a également souligné les risques liés à celle-ci, s'exprimant ainsi :

[L]a codification présente un risque, à savoir qu'une fois qu'une chose est codifiée, elle peut s'ossifier. Elle peut perdre la texture malléable qu'on a lorsqu'on prend des décisions judiciaires parce que ces décisions renvoient habituellement à des principes, alors que les dispositions d'une loi sont des normes et des règles. Elles sont normalement réputées être plus limitées, et c'est souvent le cas⁶¹.

Pour sa part, M. Levac a expliqué que la conduite de l'Ontario à l'égard de ses privilèges a été d'éviter une codification exhaustive, l'Assemblée législative optant plutôt pour une « défense sélective de ses privilèges devant les tribunaux et l'édition de lois à ce sujet uniquement quand c'était nécessaire⁶² ». Ces occasions se sont avérées relativement rares, les dispositions de la [Loi sur l'Assemblée législative](#) régissant les privilèges n'ayant été modifiées qu'une seule fois depuis 1876. Certains privilèges ont ainsi été codifiés, y compris la liberté de parole des députés et la protection de ceux-ci contre l'arrestation

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ RPRD, [Témoignages](#), 2 octobre 2018 (Evan Fox-Decent).

⁶¹ Ibid.

⁶² RPRD, [Témoignages](#), 19 mars 2019 (M. Dave Levac).

dans les matières civiles. Plus encore, la [Loi sur l'Assemblée législative](#) renferme, à son article 53, une disposition de réserve indiquant que cette loi ne prive pas l'Assemblée, ses comités ou ses membres de tout autre privilège non précisé.

M. Levac a en outre affirmé qu'une codification exhaustive, qui viserait à codifier l'ensemble des privilèges et leur portée, aurait l'avantage de clarifier les privilèges dont jouit le Parlement. Il a toutefois souligné qu'une telle codification est synonyme d'une certaine rigidité, puisqu'il serait difficile de prévoir l'ensemble des situations possibles nécessitant l'application d'un privilège. Selon lui, en procédant à une codification complète, il serait impossible de couvrir tous les cas de figure. Plus encore, il croit que les sénateurs vont forcément « regretter⁶³ » de ne pas avoir mentionné certaines applications du privilège qui n'étaient pas prévisibles en date de la codification.

L'ancien président de l'Assemblée législative de l'Ontario préconise donc l'approche de la codification sélective, ou « le recours pragmatique aux lois⁶⁴ » ce qui permet de « conserver la souplesse et l'adaptabilité nécessaires⁶⁵ » à l'interprétation des privilèges parlementaires. Il a cependant signalé qu'il peut s'avérer avantageux d'adopter certaines définitions et de prévoir certains exemples précis, tout en conservant une marge de manœuvre et en évitant de tout codifier de façon détaillée.

Compétence et autodétermination parlementaire

Dans le cadre des discussions portant sur la codification du privilège, un témoin a indiqué que le Parlement aurait avantage à affirmer sa compétence législative à définir ses privilèges. En effet, M. St-Hilaire a rappelé que le législateur demeure compétent pour établir et restreindre l'étendue de ses privilèges dans le respect de l'article 18 de la [Loi constitutionnelle de 1867](#). Il a expliqué que l'article 18 ne reconnaît pas de privilèges précis, mais plutôt le pouvoir du Parlement canadien de prévoir des privilèges, sujets à une certaine limite. Il croit en revanche qu'en établissant le critère de nécessité dans l'arrêt *Vaid*, la Cour suprême aurait « écarté⁶⁶ » ce pouvoir, en substituant son propre critère de nécessité à la volonté législative, et en permettant ainsi aux cours de définir la portée du privilège. Il estime donc qu'il pourrait s'avérer urgent de « réactiver l'idée que le législateur doit être compétent pour définir et encadrer les privilèges parlementaires⁶⁷ ».

Dans un même ordre d'idée, pour M. Fox-Decent, le privilège parlementaire doit être abordé dans l'optique de l'autodétermination parlementaire, c'est-à-dire de l'autorité du Parlement « à gouverner ses propres affaires et des affaires touchant des tiers⁶⁸ ». Il a illustré son propos en comparant le Parlement à un organisme administratif, ces organismes ayant le pouvoir légal de faire respecter et d'interpréter les lois relevant de

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ RPRD, [Témoignages](#), 27 mars 2018 (Maxime St-Hilaire).

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ RPRD, [Témoignages](#), 2 octobre 2018 (Evan Fox-Decent).

leurs compétences, en dehors du système juridique traditionnel. Le Parlement devrait ainsi être vu comme une « entité publique autonome⁶⁹ » et responsable, en mesure d'interpréter et d'appliquer ses propres privilèges. Il a indiqué que le Parlement pourrait puiser son inspiration, quant à son autoréglementation, chez d'autres institutions publiques autonomes, telles que les professions et la magistrature, qui sont régies par leurs propres codes d'éthiques et normes.

À l'instar de ces témoins, le Comité considère qu'il s'avère important d'affirmer la capacité législative du Sénat de codifier au besoin tout ou partie de ses propres privilèges s'il le juge nécessaire, par exemple en réponse à une décision judiciaire ou à un évènement précis le justifiant. Cependant, à ce stade-ci, le Comité ne juge pas opportun de recommander la codification de quelque privilège que ce soit.

En effet, bien que la codification comporte certains avantages notables, les risques qui y sont associés demeurent importants. Le concept d'une codification ponctuelle selon les besoins s'avère par ailleurs intéressant, et le Comité croit que cela devrait être l'option préconisée par le Sénat dans le futur.

Malgré qu'une codification ne soit pas envisagée pour l'instant, il demeure primordial que l'ensemble des sénateurs, et tout particulièrement ceux qui se joindront à l'institution dans le futur, ait une vision et des assises théoriques communes quant à la définition, l'effet et la portée des privilèges parlementaires tels qu'ils sont compris et interprétés aujourd'hui. À cette fin, le présent rapport, le rapport de 2015 du Comité ainsi que la jurisprudence récente doivent servir d'assises à la compréhension du privilège par les sénateurs dans un contexte moderne. Par conséquent, le Comité recommande :

Que le Sénat donne instruction à l'administration du Sénat de réviser les documents d'information qui sont actuellement à la disposition des sénateurs au sujet des privilèges parlementaires ainsi que la manière dont elle informe les sénateurs au sujet du privilège parlementaire. De plus, que l'information soit accessible sous forme de compilation, qu'elle reflète le présent rapport, le rapport de 2015 du Comité et la jurisprudence récente sur le privilège parlementaire, et qu'elle comprenne un préambule citant l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

⁶⁹ Ibid.

CHAPITRE 4 : LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS DES TIERS

L'émergence moderne de la reconnaissance des droits fondamentaux pose des problèmes particuliers relativement aux privilèges parlementaires, qui peuvent venir heurter ou brimer ces droits. Depuis plusieurs années, d'aucuns s'interrogent sur la nécessité d'établir un équilibre entre les droits des tiers protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés* et l'exercice du privilège parlementaire. Il est entendu que ces droits et privilèges sont constitutionnellement protégés, et qu'il en résulte donc que « le privilège parlementaire a le même statut et le même poids constitutionnels que la *Charte* elle-même ⁷⁰». Cette réalité peut être une cause potentielle de conflits. De tels conflits peuvent notamment se produire lorsqu'un droit fondamental (tel que la liberté de religion) s'oppose à un privilège parlementaire (tel que le privilège d'expulsion des étrangers) comme on l'a vu dans la récente cause *Singh* (voir Chapitre 1) ayant fait l'objet d'un jugement de la Cour d'appel du Québec.

Dans son rapport de 2015, le Comité a formulé certaines observations relatives aux droits des tiers face à l'exercice d'un privilège parlementaire. Notamment, le rapport mentionne que la liberté de parole des parlementaires devrait être exercée « en toute conscience du risque de causer du tort, particulièrement à un tiers⁷¹ », et indique que certains mécanismes internes devraient être mis en œuvre afin de régir les abus du privilège de la liberté de parole lorsqu'elle sert à entacher la réputation d'un tiers⁷².

Plusieurs témoins ont traité de la nécessité d'assurer une protection des droits et libertés des tiers lorsqu'ils sont confrontés à l'exercice d'un privilège parlementaire. Pour certains, cette protection passe nécessairement par un exercice de codification du privilège, tandis que d'autres suggèrent l'implantation de mécanismes de plaintes à l'interne permettant de concilier les différents droits en jeu. Comme l'indique M. Binnie, « [i]l existe de nombreux exemples où, en donnant à un droit une interprétation atténuée, on peut cependant en préserver l'essentiel, la nécessité, sans sacrifier l'autre droit⁷³ ».

Pour M. St-Hilaire, il est important de reconnaître que bien que la jurisprudence de la Cour Suprême indique que les parlementaires échappent en grande partie à l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans l'exercice de leurs privilèges, les parlementaires demeurent compétents pour « s'autolimiter⁷⁴ » sur cette question. Cette autodétermination peut se faire en adoptant, par exemple, une codification ou des normes plus restrictives que ce que les privilèges permettent actuellement. Les parlementaires

⁷⁰ [Canada \(Chambre des communes\) c. Vaid](#), 2005 CSC 30.

⁷¹ Sénat, Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, [Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI^e siècle](#), rapport provisoire, juin 2015, p. 50.

⁷² Ibid., p. 53.

⁷³ RPRD, [Témoignages](#), 22 mai 2018 (L'honorable Ian Binnie).

⁷⁴ RPRD, [Témoignages](#), 27 mars 2018 (Maxime St-Hilaire).

peuvent donc, de leur propre gré, établir des restrictions aux privilèges qu'ils possèdent dans le but d'assurer le respect des droits et libertés des tiers. M. St-Hilaire a ajouté que le privilège ou les immunités parlementaires dans plusieurs pays sont restreints dans ce sens. Il a cependant observé que concrètement, l'exécution forcée de décision de l'une des chambres du Parlement, par exemple en forçant un témoin à témoigner, ne s'est produite que très rarement par le passé.

Pour sa part, M. Gordon considère que le privilège parlementaire, particulièrement la liberté d'expression des parlementaires, doit être réformé de manière à tenir compte des intérêts des tiers affectés. Il a rappelé qu'aux débuts de l'existence du privilège parlementaire, cette question ne se posait pas :

Il ne faut pas perdre de vue que, à ses débuts, la notion d'opposition entre les intérêts d'un tiers indépendant et ceux du Parlement n'existait tout simplement pas. L'émergence des droits fondamentaux s'est faite graduellement. Jusqu'à maintenant, on a très peu réfléchi aux conflits potentiels entre les droits et les obligations des tiers — particuliers ou autres entités — et les devoirs du Parlement dans l'exercice de ses fonctions quotidiennes⁷⁵.

Il a affirmé que pour réformer le privilège afin de tenir compte du contexte moderne, surtout relativement aux intérêts des tiers, la portée du privilège se doit d'être claire. Tel qu'indiqué au Chapitre 3, selon lui, cela milite fortement en faveur de la codification du privilège. Il a affirmé que le processus de codification pourrait être l'occasion pour le Parlement d'ajouter aux garanties procédurales des tiers au moyen de règlements internes ou de modifications législatives.

M. Binnie abonde dans le même sens, soulignant qu'une codification profiterait non seulement au Parlement lui-même, mais également aux tiers qui pourraient se sentir « insultés ou calomniés⁷⁶ » par des paroles prononcées dans l'enceinte parlementaire. Cela permettrait également aux parlementaires de définir « ce qu'ils jugent essentiel et nécessaire à l'exercice de leurs fonctions législatives et de leurs fonctions connexes⁷⁷ ». Il a par ailleurs formulé l'observation suivante :

La réalité, c'est que les Canadiens ont des droits individuels qu'ils peuvent affirmer et qui doivent être appliqués également et de façon générale, et le privilège parlementaire, même s'il est issu du même droit public, est une exception à la capacité du citoyen à exercer ses droits [...] Il me semble que cette complexité est une

⁷⁵ RPRD, [Témoignages](#), 1er mai 2018 (Richard Gordon).

⁷⁶ RPRD, [Témoignages](#), 22 mai 2018 (L'honorable Ian Binnie).

⁷⁷ Ibid.

bonne raison de procéder à une codification; il faut se pencher sur la question⁷⁸.

M. Binnie a par ailleurs affirmé qu'il considère comme essentiel l'établissement un processus pour que les tiers puissent se plaindre de l'exercice d'un privilège. Prenant pour exemple la magistrature, il a souligné qu'un tiers peut porter plainte au Conseil canadien de la magistrature si un juge tient des propos inappropriés. Selon lui, une tribune similaire pourrait être créée pour le Sénat et la Chambre des communes.

Pour sa part, M. Hays croit que la solution réside peut-être dans la mise en place d'un processus de griefs, un forum qui permettrait aux citoyens se considérant lésés d'exposer leurs arguments face à une décision ou un geste parlementaire. Il a suggéré que l'espace créé pourrait notamment être un comité parlementaire. M. Levac a quant à lui indiqué qu'il revient au Parlement ou à l'Assemblée législative de déterminer si une loi établissant un système de vérification est nécessaire à rétablir l'équilibre entre les droits des tiers et l'exercice du privilège.

Finalement, de façon générale, M. Fox-Decent a plaidé qu'il demeure important que le Sénat ait son mot à dire dans les affaires qui l'engage, qu'un tiers soit impliqué ou non :

Personnellement, je suis d'avis que lorsqu'il est question d'un différend impliquant une décision de la Chambre ou du Sénat, ou d'un différend impliquant un tiers ayant rapport avec la Chambre ou le Sénat, l'affaire ne doit pas être renvoyée aux tribunaux sans qu'une institution de la Chambre ou du Sénat ait eu l'occasion d'exprimer son opinion. Ensuite, de façon générale, s'il y a contestation judiciaire dans une question interne d'une chambre, il y aurait lieu d'établir que les tribunaux doivent intervenir seulement dans des circonstances très limitées⁷⁹.

Au vu de la qualité des réflexions des témoins en la matière, et, reconnaissant l'importance pour les tiers de voir leurs droits fondamentaux protégés, le Comité croit qu'il serait pertinent de poursuivre cette étude dans le futur en se concentrant sur cet enjeu précis.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ RPRD, [Témoignages](#), 2 octobre 2018 (Evan Fox-Decent).

CONCLUSION

Les témoignages obtenus dans le cadre de cette étude ont jeté la lumière sur des problèmes et enjeux contemporains relatifs aux privilèges parlementaires, et ont engendré plusieurs questions et pistes de réflexion en la matière. Un enjeu de taille demeure l'établissement d'un équilibre délicat entre les privilèges des parlementaires, essentiels à l'exercice des fonctions constitutionnelles des sénateurs, et les droits fondamentaux des tiers qui interagissent avec le Sénat, tels que consacrés par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Forcément, un juste milieu devra être atteint entre la codification de certains privilèges, permettant certitude et clarté, et la souplesse nécessaire à ce que les privilèges puissent évoluer selon les besoins.

Conséquemment, le présent rapport ne constitue que l'amorce de la réflexion du Comité sur la question des privilèges parlementaires et de la protection des droits et libertés des tiers à cet égard. Cette réflexion ne peut qu'être amenée à évoluer au gré des événements ponctuant la vie parlementaire et des efforts de modernisation qui auront cours au Sénat du Canada dans les prochaines années. À ce titre, les conclusions et observations du Comité présentées dans son rapport de 2015 demeurent toujours aussi pertinentes.

Finalement, aux yeux du Comité, la compréhension des privilèges parlementaires exercés au Parlement canadien devrait être similaire dans ses deux chambres. Selon cette conception, un partenariat avec la Chambre des communes en la matière semble tout indiqué. Conséquemment, le Comité recommande :

À la suite de la prochaine élection générale, puisque les deux Chambres ont un intérêt commun à partager une compréhension contemporaine de l'exercice des privilèges parlementaires, que le Sénat invite la Chambre des communes à participer à un comité mixte spécial sur ce sujet.

Le Comité mixte spécial aurait pour mandat : d'examiner les récentes décisions judiciaires de la Cour suprême du Canada et de la Cour d'appel fédérale sur les critères définissant les privilèges parlementaires; d'évaluer la portée des privilèges parlementaires relativement aux communications et aux appareils électroniques, aux sites Internet, aux plateformes de médias sociaux et aux autres supports électroniques utilisés par les parlementaires, le cas échéant; d'évaluer la nécessité de clarifier les règles applicables; et de considérer les diverses initiatives qui pourraient être entreprises pour protéger les droits et libertés des tiers en matière de privilèges parlementaires.

ANNEXE A – Liste de témoins

Mardi, 27 mars, 2018

Maxime St-Hilaire, Professeur, Université de Sherbrooke

Mardi, 1 mai, 2018

Richard Gordon, Avocat, Brick Court Chambers

Mardi, 8 mai, 2018

L'honorable Dan Hays, c.p., ancien Président du Sénat

Mardi, 22 mai, 2018

L'honorable Ian Binnie

Mardi, 2 octobre, 2018

Evan Fox-Decent, Professeur, Faculté de droit, Université McGill

Mardi, 19 mars, 2019

Dave Levac, ancien Président, Assemblée législative de l'Ontario



SÉNAT | SENATE
CANADA

sencanada.ca

