

SENATE



SÉNAT

CANADA

Second Session  
Forty-first Parliament, 2013-14-15

Deuxième session de la  
quarante et unième législature, 2013-2014-2015

*Proceedings of the  
Standing Committee on*

*Délibérations du  
Comité permanent du*

RULES, PROCEDURES AND  
THE RIGHTS OF PARLIAMENT

RÈGLEMENT, DE LA PROCÉDURE  
ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Chair:*

The Honourable VERNON WHITE

*Président :*

L'honorable VERNON WHITE

Tuesday, January 27, 2015 - Tuesday, April 21, 2015  
Tuesday, May 5, 2015 - Tuesday, May 12, 2015  
Tuesday, May 26, 2015 - Tuesday, June 2, 2015  
Tuesday, June 9, 2015 - Tuesday, June 16, 2015  
Tuesday, June 23, 2015

Le mardi 27 janvier 2015 - Le mardi 21 avril 2015  
Le mardi 5 mai 2015 - Le mardi 12 mai 2015  
Le mardi 26 mai 2015 - Le mardi 2 juin 2015  
Le mardi 9 juin 2015 - Le mardi 16 juin 2015  
Le mardi 23 juin 2015

Issue No. 4

Fascicule n° 4

*First meeting:*

Pursuant to rule 12-7(2)(c), consideration of the orders and practices of the Senate and the privileges of Parliament

*First, second and third meetings:*

Consideration of a report of the  
Subcommittee on Parliamentary Privilege

*First and second (final) meetings:*

Bill C-586, An Act to amend the Canada  
Elections Act and the Parliament of Canada Act  
(candidacy and caucus reforms)

*First, second and third (final) meetings:*

Bill C-518, An Act to amend the Members of Parliament  
Retiring Allowances Act (withdrawal allowance)

*First and second meetings:*

Case of privilege relating to leaks of the Auditor General's report  
on the audit of senators' expenses

*Première réunion :*

Conformément à l'article 12-7(2)c), étude des ordres et pratiques du Sénat et les privilèges parlementaires

*Première, deuxième et troisième réunions :*

Étude d'un rapport du

Sous-comité sur le privilège parlementaire

*Première et deuxième (dernière) réunions :*

Projet de loi C-586, Loi modifiant la Loi électorale du Canada  
et la Loi sur le Parlement du Canada (réformes visant les  
candidatures et les groupes parlementaires)

*Première, deuxième et troisième (dernière) réunions :*

Projet de loi C-518, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite  
des parlementaires (indemnité de retrait)

*Première et deuxième réunions :*

Cas de privilège concernant les fuites du rapport du vérificateur  
général sur son audit des dépenses des sénateurs

INCLUDING:

THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE

*(A Matter of Privilege: A Discussion Paper on  
Canadian Parliamentary Privilege in the 21st Century)*

THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE

(Bill C-586, An Act to amend the Canada Elections Act  
and the Parliament of Canada Act (candidacy and caucus forms))

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE

(Bill C-518, An Act to amend the Members of Parliament Retiring  
Allowances Act (withdrawal allowance))

Y COMPRIS :

LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ

*(Une question de privilège : Document de travail sur  
le privilège parlementaire au Canada au XXI<sup>e</sup> siècle)*

LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(Projet de loi C-586, Loi modifiant la Loi électorale du Canada  
et la Loi sur le Parlement du Canada (réformes visant  
les candidatures et les groupes parlementaires))

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(Projet de loi C-518, Loi modifiant la Loi sur les allocations  
de retraite des parlementaires (indemnité de retrait))

WITNESSES:

*(See back cover)*

TÉMOINS :

*(Voir à l'endos)*

STANDING COMMITTEE ON  
RULES, PROCEDURES AND  
THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Vernon White, *Chair*

The Honourable David P. Smith, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Batters	Jaffer
* Carignan, P.C. (or Martin)	Joyal, P.C.
Cools	Maltais
* Cowan (or Fraser)	Martin
Doyle	McCoy
Frum	McIntyre
Furey	Seidman
	Wells

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Seidman replaced the Honourable Senator Housakos (*June 22, 2015*).

The Honourable Senator Maltais replaced the Honourable Senator Tkachuk (*June 22, 2015*).

The Honourable Senator Housakos replaced the Honourable Senator Seidman (*June 16, 2015*).

The Honourable Senator Seidman replaced the Honourable Senator Housakos (*June 15, 2015*).

The Honourable Senator Housakos replaced the Honourable Senator Seidman (*June 9, 2015*).

The Honourable Senator Seidman replaced the Honourable Senator Housakos (*June 8, 2015*).

The Honourable Senator Joyal, P.C., replaced the Honourable Senator Fraser (*June 2, 2015*).

The Honourable Senator Housakos replaced the Honourable Senator Seidman (*June 2, 2015*).

The Honourable Senator Fraser replaced the Honourable Senator Joyal, P.C. (*June 1, 2015*).

The Honourable Senator Seidman replaced the Honourable Senator Housakos (*June 1, 2015*).

The Honourable Senator Tkachuk replaced the Honourable Senator Neufeld (*May 26, 2015*).

The Honourable Senator Neufeld replaced the Honourable Senator Tkachuk (*May 25, 2015*).

The Honourable Senator Martin replaced the Honourable Senator Black (*May 12, 2015*).

The Honourable Senator Frum replaced the Honourable Senator Nancy Ruth (*May 12, 2015*).

COMITÉ PERMANENT DU  
RÈGLEMENT, DE LA PROCÉDURE ET  
DES DROITS DU PARLEMENT

*Président* : L'honorable Vernon White

*Vice-président* : L'honorable David P. Smith, C.P.

et

Les honorables sénateurs :

Batters	Jaffer
* Carignan, C.P. (ou Martin)	Joyal, C.P.
Cools	Maltais
* Cowan (ou Fraser)	Martin
Doyle	McCoy
Frum	McIntyre
Furey	Seidman
	Wells

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénatrice Seidman a remplacé l'honorable sénateur Housakos (*le 22 juin 2015*).

L'honorable sénateur Maltais a remplacé l'honorable sénateur Tkachuk (*le 22 juin 2015*).

L'honorable sénateur Housakos a remplacé l'honorable sénatrice Seidman (*le 16 juin 2015*).

L'honorable sénatrice Seidman a remplacé l'honorable sénateur Housakos (*le 15 juin 2015*).

L'honorable sénateur Housakos a remplacé l'honorable sénatrice Seidman (*le 9 juin 2015*).

L'honorable sénatrice Seidman a remplacé l'honorable sénateur Housakos (*le 8 juin 2015*).

L'honorable sénateur Joyal, C.P., a remplacé l'honorable sénatrice Fraser (*le 2 juin 2015*).

L'honorable sénateur Housakos a remplacé l'honorable sénatrice Seidman (*le 2 juin 2015*).

L'honorable sénatrice Fraser a remplacé l'honorable sénateur Joyal, C.P. (*le 1<sup>er</sup> juin 2015*).

L'honorable sénatrice Seidman a remplacé l'honorable sénateur Housakos (*le 1<sup>er</sup> juin 2015*).

L'honorable sénateur Tkachuk a remplacé l'honorable sénateur Neufeld (*le 26 mai 2015*).

L'honorable sénateur Neufeld a remplacé l'honorable sénateur Tkachuk (*le 25 mai 2015*).

L'honorable sénatrice Martin a remplacé l'honorable sénateur Black (*le 12 mai 2015*).

L'honorable sénatrice Frum a remplacé l'honorable sénatrice Nancy Ruth (*le 12 mai 2015*).

The Honourable Senator Nancy Ruth replaced the Honourable Senator Frum (*May 11, 2015*).

The Honourable Senator Black replaced the Honourable Senator Martin (*May 11, 2015*).

The Honourable Senator Wells was added to the membership (*May 7, 2015*).

The Honourable Senator Martin replaced the Honourable Senator Ataullahjan (*April 21, 2015*).

The Honourable Senator Ataullahjan replaced the Honourable Senator Martin (*April 20, 2015*).

The Honourable Senator Furey replaced the Honourable Senator Fraser (*January 28, 2015*).

The Honourable Senator McIntyre replaced the Honourable Senator Fortin-Duplessis (*January 27, 2015*).

The Honourable Senator Fraser replaced the Honourable Senator Furey (*January 26, 2015*).

The Honourable Senator Fortin-Duplessis replaced the Honourable Senator McIntyre (*January 22, 2015*).

The Honourable Senator Housakos was added to the membership (*December 4, 2014*).

The Honourable Senator Frum replaced the Honourable Senator Verner, P.C. (*October 28, 2014*).

The Honourable Senator Furey replaced the Honourable Senator Day (*October 28, 2014*).

The Honourable Senator Jaffer replaced the Honourable Senator Moore (*October 28, 2014*).

L'honorable sénatrice Nancy Ruth a remplacé l'honorable sénatrice Frum (*le 11 mai 2015*).

L'honorable sénateur Black a remplacé l'honorable sénatrice Martin (*le 11 mai 2015*).

L'honorable sénateur Wells a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 7 mai 2015*).

L'honorable sénatrice Martin a remplacé l'honorable sénatrice Ataullahjan (*le 21 avril 2015*).

L'honorable sénatrice Ataullahjan a remplacé l'honorable sénatrice Martin (*le 20 avril 2015*).

L'honorable sénateur Furey a remplacé l'honorable sénatrice Fraser (*le 28 janvier 2015*).

L'honorable sénateur McIntyre a remplacé l'honorable sénatrice Fortin-Duplessis (*le 27 janvier 2015*).

L'honorable sénatrice Fraser a remplacé l'honorable sénateur Furey (*le 26 janvier 2015*).

L'honorable sénatrice Fortin-Duplessis a remplacé l'honorable sénateur McIntyre (*le 22 janvier 2015*).

L'honorable sénateur Housakos a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 4 décembre 2014*).

L'honorable sénatrice Frum a remplacé l'honorable sénatrice Verner, C.P. (*le 28 octobre 2014*).

L'honorable sénateur Furey a remplacé l'honorable sénateur Day (*le 28 octobre 2014*).

L'honorable sénatrice Jaffer a remplacé l'honorable sénateur Moore (*le 28 octobre 2014*).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, May 14, 2015:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Tannas, seconded by the Honourable Senator Ataullahjan, for the second reading of Bill C-586, An Act to amend the Canada Elections Act and the Parliament of Canada Act (candidacy and caucus reforms).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Tannas moved, seconded by the Honourable Senator Oh, that the bill be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, May 26, 2015:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Frum, seconded by the Honourable Senator Demers, for the second reading of Bill C-518, An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act (withdrawal allowance).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator White moved, seconded by the Honourable Senator Maltais, that the bill be referred to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 14 mai 2015 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Tannas, appuyée par l'honorable sénatrice Ataullahjan, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-586, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur le Parlement du Canada (réformes visant les candidatures et les groupes parlementaires).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Tannas propose, appuyé par l'honorable sénateur Oh, que le projet de loi soit renvoyé au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 26 mai 2015 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénatrice Frum, appuyée par l'honorable sénateur Demers, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-518, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires (indemnité de retrait).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur White propose, appuyé par l'honorable sénateur Maltais, que le projet de loi soit renvoyé au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Charles Robert

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, January 27, 2015  
(14)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:34 a.m., in room 356-S, Centre Block, the chair, the Honourable Vernon White, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Batters, Doyle, Fortin-Duplessis, Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Martin, Nolin, Smith P.C. (*Cobourg*), Tkachuk and White (11).

*In attendance:* Dara Lithwick, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to rule 12-7(2)(c), the committee began its consideration of the orders and practices of the Senate and the privileges of Parliament.

The Honourable Senator Nolin, on behalf of the Honourable Senator Furey, Chair of the Subcommittee on Parliamentary Privilege, tabled the first report of subcommittee, entitled *A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in the 21st Century*.

It was agreed that the report be appended to the minutes of today's meeting.

It was agreed that the members of the subcommittee on Parliamentary Privilege and members of the Subcommittee on Agenda and Procedure meet to further consider the report.

At 9:40 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, April 21, 2015  
(15)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:34 a.m., in room 356-S, Centre Block, the chair, the Honourable Vernon White, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Ataullahjan, Batters, Cools, Doyle, Frum, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., McIntyre, Tkachuk and White (11).

*In attendance:* Dara Lithwick, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 27 janvier 2015  
(14)

[*Traduction*]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Vernon White (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Batters, Doyle, Fortin-Duplessis, Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Martin, Nolin, Smith C.P. (*Cobourg*), Tkachuk et White (11).

*Également présente :* Dara Lithwick, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 12-7(2)c) du Règlement le comité entreprend son étude des ordres et pratiques du Sénat et des privilèges du Parlement.

Au nom de l'honorable sénateur Furey, président du Sous-comité du privilège parlementaire, l'honorable sénateur Nolin dépose le premier rapport du sous-comité, intitulé *Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI<sup>e</sup> siècle*.

Il est convenu que le rapport soit annexé au compte rendu de la séance.

Il est convenu que les membres du Sous-comité sur le privilège parlementaire et les membres du Sous-comité du programme et de la procédure se réunissent pour examiner plus à fond le rapport.

À 9 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 21 avril 2015  
(15)

[*Traduction*]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Vernon White (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Ataullahjan, Batters, Cools, Doyle, Frum, Furey, Jaffer, Joyal, C.P., McIntyre, Tkachuk et White (11).

*Également présente :* Dara Lithwick, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

The committee began its consideration of the first report of the Subcommittee on Parliamentary Privilege, entitled *A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in the 21st Century*, tabled in the committee on January 27, 2015.

At 10:10 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, May 5, 2015  
(16)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:32 a.m., in room 356-S, Centre Block, the chair, the Honourable Vernon White, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Batters, Cools, Doyle, Frum, Jaffer, Joyal, P.C., Martin, McIntyre, Tkachuk and White (10).

*In attendance:* Heather Lank, Principal Clerk, Chamber Operations and Procedure; Dara Lithwick, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

The committee continued its consideration of the first report of the Subcommittee on Parliamentary Privilege, entitled *A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in the 21st Century*, tabled in the committee on January 27, 2015.

At 10:46 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Charles Robert

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, Tuesday, May 12, 2015  
(17)

[English]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:33 a.m., in room 356-S, Centre Block, the chair, the Honourable Vernon White, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Batters, Black, Doyle, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., McIntyre, Nancy Ruth, Smith, P.C. (*Cobourg*), Tkachuk, Wells and White (12).

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité entreprend son étude du premier rapport du Sous-comité sur le privilège parlementaire intitulé *Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI<sup>e</sup> siècle*, qui a été déposé devant lui le 27 janvier 2015.

À 10 h 10, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 5 mai 2015  
(16)

[Traduction]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Vernon White (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Batters, Cools, Doyle, Frum, Jaffer, Joyal, C.P., Martin, McIntyre, Tkachuk et White (10).

*Également présentes :* Heather Lank, greffière principale, Procédure et travaux de la Chambre; Dara Lithwick, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit son étude du premier rapport du Sous-comité sur le privilège parlementaire intitulé *Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI<sup>e</sup> siècle*, qui a été déposé devant lui le 27 janvier 2015.

À 10 h 46, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 12 mai 2015  
(17)

[Traduction]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Vernon White (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Batters, Black, Doyle, Furey, Jaffer, Joyal, C.P., McIntyre, Nancy Ruth, Smith, C.P. (*Cobourg*), Tkachuk, Wells et White (12).

*In attendance:* Dara Lithwick, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

The committee continued its consideration of the first report of the Subcommittee on Parliamentary Privilege, entitled *A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in the 21st Century*, tabled in the committee on January 27, 2015.

Senator Furey moved that the committee adopt the report of the subcommittee as a report of the committee to the Senate.

The questions being put to the motion, it was adopted.

It was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure have authority to make adjustments to the report required for tabling in the Senate.

At 9:45 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Tuesday, May 26, 2015  
(18)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:30 a.m., in room 356-S, Centre Block, the chair, the Honourable Vernon White, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Batters, Cools, Doyle, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, P.C., Martin, McIntyre, Neufeld, Smith, P.C. (*Cobourg*), Wells and White (13).

*In attendance:* Dara Lithwick, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, May 14, 2015, the committee began its consideration of Bill C-586, An Act to amend the Canada Elections Act and the Parliament of Canada Act (candidacy and caucus reforms).

*Également présente :* Dara Lithwick, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité poursuit son étude du premier rapport du Sous-comité sur le privilège parlementaire intitulé *Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI<sup>e</sup> siècle*, qui a été déposé devant lui le 27 janvier 2015.

Le sénateur Furey propose l'adoption du rapport du sous-comité à titre de rapport du comité au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que le Sous-comité du programme et de la procédure pourra apporter les modifications nécessaires au rapport pour qu'il puisse être déposé au Sénat.

À 9 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le mardi 26 mai 2015  
(18)

[*Traduction*]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Vernon White (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Batters, Cools, Doyle, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, C.P., Martin, McIntyre, Neufeld, Smith, C.P. (*Cobourg*), Wells et White (13).

*Également présente :* Dara Lithwick, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 14 mai 2015, le comité entreprend son étude du projet de loi C-586, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur le Parlement du Canada (réformes visant les candidatures et les groupes parlementaires).

*WITNESSES:**As an individuals:*

The Honourable Michael Chong, P.C., M.P., sponsor of the bill;

The Honourable Bob Rae, P.C., O.C., Q.C. (by video conference);

William Cross, Professor, Department of Political Science, Carleton University.

Mr. Chong made a statement and answered questions.

At 10:35 a.m., the committee suspended.

At 10:44 a.m., the committee resumed.

Mr. Rae and Mr. Cross each made a statement and answered questions.

At 11:22 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*Le greffier suppléant du comité,*

Till Heyde

*Acting Clerk of the Committee*

OTTAWA, Tuesday, June 2, 2015

(19)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:32 a.m., in room 356-S, Centre Block, the chair, the Honourable Vernon White, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Batters, Cools, Doyle, Fraser, Frum, Furey, Jaffer, Martin, McIntyre, Seidman, Smith, P.C. (*Cobourg*), Tkachuk, Wells and White (14).

*In attendance:* Till Heyde, Chamber Operations Clerk; Dara Lithwick, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, May 14, 2015, the committee continued its consideration of Bill C-586, An Act to amend the Canada Elections Act and the Parliament of Canada Act (candidate and caucus reforms).

*TÉMOINS :**À titre personnel :*

L'honorable Michael Chong, C.P., député, parrain du projet de loi;

L'honorable Bob Rae, C.P., O.C., c.r. (par vidéoconférence);

William Cross, professeur, Département de science politique, Université Carleton.

M. Chong fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 35, la séance est suspendue.

À 10 h 44, la séance reprend.

M. Rae et M. Cross font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 11 h 22, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le mardi 2 juin 2015

(19)

[*Traduction*]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Vernon White (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Batters, Cools, Doyle, Fraser, Frum, Furey, Jaffer, Martin, McIntyre, Seidman, Smith, C.P. (*Cobourg*), Tkachuk, Wells et White (14).

*Également présents :* Till Heyde, greffier, Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre; Dara Lithwick, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 14 mai 2015, le comité poursuit son étude du projet de loi C-586, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur le Parlement du Canada (réformes visant les candidatures et les groupes parlementaires).



*WITNESSES:**As an individuals:*

The Honourable Peter Milliken, P.C., O.C.;

The Honourable Stéphane Dion, P.C., M.P.

The witnesses each made a statement and answered questions.

It was agreed that the committee proceed with clause by clause consideration of Bill C-586, An Act to amend the Canada Elections Act and the Parliament of Canada Act (candidacy and caucus reforms).

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that the preamble stand postponed, on division.

It was agreed that clause 1 stand postponed, on division.

It was agreed that clause 2 carry, on division.

It was agreed that clause 3 carry, on division.

The chair asked whether clause 4 shall carry.

After debate, the question being put, the clause was adopted on the following vote:

## YEAS

The Honourable Senators

Cools, Doyle, Frum, Furey, Jaffer, McIntyre, Seidman, Smith  
(*Cobourg*) and White — 9

## NAYS

The Honourable Senators

Batters, Fraser, Martin, Tkachuk and Wells — 5

The chair asked whether clause 5 shall carry.

The question being put, the clause was adopted on the following vote:

## YEAS

The Honourable Senators

Batters, Cools, Doyle, Frum, Furey, Jaffer, McIntyre, Seidman,  
Smith (*Cobourg*) and White — 10

## NAYS

The Honourable Senators

Fraser, Martin, Tkachuk and Wells — 4

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 1 carry.

*TÉMOINS :**À titre personnel :*

L'honorable Peter Milliken, C.P., O.C.;

L'honorable Stéphane Dion, C.P., député.

Les témoins font chacun une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-586, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur le Parlement du Canada (réformes visant les candidatures et les groupes parlementaires).

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu, avec dissidence, de reporter l'étude du préambule.

Il est convenu, avec dissidence, de reporter l'étude de l'article 1.

Il est convenu, avec dissidence, d'adopter l'article 2.

Il est convenu, avec dissidence, d'adopter l'article 3.

Le président demande s'il convient d'adopter l'article 4.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

## POUR

Les honorables sénateurs

Cools, Doyle, Frum, Furey, Jaffer, McIntyre, Seidman, Smith  
(*Cobourg*) et White — 9

## CONTRE

Les honorables sénateurs

Batters, Fraser, Martin, Tkachuk et Wells — 5

Le président demande s'il convient d'adopter l'article 5.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

## POUR

Les honorables sénateurs

Batters, Cools, Doyle, Frum, Furey, Jaffer, McIntyre, Seidman,  
Smith (*Cobourg*) et White — 10

## CONTRE

Les honorables sénateurs

Fraser, Martin, Tkachuk et Wells — 4

Il est convenu d'adopter l'article 6.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

With leave, it was agreed that the Honourable Senator Batters be recorded as voting “Nay” in the division on clause 4.

It was agreed that the preamble carry

It was agreed that the title carry.

The chair asked whether the bill shall carry.

The question being put, the bill was adopted on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators

Batters, Cools, Doyle, Frum, Furey, Jaffer, Martin, McIntyre, Seidman, Smith (*Cobourg*) and White — 11

NAYS

The Honourable Senators

Fraser, Tkachuk and Wells — 3

After debate, it was agreed that the chair report the bill to the Senate.

At 11:20 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Tuesday, June 9, 2015  
(20)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 8:33 a.m., in room 356-S, Centre Block, the chair, the Honourable Vernon White, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Batters, Doyle, Frum, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Martin, McIntyre, Seidman, Smith, P.C. (*Cobourg*), Tkachuk, Wells and White (13).

*In attendance:* Dara Lithwick, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, May 26, 2015, the committee began its examination of Bill C-518, An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act (withdrawal allowance).

Avec le consentement des membres du comité, il est convenu que le vote de l'honorable sénatrice Batters soit enregistré parmi les « CONTRE » concernant l'article 4.

Il est convenu d'adopter le préambule.

Il est convenu d'adopter le titre.

Le président demande s'il convient d'adopter le projet de loi.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Batters, Cools, Doyle, Frum, Furey, Jaffer, Martin, McIntyre, Seidman, Smith (*Cobourg*) et White — 11

CONTRE

Les honorables sénateurs

Fraser, Tkachuk et Wells — 3

Après débat, il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat.

À 11 h 20, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le mardi 9 juin 2015  
(20)

[*Traduction*]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 8 h 33, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Vernon White (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Batters, Doyle, Frum, Furey, Jaffer, Joyal, C.P., Martin, McIntyre, Seidman, Smith, P.C. (*Cobourg*), Tkachuk, Wells et White (13).

*Également présente :* Dara Lithwick, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 mai 2015, le comité entreprend son étude du projet de loi C-518, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires (indemnité de retrait).

*WITNESSES:**As an individual:*

John Williamson, M.P. for New Brunswick Southwest, sponsor of the bill.

*Senate of Canada:*

Michel Patrice, Law Clerk and Parliamentary Counsel and Chief Parliamentary Precinct Services Officer;

Nicole Proulx, Chief Corporate Services Officer;

France Lagacé, Financial Officer, Senators' Pay, Pensions and Benefits, Finance and Procurement Directorate.

Mr. Williamson made a statement and answered questions.

Mr. Patrice, Ms. Proulx and Ms. Lagacé answered questions.

At 9:50 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Tuesday, June 16, 2015  
(21)

*[English]*

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:32 a.m., in room 356-S, Centre Block, the chair, the Honourable Vernon White, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Batters, Doyle, Fraser, Frum, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Martin, McIntyre, Seidman, Smith, P.C. (*Cobourg*), Tkachuk, Wells and White (14).

*Other senator present:* The Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C. (1).

*In attendance:* Dara Lithwick, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, May 26, 2015, the committee continued its consideration of Bill C-518, An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act (withdrawal allowance).

*TÉMOINS :**À titre personnel :*

John Williamson, député de Nouveau-Brunswick-Sud-Ouest, parrain du projet de loi;

*Sénat du Canada :*

Michel Patrice, légiste, conseiller parlementaire et dirigeant principal des Services de la Cité parlementaire;

Nicole Proulx, dirigeante principale des services législatifs;

France Lagacé, agente financière principale, Rémunération, pensions et avantages sociaux des sénateurs, Direction des finances et de l'approvisionnement.

M. Williamson fait une déclaration et répond aux questions.

M. Patrice, Mme Proulx et Mme Lagacé répondent aux questions.

À 9 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le mardi 16 juin 2015  
(21)

*[Traduction]*

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Vernon White (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Batters, Doyle, Fraser, Frum, Furey, Jaffer, Joyal, C.P., Martin, McIntyre, Seidman, Smith, C.P. (*Cobourg*), Tkachuk, Wells et White (14).

*Autre sénatrice présente :* L'honorable sénatrice Hervieux-Payette, C.P. (1).

*Également présente :* Dara Lithwick, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 mai 2015, le comité poursuit son étude du projet de loi C-518, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires (indemnité de retrait).

*WITNESS:**Canadian Taxpayers Federation:*

Aaron Wudrick, Federal Director.

The witness made a statement and answered questions.

At 10:15 a.m., the committee suspended.

At 10:19 a.m., the committee resumed.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 9, 2015, the committee began its consideration of a case of privilege relating to leaks of the Auditor General's report on the audit of senators' expenses.

*WITNESS:**As an individual:*

The Honourable Senator Céline Hervieux-Payette, P.C.

The Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., made a statement and answered questions.

At 11:13 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Tuesday, June 23, 2015

(22)

*[English]*

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:31 a.m., in room 356-S, Centre Block, the chair, the Honourable Vernon White, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Batters, Cools, Doyle, Fraser, Frum, Furey, Jaffer, Joyal, P.C., Maltais, Martin, McCoy, McIntyre, Seidman, Smith, P.C. (Cobourg), Wells and White (16).

*In attendance:* Till Heyde, Chamber Operations Clerk; Dara Lithwick, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, May 26, 2015, the committee continued its consideration of Bill C-518, An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act (withdrawal allowance).

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-518, An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act (withdrawal allowance).

*TÉMOIN:**Fédération canadienne des contribuables :*

Aaron Wudrick, directeur fédéral.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 15, la séance est suspendue.

À 10 h 19, la séance reprend.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 juin 2015, le comité entreprend l'étude d'une question de privilège concernant les fuites du rapport du vérificateur général sur les dépenses des sénateurs.

*TÉMOIN :**À titre personnel :*

L'honorable sénatrice Céline Hervieux-Payette, C.P.

L'honorable sénatrice Céline Hervieux-Payette, C.P., fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 13, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le mardi 23 juin 2015

(22)

*[Traduction]*

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 31, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Vernon White (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Batters, Cools, Doyle, Fraser, Frum, Furey, Jaffer, Joyal, C.P., Maltais, Martin, McCoy, McIntyre, Seidman, Smith, C.P. (Cobourg), Wells et White (16).

*Également présents :* Till Heyde, greffier, Bureau de la procédure et des travaux de la Chambre; Dara Lithwick, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 mai 2015, le comité poursuit son étude du projet de loi C-518, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires (indemnité de retrait).

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-518, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires (indemnité de retrait).

It was agreed that clause 1 stand postponed.

The chair asked whether clause 2 shall carry.

With leave, the Honourable Senator White moved:

That Bill C-518 be amended in clause 2,

On page 1, by replacing the line 16 with the following:

“occurred while the person was a member or was a candidate as defined by subsection 2(1) of the *Canada Elections Act*, a;” and

On page 2, by replacing line 11 with the following:

“offence under the Canada Elections Act or any of the following provisions of”.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of whether clause 2, as amended, shall carry.

It was agreed to defer further consideration of clause 2, as amended.

The chair asked whether clause 3 shall carry.

With leave, the Honourable Senator White moved:

That Bill C-518 be amended in clause 3, on page 3, by replacing line 25 with the following:

“the person was a member or was a candidate as defined by subsections 2(1) of the *Canada Elections Act*, a withdrawal”.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of whether clause 3, as amended, shall carry.

It was agreed to defer further consideration of clause 3, as amended.

The committee resumed consideration of clause 2, as amended.

After debate, the Honourable Senator Furey moved:

That Bill C-518 be amended in clause 2, page 2,

by deleting lines 30 and 31; and

by deleting lines 38 to 41.

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Le président demande s'il convient d'adopter l'article 2.

Avec le consentement des membres du comité, l'honorable sénateur White propose :

Que le projet de loi C-518 soit modifié, à l'article 2,

À la page 1, par substitution, à la ligne 18, de ce qui suit :

« qu'elle avait la qualité de parlementaire ou la qualité de candidat au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi électorale du Canada*, une »;

À la page 2, par substitution, à la ligne 11, de ce qui suit :

« de toute infraction à la *Loi électorale du Canada* ou de toute infraction visée à l'une des dispositions ».

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend le débat sur l'article 2 modifié.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 2 modifié.

Le président demande s'il convient d'adopter l'article 3.

Avec le consentement des membres du comité, l'honorable sénateur White propose :

Que le projet de loi C-518 soit modifié, à l'article 3, à la page 3, par substitution, à la ligne 31, de ce qui suit :

« la qualité de parlementaire ou la qualité de candidat au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi électorale du Canada*, une indemnité de ».

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le comité reprend le débat sur l'article 3 modifié.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 3 modifié.

Le comité reprend le débat sur l'article 2 modifié.

Après débat, l'honorable sénateur Furey propose :

Que le projet de loi C-518 soit modifié, à l'article 2, à la page 2,

i) par suppression des lignes 32 et 33;

ii) par suppression de la ligne 41 à la page 3, par suppression des lignes 1 à 4.

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

The question being put as to whether clause 2, as amended, shall carry, it was adopted, on division.

The committee resumed consideration of clause 3, as amended.

The question being put as to whether clause 3, as amended, shall carry, it was adopted, on division.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that any necessary consequential changes be made to the numbering of provisions and cross-references.

It was agreed, on division, that the bill, as amended, carry.

It was agreed that the chair report the bill, as amended, to the Senate.

At 9:39 a.m., pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 9, 2015, the committee continued its consideration of a case of privilege relating to leaks of the Auditor General's report on the audit of senators' expenses.

At 10:22 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

L'article 2 modifié, mis aux voix, est adopté avec dissidence.

Le comité reprend le débat sur l'article 3 modifié.

L'article 3 modifié, mis aux voix, est adopté avec dissidence.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'apporter toutes les modifications nécessaires à la désignation numérique des dispositions et aux renvois qui découlent des amendements au projet de loi.

Il est convenu, avec dissidence, d'adopter le projet de loi modifié.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat.

À 9 h 39, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 9 juin 2015, le comité poursuit l'étude d'une question de privilège concernant les fuites du rapport du vérificateur général sur les dépenses des sénateurs.

À 10 h 22, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Charles Robert

*Clerk of the Committee*

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Tuesday, June 2, 2015

The Standing Committee on Rules, Procedures, and the Rights of Parliament has the honour to present its

**SEVENTH REPORT**

Your committee has, pursuant to rule 12-7(2)(c), begun a study of issues relating to parliamentary privilege, and herewith tables an interim report entitled *A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in the 21st Century*.

Respectfully submitted,

*(Text of the report appears following the evidence.)*

Tuesday, June 2, 2015

The Standing Committee on Rules, Procedures, and the Rights of Parliament has the honour to present its

**EIGHTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill C-586, An Act to amend the Canada Elections Act and the Parliament of Canada Act (candidacy and caucus reforms), has, in obedience to the order of reference of Thursday, May 14, 2015, examined the said bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Thursday, June 25, 2015

The Standing Committee on Rules, Procedures, and the Rights of Parliament has the honour to present its

**NINTH REPORT**

Bill C-518, An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act (withdrawal allowance), has, in obedience to its order of reference of Tuesday, May 26, 2015, examined the said bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Clause 2:*

(a) *Page 1:* Replace line 16 with the following:

“occurred while the person was a member or was a candidate as defined by subsection 2(1) of the *Canada Elections Act*, a”; and

(b) *page 2:*

(i) replace line 11 with the following:

“offence under the *Canada Elections Act* or any of the following provisions of”,

(ii) delete lines 30 and 31, and

(iii) delete lines 38 to 41;

**RAPPORTS DU COMITÉ**

Le mardi 2 juin 2015

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de présenter son

**SEPTIÈME RAPPORT**

Votre comité a, conformément à l'article 12-7(2)c) du Règlement du Sénat, entrepris une étude de questions reliées au privilège parlementaire, et dépose maintenant un rapport intérimaire intitulé *Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXIe siècle*.

Respectueusement soumis,

*(Le texte du rapport paraît après les témoignages.)*

Le mardi 2 juin 2015

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de présenter son

**HUITIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-586, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur le Parlement du Canada (réformes visant les candidatures et les groupes parlementaires), a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 14 mai 2015, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 25 juin 2015

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de présenter son

**NEUVIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-518, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires (indemnité de retrait), a, conformément à son ordre de renvoi du mardi 26 mai 2015, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants :

## 1. Article 2 :

(a) *Page 1* : Remplacer la ligne 18 par ce qui suit :

« qu'elle avait la qualité de parlementaire ou la qualité de candidat au sens du paragraphe 2(1) de la Loi électorale du Canada, une »;

(b) *page 2* :

(i) remplacer la ligne 11 par ce qui suit :

« de toute infraction à la Loi électorale du Canada ou de toute infraction visée à l'une des dispositions »,

(ii) supprimer les lignes 32 et 33,

(iii) supprimer la ligne 41;

(c) *page 3* : supprimer les lignes 1 à 4;

2. *Clause 3, page 3*: Replace line 25 with the following:

“the person was a member or was a candidate as defined by subsection 2(1) of the *Canada Elections Act*, a withdrawal”.

Respectfully submitted,

2. *Article 3, page 3* : Remplacer la ligne 31 par ce qui suit :

« la qualité de parlementaire ou la qualité de candidat au sens du paragraphe 2(1) de la Loi électorale du Canada, une indemnité de ».

Respectueusement soumis,

*Le président,*

VERNON WHITE

*Chair*



**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, January 27, 2015

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:34 a.m. for the consideration of business of the committee.

**Senator Vernon White** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** I thank everyone for being here today. I hope you had a great holiday and happy new year to all of you.

This morning's meeting will be brief. We're going to deal with one issue, and that is the work of the Subcommittee on Parliamentary Privilege. The subcommittee consists of Senator McCoy, Senator Joyal, Senator Nolin, Senator Furey and myself, as well as staff of course.

We have been working for the last few months on the matter of privilege and have developed a discussion paper that we would like to bring forward to the committee and start conducting hearings.

**Senator Nolin:** I have a written proposal and then we can open the discussion. Senator Furey is unfortunately not available this morning, so I will be acting as chair of the subcommittee.

Honourable senators, on behalf of Senator Furey, I have the honour table the report of the Subcommittee on Parliamentary Privilege, entitled *A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in the 21st Century*. I would ask for agreement that the discussion paper be appended to the minutes of today's meeting.

**The Chair:** On discussion, I will go to Senator Joyal and Senator Martin.

**Senator Joyal:** I want to support the unanimous report introduced by Senator Nolin on behalf of the chair of the subcommittee and its members. This report represents the results of four different meetings we had from spring to the fall of 2014.

We were charged by this committee to report to the committee by December. We're not that late. In fact we are just on time. We concluded our work in December, but because we didn't have the opportunity in the last week of sittings to have a meeting, we're doing it today. So we're not that late. You won't fine us, I hope, or punish us because we were late by 25 days.

Besides that, the report is very substantial, as you will notice in the index. It's a very good working document. It is a document that the full committee will be able to review. Committee members will be able to discuss how they want to tackle the study of that report.

I think it is a very good step that the Senate takes the initiative to reflect on this matter at this stage because many issues that are at various stages in the Senate's work touch on privileges. It is

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 27 janvier 2015

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, pour étudier le programme de ses travaux.

**Le sénateur Vernon White** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je vous remercie tous d'être ici. J'espère que votre congé a été agréable et je vous souhaite une bonne et heureuse année.

La séance de ce matin sera courte. Nous allons examiner une seule question, le travail du Sous-comité du privilège parlementaire. Ce sous-comité est constitué des sénateurs McCoy, Joyal, Nolin, Furey et de moi ainsi que, bien sûr, du personnel qui lui est affecté.

Depuis quelques mois, nous examinons la question du privilège et nous avons élaboré un document de travail que nous voudrions déposer devant le comité et au sujet duquel nous voudrions tenir des audiences.

**Le sénateur Nolin :** J'ai une proposition écrite. Nous pouvons ensuite lancer la discussion. Le sénateur Furey, malheureusement, a un empêchement ce matin. J'agirai donc à titre de président du sous-comité.

Chers collègues, au nom du sénateur Furey, j'ai l'honneur de déposer le rapport du Sous-comité du privilège parlementaire intitulé *Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI<sup>e</sup> siècle*. Je vous demanderais de bien vouloir consentir à son annexion au compte rendu de la séance d'aujourd'hui.

**Le président :** Pour en discuter, je donne la parole aux sénateurs Joyal et Martin.

**Le sénateur Joyal :** Je tiens à appuyer le rapport unanime qu'a présenté par le sénateur Nolin au nom du président du sous-comité et de ses membres. C'est l'aboutissement de quatre séances étalées du printemps à l'automne de 2014.

Le comité nous avait chargés de lui faire rapport avant décembre. Nous ne sommes pas tellement en retard. En fait, le rapport arrive à point nommé. Nous avons terminé notre travail en décembre, mais comme, dans la dernière semaine pendant laquelle le Parlement siégeait nous n'avons pas eu l'occasion d'organiser de réunion, nous le faisons aujourd'hui. Le retard n'est pas énorme. J'espère que vous ne nous imposerez pas d'amende ni de punition pour 25 jours de retard.

En plus, c'est un rapport très étoffé, comme le montre l'index. C'est un excellent document de travail. Tout notre comité pourra l'étudier. Les membres du comité pourront discuter des modalités de l'étude de ce rapport.

Je pense que le Sénat a pris une heureuse initiative en voulant réfléchir maintenant à cette question, parce que beaucoup de questions sur lesquelles ses travaux sont plus ou moins avancés

good to have a general reference framework, and that will be certainly improved with the further study that this committee would want to organize with the contribution of experts.

I cannot but commend the work of my colleagues on the committee: our chair, Senator Furey, Senator Nolin and Senator McCoy, myself and yourself, Mr. Chair, in the work of that committee, and of course the research people of the Library of Parliament, in particular Ms. Dara Lithwick, who has been very effective in giving effect to all the suggestions we have made in our meetings.

I recommend the adoption of this report.

**Senator Martin:** Earlier I thought a seconder was needed, which is why I raised my hand.

I see from the table of contents, as Senator Joyal referred to, that this report is indeed full of very important information. I look forward to reading it and thank the subcommittee for the work it has done. I absolutely support the motion by Senator Nolin and look forward to getting into the details of this report.

**Senator Nolin:** To give you a head's up on a few events that will be part of our ongoing work, first, this weekend there is a meeting in Winnipeg of all the presiding officers of the various parliaments in Canada, an important segment of which will be on parliamentary privilege.

Now that the document is to become public, we're going to use it. It is a document that requires discussion. For decades now the courts have referred to the need for such a document, and so we're going to use it in Winnipeg this weekend.

Second, I will, with Speaker Scheer, invite the presiding officers of Canada to come to Ottawa to be part of a conference sometime this year where we will discuss parliamentary privilege, because that is also of great interest to them. I think they were basically waiting for us at the national level to come up with something.

Third, and not to say the least, as Speaker I will travel to London to meet with the Lord Speaker. I have asked my colleagues who sit with me on the subcommittee to come with me and to meet with our colleagues in the House of Lords, who are also doing the same thing. We will bring together our knowledge and expertise to bring back to the main committee a full report on arguments.

**The Chair:** If there is agreement that we move this document to the full committee for hearings, I propose that subcommittee members meet with the steering committee to discuss and develop a strategy around the hearings, in particular keeping in mind some of the events you've talked about, ensuring that we have witnesses at the right times to make sure we gather as fulsome information as we can. If there is agreement then we'll do that as well.

concernent le privilège. Il est bon de pouvoir s'appuyer sur un cadre de référence général et nous nous sentirons certainement mieux à l'aise à la faveur de l'étude approfondie que le comité voudra organiser avec le concours de spécialistes.

Je ne peux pas faire autrement que de louer le travail de mes collègues du comité : notre président, le sénateur Furey; les sénateurs Nolin et McCoy; vous-même, monsieur le président; et votre humble serviteur et, bien sûr, les attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement, notamment Mme Dara Lithwick, qui a donné suite de manière très efficace à toutes les propositions que nous avons formulées pendant nos réunions.

Je recommande l'adoption de ce rapport.

**La sénatrice Martin :** J'ai levé la main parce que je croyais que vous aviez besoin d'un appuieur.

Je constate, d'après la table des matières à laquelle le sénateur Joyal a fait allusion, que ce rapport fourmille de renseignements très importants. J'ai hâte de le lire et je remercie le sous-comité de son travail. J'appuie sans réserve la motion du sénateur Nolin, et il me tarde de connaître les détails que renferme ce rapport.

**Le sénateur Nolin :** Pour vous donner un aperçu de quelques événements qui ponctueront notre travail, il se tient, en fin de semaine, une réunion à Winnipeg de tous les présidents des divers parlements du Canada, dont une partie importante sera consacrée au privilège parlementaire.

Maintenant que le document sera porté à la connaissance du public, nous allons l'utiliser. C'est un document dont il faut discuter. Pendant des décennies, les tribunaux ont réclamé un tel document. Voilà pourquoi nous allons l'utiliser à Winnipeg.

Ensuite, avec le Président de Chambre des communes, j'inviterai à Ottawa les présidents parlementaires du Canada à une conférence qui aura lieu au cours de l'année et où nous discuterons du privilège parlementaire, parce que la question les intéresse aussi vivement. Je pense que, au fond, à l'échelon national, on attend un signe de notre part.

Enfin, et ce n'est pas la moindre des choses, en ma qualité de Président du Sénat, j'irai à Londres rencontrer le Président de la Chambre des lords. J'ai demandé à mes collègues du sous-comité de m'accompagner pour rencontrer nos homologues, les lords, qui ont aussi entrepris une réflexion semblable. Nous mettrons en commun nos connaissances et nos compétences pour rapporter à notre comité un rapport argumentatif complet.

**Le président :** Si vous êtes d'accord pour proposer des audiences du comité sur ce document, je propose aux membres du sous-comité de rencontrer le comité de direction pour élaborer une stratégie pour les audiences et en discuter, en gardant notamment à l'esprit certains événements dont nous avons discuté et en veillant à convoquer les témoins au moment opportun pour rassembler le plus de renseignements possible. Votre accord permettra tout cela aussi.

**Senator Batters:** I will make that motion.

**The Chair:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Thank you very much.

(The committee adjourned.)

**La sénatrice Batters :** Je propose cette motion.

**Le président :** Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Merci beaucoup.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Tuesday, April 21, 2015

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:34 a.m. for the consideration of a report of the Subcommittee on Parliamentary Privilege.

**Senator Vernon White** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good morning. I want to welcome everyone to the first Rules Committee of the post-break period and thank everyone for being here today. As everyone knows, we are going to be moving into a study period on parliamentary privilege that actually flows from work that's been done by the Subcommittee on Parliamentary Privilege. The subcommittee members are Senator Furey, Senator Nolin, Senator Joyal, Senator McCoy and me. I want to thank everyone for their participation and robust discussions. I'll ask Senator Furey to start off as he was the chair of the subcommittee on our journey.

**Senator Furey:** Colleagues, my intention this morning is to give a brief overview of the evolution of the report and then invite discussion on how to proceed with respect to an analysis of the report. One year ago in April, the Rules Committee approved the establishment of the Subcommittee on Parliamentary Privilege. The subcommittee met on a number of occasions to discuss parliamentary privilege in Canada. The report that you have received is intended to serve basically as a tool to invite discussion on the future of parliamentary privilege in Canada.

I think everybody knows that parliamentary privilege is an essential component of parliamentary democracy and exists to enable Parliament to function effectively and efficiently without undue impediment. It was originally developed in Westminster as a means of preventing interference by the sovereign in the workings of Parliament and has developed in parliaments throughout the British Commonwealth. In Canada, it's enshrined in the Constitution Act, 1867, at section 18 and through its preamble, and is further confirmed in section 4 of the Parliament of Canada Act.

The need for this study basically is that Parliament has evolved significantly since parliamentary privilege was originally developed to prevent interference by the sovereign in the workings of Parliament. We've learned from a number of judicial decisions, in particular from the *Vaid* decision, that it's expected that Parliament operate in a contemporary context and,

OTTAWA, le mardi 21 avril 2015

Le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, pour procéder à l'étude d'un rapport du Sous-comité sur le privilège parlementaire.

**Le sénateur Vernon White** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour. Je veux souhaiter la bienvenue à tous à la première séance que le comité du Règlement tient après la pause. Je vous remercie tous d'être ici aujourd'hui. Comme tout le monde le sait, nous allons entamer une période d'étude sur le privilège parlementaire qui découle en fait du travail accompli par le Sous-comité sur le privilège parlementaire, constitué des sénateurs Furey, Nolin, Joyal et McCoy, et de moi. Je veux remercier tous les membres de ce sous-comité de leur participation et des solides discussions que nous avons eues. Je demanderai au sénateur Furey de commencer, puisqu'il a présidé le sous-comité lors de ses travaux.

**Le sénateur Furey :** Mesdames et messieurs, j'ai l'intention ce matin de donner un bref aperçu de l'évolution du rapport, puis de vous inviter à discuter de la manière dont nous procéderons à son analyse. Il y a un an, en avril, le comité du Règlement a approuvé l'établissement du Sous-comité sur le privilège parlementaire. Ce comité s'est réuni à quelques reprises pour traiter du privilège parlementaire au Canada. Le rapport que vous avez reçu doit essentiellement servir d'outil pour stimuler la discussion sur l'avenir du privilège parlementaire au Canada.

Je pense que tout le monde sait que le privilège parlementaire est un élément essentiel de la démocratie parlementaire qui existe pour permettre au Parlement de fonctionner efficacement sans entrave indue. Conçu au départ à Westminster comme moyen d'empêcher le souverain de s'ingérer dans les travaux parlementaires, 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 préambule, et il est confirmé à l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada.

Cette étude a été rendue nécessaire essentiellement parce que le Parlement a considérablement évolué depuis que le privilège parlementaire a été initialement instauré pour empêcher le souverain de s'ingérer dans les travaux parlementaires. Un certain nombre de décisions judiciaires, particulièrement celle rendue dans l'affaire *Vaid*, ont montré qu'il est attendu que le

therefore, the concept of parliamentary privilege should be studied and reviewed in a contemporary 21st century context. That's basically the underlying purpose of the study.

The research document we have presented centres on how privilege should be exercised in a rights-based legal system exemplified in Canada by the Charter. We propose and the subcommittee proposes to evaluate the various collective and individual privileges exercised by parliamentarians by analyzing four basic questions: First, is the privilege necessary to protect parliamentarians in the discharge of their legislative and deliberative functions and Parliament's work in holding government to account for the conduct of the country's business? Second, does the contemporary context provide reasonable limits on the scope and exercise of the privilege? Third, how can this privilege be exercised to respect the values and principles expressed in the Canadian Charter of Rights and Freedoms? Fourth, how can the scope and exercise of this privilege be aligned with the standards of transparency and accountability essential to Parliament's public reputation?

I'll ask Senator Joyal to make a couple of quick comments as well; but basically we would like discussion from the committee around how to analyze these questions on a go-forward basis in terms of what witnesses we would call and how we would present information on the exercise of parliamentary privilege in a contemporary context.

**Senator Joyal:** Thank you, Senator Furey.

It would be fair to mention to the members of the committee that we have had multiple meetings in relation to the report.

I think it is worthwhile to also mention that an initiative taken on the Senate side has an impact on the House of Commons side. That is very important because the privileges in the Senate are exactly the same as the ones that exist in the House of Commons. It's provided for in section 18 of the Constitution Act 1867, as Senator Furey mentioned, and it is also provided for, of course, in the Parliament of Canada Act. In other words, any claim of privileges that we might claim for senators would exist at par on the House of Commons side for the simple reason that we are both comprised of parliamentarians and both legislatures are at the same level in the same legislative initiative.

It is important to remember that this report is the first report that has been produced in the last 30 years in relation to parliamentary privilege. In other words, we on the Senate side cannot resort to studies they would have made or conducted on the House of Commons side to learn their perspective on parliamentary privilege. In fact, in 2003, when the Supreme Court gave its unanimous decision in the *Vaid* case, it relied more heavily on the Westminster report on parliamentary privilege dating back to 1999 than on any Canadian sources of doctrine or reports or comments or intervention. For obvious reasons, as you will see in section 18, our privileges are modeled on the basis of

Parlement agisse dans un contexte contemporain. Le concept de privilège parlementaire devrait donc être étudié et revu dans le contexte contemporain du XXI<sup>e</sup> siècle. C'est essentiellement l'objectif sous-jacent de cette étude.

Le document de recherche que nous avons présenté porte principalement sur l'application de ce privilège dans un système juridique fondé sur des droits, illustré au Canada par la Charte. Le sous-comité propose d'évaluer les divers privilèges collectifs et individuels exercés par les parlementaires en analysant quatre questions fondamentales. Premièrement, 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? Deuxièmement, le contexte contemporain offre-t-il des limites raisonnables à la portée et à l'exercice du privilège? Troisièmement, comment le privilège peut-il être exercé dans le respect des valeurs et des principes exprimés dans la Charte canadienne des droits et libertés? Et quatrièmement, 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?

Je demanderai au sénateur Joyal de faire également quelques brèves observations, mais nous voudrions essentiellement que le comité discute de la manière d'analyser ces questions dans l'avenir afin de déterminer quels témoins nous voulons convoquer et comment présenter l'information sur l'application du privilège parlementaire dans un contexte contemporain.

**Le sénateur Joyal :** Merci, sénateur Furey.

Je tiens à ce que les membres du comité sachent que nous avons tenu de nombreuses séances au sujet du rapport.

Je pense qu'il conviendrait également de vous dire qu'une initiative entreprise par le Sénat a des répercussions sur la Chambre des communes. C'est très important, car les privilèges du Sénat sont exactement les mêmes que ceux qui s'appliquent à la Chambre des communes. Ces privilèges figurent à l'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867, comme l'a souligné le sénateur Furey, ainsi que dans la Loi sur le Parlement du Canada, évidemment. Autrement dit, tous les privilèges que les sénateurs pourraient revendiquer s'appliqueraient également à la Chambre des communes pour la simple raison que les deux Chambres sont composées de parlementaires et sont sur un pied d'égalité dans la même initiative législative.

Il importe de se rappeler que ce document est le premier rapport préparé sur le privilège parlementaire en 30 ans. En d'autres mots, le Sénat ne peut avoir recours aux études que la Chambre des communes aurait pu mener pour connaître son point de vue sur le privilège parlementaire. En fait, en 2003, quand la Cour suprême a rendu un jugement unanime dans l'affaire *Vaid*, elle s'est appuyée davantage sur le rapport de Westminster de 1999 sur le privilège parlementaire que sur des sources de doctrine, des rapports, des commentaires ou des interventions du Canada. Pour des raisons évidentes, comme vous le verrez à l'article 18, nos privilèges s'inspirent de ceux qui

what exists at Westminster. In other words, we can claim the parliamentary privilege that exists at Westminster, no more and no less.

When we claim a privilege, the Supreme Court determined that the criterion to analyze is the necessity test. In other words, is the privilege claimed by a house or a parliamentarian necessary for the performance of the legislative duty; yes or no. The question is easy to understand. For instance, freedom of speech: It's quite clear that any senator, any member of Parliament, should be able to speak freely on any issue, expressing whatever opinions he or she might have. In other words, freedom of speech is a fundamental requirement for any parliamentarian in the performance of his or her legislative duties.

Once the necessity test has been applied, that is, once the court has come to the conclusion that the privilege exists, then it is up to parliamentarians themselves to determine the limits to the exercise of that privilege. I'll give you an example that is easy to understand: the disciplinary power that exists within each House of Parliament. As you know, we have an ethics and conflict of interest code, and it is the responsibility of senators collectively to adopt those rules and to implement those rules. In doing so, no court of justice can intervene to impose a sanction or to push the Senate to intervene on the conduct of a senator. It is solely within the purview of the Senate or the House of Commons. It is exactly the same for a court of justice. No parliament can, for instance, establish a court of disciplinary function for justices in any of the courts. It is for the court to determine the discipline of the justices, as much as it is for us to determine the conduct of parliamentarians.

Of course, in conducting those investigations, which principles should parliamentarians follow? Which principles should we feel bound to respect? It's quite clear that if any citizen that goes in front of a court of justice is protected by the principle of natural justice or is protected by the principles of the Charter, section 11 of the Charter against cruel and unusual punishment. Any citizen that goes in front of a court will be protected by the Charter, but is a senator protected by the Charter in the context of his or her investigation? It is up to us to determine the principle of natural justice that we will follow in relation to the conduct of a senator in relation either to conflict of interest or to ethics. It is up to us to determine the level of respect of natural justice or the Charter in regard to the principles of transparency and accountability.

When we exercise those functions of discipline, for instance, we are more or less seen by Canadians generally as being a model of professional conduct that would be followed, for instance, in the bar association or in the doctors' association, or by architects or engineers. They are bound by the Charter, they are bound by the Human Rights Act, and they are bound by the principle of natural justice. When we exercise a similar function, we want to appear — I would not say as a role model, but we want to maintain the highest level of credibility in the performance of our privileges.

s'appliquent à Westminster. Autrement dit, nous pouvons revendiquer les privilèges qui s'appliquent à Westminster, ni plus ni moins.

Quand nous revendiquons un privilège, la Cour suprême a établi qu'il faut analyser le critère de nécessité. En d'autres mots, le privilège revendiqué par une Chambre ou un parlementaire est-il, oui ou non, nécessaire à l'exécution des fonctions législatives? La question est facile à comprendre. Prenons, par exemple, la liberté de parole. Les sénateurs et les députés devraient évidemment pouvoir exprimer librement leur opinion sur n'importe quel sujet. La liberté de parole est donc une exigence fondamentale pour tout parlementaire dans l'exercice de ses fonctions législatives.

Une fois que le critère de nécessité a été appliqué, c'est-à-dire une fois que la cour a conclu que le privilège s'applique, c'est aux parlementaires eux-mêmes qu'il revient de déterminer les limites de l'exercice de ce privilège. Je vous donnerai un exemple facile à comprendre : le pouvoir disciplinaire qui existe dans chaque Chambre du Parlement. Comme vous le savez, nous avons un code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts, et il incombe aux sénateurs d'adopter collectivement ces règles et de les appliquer. Ainsi, aucune cour de justice ne peut intervenir pour imposer une sanction ou pousser le Sénat à intervenir à propos de la conduite d'un sénateur. Cela relève exclusivement du Sénat ou de la Chambre des communes. C'est exactement la même chose pour une cour de justice. Par exemple, aucun parlement ne peut établir de tribunal disciplinaire pour les juges pour quelque instance que ce soit. C'est à la cour qu'il revient de déterminer la discipline imposée aux juges, tout comme il nous incombe de déterminer la conduite des parlementaires.

Bien entendu, quels principes les parlementaires devraient-ils suivre dans le cadre de ces enquêtes? Quels principes devrions-nous nous sentir tenus de respecter? Il est évident qu'un citoyen qui se présente devant une cour de justice est protégé par le principe de justice naturelle ou par l'article 11 de la Charte, qui prévoit une protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités. Tout citoyen qui comparait devant un tribunal sera protégé par la Charte, mais en va-t-il de même pour un sénateur dans le cadre de son enquête? C'est à nous de déterminer le principe de justice naturelle que nous suivrons concernant la conduite d'un sénateur dans une affaire de conflit d'intérêts ou d'éthique, et d'établir le degré de respect de la justice naturelle ou de la Charte en ce qui concerne les principes de transparence et de responsabilité.

Quand nous exerçons ces fonctions disciplinaires, par exemple, les Canadiens nous voient plus ou moins comme un modèle de conduite professionnelle que pourrait suivre une association d'avocats, de médecins, d'architectes ou d'ingénieurs, par exemple. Ces personnes sont assujetties à la Charte, à la Loi canadienne sur les droits de la personne et aux principes de justice naturelle. Quand nous exerçons des fonctions similaires, nous voulons avoir l'air — je ne dirais pas de modèles d'identification, mais nous voulons maintenir le degré le plus élevé possible de crédibilité dans l'application de nos privilèges.

Those issues are, in my opinion, very important. In fact, there are two points I want to raise to illustrate my assertion. The first one is the decision of the Supreme Court last week in relation to prayers at municipal council meetings. You will notice that the Supreme Court, in its unanimous decision, said it is up to Parliament to decide if they want to pray, yes or no. From then on, in the municipal council, we conclude that the prayer is not admissible. In the context of Parliament, the Supreme Court could not tell us what to do, no more than we could tell the Supreme Court or the courts of justice what to do in their court. They are masters of their court as much as we are masters of our own proceedings. If we want to have a prayer and have it forbidden for all the municipal councils, that's fair. As long as we are aware that in the municipal council it is forbidden, we might want to review or think twice about the prayer and how it should take place either in the House of Commons or in the Senate. It is an important case and parliamentary privilege was mentioned in the court decision.

There is, of course, another issue, and I say it very candidly. You know, when I raise an issue and I say I'm being candid, you know it is an issue that will interest each senator. I refer to the Auditor General's investigation. If the Auditor General comes forward with a conclusion defining the role of a parliamentarian, in my humble opinion, he is moving on the ground of parliamentary privilege because it's up to parliamentarians themselves to determine the scope and the responsibility of a parliamentarian. He might make recommendations to us, but it's certainly not the Auditor General who will decide the scope of the parliamentary privilege and the responsibility of a senator in the performance of his or her duty as a parliamentarian. This issue will certainly, in my opinion, unless I live on another planet, be the object of comment. I don't know what the scope of the comments will be but, frankly, when I read the text that was handed to each of us by the Auditor General when he entered into functions in relation to the investigation of the Senate, I thought it had a very narrow interpretation of the responsibility of what is a parliamentarian. I wrote him a long letter of six pages whereby I explained that the role is much wider. Of course, I got an acknowledgment of receipt, a "thank you" letter, but when the report comes forward it will be up to us to determine what is admissible and what is the nature of the responsibility that pertains to a senator.

I don't want to discuss that matter. Of course, it's not the object for today, but it is to show you that parliamentary privilege is a very important issue that might confront us at any given time without us wanting to approach it. In those two cases, it's quite clear, as Senator Furey and Senator White have mentioned, that it is very important to have that study now, because it will be helpful in the months to come to have some parameters of reflection in relation to the decision that we are going to be called on to take in relation to the scope of our duties as parliamentarians — what is admissible, what is not, and of course what is the scope of the initiative we want to take and how we can explain it in the forum of public opinion.

Ces questions sont, à mon avis, très importantes. En fait, j'aimerais soulever deux points pour illustrer mon assertion. Il y a d'abord le jugement que la Cour suprême a rendu la semaine dernière à propos de la prière lors des réunions du conseil municipal. Vous remarquerez qu'elle a indiqué, dans une décision unanime, que c'est au Parlement de décider s'il veut prier ou non. Nous concluons ensuite que la prière n'est pas admissible pour un conseil municipal. Mais la Cour suprême ne pouvait pas dire au Parlement ce qu'il devait faire, pas plus que nous pourrions dire à la Cour suprême ou aux cours de justice ce qu'elles devraient faire. Elles sont maîtresses de leurs activités comme nous sommes maîtres des nôtres. Si nous voulons prier et interdire cette pratique aux conseils municipaux, qu'il en soit ainsi. Maintenant que nous savons que la prière est interdite pour les conseils municipaux, nous pourrions réexaminer cette pratique et nous demander comment la prière devrait avoir lieu à la Chambre des communes ou au Sénat. Il s'agit d'une affaire importante, et le privilège parlementaire a été évoqué dans la décision de la cour.

Il y a aussi une autre question, et je le dis en toute franchise. Quand je soulève une question et que je dis que je suis franc, vous savez qu'elle intéressera chaque sénateur. Je fais ici référence à l'enquête du vérificateur général. S'il présente une conclusion où il définit un rôle pour un parlementaire, il s'aventure, à mon humble avis, dans le domaine du privilège parlementaire, car c'est aux parlementaires eux-mêmes de déterminer la portée de leur responsabilité. Il peut nous présenter des recommandations, mais ce n'est certainement pas lui qui déterminera la portée du privilège parlementaire et de la responsabilité d'un sénateur dans l'exercice de ses fonctions de parlementaire. À mon avis, cette question fera certainement l'objet de commentaires, à moins que je ne vive sur une autre planète. J'ignore quelle ampleur auront ces commentaires, mais franchement, quand j'ai lu le texte que le vérificateur général a remis à chacun de nous au sujet de l'enquête sur le Sénat quand il est entré en fonction, j'ai pensé qu'il y faisait une interprétation très étroite de la responsabilité de parlementaire. Je lui ai écrit une longue lettre de six pages où je lui expliquais que ce rôle est bien plus vaste. J'ai évidemment reçu un avis de réception avec des remerciements, mais quand le rapport sera déposé, nous devons déterminer ce qui est admissible et quelle est la nature de la responsabilité d'un sénateur.

Je ne veux pas discuter de la question. Ce n'est évidemment pas l'objet de la séance d'aujourd'hui, mais je voulais vous montrer que le privilège parlementaire est une question très importante à laquelle nous pourrions être confrontés à tout moment sans que nous voulions nous y attaquer. Dans les deux cas, il est très clair, comme les sénateurs Furey et White l'ont souligné, qu'il est crucial de procéder à cette étude maintenant, car il sera utile, dans les prochains mois, d'avoir des paramètres pour réfléchir à la décision que nous serons appelés à prendre sur la portée de nos responsabilités de parlementaires, sur ce qui est admissible ou non, et, bien entendu, sur l'envergure de l'initiative que nous voulons prendre et la manière de l'expliquer dans le forum de l'opinion publique.

If we claim that we have such a privilege, we have to be able to explain it; we have to be accountable for it; we have to be able to be transparent about it; and we have to be able to show how it reflects the other principles of justice, natural justice and the Charter that regular citizens are confronted with if he or she is placed in a similar position outside of parliamentary activities.

I think it is a very important initiative. The report is extensive. Again, I conclude it's the first report that has ever been published in the last 20 years, at least, by either house of the Canadian Parliament. I think it will be helpful to provincial legislatures because they also have privileges. But if you look into the literature of what is the parliamentary privilege in relation to the legislative function of the provinces or of the Canadian federal Parliament, it's very limited. In fact, the *Vaid* case is about the only real text of reference that we might have. Other court decisions have been handed down since then, but they are very in the air, not consistent in terms of the conclusions reached. I think it is important for the Senate to be able to take a stand on that and further study this issue in relation to the need we will have to address in the very short term.

**The Chair:** Thank you, Senator Joyal. Interesting to note that no other parliamentary legislative body in Canada has taken this issue on, although other commonwealth jurisdictions — United Kingdom, Australia and New Zealand — have at least started and they have asked us for opinions, so I think it's timely that we do the same and try to help frame it, if we may.

**Senator Furey:** Just to refresh colleagues' memories, before we open for discussion, the rights and immunities associated with parliamentary privilege include the rights of individual parliamentarians, as well as witnesses at committee hearings, from outside impeachment for anything said during parliamentary proceedings; the collective rights of both houses to regulate their own affairs related to their debates and proceedings; the collective rights of both houses to sanction or discipline for breach of their privilege or for contempt; and a freedom of individual parliamentarians from arrest and civil actions; and related privileges.

So we'll open for discussion, unless Senator White, you as a member of the committee had something to add.

**The Chair:** I think it is important, although we are moving late into our parliamentary sitting, that we do move this matter forward and try to allow it to gain a foothold. I know some may say that it's a bit late to do this, but I think it is important that we try to start the movement if we can. Whatever happens after the election in the new Parliament, the new committee can decide. They may continue with it, but I think it's important that we not just leave what we have done so far.

Si nous affirmons bénéficier d'un privilège, nous devons pouvoir l'expliquer. Nous devons rendre des comptes et être transparents à cet égard, et pouvoir montrer comment ce privilège cadre avec les autres principes de justice, la justice naturelle et la Charte que les simples citoyens doivent respecter s'ils se trouvent dans une position similaire à l'extérieur des activités parlementaires.

Je pense que c'est une initiative très importante. Le rapport est exhaustif et constitue, je le répète, le premier rapport publié depuis au moins 20 ans par l'une ou l'autre des Chambres du Parlement canadien. Je pense qu'il sera utile aux législatures provinciales, qui jouissent également de privilèges. Mais si vous jetez un coup d'œil à la documentation sur le privilège parlementaire en ce qui concerne la fonction législative des provinces ou du Parlement fédéral du Canada, vous constaterez qu'il y en a bien peu. En fait, l'arrêt *Vaid* est à peu près le seul véritable texte de référence dont nous disposerions. D'autres décisions judiciaires ont été rendues depuis, mais elles sont très disparates et n'arrivent pas aux mêmes conclusions. Il importe, selon moi, que le Sénat puisse prendre position dans ce dossier et poursuivre son étude sur la question, car nous devons nous y attaquer à très court terme.

**Le président :** Merci, sénateur Joyal. Il est intéressant de faire remarquer qu'aucun autre corps législatif parlementaire du Canada ne s'est penché sur cette question, bien que d'autres pays du Commonwealth, comme le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont au moins commencé à s'y intéresser et nous ont demandé notre avis. Je pense donc que le moment est propice pour faire de même et tenter d'encadrer, si possible, le privilège parlementaire.

**Le sénateur Furey :** Avant d'entamer la discussion, je rappellerais à mes collègues que les droits et immunités découlant du privilège parlementaire incluent les droits des parlementaires individuels et des témoins comparissant devant les comités les protégeant contre les contestations judiciaires découlant de déclarations faites pendant les délibérations parlementaires; les droits collectifs des deux Chambres de régir leurs affaires internes liées aux débats et aux délibérations; les droits collectifs des deux Chambres de sanctionner ou de prendre des mesures disciplinaires en cas d'atteinte au privilège ou d'outrage; et l'immunité d'arrestation des parlementaires individuels dans les affaires civiles et les privilèges connexes.

Nous lançons donc la discussion, à moins que vous n'ayez quelque chose à ajouter à titre de membre du comité, sénateur White.

**Le président :** Je pense qu'il est important, même s'il se fait tard dans notre séance parlementaire, que nous avançons dans ce dossier afin de tenter de le maîtriser. Je sais que certains pourraient dire que c'est un peu tard pour le faire, mais je pense qu'il importe que nous tentions de lancer le mouvement si nous le pouvons. Peu importe ce qui se passera au sein du nouveau parlement après les élections, le nouveau comité pourra prendre une décision. Il pourra décider de poursuivre ces travaux, mais je considère qu'il est important que nous ne nous contentions pas de laisser ce que nous avons accompli jusqu'à présent.

**Senator Cools:** Colleagues, welcome back. As you know, privilege is a large issue in Canada. It has been one of the most neglected questions by parliamentarians, but in the history of the study of privilege, which is right now quite ancient in Canada, we, the Senate, have always had a privileges committee. I opposed when the name of this committee was changed from the committee of privileges to Rules, Procedures and the Rights of Parliament. I did not think that was a wise or good thing to do at the time because it just moved the term “privileges” away from our view.

I think that we should be proceeding very cautiously on this file. I have concerns with two or three or four senators coming up with some good ideas, running them through in subcommittee, and before you know it, the larger committee has adopted them and all of a sudden they are before the chamber. I have always been told and taught in my years of experience that major changes on major issues and questions like privilege should always begin in the chamber with a debate so that all the members can get acquainted with the issues. I am just wondering if the chair could tell us why this large issue — and I commend Senator Joyal for bringing it forward — did not begin in the chamber as a Senate debate that could go on for a few months and then get a reference from the Senate to this committee, which would allow us to be a lot more focused.

To my mind, yes, some of these issues here are privilege issues. The largest issue of today is not interference from the sovereign; it is interference from the government. Not one of those is mentioned. That issue is not mentioned at all here. Someone once said that it took 700 years to wrest certain powers from the king and 50 years to give it to a prime minister. This is a huge problem in contemporary parliaments. I would like to see it addressed or at least treat it as an issue to be addressed.

Colleagues, when one says here that there have been no problems with freedom of speech, that is not accurate. In this place we have had occasions where some members could not get to speak, being frequently cut off during debate, so that is not the case at all. Freedom of speech in statutory form comes from the Bill of Rights 1689, article 9. This says that proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament. Few people seem to understand, and we should do the research on this, that that article has its origin in the fact that the then Speaker of the House of Commons — I think his name was Sir William Williams — was charged and prosecuted in a court. This article 9 was a direct result of that court action.

We should get some ideas and some greater understanding of the origins of these privileges before we rush in with great enthusiasm to make them fit into the 21st century. The 21st century problems that are facing the houses are not as a result of the interference of the king. As a matter of fact, it is the subversion of the principles of the king. I think we should put this right up front, as there are more people being hurt in these

**La sénatrice Cools :** Chers collègues, je vous souhaite un bon retour. Comme vous le savez, le privilège est une question importante au Canada. Il s'agit d'une des questions les plus négligées par les parlementaires, mais dans l'histoire de l'étude du privilège, qui est maintenant bien ancienne au Canada, il y a toujours eu un comité des privilèges au Sénat. J'ai exprimé mon opposition quand ce comité a été renommé Comité du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, considérant que ce n'était pas une démarche avisée ou adéquate à ce moment, car elle faisait disparaître le mot « privilège » de notre vue.

Je pense que nous devrions procéder avec beaucoup de doigté dans ce dossier. Je crains que deux, trois ou quatre sénateurs aient de bonnes idées, les présentent au sous-comité et qu'en moins de deux, l'ensemble du comité les adopte et qu'elles se retrouvent subitement devant la Chambre. Au cours de mes années d'expérience, je me suis toujours fait dire que les changements d'envergure qui concernent des questions importantes comme celle du privilège commencent toujours par un débat à la Chambre pour que tous les sénateurs puissent s'y familiariser. Je me demande si le président pourrait nous expliquer pourquoi cet important dossier — et je félicite le sénateur Joyal de l'avoir présenté — n'a pas commencé à la Chambre afin que le Sénat puisse en débattre pendant quelques mois, puis le renvoyer à notre comité pour que nous soyons bien plus concentrés.

D'après moi, en effet, certaines de ces questions sont des questions de privilège. La question la plus importante aujourd'hui n'est pas l'ingérence du souverain, mais bien l'ingérence du gouvernement. Rien de cela n'est mentionné. Ce problème n'est pas du tout mentionné. Quelqu'un a dit un jour qu'il avait fallu 700 ans pour arracher certains pouvoirs au roi, puis 50 ans pour les donner à un premier ministre. C'est un problème énorme dans les parlements contemporains. J'aimerais qu'on s'y attaque ou, du moins, qu'on traite la question comme étant un problème à résoudre.

Chers collègues, il est faux de dire qu'il n'y a pas de problème avec la liberté de parole. Ici même, en certaines occasions, des membres n'ont pas pu s'exprimer parce qu'ils ont été fréquemment interrompus pendant des débats. Il est donc faux de dire cela. La liberté de parole imposée par la loi découle de l'article 9 du Bill of Rights anglais de 1689. Les procédures du Parlement ne doivent pas être attaquées ni remises en question dans quelque tribunal ou lieu autre que le Parlement. Peu de gens semblent comprendre — et nous devrions faire de la recherche à ce sujet — que cet article tire son origine dans le fait que le Président de la Chambre des communes d'alors — je pense qu'il s'appelait sir William Williams — avait été accusé et poursuivi en cour. L'adoption de l'article 9 est la conséquence directe de cette action en justice.

Nous devrions nous renseigner et mieux comprendre les origines de ces privilèges avant de nous mettre avec enthousiasme à les adapter au XXI<sup>e</sup> siècle. Les problèmes du XXI<sup>e</sup> siècle auxquels les Chambres sont confrontées ne découlent pas de l'ingérence du souverain. En fait, c'est la subversion des principes du souverain. Je crois que nous devrions aborder cela dès le départ, car dans ces institutions, plus de gens sont lésés par



institutions by caucuses and ministers' staff than by anything else. Why is it, for example, that certain members cannot get on committees of their choice? Who decides all of this?

Who decided to bring the Auditor General into this place? Do not tell me it was the Senate. This audit is a great breach. That is probably the greatest breach of our privileges we have experienced for a long time. It is huge, and the Auditor General came here on the strength of a government motion, government business taking priority and a government whipped vote, moved by a government minister. That is a huge breach of privilege. I think it is about time that we looked at privilege. I thank Senator Joyal for raising this.

Colleagues, the questions that are before us as pressing issues of the day, we have not even begun to touch in some of these papers. I would very much like us to examine them. To do that, we could have a parallel debate in the chamber. This would allow senators to raise issues, to put opinions forward, but most important of all, to do the research that is required. There are two questions that most members know virtually nothing about. One of them is the whole system of privileges. The other is what I would call the "national finance," being the workings of the appropriation acts, the whole supply process, the public revenue and the public expenditure. Few have much comprehension on these. I'm looking at Senator Tkachuk because for years Senator Tkachuk was Chairman of the National Finance Committee, and he knows exactly the kinds of problems that arrive annually in those critical supply periods, especially the March 31 turnaround period.

Colleagues, before we rush to judgment, we should canvass more widely what other people think and have a wider debate in the chamber. I am very respectful of the fact that some senators have done a great body of work. That is very good thing, but I would have loved the opportunity to have been included in that, if we really want to talk about privileges.

**The Chair:** Thank you, senator. Just so we're clear, the body of work that has been done is strictly one stone in a large foundation.

**Senator Cools:** I know and you know what the foundation is. You know what the stone is, and some people know where they want to go. I would love to be a part of that discovery.

**The Chair:** I'm sure you will be part of this discussion.

**Senator Cools:** Well, I will insist.

**Senator McIntyre:** First, congratulations to the subcommittee. Senator Furey, you're right: As I recall, it was approximately a year ago that this committee approved the establishment of a subcommittee. I understand that you've met on several occasions; so congratulations. I haven't had a chance to digest the whole report, but I sort of skimmed through it.

les caucus et par le personnel des ministres que par quoi que ce soit d'autre. Par exemple, pourquoi certains membres ne peuvent-ils pas siéger aux comités de leur choix? Qui décide de tout cela?

Qui a décidé de faire entrer le vérificateur général? Ne me dites pas que c'était le Sénat. Cette vérification est une formidable atteinte. C'est probablement la plus importante atteinte à nos privilèges depuis fort longtemps. C'est énorme, et le vérificateur général est venu ici en raison d'une motion du gouvernement, de la priorité des affaires gouvernementales et d'un vote provoqué par le gouvernement, dans le sillage d'une motion du gouvernement. C'est une énorme atteinte au privilège. Je pense qu'il est grand temps de nous pencher sur le privilège. Je remercie le sénateur Joyal d'avoir soulevé cette question.

Chers collègues, c'est à peine si nous avons commencé à effleurer les questions dites urgentes dont nous sommes saisis aujourd'hui. J'aimerais beaucoup que nous les examinions. Pour ce faire, nous pourrions avoir un débat parallèle à la Chambre. Ainsi, les sénateurs pourraient soulever des questions, présenter des opinions, mais surtout, faire la recherche qui est nécessaire. Il y a deux questions sur lesquelles la plupart des membres ne savent pratiquement rien. L'une concerne l'ensemble du système des privilèges. L'autre est celle que je désignerais par les « finances nationales », les rouages des lois de crédits, le processus global d'affectation des crédits, le revenu public et les dépenses publiques. Rares sont ceux qui comprennent bien cela. Je regarde le sénateur Tkachuk, car pendant des années, il a été président du Comité des finances nationales et connaît exactement les types de problèmes qui surgissent chaque année pendant les périodes critiques d'affectation des crédits, en particulier autour du 31 mars.

Chers collègues, avant de porter des jugements hâtifs, nous devrions nous enquérir plus généralement de ce que d'autres personnes pensent et tenir un débat plus vaste à la Chambre. Je respecte le fait que des sénateurs ont accompli un travail de grande qualité. C'est excellent, mais j'aurais aimé avoir la chance d'être incluse dans cela, si nous voulons réellement parler des privilèges.

**Le président :** Merci, sénatrice. Je tiens à préciser que le travail qui a été exécuté n'est qu'une pierre dans d'importantes fondations.

**La sénatrice Cools :** Je sais et vous savez quelles sont ces fondations. Vous savez quelle est cette pierre, et certaines personnes savent où elles veulent s'en aller. J'aimerais beaucoup faire partie de cette recherche.

**Le président :** Je suis sûr que vous allez faire partie de la discussion.

**La sénatrice Cools :** Eh bien, je vais insister.

**Le sénateur McIntyre :** Premièrement, je félicite le sous-comité. Sénateur Furey, vous avez raison : si je me rappelle bien, il y a environ un an, le comité approuvait la création d'un sous-comité. Si j'ai bien compris, vous vous êtes réunis plusieurs fois, alors je vous félicite. Je n'ai pas eu la chance de digérer le rapport au complet, mais je l'ai parcouru rapidement.

As I understand, it's a discussion paper — a framework. From what I understand, we're to use this framework to evaluate various rights and immunities associated with parliamentary privilege. In reviewing the list of rights and immunities associated with parliamentary privilege, I was kind of surprised to learn that freedom of speech included witnesses at committees. I didn't know that. That was a shock to me, which is really interesting.

The only other comment I want to make is that Senator Joyal spoke of the necessity test coming from the Supreme Court of Canada's decision in *Vaid*. That is the first step, as I understand; but we have to go further. As noted in the report, the greatest challenge facing parliamentarians is determining how those privileges should be exercised.

**Senator Furey:** Thank you very much for your comments, Senator McIntyre; and I agree with you wholeheartedly. I don't think anybody would argue that freedom of speech is necessary for the functioning of Parliament. To bring it into a contemporary context, we have to start analyzing it and when it bumps into, for example, the Charter of Rights and Freedoms, at what point you can be held accountable for saying something that is not necessary to our functioning as parliamentarians. That's where we want to start focusing.

As Senator Cools said, and I think I stated in my opening remarks, one of the questions that we want to analyze is whether this privilege is necessary to protect parliamentarians in the discharge of their legislative and deliberative functions and Parliament's work in holding government to account, not the sovereign, as Senator Cools rightly pointed out, but holding government to account.

**Senator Tkachuk:** Thank you very much, Senator Furey. I've just a couple of comments, and maybe you can comment on them. I agree with Senator Cools that parliamentary privilege should be looked at seriously on a number of issues, one of which is Officers of Parliament, like the Auditor General.

**Senator Cools:** That's huge.

**Senator Tkachuk:** That is a huge issue. I'm not sure whether you looked at the sort of difference. Today, when someone abuses the right of freedom of speech it's not isolated, as you well know. It's now extremely public. In the House of Commons, they have the best kind of punishment. If the electors don't like the MP, they throw them out. In the Senate, we have a more serious problem in the sense that we're here and you can't throw us out.

I shouldn't say it's easier, but the final punishment of being thrown out is not available to the electorate, not available to the public. We should look at the differences of how we approach parliamentary privilege for both an elected body and an appointed body like the Senate.

D'après ce que je comprends, c'est un document de travail — un cadre. Nous sommes censés utiliser ce cadre pour évaluer les divers droits et immunités liés au privilège parlementaire. À l'examen de la liste des droits et immunités liés au privilège parlementaire, j'ai été plutôt surpris d'apprendre que la liberté de parole s'appliquait aussi aux témoins en comité. Je ne le savais pas. J'ai été très étonné, et c'est très intéressant.

Le seul autre commentaire que je veux faire, c'est que le sénateur Joyal a parlé du critère de la nécessité qui découle de l'arrêt *Vaid* de la Cour suprême. C'est la première étape, d'après ce que je comprends, mais nous devons aller plus loin. Comme le rapport l'indique, le principal enjeu pour les parlementaires est de déterminer comment exercer ces privilèges.

**Le sénateur Furey :** Merci beaucoup de vos commentaires, sénateur McIntyre; j'ajoute que je suis tout à fait d'accord avec vous. Personne ne dira, je pense, que la liberté de parole n'est pas nécessaire au fonctionnement du Parlement. Pour adapter cela au contexte contemporain, nous devons d'abord analyser le tout et déterminer les cas où l'on se heurte par exemple à la Charte des droits et libertés et où l'on peut être tenu responsable de paroles qui ne sont pas nécessaires dans nos fonctions de parlementaires. C'est sur cela qu'il faut nous concentrer pour commencer.

Comme la sénatrice Cools l'a dit, et je pense l'avoir dit dans ma déclaration liminaire, l'un des aspects que nous voulons analyser est celui de savoir si ce privilège est nécessaire pour protéger les parlementaires 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 pays — pas au souverain, comme l'a souligné à juste titre la sénatrice Cools, mais au gouvernement.

**Le sénateur Tkachuk :** Merci beaucoup, sénateur Furey. Je n'ai que quelques commentaires à faire, et vous pourrez si vous le voulez dire ce que vous en pensez. Je suis d'accord pour dire, comme la sénatrice Cools, qu'il faut examiner soigneusement divers aspects du privilège parlementaire, notamment la question des agents du Parlement, comme le vérificateur général.

**La sénatrice Cools :** C'est un aspect d'une énorme importance.

**Le sénateur Tkachuk :** En effet, c'est énorme. Je ne sais pas si vous avez regardé la différence. Aujourd'hui, quand quelqu'un abuse de son droit de parole, cela ne se fait pas de manière isolée, comme vous le savez très bien. C'est maintenant extrêmement public. À la Chambre des communes, ils ont la meilleure punition possible. Si les électeurs n'aiment pas le député, ils vont le faire sortir de là. Au Sénat, nous avons un problème plus grave, en ce sens que nous sommes ici et que vous ne pouvez pas nous faire sortir.

Je ne devrais pas dire que c'est plus facile, mais l'ultime punition — se faire mettre à la porte par l'électorat — n'existe pas pour le public. Nous devrions nous pencher sur les différences dans la façon dont nous abordons le privilège parlementaire aussi bien pour la Chambre, formée d'élus, que pour le Sénat, dont les membres sont nommés.

I was surprised about the question of the limits on provincial legislatures. In the federal system, according to our Constitution, they're responsible for health care, social services and the administration of justice. They have their own supreme powers apart from ours. I think they'd be very interested in cooperating in any study that we would undertake.

It's important, again to Senator Cools' point if we are going to continue on this, and I think we should, that there are plenty of people we could ask to come before us. I think we should see if it's possible to have a Committee of the Whole on this for at least one or two sessions so that all senators can be involved in the discussion. I think we'd learn a lot and I think they'd learn a lot. I'm a big advocate of using more Committees of the Whole. I keep talking to my leadership and other senators about it. I think it's a way for us to do business. It's the way the Senate used to do business. Those are the points I'd like to make and go from there.

**The Chair:** Thank you very much, senator. Do you see such a Committee of the Whole starting now or do you see those as, for example, when we return?

**Senator Tkachuk:** I think it would be a good way for us to start the discussion, in Committee of the Whole, and to bring witnesses who would provide a comprehensive, academic look at this whole question — a historical piece that we could have from witnesses, and have debate on it. We as a committee could gain some direction from other senators as to who we should invite and where we should go on this matter. I think it would be really important. It would be a great debate and really interesting.

**The Chair:** Senator Furey, do you have a response?

**Senator Furey:** It's a very interesting point you're making, Senator Tkachuk; and it's something we have to consider.

**The Chair:** My only concern would be timeliness. Otherwise, I'm of the same mind.

**Senator Joyal:** One of the objectives this morning is to try to determine the follow-up to this report. Which initiative should we take after we have this document? What would be the most effective way to enlist the Senate, as Senator Tkachuk has said, in my opinion, quite appropriately? There is an element of education in the objective that we should be serving because it is an issue that remains vague for many senators, but not because senators are not informed. As we said earlier, there is very little literature on this subject and there have been very few debates on it in past years. It would be helpful for us to start with how we should approach the next step in relation to this report, taking into account what Senator Cools and Senator Tkachuk have suggested and how we can reach the level of an open discussion on the floor of the chamber but, before that, how the members of this

J'ai été surpris par la question des limites imposées aux assemblées législatives provinciales. Dans le système fédéral, conformément à notre Constitution, elles sont responsables des soins de santé, des services sociaux et de l'administration de la justice. Elles ont leurs propres pouvoirs suprêmes, distincts des nôtres. Je pense qu'elles souhaiteraient beaucoup coopérer à toute étude que nous entreprendrions.

Si nous poursuivons là-dessus, et je pense que nous devrions le faire, il est important de souligner — je reviens à ce que la sénatrice Cools disait — qu'il y a bien des gens que nous devrions inviter à témoigner. Je crois que nous devrions déterminer s'il est possible que le Sénat se forme en comité plénier pour au moins une ou deux séances, de sorte que tous les sénateurs puissent participer à la discussion. Je pense que nous en apprendrions beaucoup, et qu'ils en apprendraient beaucoup. Je suis un ardent défenseur du recours au comité plénier. J'en parle constamment à ma direction et à d'autres sénateurs. Je pense que c'est pour nous une bonne façon de fonctionner. C'est ainsi que le Sénat fonctionnait avant. C'est ce que je voulais soulever pour la suite des choses.

**Le président :** Merci beaucoup, sénateur. Envisagez-vous un comité plénier dès maintenant, ou plutôt à notre retour?

**Le sénateur Tkachuk :** Je pense que ce serait une bonne façon de lancer la discussion, en comité plénier, et d'inviter des témoins qui nous donneraient une perspective complète et théorique à la question dans son ensemble — un volet historique que nous pourrions obtenir, pour ensuite en discuter. En tant que comité, nous pourrions obtenir des directives des autres sénateurs concernant les témoins que nous devrions inviter et l'orientation que nous devrions prendre sur la question. Je pense que ce serait très important. Ce serait un excellent débat, très intéressant.

**Le président :** Sénateur Furey, avez-vous une réponse?

**Le sénateur Furey :** Vous soulevez quelque chose de très intéressant, sénateur Tkachuk, et c'est quelque chose que nous devons envisager.

**Le président :** Ma seule préoccupation est le temps qu'il faudra. Si ce n'est de cela, je pense comme vous.

**Le sénateur Joyal :** L'un des objectifs de notre séance de ce matin est d'essayer de déterminer le suivi que nous ferons de ce rapport. Que devrions-nous faire une fois que nous avons le document? Quelle serait la façon la plus efficace de mobiliser le Sénat, comme le sénateur Tkachuk l'a dit fort à propos d'après moi? L'objectif que nous devrions viser comporte un élément d'éducation, car c'est une question qui demeure vague pour de nombreux sénateurs, et ce n'est pas parce que les sénateurs ne sont pas informés. Comme nous l'avons dit précédemment, il y a très peu d'ouvrages sur ce sujet et il a fait l'objet de très peu de débats dans le passé. Il serait utile pour nous de commencer par la façon dont nous devons aborder l'étape suivante, dans le sillage de ce rapport, compte tenu de ce que les sénateurs Cools et Tkachuk ont suggéré et de la façon dont nous pouvons en arriver à une

committee feel they should be able to grasp the issue in a comprehensive horizon. In my opinion, that is what we should try to understand to come up with some suggestions.

**Senator Jaffer:** I want to thank Senator Furey and the subcommittee for the extensive work they've done on this matter. This is a very big piece of work that will be with us for a long time.

I like Senator Tkachuk's suggestion of Committee of the Whole. A lot of work was done on this report, but not all of us are completely versed on the subject. Before we look at Committee of the Whole, maybe we should have one or two meetings to really get a handle on this.

Second, and I haven't talked to anybody about this, maybe we could take it to our respective caucuses and have a bit of a discussion because this is so important; and then look at Committee of the Whole.

**The Chair:** Senator Furey, we can share this report now, I take it, with all senators. Right?

**Senator Furey:** Yes.

**Senator Cools:** It is not a report; it's a discussion paper.

**The Chair:** Yes. It's a discussion paper, not a report. I agree. If we're okay with that path, and nobody has other comments, we can look at setting up a meeting next week to allow everyone to process some of this. If Senator Furey brings this to his leadership, I'll bring it to mine about a discussion in Committee of the Whole as well, if that's okay. Then, we'll return next week with our next steps. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Thank you very much. We're adjourned.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Tuesday, May 5, 2015

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:32 a.m. for the consideration of a report of the Subcommittee on Parliamentary Privilege.

**Senator Vernon White** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good morning. Welcome everybody to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

I thank everyone for being here today. We'll probably have a few stragglers as we start here, but as everyone knows, we're dealing this week with the document provided, *A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in the 21st Century*. Steering committee met the week before last

discussion ouverte au Sénat, mais avant cela, compte tenu de la façon dont les membres du comité estiment qu'ils devraient être capables de comprendre l'enjeu dans un contexte global. D'après moi, c'est ce que nous devons essayer de comprendre pour en arriver à faire des suggestions.

**La sénatrice Jaffer :** Je remercie le sénateur Furey et le sous-comité pour l'énorme travail qu'ils ont accompli à ce sujet. C'est un travail énorme dont nous profiterons longtemps.

J'aime la suggestion du sénateur Tkachuk concernant le comité plénier. Ce travail a demandé beaucoup de travail, mais nous ne connaissons pas tous bien le sujet. Avant d'envisager le comité plénier, nous devrions peut-être tenir une ou deux séances pour vraiment bien comprendre la question.

Deuxièmement — et je n'ai parlé de cela à personne —, nous devrions peut-être présenter cela à nos caucus respectifs et en discuter un peu, car c'est très important, puis envisager ensuite le comité plénier.

**Le président :** Sénateur Furey, nous pouvons communiquer le rapport maintenant à tous les sénateurs, n'est-ce pas?

**Le sénateur Furey :** Oui.

**La sénatrice Cools :** Ce n'est pas un rapport, c'est un document de travail.

**Le président :** En effet, c'est un document de travail et non un rapport. Je suis d'accord. Si tout le monde est d'accord et que personne d'autre n'a de commentaires à faire, nous pouvons envisager de tenir une réunion la semaine prochaine, ce qui permettra à tout le monde de traiter l'information. Si le sénateur Furey présente cela à sa direction, je vais aussi indiquer à la mienne qu'il pourrait y avoir une discussion en comité plénier, si vous me le permettez. La semaine prochaine, nous passerons aux étapes suivantes. Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Merci beaucoup. La séance est levée.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le mardi 5 mai 2015

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, pour examiner le rapport du Sous-comité sur le privilège parlementaire.

**Le sénateur Vernon White** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour. Bienvenue à tous au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

Je remercie tous ceux qui sont ici aujourd'hui. Nous allons probablement accueillir quelques retardataires, mais comme tout le monde le sait, nous examinons cette semaine le document qui nous a été remis, *Une question de privilège : document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI<sup>e</sup> siècle*. Le comité

and discussed how we would proceed. The suggestion and agreement among steering was that we would look at a presentation by Charles Robert and Dara Lithwick in relation to the work that has been done and try to get everybody up to speed over the next 30 minutes or so. People can ask questions as we wrap it up, and then we'll try to have a discussion on the way forward about how we're going to manage parliamentary privilege.

Before we start, I will ask if there are any questions. I look to my friend, Senator Joyal, who may have a question or concern before we start, but if not we'll probably roll. David Smith is not here.

**Senator Joyal:** No, I have absolutely no questions. I am supportive of the approach you have been proposing, Mr. Chair.

**The Chair:** I will turn this over to Charles.

**Charles Robert, Clerk of the Committee:** Honourable senators, this is going to be a bit of an explanation and a history lesson to give you some background and understanding as to the reasons why the subcommittee took the approach it did, following their work over the spring and summer of last year, in preparing this report.

We all know pretty well the purpose of parliamentary privilege. It's to protect and support the members and Parliament itself in the work it does for the benefit of the nation.

The challenge that the subcommittee realized is before it is to bring parliamentary privilege up to date for Canada, to bring it up to date for the 21st century in an era where the Charter exists.

We know that the Charter has had an impact because, in relative terms, there has been an explosion of court challenges to parliamentary privilege. This was not really known in Canadian law very much before the Charter. A few cases popped up from time to time. Three cases occurred in late the 19th and early 20th centuries, but that was pretty well it.

Why are court cases coming up? Because people believe in the Charter and believe in the rights it guarantees. It's also part of a growing culture of a rights-based legal system, and also in a time when Parliament itself is trying to demonstrate that it's more accountable and transparent. These factors all combine to make it an appropriate time for us to review what parliamentary privilege should be in this time and era.

This is a sharp contrast from what existed in the past. If you look historically at what parliamentary privilege was, it developed and became quite clear through the course of the 17th century as a way by which Parliament could assert its role in government by challenging the Crown, which sometimes interfered with its work

de direction s'est réuni il y a deux semaines et a examiné la façon dont nous devrions procéder. La suggestion qui a été faite par les membres de ce comité, et qui a débouché sur un accord, était d'écouter l'exposé présenté par Charles Robert et Dara Lithwick au sujet du travail qui a été effectué et essayer de mettre tout le monde à jour au cours des 30 minutes qui suivraient. Les membres pourront poser des questions après les exposés et nous essayerons ensuite d'avoir une discussion sur la façon dont nous allons gérer à l'avenir le privilège parlementaire.

Avant de commencer, je vais demander s'il y a des questions. Je regarde mon ami, le sénateur Joyal, qui souhaite peut-être poser une question ou exprimer une préoccupation avant que nous commençons, mais si ce n'est pas le cas, nous allons sans doute commencer. David Smith n'est pas ici.

**Le sénateur Joyal :** Non, je n'ai aucune question à poser. J'appuie tout à fait l'approche que vous proposez, monsieur le président.

**Le président :** Je vais donc donner la parole à Charles.

**Charles Robert, greffier du comité :** Mesdames et messieurs les sénateurs, je vais vous fournir quelques explications et vous présenter une leçon d'histoire pour que vous connaissiez le contexte de cette question et compreniez pourquoi le sous-comité a choisi cette approche, après les travaux qu'il a effectués au printemps et au cours de l'été l'année dernière, pour préparer le rapport.

Nous savons tous à peu près à quoi sert le privilège parlementaire. Il s'agit de protéger et d'appuyer les parlementaires et le Parlement lui-même dans les travaux qu'ils effectuent pour le bien de la nation.

Le défi auquel le sous-comité faisait face consistait à mettre à jour pour le Canada le privilège parlementaire, à le ramener dans le XXI<sup>e</sup> siècle à une époque où il y a la Charte.

Nous savons que la Charte a eu des répercussions sur ce privilège parce que, en chiffres relatifs, il y a eu une explosion des contestations judiciaires du privilège parlementaire. Cela ne s'était pas vu souvent en droit canadien avant la Charte. Quelques affaires apparaissaient de temps en temps et il y en a eu trois à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, mais il n'y en a pas eu vraiment d'autres.

Pourquoi ces litiges apparaissent-ils? Parce que les gens croient dans la Charte et croient dans les droits qu'elle garantit. Cela fait aussi partie d'une culture de plus en plus axée sur un système juridique fondé sur les droits et également, à une époque où le Parlement essaie lui-même de démontrer qu'il est davantage prêt à rendre des comptes et à être transparent. Tous ces facteurs font que le moment est venu de réfléchir à ce que le privilège parlementaire devrait être à notre époque.

Cette situation offre un vif contraste avec ce qui existait auparavant. Si l'on examine ce qu'a été historiquement le privilège parlementaire, on constate qu'il est apparu de plus en plus clairement au cours du XVII<sup>e</sup> siècle et que c'était un mécanisme grâce auquel le Parlement pouvait affirmer son rôle dans le

and used courts, because the judges were appointed by the Crown and were dismissed at the will of the Crown, to reinforce its will on Parliament.

By the end of the civil war, Parliament was successful with the restoration and negotiated with the Crown the terms and conditions of what now was becoming a constitutional monarchy. They leveraged their position to declare their supremacy, which is why one of the phrases we hear, when we pledge allegiance to the Crown and her successors, is “according to law.” “According to law” is a new catch phrase that developed after the civil war that said Parliament will determine who will wear the Crown, because the law is passed by us.

It was an assertion of Parliament’s control.

Privilege was instituted as a way of saying to the Crown, “We have protection; you recognize it; you can’t touch us when we’re fulfilling our duties properly.”

They included the courts as a way that could not question privilege because they recognized in that era that the court was still controlled by the Crown. It was only a few years later — this is one of the sort of quirks of history — that the judiciary became more independent. I think it was 1703 or 1708, with the Act of Settlement. Parliament in Britain has always remained suspicious of the courts; they still are. It’s really quite amazing.

Privilege had two aspects. The one we understand, and which still applies today, is that it is meant to protect and support the work of Parliament. It’s also clear that in England, a hierarchical society, it was also intended to grant members status. You can see that and how it was applied in the *Stockdale v. Hansard* decision when the court listed what had been recognized as breaches of privilege from the time of the settlement to 1760 or so, in England: Poaching, taking a member’s horse, trespass, killing rabbits, fishing in ponds on a member’s property were all recognized to be breaches of privilege. I think it’s fair to say and pretty obvious that this had nothing to do with the members’ work, but it did have something to do with the members’ status, and they were trying to imitate the kind of Crown immunity that existed.

There was that dimension of parliamentary privilege that existed in England through the 18th century. It started to fall apart when England became a more democratic society following the Reform Act of 1832, which coincided also with the *Stockdale v. Hansard* decision, a series of decisions that took place in 1839. In that era, the courts invented, developed, used a tool that has

gouvernement en contestant les actes de la Couronne, qui intervenait parfois dans ses travaux et utilisait les tribunaux contre lui, parce que les juges étaient nommés par la Couronne et étaient révoqués selon le bon vouloir de la Couronne, de façon à imposer sa volonté au Parlement.

À la fin de la guerre civile, le Parlement a réussi à restaurer son privilège et à négocier avec la Couronne les éléments de ce qui devenait à l’époque une monarchie constitutionnelle. Les membres du Parlement ont utilisé leur position pour déclarer leur suprématie, et c’est la raison pour laquelle une des expressions que nous entendons, lorsque nous faisons allégeance à la Couronne et à ses successeurs, est l’expression « conformément à la loi ». « Conformément à la loi » est la nouvelle petite phrase qui a été adoptée après la guerre civile et qui affirmait que c’était le Parlement qui choisissait le souverain, parce que c’est lui qui adoptait les lois.

C’était l’affirmation du contrôle du Parlement.

Le privilège a été créé pour dire à la Couronne : « Nous bénéficions d’une protection; vous la reconnaissez; vous ne pouvez rien contre nous lorsque nous exerçons correctement nos fonctions. »

Il était prévu que les tribunaux n’auraient pas le droit d’ignorer ce privilège parce que les membres du Parlement savaient à cette époque que les tribunaux étaient encore contrôlés par la Couronne. Ce n’est que quelques années plus tard — et c’est là une bizarrerie de l’histoire — que les tribunaux sont devenus plus indépendants. Je crois que c’était en 1703 ou 1708, avec l’Act of Settlement. En Grande-Bretagne, le Parlement s’est toujours méfié des tribunaux; il s’en méfie encore. Cela est vraiment étonnant.

Le privilège comporte deux aspects. Celui que nous connaissons et qui s’applique encore aujourd’hui et qui a pour but de protéger et de soutenir les travaux du Parlement. Il est également évident qu’en Angleterre, une société hiérarchisée, il avait également pour but d’accorder un certain statut aux membres du Parlement. Vous pouvez le constater et voir comment cette notion a été appliquée dans la décision *Stockdale c. Hansard* dans laquelle le tribunal a énuméré tout ce qui avait été reconnu comme une violation du privilège entre l’Acte d’établissement et 1760 environ, en Angleterre : le braconnage, le fait de s’emparer du cheval d’un membre du Parlement, l’intrusion, le fait de tuer des lapins, de pêcher dans des étangs sur la propriété d’un membre du Parlement, tous ces actes sont des violations reconnues du privilège. Je crois que l’on peut dire, ce qui est peut-être évident, que ces aspects n’avaient rien à voir avec les travaux du Parlement, mais beaucoup à voir avec le statut de ses membres; ils essayaient de copier le genre d’immunité dont bénéficiait la Couronne à l’époque.

Le privilège parlementaire qui existait en Angleterre tout au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle comprenait cette dimension. Cet aspect a commencé à s’étioiler lorsque l’Angleterre est devenue une société plus démocratique après le Reform Act de 1832, qui coïncidait également avec la décision *Stockdale c. Hansard*, et avec une série de décisions qui ont été rendues en 1839. À cette époque, les

become critical for us ever since, and that is the court's assertion that it can use necessity to determine the scope of any unsubstantiated claim of privilege.

The House of Commons claimed that documents that were printed under its authority for general distribution were protected by privilege. That was what the *Stockdale v. Hansard* case was all about. And the court said, "Really? Since when? We understand that the documents you produce for internal use should be protected, but why should general documents for distribution to everybody be exempt from the laws of defamation?" The courts said, "You have to prove: Is this really necessary for your work? We don't think so."

Parliament retaliated — I'll use that language to be more blunt — against the decision of the court by passing the Parliamentary Papers Act. It asserted its right that it can create new privileges if it disagrees with the courts. And it can do that.

Now, that was the situation in England by the early 19th century. What was the situation between parliamentary privilege and the colonies? Well, in 1867, we were given section 18 as a head of power by which we could claim all of the privileges of the House of Commons of the United Kingdom. They had already started doing this with the colonies in Australia, so Canada was not the first —

**Senator Joyal:** We were not a colony in 1867; we were a dominion. I'm sorry to interrupt, but to be called a colony —

**Mr. Robert:** The law was passed in March and didn't come into play until July 1.

In any case, that grant was implemented through the Senate and House of Commons Act, which is now the Parliament of Canada Act, in section 4, I think.

What's interesting is that the provincial legislatures were deliberately not given the protection of privilege, and that became one of the interesting early battles between Parliament and the provincial legislatures in the 19th century. The first attempts by Quebec, Ontario, I think Manitoba and also British Columbia to claim privilege through statute were disallowed. Ottawa had the power to disallow provincial acts, and they chose to exercise that power. It all touched on privilege, because they believed that the provincial legislatures were not much better than municipalities, and why should they have privilege?

They took the grant of privilege by Westminster in section 18 as conferring special importance and recognition on the federal Parliament, and they did not want the provincial parliaments to, in some sense, "intrude" on that status.

tribunaux ont inventé, mis au point et utiliser un outil qui a joué un rôle essentiel pour nous depuis lors, et c'est l'affirmation des tribunaux selon laquelle ils peuvent utiliser la notion de nécessité pour préciser la portée d'un privilège revendiqué, mais nouveau.

La Chambre des communes affirmait que les documents imprimés sous son autorité en vue d'une distribution générale étaient protégés par un privilège. C'est sur ce point que portait l'affaire *Stockdale c. Hansard*. Le tribunal a dit : « Vraiment? Depuis quand? Nous comprenons que les documents produits à des fins internes devraient être protégés, mais pourquoi des documents généraux destinés à être distribués à la population devraient-ils être exemptés des règles relatives à la diffamation? » Les tribunaux ont déclaré : « Vous avez le fardeau de la preuve : est-ce vraiment nécessaire pour vos travaux? Nous ne le pensons pas. »

Le Parlement s'est vengé — je vais utiliser ce terme pour être plus direct — contre la décision du tribunal en adoptant le Parliamentary Papers Act. Il affirmait ainsi son droit de créer de nouveaux privilèges quand il n'acceptait pas les décisions des tribunaux. Et il peut le faire.

Eh bien, telle était la situation en Angleterre au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Quelle était la situation pour ce qui est du privilège parlementaire et des colonies? Eh bien, en 1867, nous avons obtenu l'article 18, un chef de compétence qui nous permet de réclamer tous les privilèges de la Chambre des communes du Royaume-Uni. Ils avaient déjà commencé à le faire avec les colonies en Australie, de sorte que le Canada n'était pas la première...

**Le sénateur Joyal :** Nous n'étions pas une colonie en 1867; nous étions un dominion. Je suis désolé de vous interrompre, mais je n'aime pas que l'on utilise le mot colonie pour...

**M. Robert :** La loi a été adoptée en mars, mais n'est entrée en vigueur que le 1<sup>er</sup> juillet.

De toute façon, cette attribution de compétence a été mise en œuvre par la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, qui est aujourd'hui l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada, je crois.

Il est intéressant de remarquer que la protection qu'apporte ce privilège a été délibérément refusée aux assemblées législatives provinciales, ce qui a entraîné très rapidement des batailles intéressantes entre le Parlement et les législatures provinciales au XIX<sup>e</sup> siècle. Les premières tentatives qu'ont faites le Québec, l'Ontario et, je crois, le Manitoba et également la Colombie-Britannique pour réclamer ce privilège au moyen d'une loi ont été bloquées. Ottawa avait le pouvoir de révoquer les lois provinciales et le gouvernement a décidé d'exercer ce pouvoir. Cela concernait le privilège, parce qu'il estimait que les assemblées législatives provinciales n'étaient guère différentes des municipalités et qu'il n'y avait donc aucune raison de leur reconnaître ce privilège.

Ils ont vu, dans la reconnaissance du privilège par Westminster avec l'article 18, l'attribution d'une importance particulière au Parlement fédéral, et ses membres ne voulaient pas que les parlements provinciaux viennent, dans un certain sens, « empiéter » sur ce statut.

In the end, the provinces were successful through various means. One of them was basically lack of attention on the part of Ottawa, but the other one was a Quebec court case, *Dansereau*, 1875, that said that since the provinces can amend the Constitution, they can amend their constitutions to give them privilege. And that's a perfectly legitimate use of that power. So that's how they got around it, and the provinces have all instituted laws that give them status for their privileges. They would clearly have had inherent power, but they also claim the more contested power: the power to punish for contempt. That was the one that was always in question.

So, as I said, here we are, it's 1867, everything is clear. Parliament has never really been preoccupied by parliamentary privilege. We only become more preoccupied by it, as I said, really, with the Charter.

The reason is that we don't have a history that would help us to understand why we should be concerned about it. When parliamentary privilege was being contested between the Crown and Parliament in England, it was because it was a vehicle to demonstrate the power that Parliament could legitimately exercise. If they didn't have privilege, then it was an option for the Crown to intimidate Parliament by arresting its member for treason, for disrespectful comments — whatever you want.

We never had that issue in Canada. The relationships between the Crown, the courts and Parliament were settled. So privilege was never a vehicle to test the waters to claim Parliament's status.

That's one of the reasons why this is the very first report that is a comprehensive review of privilege that has ever been written by any parliamentary body in Canada; no other body in Canada has ever done that before. There were attempts in the 1970s in the House of Commons, and there was a proposal to do it in 2004 by Ottawa, but it never went very far. This is the first document of that sort to do so.

As I said, I think one of the reasons is because the Charter is a factor. It makes people much more aware of their rights. And now this is where we're having the contest. It's not between the Crown, the courts and Parliament; it's really about Parliament's relationship with the people.

That's why I think the subcommittee members felt there was a real benefit in trying to modernize parliamentary privilege to recognize those realities.

En fin de compte, les provinces ont réussi à l'obtenir en utilisant divers moyens. L'un d'entre eux a été finalement le désintéret de la part d'Ottawa, mais l'autre a été une affaire judiciaire du Québec, *Dansereau*, 1875, dans laquelle le tribunal a déclaré qu'étant donné que les provinces pouvaient modifier la Constitution, elles pouvaient modifier leur constitution pour s'accorder un privilège. Et c'est là une utilisation tout à fait légitime de ce pouvoir. C'est donc ainsi que les provinces ont contourné le problème, et les provinces ont toutes adopté des lois qui accordent un statut à leurs privilèges. Elles avaient, de toute évidence, le pouvoir inhérent de le faire, mais elles réclamaient également un pouvoir davantage contesté : le pouvoir de sanctionner l'outrage. C'est l'aspect qui a toujours été mis en doute.

Comme je l'ai dit, nous sommes alors 1867 et tout est parfait. Le Parlement ne s'est jamais vraiment inquiété des questions de privilège parlementaire. Cet aspect nous a en fait préoccupés davantage, comme je l'ai dit, à cause de la Charte.

Cela s'explique par le fait que nous n'avons pas une histoire qui nous aiderait à comprendre pourquoi il y aurait lieu de s'inquiéter de cet aspect. Lorsque le privilège parlementaire était contesté entre la Couronne et le Parlement en Angleterre, c'est parce que c'était un moyen pour le Parlement de montrer le pouvoir qu'il pouvait légitimement exercer. Si ses membres n'avaient pas bénéficié de privilèges, la Couronne aurait pu alors intimider le Parlement en arrêtant ses membres pour trahison, pour commentaires irrespectueux — ou sous n'importe quelle autre accusation.

Nous n'avons jamais connu ce problème au Canada. Les rapports entre la Couronne, les tribunaux et le Parlement étaient bien établis. Le privilège n'a donc jamais été un moyen de vérifier les rapports de force et de consolider le statut du Parlement.

C'est une des raisons pour laquelle c'est le tout premier rapport qui fait suite à une étude approfondie du privilège qui ait jamais été écrit par un organe parlementaire au Canada; aucun autre organe canadien ne l'a fait. Il y a eu quelques tentatives au cours des années 1970 à la Chambre des communes, et il a été proposé de faire une telle étude en 2004 par Ottawa, mais cela n'a pas donné grand-chose. C'est le premier document de ce genre qui va aussi loin.

Comme je l'ai dit, je pense que c'est principalement à cause de la Charte. Elle a sensibilisé la population aux droits qu'elle leur garantit. Et c'est là-dessus que portent maintenant les contestations. Elles n'opposent pas la Couronne, les tribunaux et le Parlement; elles touchent plutôt, en fait, aux rapports entre le Parlement et la population.

C'est la raison pour laquelle je pense que les membres du sous-comité ont estimé qu'il serait vraiment utile d'essayer de moderniser le privilège parlementaire pour tenir compte de ces réalités.



I think I have chatted enough. Perhaps it would be better for me to give way to Dara and let her explain further some of the aspects that guided the development of the report and the way we looked at necessity to help us evaluate the privileges that we normally claim.

**Dara Lithwick, Analyst, Library of Parliament:** Thank you, Charles, and thank you, Mr. Chair.

The subcommittee was driven in its analysis by the understanding discussed at our last meeting and also raised by Charles now that Parliament, originally a semi-private institution, really is now the centre of public life. The senators in the subcommittee really felt that Parliament is expected to be transparent, accessible and accountable to the public, and there is the question of how parliamentarians should exercise their privileges in that regard.

Also mentioned in the last meeting and discussed by Charles is the role of the Charter in terms of the constitutional relationship that privilege plays and how that plays in with Parliament's relationship to the public. That has become something that is more front and centre.

We made some allusions to Supreme Court cases since the Charter that have dealt with privileges. There have been only three occasions that the Supreme Court of Canada has explored the interplay between the Charter and parliamentary privilege, and only one that dealt with the House of Commons, that being *Canada (House of Commons) v. Vaid* — the *Vaid* decision — which is celebrating its tenth anniversary this month; the decision came out 10 years ago.

The other two decisions were *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)* and *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*.

A theme that came up in each case, and one that was restated in each case, was that — for example, in *New Brunswick Broadcasting Co.*, it was held that the press freedom guaranteed by subsection 2(b) of the Charter did not prevail over parliamentary privilege, which was held to be as much a part of our fundamental constitutional arrangements as the Charter itself, and that one part of the Constitution cannot abrogate another part of the Constitution.

The courts will not make that decision. With respect to parliamentary privilege, the courts will help determine the scope or the parameters of privilege, and that's what they did in the *Vaid* decision. In the *Vaid* decision, there was a claim made by the Speaker of the House of Commons that control over certain employment choices fell under parliamentary privilege and that, say, the Canadian Human Rights Act or other legislation would not apply in that regard. The courts said there's no real reason for that; that privilege has not been set out. *Vaid* set out a test for determining whether privilege exists, and that test was based on

Je crois que j'ai suffisamment bavardé. Je devrais peut-être céder la place à Dara et la laisser vous expliquer les autres aspects qui ont guidé l'élaboration du rapport et la façon dont nous avons examiné la notion de nécessité pour évaluer les privilèges que nous réclamons habituellement.

**Dara Lithwick, analyste, Bibliothèque du Parlement :** Merci, Charles, et merci, monsieur le président.

L'analyse à laquelle a procédé le sous-comité est fondée sur l'idée qui a été discutée au cours de notre dernière réunion et qui a également été soulevée par Charles, à savoir qu'aujourd'hui, le Parlement qui était à l'origine une institution semi-privée est maintenant au centre de la vie publique. Les sénateurs qui faisaient partie du sous-comité étaient tout à fait conscients du fait que la population s'attend à ce que le Parlement soit transparent, accessible et responsable; il faut donc se demander aussi comment les parlementaires devraient exercer leurs privilèges dans ce domaine.

Il y a un aspect qui a été mentionné au cours de la dernière réunion et examiné par Charles, c'est le rôle que joue la Charte sur les rapports constitutionnels entre le privilège et la Charte et comment cela influence les rapports entre le Parlement et la population. C'est un aspect qui est aujourd'hui tout à fait au cœur de cette question.

Nous avons fait allusion à certains arrêts de la Cour suprême, postérieurs à la Charte, qui traitaient des privilèges. La Cour suprême du Canada n'a été amenée qu'à trois occasions à explorer les rapports entre la Charte et le privilège parlementaire, et il n'y avait qu'une seule affaire qui concernait la Chambre des communes, à savoir *Canada (Chambre des communes) c. Vaid* — l'arrêt *Vaid* — qui célèbre son 10<sup>e</sup> anniversaire ce mois; cette décision a été rendue il y a 10 ans.

Les deux autres décisions étaient *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)* et *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*.

Il y a un principe qui a été soulevé et réaffirmé dans chacune de ces affaires — par exemple, dans *New Brunswick Broadcasting Co.*, la cour a déclaré que la liberté de la presse garantie par l'alinéa 2b) de la Charte ne l'emportait pas sur le privilège parlementaire, qui a été déclaré constituer une partie tout aussi fondamentale de nos arrangements constitutionnels que la Charte elle-même, et qu'une partie de la Constitution ne pouvait abroger une autre partie de la Constitution.

Les tribunaux ne prendront pas ce genre de décision. Pour ce qui est du privilège parlementaire, les tribunaux vont préciser la portée ou les paramètres du privilège et c'est ce qu'ils ont fait dans la décision *Vaid*. Dans l'affaire *Vaid*, le Président de la Chambre des communes soutenait que le contrôle sur certains choix en matière d'emploi relevait du privilège parlementaire et que, par exemple, la Loi canadienne sur le droit de la personne ou d'autres lois ne s'appliquaient donc pas. Les tribunaux ont déclaré que cela n'était aucunement justifié; ce privilège n'avait pas été établi. Dans l'arrêt *Vaid*, la Cour a exposé le critère qui permet de

whether the claim of privilege is clearly established. If it's not clearly established, is it necessary for parliamentary function and so on?

Again, Charles mentioned necessity, even going back a little bit to — I think he mentioned it even in the context of *Stockdale v. Hansard* — but necessity in the sense that it has become the grounding that the courts have used.

However, again, the courts only work around the edges of privilege — what the parameters of privilege are. Once it has been determined that it's necessary, it's up to parliamentarians to determine how they want to exercise it, and the courts have no role to play there.

This is where the subcommittee has tried to come in to try to fill the void and provide an analytical framework and guidance in terms of how parliamentarians should exercise their privileges in a way that is consistent with contemporary norms of accountability and transparency and Parliament's relationship to the public as, for example, expressed in the Charter.

In that way, the subcommittee has been attempting to work out or provide some form of framework for how the exercise of Parliament's privileges can be done in a way that is consistent with the Charter and so enabling these different constitutional elements to coexist in how they're exercised. Again, I want to quote a little bit from the *Vaid* decision itself in this regard, and this is what the subcommittee responded to.

For example, at paragraph 30 of the *Vaid* decision, the Supreme Court indicated:

In matters of privilege, it would lie within the exclusive competence of the legislative assembly itself to consider compliance with human rights and civil liberties.

That is in many senses some of the charge that motivated the subcommittee in its work. So building on the framework established in *Vaid*, the subcommittee developed a framework for evaluating elements of parliamentary privilege and adapting them to, for lack of a better term, contemporary norms.

The subcommittee, in its discussion paper, agreed that the necessity test articulated in the Supreme Court's *Vaid* decision would be a useful starting point to interpret privilege for the 21st century because looking at privilege through the lens of ongoing necessity serves to fix it in a contemporary setting. This approach to test privilege would be adapted to meet two goals: to sustain the protection of Parliament in the performance of its core functions, and at the same time to limit the infringement of any constitutional rights, looking at the Constitution as a whole.

The subcommittee proposed the test that we discussed a bit at the last meeting, which Senator Joyal discussed at the last meeting. First, is the privilege necessary to protect parliamentarians in the discharge of their legislative and deliberative functions and Parliament's work in holding

déterminer s'il existe un privilège et ce critère consistait à déterminer si le privilège invoqué était clairement établi. S'il n'est pas clairement établi, il faut alors se demander s'il est nécessaire pour que le Parlement puisse exercer ses fonctions.

Encore une fois, Charles a parlé de la nécessité, il a même remonté un peu dans le temps — je crois qu'il l'a même mentionné dans le contexte de *Stockdale c. Hansard* —, mais il s'agit de la nécessité qui est devenue le critère qu'ont utilisé les tribunaux.

Je dois toutefois dire que les tribunaux ne font que préciser les contours du privilège — ils indiquent quels en sont les paramètres. Une fois qu'il a été décidé qu'il était nécessaire, c'est aux parlementaires de décider comment ils souhaitent l'exercer et les tribunaux ne jouent aucun rôle dans ce domaine.

C'est là le vide qu'a essayé de combler le sous-comité et il a fourni à cette fin un cadre d'analyse et présenté des principes généraux applicables à la façon dont les parlementaires devraient exercer leurs privilèges, conformément aux normes contemporaines de responsabilité et de transparence et aux rapports établis entre le Parlement et la population comme, par exemple, cela est prévu par la Charte.

Le sous-comité a ainsi tenté d'élaborer une sorte de cadre relatif à la façon dont les privilèges du Parlement peuvent être exercés, tout en étant conformes à la Charte et en permettant aux différents éléments constitutionnels de fonctionner harmonieusement. Je voudrais encore une fois citer un passage de l'arrêt *Vaid* sur ce point, et c'est ce commentaire que ce comité a étudié.

Par exemple, au paragraphe 30 de l'arrêt *Vaid*, la Cour suprême a déclaré :

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.

Sur de nombreux plans, c'est cette déclaration qui a alimenté les travaux du sous-comité. Le sous-comité a élaboré, à partir des principes établis dans *Vaid*, un cadre permettant d'évaluer les éléments du privilège parlementaire en vue de les adapter aux normes, faute d'un meilleur terme, contemporaines.

Dans son document de travail, le sous-comité a reconnu que le critère de la nécessité exposé dans l'arrêt *Vaid* de la Cour suprême serait un point de départ utile pour interpréter le privilège au XXI<sup>e</sup> siècle parce qu'examiner le privilège du point de vue de la nécessité permet de l'intégrer dans le contexte actuel. L'approche retenue en matière de critère du privilège devrait permettre de viser deux objectifs : assurer la protection du Parlement dans l'exécution de ses fonctions essentielles et parallèlement, éviter toute atteinte aux droits constitutionnels, en tenant compte de la Constitution dans son ensemble.

Le sous-comité a proposé le critère dont nous avons parlé un peu au cours de la dernière séance et dont le sénateur Joyal a parlé au cours de la dernière réunion. Premièrement, le privilège est-il nécessaire pour protéger les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions délibératives et législatives ainsi que le rôle du

government to account for the conduct of the country's business? Second, does the contemporary context provide reasonable limits on the scope and exercise of the privilege? Third, how can this privilege be exercised to respect the values and principles expressed in, for example, the Canadian Charter of Rights and Freedoms? Fourth, how can the scope and exercise of this privilege be aligned with the standards of transparency and accountability essential to Parliament's public reputation?

By looking at both Parliament's collective and individual privileges through these frames, it enabled the subcommittee to say okay, maybe we can tailor this or we need that or this is no longer necessary.

For example, witness testimony is protected by parliamentary privilege's freedom of speech, and anything said in a parliamentary proceeding is protected by the privilege of freedom of speech. If defamatory statements are made, really nasty statements made, while the courts do not have recourse, is there recourse that parliamentarians should take themselves in a manner that follows norms of procedural fairness to be accountable to a higher standard or the standard that the Senate has indicated that it wants to hold itself, for example as expressed in the rules in the Parliament of Canada Act, in the *Ethics and Conflict of Interest Code for Senators* and so on?

I think I have now spoken quite enough, so this was some of the analytic framework undertaken by the subcommittee, and that is all for now.

**Senator Cools:** I was wondering how we are proceeding. Is this a free-for-all discussion? Do you have a structure in mind? Is this an open discussion?

**The Chair:** It is now. What we had planned was to have Charles and Dara present what the subcommittee worked on and the why. If people had questions then we would take them right after, and we have just completed that portion.

**Senator Cools:** I don't know whom to put my question to, chair, because maybe a member of the subcommittee might be in a position to answer the questions.

I thank the staff, as always, for their hard work. You cited maybe five guiding posts that the subcommittee chose to guide themselves by and to anchor themselves to.

You also said that Parliament was a semi-private institution. I don't think you can say that about Parliament in 1867, when the BNA Act was constituted. Perhaps one could have said that 150 years before, but not in 1867.

Parlement qui consiste à demander au gouvernement de rendre compte de la façon dont il conduit les affaires du pays? Deuxièmement, le contexte contemporain apporte-t-il des limites raisonnables à la portée et à l'exercice du privilège? Troisièmement, comment ce privilège peut-il être exercé en respectant les valeurs et les principes énoncés dans, par exemple, la Charte canadienne des droits et libertés? Quatrièmement, comment la portée et l'exercice du privilège peuvent-ils s'harmoniser avec les normes de transparence et de responsabilité essentielles à la réputation du Parlement dans la population?

Le sous-comité a ainsi examiné à la fois les privilèges collectifs et individuels reliés au Parlement à partir de ces cadres, ce qui lui a permis de conclure que certains privilèges devraient être adaptés, d'autres étaient nécessaires et d'autres encore ne l'étaient plus.

Par exemple, les témoins sont protégés par la liberté de parole associée au privilège parlementaire et tout ce qui est dit au cours d'un débat parlementaire est protégé par le privilège de la liberté de parole. Dans le cas où des déclarations diffamatoires seraient faites, des déclarations vraiment diffamatoires, les tribunaux ne pourraient pas intervenir, mais les parlementaires pourraient-ils exercer un recours tout en respectant les normes de l'équité procédurale et une norme plus exigeante ou la norme que le Sénat s'est fixée, par exemple, tel qu'elle est exposée dans le règlement d'application de la Loi sur le Parlement du Canada, et dans le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, par exemple?

Je pense que j'ai suffisamment parlé, mais je voulais vous exposer le cadre analytique qu'avait adopté le sous-comité; je vais m'arrêter là.

**La sénatrice Cools :** Je me demandais comment nous allions procéder. S'agit-il d'une discussion libre? Avez-vous pensé à une structure? Est-ce une discussion ouverte?

**Le président :** Oui. Nous avons prévu que Charles et Dara nous exposeraient les thèmes abordés par le sous-comité et les raisons pour lesquelles ils les avaient choisis. Dans le cas où les membres du comité voudraient poser des questions, nous les aurions entendus tout de suite après et nous venons de terminer cette partie de la séance.

**La sénatrice Cools :** Je ne sais pas à qui adresser ma question, monsieur le président, parce qu'il est possible qu'un membre du sous-comité soit en mesure d'y répondre.

Je remercie, comme toujours, le personnel pour l'excellent travail accompli. Vous avez cité environ cinq critères que le sous-comité a adoptés pour guider et ancrer ses travaux.

Vous avez également déclaré que le Parlement était une institution semi-privée. Je ne pense pas que cela puisse s'appliquer au Parlement de 1867, au moment où l'AANB a été adopté. Cela aurait sans doute été vrai 150 ans plus tôt, mais pas en 1867.

If by modernization, this is what you mean, then you may want to examine some of your premises. We may need to examine some of these premises. It is very clear in the lead up to the decisions at Confederation that Sir John A. Macdonald, the lead man for Ontario, and of course George Brown were pretty clear where they were going. They were extremely aware that they were moving into a federal situation, and at that time federation was extremely new, other than the U.S.

Much concern was given and much attention paid to the issue of privileges. There are not too many, those Fathers of Confederation, whom you could describe as acting in a semi-private capacity. But the important matter is that when we look at privileges, we must recall that there are two large pieces of legislation, which are critical to the history of privileges in Britain.

The first obviously is the 1689 Bill of Rights, which was a piece of legislation aimed and directed as instructions to the courts. Then there was the Parliamentary Privilege Act 1770. This act was instructions to the members.

There is a tendency in human beings to abuse things, and there were members abusing privileges. If we put these into the events of 1867, and then in 1982, there was always much concern that privileges were critical. These were maintained in 1982. I haven't looked at this for a few years, but I think it's the 1982 Constitution Act, section 24 of the Charter, which is quite clear.

Headed "Enforcement of guaranteed rights and freedoms," section 24 says:

Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

Section 24 upholds Parliament as a court. Some keep saying the term "Parliament." I'm not too sure if they mean all three parts of Parliament, the houses of Parliament. It's very confusing when we talk about privilege because privileges are held by each house individually, separately and independently. The word "privileges" is used because they are the descendants of prerogatives. Once Their Majesties granted prerogatives to, for example, the judges, and in our case the senators, the term "prerogative" gives way to the term "privileges."

This section 24 highly intended that anybody could apply to Parliament for a remedy. So, far from being out of tune with the Charter, the Charter explicitly acknowledges that people have the alternative to go into the courts — most of the superior courts of Her Majesty — or can appeal to the houses, as the high court of Parliament. There are many remedies available to the aggrieved or the wronged.

Si c'est bien ce que vous entendez par modernisation, alors je pense que vous devriez peut-être revoir certaines de vos hypothèses de départ. Nous devrions peut-être le faire. Il est tout à fait clair que dans le contexte des décisions qui ont été prises au moment de la Confédération, sir John A. Macdonald, le représentant principal de l'Ontario, et bien sûr, George Brown, savaient parfaitement ce qu'ils voulaient faire. Ils savaient très bien qu'ils se dirigeaient vers une situation fédérale et à l'époque, la notion de fédération était tout à fait nouvelle, à l'exception des États-Unis.

La question des privilèges a suscité beaucoup d'attention et de préoccupations. Je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de ces pères de la Confédération dont vous pourriez dire qu'ils agissaient dans une capacité semi-privée. Mais l'aspect important est que, lorsqu'il s'agit de privilèges, nous ne devons pas oublier qu'il y a deux grandes lois, qui ont joué un rôle essentiel dans l'histoire des privilèges en Grande-Bretagne.

La première est bien évidemment le Bill of Rights de 1689, une loi qui avait pour objet de donner des directives aux tribunaux. Il y a eu ensuite le Parliamentary Privilege Act de 1770. Cette loi contenait en fait des directives qui s'adressaient aux députés.

Les êtres humains ont tendance à commettre des abus et il y avait des députés qui abusaient de leurs privilèges. Si nous replaçons ces aspects dans les événements de 1867, et ensuite de 1982, on peut dire que les privilèges ont toujours été considérés comme jouant un rôle essentiel. Ils ont été préservés en 1982. Cela fait quelques années que je n'ai pas examiné cette question, mais je crois que c'est l'article 24 de la Charte, la Loi constitutionnelle de 1982, qui est très claire.

Sous l'intitulé « Recours en cas d'atteinte aux droits et libertés », l'article 24 énonce :

Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

L'article 24 reconnaît que le Parlement est un tribunal. Certains continuent à employer le mot « Parlement ». Je ne sais pas très bien s'ils veulent désigner les trois composantes du Parlement, les Chambres du Parlement. Cela est déconcertant, parce qu'en matière de privilèges, chaque Chambre possède les siens, de façon distincte et indépendante. On utilise le mot « privilèges » parce qu'il dérive des prérogatives. Lorsque les souverains ont accordé des prérogatives, par exemple, aux juges, et dans notre cas, aux sénateurs, le terme « prérogatives » a été remplacé par le terme « privilèges ».

Cet article 24 reflète une noble intention, à savoir permettre à tout citoyen de demander réparation au Parlement. De sorte, que loin d'être décalée par rapport à la Charte, la Charte reconnaît explicitement que les citoyens ont la possibilité de s'adresser aux tribunaux — à la plupart des cours supérieures de Sa Majesté — ou aux Chambres, qui constituent la haute cour du Parlement. Les personnes lésées ou victimes d'atteinte à leurs droits disposent de nombreux recours.

Colleagues, we have not acted on many of these fronts for some time; it does not mean they are non-existent or that they have not been considered. The real problems, as I keep returning to, are not lack of transparency or accountability. If, on the floor, people smear others — and I have heard ministers do so in the other place, the worst being during the Firearms Act debate. One individual who opposed the minister was smeared in a shameless way on the floor of the Commons. That is a failing of the house, and even a failure of the Speaker, because no Speaker — no one sitting in that chair — should allow what I would call inhumane, impolite, crude, rude behaviour— we can use all these other words — that are forbidden in public debate.

Privileges is a host of issues.

Colleagues, you mentioned the case *Stockdale v. Hansard*. I remember the Attorney General at the time was John Campbell, later Lord Campbell. In those days, the attorneys general, up until about 40 years ago, went into the courts to argue the cases themselves. They didn't send their lawyers; they themselves were the lawyers.

In that case, *Stockdale v. Hansard*, John Campbell says that they arrested the prosecutors and they arrested the lawyers — they arrested many. But he said that it was with great forbearance that they did not arrest the judge, who was Lord Denman. Lord Denman, the judge, was a powerful lawyer in his day and had acted as solicitor general to the queens. He was no slouch. This case was a real contest of power between the House of Commons and the courts.

Colleagues, at the end of the day, privileges are all about our power. We have to make sure that when we are changing these things, we're not reducing our power or ceding it to others.

Attorney General John Campbell said that it was with great forbearance that he was able to persuade the house not to arrest the judge, Lord Denman. He makes the point that had he moved a motion to arrest the judge, it would have carried unanimously.

The facts just give you a flavour of the mood at the time. *Stockdale v. Hansard*, as you know, was a very big case. It was in the 1830s. It was a huge event.

Colleagues, I really think that, yes, we have a foundation here, but it is a background and a beginning for us, as senators, to engage in a very instructive, positive and informative debate.

I think, as at all times, that we must not begin on a premise that our privileges are out of date. The truth of the matter is — and I believe that we have been operating in an atmosphere of failures

Chers collègues, cela fait quelque temps que nous ne prenons pas de décisions dans tous ces domaines; cela ne veut pas dire qu'ils n'existent pas ou qu'ils n'ont pas été examinés. Les vrais problèmes, comme je le redis constamment, ne viennent pas d'un manque de transparence ou de responsabilité. Lorsque des membres du Parlement en dénigrent d'autres — et j'ai entendu des ministres le faire dans l'autre endroit, le pire exemple est celui du débat concernant la Loi sur les armes à feu. Une personne qui s'opposait au ministre a été dénigrée de façon honteuse à la Chambre des communes. Il y a eu un manquement de la part de la Chambre et même de la part du Président, parce qu'un Président — quiconque occupe ce fauteuil — ne devrait jamais accepter un comportement que je qualifierais d'inhumain, de vulgaire, de grossier — nous pouvons utiliser tous ces mots — qui est interdit dans le cadre d'un débat public.

Les privilèges soulèvent de nombreuses questions.

Chers collègues, vous avez mentionné l'affaire *Stockdale c. Hansard*. Je me souviens que le procureur général à l'époque était John Campbell, qui est devenu lord Campbell. Dans ce temps-là, les procureurs généraux, et cela s'est poursuivi jusqu'à il y a environ 40 ans, assistaient aux audiences et présentaient eux-mêmes leurs arguments. Ils n'envoyaient pas leurs avocats; ils étaient eux-mêmes les avocats.

Dans cette affaire, *Stockdale c. Hansard*, John Campbell a déclaré qu'ils avaient arrêté les poursuivants et qu'ils avaient arrêté les avocats — ils avaient arrêté de nombreuses personnes. Mais il a déclaré qu'ils avaient fait preuve d'une grande indulgence parce qu'il n'avait pas arrêté le juge qui était lord Denman. Lord Denman, le juge, était un avocat puissant en son temps et il avait été le solliciteur général de plusieurs reines. Ce n'était pas une mauviette. Cette affaire reflétait une véritable lutte de pouvoir entre la Chambre des communes et les tribunaux.

Chers collègues, en fin de compte, les privilèges touchent principalement nos pouvoirs. Si nous décidons de modifier certains aspects de ces pouvoirs, nous devons veiller à ne pas limiter nos pouvoirs et à ne pas les céder à d'autres.

Le procureur général John Campbell a déclaré que c'était par indulgence qu'il avait réussi à persuader la Chambre de ne pas arrêter le juge, lord Denman. Il fait remarquer que, s'il avait présenté une motion autorisant l'arrestation du juge, elle aurait été adoptée à l'unanimité.

Ces faits vous donnent une idée de l'ambiance qui régnait à l'époque. *Stockdale c. Hansard*, comme vous le savez, a été une affaire très importante. Cela se passait au cours des années 1830. Cela a été un événement très important.

Chers collègues, je pense vraiment que oui, nous avons une base ici, mais c'est un cadre et un départ pour nous, les sénateurs, qui nous permettront d'entamer un débat très instructif, positif et informatif.

Je crois, comme à toutes les époques, que nous ne devons pas partir du principe que nos privilèges sont désuets. En réalité — et je crois que nous avons fonctionné dans une atmosphère alourdie

in many ways — senators have been afflicted by these conditions. New senators come here and, years later, they are still ill-equipped.

Quite frankly, I think we should stay on our course, keep it very balanced and keep it mindful that the Fathers of Confederation were very capable fellows. They put lots of powers in the 1867 BNA Act to avoid and to defeat future constitutional mischief-makers. So we must not become pawns of future mischief-makers. That's all I say.

**The Chair:** Thank you, senator. I agree, and I don't think anyone — I hope no one — has a preconceived idea of where we're going, other than that, for us, this is very much a foundational building piece.

Charles was going to respond to the first comment.

**Mr. Robert:** The point you made, senator, is very interesting and quite accurate. If there was a mistake in understanding, I apologize. When the reference was made to Parliament as a semi-private institution, it was not to the Canadian Parliament; it was to the United Kingdom Parliament of the 17th and 18th centuries.

At that time, you had the House of Lords; you had members of the House of Commons, most of which were attached to the aristocracy in one manner; you had an electorate that was basically 5 per cent of the population; and you had rotten boroughs, where people with power and influence could determine who could be elected, notionally, to the House of Commons. That didn't change substantially until 1832, when the electoral laws that dated back to 1455 were finally changed, and the system of rotten boroughs was abolished and the electoral population grew to a whopping 15 per cent.

It was not really until 1867-68 and then finally in 1884 that the kingdom's electorate grew to something approaching a modern standard. So a body that was constituted on such a narrow base did, in fact, behave as a semi-private institution. The idea of representation was always there, but the idea of a democratic relationship was less evident until the changes came about in the 19th century.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Cools:** We can debate this for quite some time, but the real agent of change was the civil war in Britain. That and their 1869 Bill of Rights — and I don't want to shock my Conservative friends — but the Bill of Rights was a major document to advance the powers of the Commons. There was much uncertainty about its legality, because the Parliament wasn't summoned by a king. So the first parts of the bill were the assemblies' "declarations of their ancient rights." Then the other parts are the law.

To grasp the importance of privileges we have to look at the mood of Britain in those days. From 1689 on, and with due respect to all my Conservative friends, the Whigs were quite

par les échecs —, les sénateurs ont été touchés par cette situation. De nouveaux sénateurs arrivent et des années plus tard, ils sont encore mal équipés.

Je vous dirais très franchement que nous devons maintenir le cap, préserver un équilibre et ne pas oublier que les Pères de la Confédération étaient des hommes très capables. Ils ont introduit de nombreux pouvoirs dans l'AANB de 1867 pour éviter qu'il y ait à l'avenir des fauteurs de trouble constitutionnels et pour les écarter. Nous ne devons pas nous laisser prendre en otage par des fauteurs de trouble. Voilà ce que je voulais dire.

**Le président :** Merci, sénatrice. Parfait, mais je ne pense pas que qui que ce soit — j'espère que personne — a une idée préconçue de la direction que nous allons prendre puisqu'il s'agit bien là pour nous d'un point de départ.

Charles allait répondre au premier commentaire.

**M. Robert :** Votre remarque, madame la sénatrice, est très intéressante et tout à fait exacte. Si je me suis mal fait comprendre, je vous prie de m'en excuser. Lorsque j'ai fait référence au Parlement comme institution semi-privée, je ne parlais pas du Parlement canadien; il s'agissait du Parlement du Royaume-Uni des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles.

À l'époque, il y avait la Chambre des lords; il y avait des membres de la Chambre des communes, dont la plupart avaient des liens avec l'aristocratie; l'électorat représentait environ 5 p. 100 de la population; il y avait des circonscriptions pourries, où les gens qui détenaient du pouvoir et de l'influence pouvaient décider, en théorie, qui serait élu à la Chambre des communes. Cela n'a pas changé beaucoup avant 1832, année au cours de laquelle les lois électorales qui remontaient jusqu'en 1455 ont finalement été modifiées; le système des circonscriptions pourries a été aboli et l'électorat a triplé pour passer à 15 p. 100.

Ce n'est qu'en 1867-1868 et enfin, en 1884, que l'électorat du royaume a finalement atteint des chiffres qui s'approchent de la norme moderne. Un organisme constitué à partir d'une base aussi étroite se comportait, en fait, comme une institution semi-privée. L'idée de la représentation était toujours présente, mais l'idée d'un rapport démocratique était moins évidente avant les changements introduits au XIX<sup>e</sup> siècle.

**Le président :** Je vous remercie.

**La sénatrice Cools :** Nous pourrions débattre de cette question pendant très longtemps, mais le véritable vecteur de changement a été la guerre civile en Grande-Bretagne. Il y a eu cet élément et le Bill of Rights de 1869 — je ne veux pas ébranler mes amis conservateurs —, mais le Bill of Rights a été un document majeur qui a renforcé les pouvoirs de la Chambre des communes. Il y avait beaucoup d'incertitude au sujet de sa légalité, parce que le Parlement n'était pas convoqué par le roi. De sorte que les premières parties de ce document contenaient « les déclarations des droits traditionnels » des assemblées. Les autres parties composaient la loi.

Pour bien saisir l'importance des privilèges, il suffit de savoir quelle était l'ambiance en Grande-Bretagne à cette époque. Après 1689, et avec tout le respect que je dois à mes amis conservateurs,

dominant. Remember, England never had a history of absolute monarchy. When King William of Normandy conquered, the lords had to make him understand that you couldn't raise taxes in Britain without some input from others.

From 1689, the mood for change was one of the reasons that British liberalism prospered. Lloyd George killed off that party for good later, but it was that liberalism in those years that was well known in Canada in 1759 at the Plains of Abraham. In the local assemblies, when they were granted, members were very aware and wanted nothing less than what they had in England — no fewer rights. These were huge fights in Canada.

But at the end of the day, Canada's Sir John A. Macdonald emerged early in the Confederation exchanges as the chief, as the prince — the first man. We should appreciate this and never lose sight of it.

In those days, the legislators, if they wanted to hurt a member, would get him sued in an action so he would be subpoenaed, drawn out of the house, unable to vote. They did all manner of things.

Colleagues, we have to understand: Privileges are power. I have sat through many meetings here, and some say we should not use the word “privileges” because the public will think that we are different from them. I disagree.

We have a big task before us. I'm grateful that Senator Joyal has brought this on, with our dear departed Senator Nolin. It's a huge undertaking, and we must get it right.

**Senator Jaffer:** I want to thank you both for your explanation, which was very useful. Having read the report, I found this explanation really helped me to understand.

I have a concern about where we're going, and that will be clear later on, if either of you can address the issue. You've set out in the report, on page 37, “. . . to elaborate a framework for the exercise of parliamentary privilege.” In the opinion of the subcommittee, it is the issue of accountability, responsibility and transparency.

I have many issues because these may have been interpreted in the court, but not with regard to privilege. We are going into an absolutely different area. I'm not comfortable. I understand we're expanding it more from necessity, but this is quite wide. I know, chair, that we will have many discussions about these words later, but if we could have a 101 on why these words were used, that would help me a lot.

les Whigs étaient particulièrement dominants. N'oubliez pas qu'il n'y a jamais eu en Angleterre de monarchie absolue. Lorsque le roi Guillaume de Normandie a conquis ce pays, les lords lui ont fait comprendre qu'il ne pouvait pas lever les impôts en Grande-Bretagne sans que d'autres aient leur mot à dire.

À partir de 1689, la volonté de changement a été une des raisons pour lesquelles le libéralisme britannique s'est développé. Lloyd George a anéanti complètement ce parti par la suite, mais c'est le libéralisme qui régnait au cours de ces années qui était très bien connu au Canada en 1759 sur les Plaines d'Abraham. Dans les assemblées locales, lorsque ces droits ont été accordés, les membres étaient très sensibilisés à ces questions et exigeaient qu'on leur attribue tous les droits qui étaient reconnus en Angleterre — il y a eu des batailles mémorables au Canada.

Mais en fin de compte, sir John A. Macdonald du Canada est rapidement apparu au cours des débats sur la Confédération comme le chef, le prince — le premier homme politique. Nous devrions lui en être reconnaissants et ne jamais l'oublier.

À l'époque, lorsque les législateurs voulaient nuire à un membre de la Chambre, ils le faisaient poursuivre devant les tribunaux pour qu'il soit convoqué, ils l'obligeaient ainsi à quitter la Chambre et il ne pouvait voter. Ils faisaient toutes sortes de choses.

Chers collègues, il faut comprendre une chose : les privilèges représentent un pouvoir. J'ai assisté à de nombreuses séances ici et j'ai entendu certains dire qu'on ne devrait pas utiliser le mot « privilèges » parce que cela donnerait à penser à la population que nous sommes différents d'elle. Je ne souscris pas à cette affirmation.

Une lourde tâche nous attend. Je suis reconnaissante envers le sénateur Joyal parce qu'il nous a préparé ces documents, avec notre cher disparu, le sénateur Nolin. C'est une entreprise considérable et nous devons nous en acquitter correctement.

**La sénatrice Jaffer :** Je vous remercie tous les deux pour vos explications, qui ont été très utiles. J'ai lu le rapport et j'ai constaté que vos explications m'ont vraiment aidée à le comprendre.

Je me pose des questions sur nos orientations, mais tout cela va se préciser; je me demande si vous pourriez aborder cette question. Vous avez écrit dans le rapport, à la page 38, « [...] pour dresser l'ébauche d'un cadre régissant l'exercice du privilège parlementaire ». De l'avis du sous-comité, cela pose la question de la responsabilité et de la transparence.

Je me pose beaucoup de questions parce que ces notions ont peut-être été interprétées par les tribunaux, mais pas par rapport au privilège. Nous abordons un domaine tout à fait différent. Je ne me sens pas à l'aise. Je sais que nous étendons cette notion principalement en fonction de la nécessité, mais c'est un critère très large. Je sais, monsieur le président, que nous allons avoir de nombreuses discussions au sujet de cette formulation par la suite, mais si je pouvais avoir une explication générale de la raison pour laquelle ces mots ont été utilisés, cela m'aiderait beaucoup.

**The Chair:** If I may, I hate to impose on Senator Joyal, but I did look to him and, as someone said, P.C. I'm sorry Senator Furey is not here today as well.

**Senator Jaffer:** We can wait for my answer.

**Senator Joyal:** I think that what is important to remember, essentially, is that the word "privileges" is confusing and misleading. Because, as you stated and as Senator Cools has been mentioning, when you say to somebody that he or she has a privilege, it puts the person in a special status with more than others. It's a distinction that in our democratic, contemporary context is linked to a negative perception. We are all equal under the law. We are all, each one of us, whatever our background, origin, fortune, education, or whatever might be the socially distinctive character you might think, equal in front of the law. This fundamental principle is rooted in democracy.

That's why the vote of somebody, as I say, who is rich is equal to the vote of somebody who is totally poor. This is the concept of democracy, linked or rooted in the dignity of human beings. So it is a fundamental point.

When we discuss or mention parliamentary privileges, it is as if, because you are in Parliament, you are elevated to a level where you're no longer equal to the other citizens. It is contradictory, because we're here to serve the citizens. In other words, to serve Canadian citizens we would need to be elevated to a certain level where we are inaccessible or we are better; we have more rights.

This perception, in my opinion, is totally contrary to the objective of those so-called privileges. In fact, those privileges are essentially linked to our capacity to exercise the function of parliamentarians. Senator Cools is right in stating that those privileges don't belong to Parliament. Parliament is the Queen, with the Senate and the House of Commons. That's the concept of Parliament as defined in the Constitution.

Those privileges are not to Parliament. Those privileges are linked to parliamentarians, to members of Parliament and senators, and to the institution of the Senate and the institution of the House of Commons. So when I give an example, I have the freedom of speech. I need to have the freedom of speech. This is the most fundamental right. I should, in Parliament, be able to say anything without constraint. So I cannot be sued in court for what I'm going to be saying on the floor of the Senate, and the same for a member of Parliament. Because it's part of public debate, and public debate, freedom of expression, is essential for the exercise of the role of a parliamentarian.

Any one of us, any member of Parliament, has that inherent right to speak his or her mind the way he or she thinks is fit and proper in relation to a specific bill or issue.

**Le président :** Si vous me le permettez, je n'aime pas en demander trop au sénateur Joyal, mais j'ai regardé dans sa direction et comme quelqu'un l'a dit, le sénateur Furey n'est pas non plus ici aujourd'hui.

**La sénatrice Jaffer :** Nous pouvons attendre pour ma réponse.

**Le sénateur Joyal :** Il me paraît important de ne pas oublier, pour l'essentiel, que le mot « privilèges » est déroutant et trompeur. En effet, comme vous l'avez déclaré et comme la sénatrice Cools l'a mentionné, lorsqu'on dit que quelqu'un a un privilège, cela veut dire que cette personne a un statut spécial, supérieur à celui des autres. C'est une différence qui, dans notre société contemporaine démocratique, est liée à une perception négative. Nous sommes tous égaux devant la loi. Nous sommes tous, chacun d'entre nous, quels que soient nos antécédents, notre origine, notre fortune, notre éducation, par exemple, et, quelle que soit la caractéristique sociale particulière à laquelle vous pensez, nous sommes tous égaux devant la loi. Ce principe fondamental est au cœur de la démocratie.

C'est la raison pour laquelle le vote d'un électeur, comme je vous le dis, fortuné est égal au vote de quelqu'un qui n'a pas d'argent. C'est la notion de démocratie, qui repose sur la dignité des êtres humains. C'est donc là un aspect fondamental.

Chaque fois que nous parlons des privilèges parlementaires ou les mentionnons, cela semble dire que, parce que nous faisons partie du Parlement, nous avons atteint un niveau qui ne nous place plus sur un pied d'égalité avec les autres citoyens. C'est contradictoire, parce que nous sommes ici pour servir les citoyens. Autrement dit, pour servir les citoyens canadiens, nous devons être promus à un certain niveau qui nous rend inaccessibles ou meilleurs que les autres; nous avons davantage de droits qu'eux.

À mon avis, cette perception est tout à fait contraire à l'objectif recherché, ce qu'on appelle les privilèges. En fait, ces privilèges sont essentiellement liés à notre capacité d'exercer les fonctions de parlementaire. La sénatrice Cools a raison de déclarer que ces privilèges n'appartiennent pas au Parlement. Le Parlement est composé de la Reine avec le Sénat et la Chambre des communes. C'est la notion de Parlement telle que définie dans la Constitution.

Ces privilèges n'appartiennent pas au Parlement. Ces privilèges sont associés aux parlementaires, aux députés et aux sénateurs, à l'institution du Sénat et à l'institution de la Chambre des communes. De sorte que, lorsque je donne un exemple, je bénéficie de la liberté de parole. J'ai besoin de la liberté de parole. C'est le droit le plus fondamental. Lorsque je suis au Parlement, je devrais pouvoir dire tout ce que je veux dire sans aucune restriction. Je ne peux pas être poursuivi devant les tribunaux pour ce que je vais dire au Sénat et il en va de même pour un député. Cela fait partie des débats publics et les débats publics avec la liberté d'expression sont essentiels à l'exercice de la fonction de parlementaire.

Tous les sénateurs et sénatrices, tous les députés ont le droit inhérent de dire ce qui leur paraît approprié au sujet d'une question ou d'un projet de loi particulier.



Then, of course, there are the privileges of the institution. Disciplinary function — it's not up to the court to tell me that I failed to abide by one of the rules, the standing orders or *Rules of the Senate*. It's for the Senate to decide. The Speaker comes forward, makes a ruling. If the ruling is accepted, it's fine. If the ruling is refused, there is a vote; it's quashed, and it's the house that takes the decision. No court can intervene to force the Speaker to make a ruling, or I can't challenge the ruling of the Speaker in court. It stays within Parliament. Those are the privileges of Parliament.

So when we understand that, it is important, as our friend Senator Jaffer has mentioned, that when we exercise those privileges we have to be transparent. We have to be able to explain that everything we do is essentially for the benefit of Canadians. Why we have that capacity is essentially to serve the Canadian public. It's not to give us individually, as I said, a higher status to put ourselves outside the law.

For instance, suppose we passed a rule in the Senate whereby we decide that we can smoke in the smoking room that is the Salon de la Francophonie. Let me use that example. We think we need to smoke. It's relaxing. Don't quote me. I give that example. It sounds ludicrous, but it illustrates my *propos*. Suppose we claim we have that privilege, that we can decide that for ourselves. Citizens will say, yes, but there is provincial legislation that prevents smoking in public places. Then we would say, "No, no, no. We are parliamentarians. We can do whatever we want in Parliament." Then the question would be, is this a stretch of privileges that goes much beyond what is necessary? Is it needed really for the legislative, deliberative function of the house and needed to keep the government accountable for its decision? That is the essential role of Parliament.

You can understand there are limits to what we can claim as privilege, and that's why I think the issue of transparency and accountability also — because if we claim a privilege, we have to be able to be accountable for it. In other words, we have to be able to explain the reasoning, the rationale and the need for it for that specific role we have in the legislative, deliberative function in our capacity to hold the government to account.

I think there is a logic there that needs to be understood in the contemporary context, because the word "privilege" is inimical, as I said, to the equality of citizens and the respect and dignity of each and every person in Canada. That's why this exercise of privilege takes a different colour in a modern context.

Il y a bien sûr aussi les privilèges de l'institution. La fonction disciplinaire — ce n'est pas à un tribunal de me dire que je n'ai pas respecté une des règles, un article du règlement, les règles, les ordres permanents et le *Règlement du Sénat*. C'est au Sénat de décider. Le Président intervient et rend une décision. Si la décision est acceptée, tout va bien. Si la décision est rejetée, il y a un vote; la décision est infirmée et c'est à la Chambre de prendre la décision. Aucun tribunal ne peut intervenir pour obliger le Président à rendre une décision et je ne peux pas contester devant les tribunaux la décision du Président. Cela reste au sein du Parlement. Ce sont là les privilèges du Parlement.

Lorsque nous comprenons cela, il est important de savoir, comme notre amie la sénatrice Jaffer l'a mentionné, que nous devons faire preuve de transparence lorsque nous exerçons ces privilèges. Nous devons être en mesure d'expliquer que tout ce que nous faisons vise principalement le bien des Canadiens. Nous possédons cette capacité pour tout simplement servir la population canadienne. Ce n'est pas pour nous attribuer en tant que personne, comme je l'ai dit, un statut supérieur qui nous met au-dessus des lois.

Par exemple, supposons que le Sénat adopte une règle nous autorisant à fumer dans le fumoir qu'est le Salon de la Francophonie. Permettez-moi de prendre cet exemple. Nous pensons avoir besoin de fumer. C'est une activité relaxante. Ne me citez pas. Je donne simplement un exemple. Il a l'air ridicule, mais il illustre fort bien mon propos. Supposons que nous affirmons posséder ce privilège et que nous pouvons prendre ce genre de décisions. Les citoyens vont dire : « Hé oui, mais il y a une loi provinciale qui interdit de fumer dans les endroits publics. » Alors nous répondrions : « Non, non. Nous sommes des parlementaires. Nous pouvons faire ce que nous voulons au Parlement. » Il faudrait alors se poser la question suivante, s'agit-il là d'une extension de nos privilèges qui va bien au-delà de ce qui est nécessaire? Est-ce vraiment nécessaire pour exercer les fonctions délibératives et législatives de la Chambre ou pour obliger le gouvernement à rendre compte de ses décisions? C'est là le rôle essentiel du Parlement.

Vous comprenez fort bien qu'il y a des limites à ce que nous pouvons qualifier de privilège et c'est la raison pour laquelle se pose également la question de la transparence et de la responsabilité — parce que, si nous invoquons un privilège, nous devons être en mesure de le justifier. Autrement dit, nous devons être en mesure d'expliquer le raisonnement, la raison d'être et la nécessité de ce privilège à cause du rôle particulier qui découle de notre fonction délibérative et législative et de notre capacité d'obliger le gouvernement à rendre des comptes.

Je crois qu'il y a une logique qui va à l'encontre, comme je l'ai dit, de l'égalité des citoyens et du respect et de la dignité de chacune des personnes qui vivent au Canada. C'est pourquoi l'exercice des privilèges prend un autre aspect dans un contexte moderne.

As was said by the presenters, more than that, we have a Charter of Rights and Freedoms. We live in a culture of rights, and there are rights there, and citizens generally expect that they will be respected. They expect also that we will apply the same for us.

For instance, let's take the example of the *Vaid* case. What is the *Vaid* case? The *Vaid* case stems from the wrongful dismissal of the driver of the Speaker of the House of Commons. That person claimed that he was discriminated against because of his colour. That person, of course, went to court to fight that dismissal decision on the basis that he had human rights that have to be respected. In other words, he could go to the Human Rights Tribunal and explain his case and there would be a ruling, and that ruling would be binding on the parties. The claim was, no, you are an employee of the House of Commons, and the House of Commons is superpower to any of its employees. It can do whatever it wants. It does not submit to the respect of the rights under which any other Canadian is covered in the Human Rights Act. Then you say, "Is it that case? Does it mean that for the 5,000 employees on the Hill, their human rights are not protected? They are at the whim of the Senate or the House of Commons?"

It falls under common sense that those people should be treated exactly like any others. People who operate elevators operate the same elevators in the private sector as they do on the Hill.

In other words, in its decision, the court made a distinction between all those employees and determined the scope of the privilege of exercising control of the employees. The court came to the conclusion that no, no, no, the only employees that the house or the Senate has total jurisdiction over — I will summarize — are the people around the table, and the Clerk necessary for the exercise of the deliberative function of the Senate. But the people who serve in the cafeteria or take care of the maintenance are ordinary employees and should be protected by the act.

Then we can understand that, in the contemporary context, there are limits to what we can claim as privilege. It doesn't mean we don't have privileges. We need to have a certain capacity to exercise our function without the intervention of the court, no more than we intervene in the way a court organizes its sitting, its hearings and its conduct, the way judges behave and so forth. We are totally out of that, because they are unto themselves; they are separated and protected by the principle of the separation of power in the Constitution.

In other words, we have to understand that in the contemporary context, we need to review those privileges that are claimed to have been existing, that we have legislated also, because we can legislate privileges in the contemporary context, but to a point being transparent — I come back to the question

Comme l'ont dit nos intervenants, il y a plus, nous avons une Charte des droits et libertés. Nous vivons dans une culture axée sur les droits, et ces droits sont garantis de sorte que les citoyens s'attendent généralement à ce qu'ils soient respectés. Ils s'attendent également à ce que nous les respections aussi.

Par exemple, prenons l'affaire *Vaid*. Qu'est-ce que l'affaire *Vaid*? L'affaire *Vaid* portait sur le congédiement injuste du chauffeur du Président de la Chambre des communes. Cette personne soutenait qu'elle avait fait l'objet de discrimination en raison de sa couleur. Elle s'est bien sûr adressée aux tribunaux pour contester le congédiement pour le motif qu'elle avait des droits qui devaient être respectés. Autrement dit, cette personne a pu s'adresser au Tribunal des droits de la personne, expliquer son cas, obtenir une décision, une décision qui liait les parties. L'autre argument était que non, c'était un employé de la Chambre des communes et la Chambre des communes a tous les pouvoirs sur ses employés. Elle peut faire ce qu'elle veut. Elle n'est pas obligée de respecter les droits qui sont garantis à tous les autres Canadiens, par la Loi sur les droits de la personne. Alors vous répondez : « Est-ce bien le cas? Cela veut-il dire que les droits que possèdent les 5 000 employés qui travaillent sur la Colline ne sont pas protégés? Sont-ils soumis aux caprices du Sénat et de la Chambre des communes? »

Il tombe sous le sens que ces personnes devraient être traitées exactement comme toutes les autres. Les gens qui opèrent les ascenseurs dans le secteur privé actionnent les mêmes ascenseurs que ceux qu'il y a sur la Colline.

Autrement dit, dans sa décision, la cour a fait une distinction entre tous ces employés et a précisé la portée du privilège relatif à l'exercice d'un contrôle sur les employés. La cour en est arrivée à la conclusion que non, non, non, les seuls employés sur lesquels la Chambre ou le Sénat avait tous les pouvoirs — je résume — étaient les gens qui sont assis autour de la table et le greffier, qui est nécessaire pour l'exercice de la fonction délibérative du Sénat. Mais les personnes qui travaillent dans la cafétéria ou qui s'occupent de l'entretien sont des employés ordinaires qui doivent être protégés par la loi.

Il est donc facile de comprendre que, dans un contexte contemporain, il y a des limites aux privilèges que nous pouvons réclamer. Cela ne veut pas dire que nous n'en avons pas. Nous avons besoin d'une certaine capacité pour exercer notre fonction sans l'intervention des tribunaux, pas plus que nous pouvons intervenir dans la façon dont un tribunal organise ses audiences, dans le déroulement de la procédure, dans la conduite des juges et le reste. Nous sommes tout à fait extérieurs à cela, parce que les tribunaux se réglementent eux-mêmes; ils sont distincts et protégés par le principe de la séparation des pouvoirs reconnu par la Constitution.

Autrement dit, il faut comprendre que, dans un contexte contemporain, nous devons examiner les privilèges qui existent à notre avis, qui ont été créés par une loi, parce qu'il est possible de légiférer sur les privilèges dans le contexte contemporain, mais tout en demeurant transparents — et je reviens à la question qu'a

raised by Senator Jaffer — being transparent in our exercise of it and being compelled to explain to Canadians why we think those privileges still exist and should continue to exist.

I think it is a very important element because the discussion in relation to the Auditor General's report, in my opinion, raised the issue of privileges: Who will determine what is the responsibility of a senator or a member of Parliament in relation to exercising his function in the deliberative role and capacity to hold the government to account? What is needed in terms of responsibility and initiative in relation to exercising that mandate we have once we are elected or once we are sworn in as a senator?

This is an important issue to understand and reflect upon because that's the better way, in my opinion, to approach solutions to the issues that are raised in relation to that. Clearly, every one of us understood the scope of our mandate, how far it goes and which freedoms we have individually to determine what is linked to our role as a parliamentarian, as a senator or as an MP.

That's why, Mr. Chair, I follow up on the suggestion of Senator Tkachuk last week. I think it is important that we have that discussion on the floor of the Senate. I thought about that after the meeting, and I said that some of us, because we were involved in the subcommittee — like you, Senator Nolin and Senator Furey — with the support of the Clerk of the Senate and the research library, we've been able to reflect on those, but we want to be sure that we share that with our colleagues. It strikes me as something essential to do.

How do we prepare for that? How would we structure that kind of presentation and free discussion we would have on the floor of the Senate, with the expert on the floor of the Senate, so that any one of us can question back and forth? Each one has a right to be on the roll. We can extend it. We can have two sessions, if needed. We won't exhaust the list of people who want to question, but I think we should definitely have that kind of common, shared reflection.

That's why I would like, maybe today, at the conclusion of this meeting, for us to advise what will be the next step in preparation for that, if, of course, my colleagues on the other side want to share in that kind of initiative.

**The Chair:** Thank you very much, senator. I appreciate it.

**Senator Tkachuk:** I have some comments and questions. Let's see if we can answer by discussion or by direct answer.

Are parliamentary privileges public or private? In other words, a member on the floor of the Senate or of the House of Commons is free to speak and say what he or she wants. Other senators and parliamentarians, if it's about them, can protect themselves because they're there.

soulevée la sénatrice Jaffer —, en étant transparents dans l'exercice de ces privilèges et en étant tenus d'expliquer aux Canadiens pourquoi nous pensons que ces privilèges existent toujours et devraient continuer d'exister.

Je crois que c'est là un élément très important parce que la discussion entourant le rapport du vérificateur général a soulevé, à mon avis, la question des privilèges. Qui sera chargé de décider quelle est la responsabilité d'un sénateur ou d'un député dans l'exercice de sa fonction et de son rôle délibératif ainsi que dans sa capacité de demander des comptes au gouvernement? De quoi avons-nous besoin sur le plan des responsabilités et des attributions pour exercer le mandat qui nous a été confié une fois élu ou assermenté en qualité de sénateur?

Il est important de comprendre cette question et d'y réfléchir parce que c'est la bonne façon, à mon avis, d'aborder les solutions aux questions que soulève ce domaine. Bien évidemment, chacun d'entre nous a compris quelle était la portée de notre mandat, quelle était son étendue et quelles étaient les libertés que nous possédions individuellement pour décider ce qui était relié à notre rôle de parlementaire, de sénateur et de député.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le président, je suis la suggestion qu'a faite le sénateur Tkachuk la semaine dernière. Il me paraît important d'avoir cette discussion à la Chambre du Sénat. J'ai réfléchi à cela après la réunion et j'ai dit que certains d'entre nous, parce que nous étions membres du sous-comité — comme vous, le sénateur Nolin et le sénateur Furey — avec l'appui du greffier du Sénat et du service de recherche de la bibliothèque, nous avons pu réfléchir à ces questions, mais nous voulons en parler avec nos collègues. Cela me paraît tout à fait essentiel.

Comment pouvons-nous nous préparer à le faire? Comment devrions-nous structurer ce genre d'exposé et de discussion libre que nous aurions à la Chambre du Sénat, avec des experts qui y assisteraient, pour que chacun d'entre nous puisse librement poser des questions? Tous ont le droit de prendre la parole. Nous pouvons allonger la liste des orateurs. Nous pouvons consacrer deux séances à ce débat, si cela est nécessaire. Nous n'épuiserons pas la liste des personnes qui veulent poser des questions, mais je crois que nous devrions certainement avoir ce genre de réflexion en commun.

C'est pourquoi j'aimerais, peut-être aujourd'hui, à la fin de la réunion, savoir quelle sera la prochaine étape pour préparer une telle séance si, bien entendu, mes collègues d'en face souhaitent participer à cette initiative.

**Le président :** Merci, monsieur le sénateur. J'apprécie votre intervention.

**Le sénateur Tkachuk :** J'aimerais faire quelques commentaires et poser des questions. Voyons si nous pouvons répondre en entamant une discussion ou en fournissant une réponse directe.

Les privilèges parlementaires sont-ils de nature publique ou privée? Autrement dit, le parlementaire qui se trouve au Sénat ou à la Chambre des communes est libre de prendre la parole et de dire ce qu'il veut. Les autres sénateurs et parlementaires, si cela les concerne, peuvent se protéger parce qu'ils sont là.

Much has changed in the last 100 or 150 years. Citizens themselves, how do they protect themselves on the question of privilege? Because a senator or a parliamentarian can say things that may be disparaging about a citizen, a company or a business, unsubstantiated, or he or she is just exercising their right in a debate. But how does that person protect himself or herself, and does parliamentary privilege extend to the public?

The last question is this: Does parliamentary privilege extend to officers of Parliament? In other words, the Auditor General, the Commissioner of Official Languages and all these other parliamentary officers, because they're officers of Parliament, does parliamentary privilege extend to them, or are they like any other citizen and can be sued?

**Senator Cools:** They can be sued by us.

**Senator Tkachuk:** Even though they're our officers —

**Senator Cools:** But they're not our officers. That is a myth. There's no such thing as an officer of Parliament. The houses have their officers. Her Majesty has her officers. This is a very relevant point to this debate.

**Senator Tkachuk:** Whoever wants to answer.

**Mr. Robert:** On the question of public or private: By and large, the actions of parliamentarians are intended to be public, so the protection of parliamentary privilege basically has a public aspect to it. This goes back to the discussion we had earlier about transparency and accountability. Your behaviour is intended to be public behaviour. You're not supposed to be secretive in what you do. Your parliamentary privilege basically is a protection for a public manifestation of your behaviour that might be observed by somebody and that could, in other circumstances, cause a suit to be considered for defamation or whatever you like.

Citizens have very little protection with respect to anything said by a parliamentarian that would otherwise be found to be defamatory. Australia has put in place, and New Zealand now more recently, something called the right of reply. It is an acknowledgment that some things that Parliament does through its use of privileges can be damaging. I don't think, personally, that it is particularly effective.

In the Commonwealth Parliament, if you want to invoke the right of reply, it is reviewable first by the Speaker. So the Speaker can decide: "Sorry, this is not important enough. I don't think you get to go beyond first base."

If the Speaker says yes, then some kind of evaluation is made, and the objection raised by the citizen to the statement made by the member will be printed in either Hansard or the journals. So a record will be kept of the citizen's objection. But Canada has no such system.

**Senator Cools:** Thank God.

Les choses ont beaucoup changé au cours des 100 ou 150 dernières années. Et les citoyens, comment se protègent-ils par rapport à ce privilège? Un sénateur ou un parlementaire peut dire des choses, sans aucun fondement, et ainsi dénigrer un citoyen, une société ou une entreprise, et ce parlementaire ne fait qu'exercer son droit de participer à un débat. Mais comment cette personne peut-elle se protéger et est-ce que le privilège parlementaire s'étend au public?

Voici ma dernière question : le privilège parlementaire vise-t-il les agents du Parlement? Autrement dit, le vérificateur général, le commissaire aux langues officielles et tous ces agents du Parlement, sont-ils couverts par le privilège parlementaire, étant donné que ce sont des agents du Parlement, ou sont-ils comme n'importe quel autre citoyen et ils peuvent être poursuivis?

**La sénatrice Cools :** Ils peuvent être poursuivis par nous.

**Le sénateur Tkachuk :** Même si ce sont nos agents...

**La sénatrice Cools :** Mais ce ne sont pas nos agents, c'est un mythe. Les agents du Parlement n'existent pas. Les Chambres ont leurs agents, Sa Majesté a ses agents. C'est une remarque tout à fait pertinente à ce débat.

**Le sénateur Tkachuk :** Qui d'autre veut répondre.

**M. Robert :** La question de la nature publique ou privée : dans l'ensemble, les actes des parlementaires sont destinés au public de sorte que la protection qu'offre le privilège parlementaire comporte nécessairement un aspect public. Cela revient à la discussion que nous avons eue plus tôt au sujet de la transparence et de la responsabilité. Notre comportement est par nature public. Nous ne devons pas agir de façon secrète. Notre privilège parlementaire protège en fait la manifestation publique de notre comportement, qui pourrait, dans d'autres circonstances, entraîner une poursuite en diffamation ou autre chose.

Les citoyens sont très peu protégés contre les choses que peut dire un parlementaire et qui constitueraient autrement de la diffamation. L'Australie a adopté, tout comme la Nouvelle-Zélande plus récemment, quelque chose que l'on appelle le droit de réponse. Cela tient compte du fait qu'il y a des choses que fait le Parlement, par l'exercice de ses privilèges, qui peuvent nuire à des citoyens. Je ne pense pas, personnellement, que ce mécanisme soit particulièrement efficace.

Au Parlement du Commonwealth, si vous voulez invoquer le droit de réponse, il faut d'abord le demander au Président. Le Président peut donc décider : « Désolé, cela n'est pas suffisamment important. Je ne pense pas que vous irez bien loin ».

Si le Président autorise l'exercice de ce droit, alors il effectue un genre d'évaluation et l'objection soulevée par le citoyen à une déclaration faite par un membre du Parlement sera imprimée soit dans le hansard, soit dans les journaux de la Chambre concernée. On conserve donc un dossier de l'objection exprimée par le citoyen. Le Canada n'a pas adopté ce genre de système.

**La sénatrice Cools :** Dieu merci!

**Mr. Robert:** Whatever you say — which could be broadcast now because we are very much an open institution from that point of view — will be heard far and wide, and there is no recourse on the part of a citizen.

New Zealand has recently confronted that case. A woman who was defamed by statements made in the house that were repeated, but still in the house, in a way that suggested how the information came about, tried to sue the minister, the supporting official who gave the information to the minister, and the supporting document that was written.

The three courts, the High Court, the Court of Appeal and the Supreme Court of New Zealand, said the minister is absolutely protected, nothing can be done.

However, the official and the document that was written to prepare the minister were liable to the law of defamation, and there would be a right to sue.

The House of Representatives was up in arms at that decision and passed a law that codified parliamentary privilege and instructed the courts to back off. That is a view that has been accepted by New Zealand, and it's a question for us whether, in the era of the Charter, we would accept it.

A researcher in New South Wales has written extensively on parliamentary privilege in the modern era and points out that Canada is unique in the Commonwealth because we actually have a Charter of Rights entrenched in our Constitution, and no other large, prominent Commonwealth parliament in our system has entrenched Charter rights in the Constitution the way we have. That's what creates a different environment, perhaps something that is genuinely unique in Canada, as opposed to elsewhere.

**Senator Tkachuk:** And parliamentary officers?

**Mr. Robert:** Parliamentary agents? I think Senator Cools is absolutely right. I don't think they are officers of Parliament. They are established by statute, and they are susceptible to any action that any citizen wants to take against them.

**Senator Joyal:** On that very question of Senator Tkachuk, for each of those officers of Parliament, the constituting act will tell you, me and the public generally what kind of power they exercise, and they're limited to those powers. If we want to extend the privileges of Parliament to those officers, it would have to be clearly stated in the constituting act.

I don't know if you remember, senator, when we adopted the amendments to the Parliament of Canada Act to create the Senate Ethics Officer. We were delegating to the Senate Ethics Officer the disciplinary function, which is in a sense a privilege of Parliament.

**M. Robert :** Tout ce que vous dites — qui pourrait d'ailleurs être diffusé maintenant parce que nous sommes vraiment une institution très ouverte sur ce plan — sera diffusé largement et les citoyens n'ont aucun recours dans ce cas.

La Nouvelle-Zélande a connu récemment un cas de ce genre. Une femme avait été diffamée par des déclarations faites en Chambre qui avaient été répétées, en Chambre encore une fois, d'une façon qui semblait indiquer comment l'information avait été obtenue; cette femme a essayé de poursuivre le ministre, l'agent qui avait fourni l'information au ministre et le document à l'appui qui avait été rédigé.

Les trois tribunaux, la High Court, la Court of Appeal et la Supreme Court of New Zealand ont déclaré que le ministre bénéficiait d'une protection absolue et qu'on ne pouvait rien faire contre lui.

Par contre, l'agent et le document qui avait été rédigé pour préparer le ministre étaient visés par les règles en matière de diffamation et la femme avait le droit d'intenter une poursuite.

La House of Representatives a vivement réagi à cette décision et adopté une loi qui codifiait le privilège parlementaire et qui interdisait aux tribunaux d'intervenir. Ce point de vue a été accepté en Nouvelle-Zélande et il s'agit de savoir si, à l'époque de la Charte, nous devrions également l'accepter.

Un chercheur de la Nouvelle-Galles-du-Sud a beaucoup écrit sur le privilège parlementaire à l'époque moderne et il a fait remarquer que le Canada se distingue dans le Commonwealth parce qu'il a une Charte des droits qui fait partie de sa Constitution, et il n'existe aucun autre parlement important du Commonwealth qui ait inséré une charte des droits dans sa constitution comme nous l'avons fait. C'est ce qui crée ici un environnement différent, peut-être quelque chose qui est vraiment unique au Canada, par opposition aux autres pays.

**Le sénateur Tkachuk :** Et les agents du Parlement?

**M. Robert :** Les agents du Parlement? Je pense que la sénatrice Cools a tout à fait raison. Je ne pense pas qu'ils soient des agents du Parlement. Ils sont créés par une loi, ils peuvent faire l'objet d'une poursuite par un citoyen qui souhaiterait en entamer une contre eux.

**Le sénateur Joyal :** Pour ce qui est de la question du sénateur Tkachuk, la loi qui crée le poste de tous ces agents du Parlement vous dira à vous, à moi et au public, d'une façon générale, quels sont les pouvoirs qu'ils peuvent exercer et les limites apportées à ces pouvoirs. Si nous voulons étendre les privilèges du Parlement à ces agents, il faudrait que leur loi constitutive l'énonce clairement.

Je ne sais pas si vous vous en souvenez, sénateur, mais lorsque nous avons adopté les modifications à la Loi sur le Parlement du Canada de façon à créer le poste de conseiller sénatorial en éthique, nous avons délégué à ce conseiller des fonctions

We were concerned about that, and there are sections in the Parliament of Canada Act that specifically limit the responsibility of the SEO to make a report and not decide.

In other words, the SEO cannot decide anything except to report to the committee, and the committee is elected by members of the Senate. In other words, there is no automatic transfer of privileges to any officer of Parliament.

**Senator Cools:** If I may, because Senator Joyal is too humble to claim a role in that, at the time we were very eager to make sure that the Senate Ethics Officer was an officer of the Senate. It was a long story because three different prime ministers tried to have a unified officer for the two houses. There is very little about Parliament that is unified other than the houses to Her Majesty. The three parts of Parliament operate independently.

People like Senator Joyal, myself and others fought hard to make sure that that position was within reach of the Senate and the senators.

I have couple of other issues. We've had some pretty nasty cases here in Canada, too. The Helena Guergis case bothered me a lot. She couldn't sue anybody. I want to address two things: first, the term "officers of Parliament," because it is a fabrication. They are statutory officers, which means, as Senator Joyal said, their powers are limited to those stated in the statute.

Everything stated about the Auditor General's immunity doesn't apply to senators or the Senate. When the statute was created originally in the U.K. and then in Canada, where the position of the Auditor General was merged with the deputy minister of finance, they wanted to create a creature that was totally independent of government, beyond its influence and control. They did this in England. Gladstone was a big player in all of this. In 1878, the Auditor General Act, in Canada, was created. The position that was created then is not the position we now have.

In early days it was all built on auditing what we called the appropriation. They called it the appropriation audit because and that was the auditor's function. The first clause of the powers and duties of the Auditor General's statute, it says he shall be the "auditor of the accounts of Canada." The Senate is no part of the accounts of Canada and is no part of the public administration.

I believe during 1878 House of Commons debate you found lots of members saying things like, "We want to create a parliamentary officer in contradistinction to a Crown officer."

disciplinaires, qui constituent dans un sens un privilège du Parlement. Nous nous sommes intéressés à cet aspect et la Loi sur le Parlement du Canada contient des articles qui ont pour effet de limiter expressément la responsabilité du conseiller à préparer un rapport, mais pas à prendre une décision.

Autrement dit, le CSE ne peut prendre aucune autre décision que celle de faire rapport au comité; le comité est élu par les membres du Sénat. Autrement dit, il n'y a aucun transfert automatique de privilèges à un agent du Parlement.

**La sénatrice Cools :** Si vous me le permettez, le sénateur Joyal est trop humble pour parler du rôle qu'il a joué dans tout cela, mais à l'époque, nous voulions vraiment veiller à ce que le conseiller sénatorial en éthique soit un agent du Sénat. C'est une longue histoire parce que trois premiers ministres différents ont essayé de créer un poste unique d'agent pour les deux Chambres. Il y a très peu de choses qui sont unifiées dans le Parlement si ce n'est que les Chambres sont reliées à Sa Majesté. Les trois parties du Parlement fonctionnent indépendamment l'une de l'autre.

Des gens comme le sénateur Joyal, moi et d'autres ont beaucoup lutté pour être sûrs que ce poste relève du Sénat et des sénateurs.

J'aimerais aborder certaines autres questions. Nous avons eu quelques affaires assez vilaines au Canada aussi. L'affaire Helena Guergis m'a beaucoup préoccupée. Elle ne pouvait poursuivre personne. J'aimerais parler de deux choses : premièrement, l'expression « agents du Parlement », parce que c'est une invention. Ce sont des titulaires d'une charge créée par une loi, ce qui veut dire, comme l'a mentionné le sénateur Joyal, que leurs pouvoirs sont limités à ceux que la loi leur attribue.

Tout ce qui a été dit au sujet de l'immunité du vérificateur général ne s'applique pas aux sénateurs ni au Sénat. Lorsque la loi a été adoptée au départ au Royaume-Uni, pays où le poste de vérificateur général a été fusionné avec celui du sous-ministre des Finances, et ensuite, au Canada, le but était de créer une entité qui serait totalement indépendante du gouvernement, et sur laquelle le gouvernement ne pourrait exercer aucune influence ni aucun contrôle. C'est ce qui a été fait en Angleterre. Gladstone a joué un grand rôle dans tout ceci. En 1878, la Loi sur le vérificateur général a été adoptée au Canada. Le poste qui a été créé à cette époque n'est pas le poste actuel.

Dans les premiers temps, il s'agissait uniquement de vérifier ce que nous appelons les crédits. On parlait de vérification des crédits et c'était là la fonction du vérificateur. Le premier article traitant des pouvoirs et attributions qui se trouvent dans la Loi sur le vérificateur général énonce qu'il est le « vérificateur de tous les comptes du Canada ». Le Sénat ne fait pas partie des comptes du Canada et ne fait pas partie non plus de l'administration publique.

Je pense qu'au cours des débats à la Chambre des communes qui ont été tenus en 1878, il y avait beaucoup de députés qui disaient des choses comme : « Nous voulons créer un agent du

Most office-holders predate statutes — the Attorney General predates any statute and the Solicitor General predates statutes. In debate, members used the term “parliamentary officer” interchangeably with “statutory officer.” This meant no pre-existing powers by ancient precedents. At some point in time, people at PCO started to reverse the term “parliamentary officer” and made it “officers of Parliament.”

The unique feature of officers of Parliament is to remember the houses do not have the power to appoint even their own officers. Appointment is a duty of the king, the queen. My point is that the officers of each house, the Clerk of the House of Commons and the Clerk of the Senate, are independently and separately attached to the house that they will serve, by Her Majesty’s commission.

There are no officers of Parliament, per se. There are officers of the house. The only person who may be able to make a claim to be an officer of Parliament is the Senate Clerk, who is also Clerk of the Parliaments, but not of Parliament, meaning that the Senate Clerk is the person in charge every time the Queen summons a Parliament.

There is much confusion. I think at some point in time, chair, we should look at dispelling the enormous mythology, which is very temporary and recent, because the term “officers of Parliament” is now disappearing in favour of the term “agents of Parliament.”

If officers can style themselves one thing today and another thing tomorrow, it gives one deep pause.

I thank Charles. There were many privileges members had years ago — not us because that was not really taken up in Canada. They were privileges that applied to members, their families and their servants. But very early in Canada, much of that fell into disuse. It’s very important, because we don’t know how these criminal processes are unfolding and what’s happening in some of these trials going on, but we should get armed with knowledge and confidence.

**The Chair:** The analyst would like to make a quick wrap before we roll to the other speakers.

**Ms. Lithwick:** With respect to Senator Tkachuk, and it ties back to Senator Jaffer and a bit to Senator Cools, there is a 2nd century saying that it’s not upon us to complete the work, but nor are we free to desist from it. It is a 2nd century saying that speaks to the ongoing nature of parliamentarians to continue with their work and determine how they wish to exercise their privileges going forward.

Parlement et non pas un agent de la Couronne. » La plupart des titulaires de poste sont antérieurs aux lois — le procureur général est antérieur à sa loi et le solliciteur général est également antérieur aux lois. Au cours du débat, les députés utilisaient l’expression « agent du Parlement » de façon interchangeable avec « titulaire d’un poste créé par une loi ». Cela veut dire que les titulaires de ces postes n’exerçaient pas des pouvoirs préexistants découlant d’anciens précédents. À un moment donné, les membres du BCP ont abandonné l’expression « agent parlementaire » pour la remplacer par « agent du Parlement ».

La caractéristique unique des agents du Parlement est qu’il ne faut pas oublier que les Chambres n’ont pas le pouvoir de nommer ces agents, même si ce sont les leurs. Cette nomination relève du roi ou de la reine. Je veux simplement faire remarquer que les agents des deux Chambres, le greffier de la Chambre des communes et le greffier du Sénat sont des titulaires de poste indépendants et qui sont chacun rattachés à la Chambre qu’ils servent, en vertu d’une commission de Sa Majesté.

Les agents du Parlement n’existent pas vraiment. Ce sont des agents d’une Chambre. La seule personne qui puisse revendiquer le titre d’agent du Parlement est le greffier du Sénat, qui est également greffier des Parlements, mais non pas du Parlement, ce qui veut dire que le greffier du Sénat est la personne responsable chaque fois que la Reine convoque un Parlement.

Il y a beaucoup de confusion dans ce domaine. Monsieur le président, je pense qu’à un moment donné, il faudra essayer de dissiper ces mythes énormes, qui sont très récents et temporaires, parce que dans les textes en anglais, l’expression « officers of Parliament » est en train de disparaître et d’être remplacée par l’expression « agents of Parliament ».

Si ces agents peuvent porter un titre en anglais aujourd’hui et un autre demain, cela nous incite à réfléchir.

Je remercie Charles. Dans le lointain passé, les parlementaires bénéficiaient de nombreux privilèges — pas dans notre cas, parce que cela n’a pas vraiment été adopté au Canada. Il y avait des privilèges qui s’appliquaient aux parlementaires, à leurs familles et à leurs serviteurs. Mais très tôt au Canada, la plus grande partie de ces privilèges sont tombés en désuétude. Tout cela est très important, parce que nous ne savons pas encore comment ces poursuites pénales vont se dérouler ni ce qui se produira dans certains des procès en cours, mais nous devrions nous armer de connaissances et de confiance.

**Le président :** L’analyste aimerait faire un bref résumé avant de donner la parole à d’autres intervenants.

**Mme Lithwick :** Pour ce qui est du sénateur Tkachuk, et cela revient à ce que disait la sénatrice Jaffer et en partie, la sénatrice Cools, il y a un dicton du II<sup>e</sup> siècle qui dit que nous ne sommes pas tenus de terminer le travail, mais que nous ne pouvons pas non plus nous y soustraire. C’est un dicton qui parle de la continuité du travail des parlementaires qui doivent décider comment ils souhaitent exercer à l’avenir leurs privilèges.

Part of the rationale, going back to some of the language for the subcommittee's work, also had to do with building that understanding, that institutional memory, and that consciousness, thoughtfulness, cognizance in order to take a thoughtful approach up and be able to explain it in terms of how senators wish to exercise their privileges in the Senate. There is that power, and the power to exercise that properly requires that understanding.

**Senator Jaffer:** If I may respond, I appreciated your explanation, and I think this is the start. I'm sure we will have discussions.

I also am very much in favour of Senator Tkachuk's idea of having a Committee of the Whole and discussing this, but I would say before we go to the Committee of the Whole, we need to have detailed discussions. As a committee presenting this, we are certainly aware of what the subcommittee was thinking, and I would really like to hear more.

I am very concerned about the accountability, responsibility and transparency. I'm not concerned about being that, but I think that we need to have a further discussion on that and hear from committee members as to where we are going with this so that when we, as a committee, go to the chamber, we are all at least somehow in agreement with this report.

**The Chair:** I agree with you. Senator Martin had a question; she is not here right now. Our intent was to start a process, not to complete a process, and in fact if anything at least I have some fear that if we don't formalize this process, in six or eight months it won't continue; that is my concern. Really our intent here is to try to get this entrenched some way in the work we're going to go over for the next period of time.

Senator Martin is not here. Any other questions? Discussion?

**Senator Joyal:** I want to thank Senator Cools for raising the issue of the amendments to the Parliament of Canada Act that created the Senate Ethics Officer. I'm looking at Senator Tkachuk when I say that because the government tried three times, as you well remember, to I would not say impose, but to suggest there be only one ethics officer for both Parliament and for the public service. I was convinced personally that it was against the parliamentary privilege to discipline our own members.

You will remember of three of those initiatives, two came from Prime Minister Chrétien, whom I opposed on that very strongly; you will remember that. With the support of the opposition at that time, we were able to prevent that. I remember the discussion we had, as I mentioned to you, senator, to limit the power of the Senate Ethics Officer to act only under the direction of the committee of senators.

Une partie de la raison d'être, pour revenir à certains commentaires que l'on trouve dans le rapport du sous-comité, concerne également la recherche d'une compréhension, d'une mémoire institutionnelle, d'une conscience, réflexion et connaissance qui nous permettront d'adopter une approche réfléchie et d'être en mesure d'expliquer comment les sénateurs souhaitent exercer leurs privilèges au Sénat. Il y a ce pouvoir, mais le pouvoir de l'exercer correctement fait appel à la compréhension de cette question.

**La sénatrice Jaffer :** Si vous me permettez d'intervenir, j'ai apprécié votre explication et je crois que c'est un début. Je suis sûre que nous aurons des discussions.

Je suis tout à fait en faveur de l'idée du sénateur Tkachuk qui est de débattre de cette question en comité plénier, mais je dirais qu'avant de réunir un comité plénier, nous devrions avoir des discussions approfondies. C'est notre comité qui présente ce rapport et nous savons bien sûr ce que pensait le sous-comité, mais j'aimerais beaucoup en entendre davantage.

Je m'intéresse beaucoup aux notions de responsabilité et de transparence. Je suis tout à fait à l'aise avec ces principes, mais j'estime que nous devrions avoir une autre discussion à ce sujet et entendre les membres du comité pour savoir quelle sera l'orientation que nous allons choisir lorsque notre comité s'adressera à la Chambre; nous serons tous à peu près d'accord sur le rapport.

**Le président :** Je suis d'accord avec vous. La sénatrice Martin voulait poser une question; elle n'est pas là en ce moment. Notre intention est de démarrer un processus et non pas de l'achever. En fait, je dirais que je crains toutefois que, si nous ne structurons pas ce processus, celui-ci risque de s'arrêter dans six ou huit mois; voilà ce qui m'inquiète. En fait, notre intention ici est d'essayer de faire en sorte que ce travail se poursuive pendant une certaine période.

La sénatrice Martin n'est pas ici. Y a-t-il d'autres questions? Discussion?

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais remercier la sénatrice Cools d'avoir soulevé la question des modifications à la Loi sur le Parlement du Canada qui ont créé le poste de conseiller sénatorial à l'éthique. Je regarde le sénateur Tkachuk quand je dis ceci, parce que le gouvernement a essayé, à trois reprises, comme vous vous en souvenez très bien, de, je ne dirais pas imposer, mais de proposer que soit créé un seul poste de conseiller à l'éthique pour les deux Chambres du Parlement et pour la fonction publique. J'étais personnellement convaincu que lui permettre de discipliner nos membres était contraire au privilège parlementaire.

Vous vous souvenez que, parmi ces trois initiatives, deux émanaient du premier ministre Chrétien, à qui je me suis vivement opposé sur ce point; vous vous en souvenez. Avec l'appui de l'opposition de l'époque, nous avons réussi à éviter cette mesure. Je me souviens de la discussion que nous avons eue, comme je vous l'ai mentionné, sénateur, pour limiter les pouvoirs du conseiller sénatorial à l'éthique de façon à ce qu'il puisse agir uniquement sous la direction du comité de sénateurs.



In other words, as you will read in the *Ethics and Conflict of Interest Code for Senators*, the committee has the power to give a directive to the SEO, and when there is an investigation, the report of the SEO is to the committee. It is for the senators themselves to accept it or not, or to qualify and so forth.

I think, on the whole, for the last 10 or 11 years that it has existed, it was a wise decision. Because we still have the capacity to move in the direction, we can improve the code, as Senator Andreychuk would say quite eloquently, but we would maintain, intact, those principles, in my humble opinion, that are essential for this institution to continue to rule its own affairs in the way it thinks proper. I want to thank Senator Cools for mentioning that.

**Senator Cools:** We are all indebted to Senator Joyal.

**Senator Joyal:** I had forgotten about it because so many things came after, but I am glad it was mentioned. Thank you, Senator Cools, and thank you, Senator Tkachuk.

**The Chair:** Both Senator Furey and myself have had discussions with our leadership around the Committee of the Whole, and I agree with Senator Jaffer that this will take a few minutes here to make sure we are in a place to be ready for that. Senator Furey is not here this week, and I know it was important to him to engage in that discussion as well.

**Senator Cools:** I was agreeing. I was nodding saying “good” because I think members of the committee are getting a real feel for it, which I think is a wonderful thing.

**The Chair:** Thanks to everyone, in particular to staff — they were excellent presentations, as I expected — and Senator Joyal, of course, for always jumping in.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Tuesday, May 12, 2015

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:33 a.m. for the consideration of a report of the Subcommittee on Parliamentary Privilege.

**Senator Vernon White** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good morning and welcome everyone to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament. Thanks to everyone for meeting on a Tuesday morning.

I would like to welcome David Wells as a new permanent member of the committee, and Senator Black — a permanent member?

**Senator Black:** I’m standing in for Senator Martin this morning.

Autrement dit, comme vous pouvez le lire dans le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, le comité a le pouvoir de donner des directives au SCE et lorsqu'il y a une enquête, celui-ci fait rapport au comité. Il appartient aux sénateurs de l'accepter, de le modifier, notamment.

Je pense que, dans l'ensemble, ce poste existe depuis 10 ou 11 ans et je crois qu'il reflète une décision sage. Nous avons encore la possibilité d'aller dans cette direction, nous pouvons améliorer le code, comme la sénatrice Andreychuk le dirait de façon très éloquente, mais il serait bon de préserver ces principes, à mon humble avis, qui sont essentiels pour que notre institution puisse continuer à contrôler ses propres affaires de la façon qu'elle estime appropriée. Je tiens à remercier la sénatrice Cools d'avoir mentionné cela.

**La sénatrice Cools :** Nous sommes tous redevables au sénateur Joyal.

**Le sénateur Joyal :** J'avais oublié tout ceci parce que beaucoup de choses se sont passées par la suite, mais je suis heureux que cela ait été mentionné. Je vous remercie, sénatrice Cools, et vous aussi, sénateur Tkachuk.

**Le président :** Le sénateur Furey et moi avons eu des discussions avec le comité de direction au sujet du comité plénier et je reconnais avec la sénatrice Jaffer qu'il nous faudra plusieurs minutes pour être sûrs que nous sommes prêts à passer à cette étape. Le sénateur Furey n'est pas ici cette semaine, et je sais qu'il était important qu'il participe également à cette discussion.

**La sénatrice Cools :** J'étais d'accord. Je hochais la tête en disant « très bien » parce que je pense que les membres du comité commencent vraiment à comprendre toute cette question, ce qui me paraît merveilleux.

**Le président :** Je vous remercie tous, en particulier le personnel — vos exposés étaient excellents, comme je m'y attendais — et bien sûr, le sénateur Joyal, pour ses interventions spontanées.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le mardi 12 mai 2015

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, pour examiner le rapport du Sous-comité sur le privilège parlementaire.

**Le sénateur Vernon White** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour, et bienvenue au Comité permanent du Règlement de la procédure et des droits du Parlement. Je remercie tous ceux qui sont ici, en ce mardi matin.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à David Wells, un nouveau membre permanent du comité, et au sénateur Black — un autre membre permanent?

**Le sénateur Black :** Je remplace aujourd'hui la sénatrice Martin.

**The Chair:** I'm sure we can work on making it permanent if you are that interested, senator. Today we're going to continue with the consideration of the — and for argument's sake I'll call it a report — of the Subcommittee on Parliamentary Privilege. We will continue with discussions. Some people weren't here last week, and hopefully we'll get to a point of decision as to whether or not we adopt it as an interim report to allow it to be presented to the Senate. So we'll start with an open discussion. I know last week some people wanted a little bit of time to look at it, and that was granted.

I'm not sure where to start. Does anyone have any questions or concerns?

**Senator Furey:** I apologize for not having been here last year —

**The Chair:** Last week. You were here most of last year.

**Senator Tkachuk:** And last year, George.

**Senator Furey:** Last week, and I understand a number of people wanted to look at what was going on in other jurisdictions, particularly in Australia and New Zealand where it's been codified. So I thought that might be a starting point this morning.

**The Chair:** Sure.

**Senator Joyal:** On the same grounds, I think that since the *Vaid* decision in 2003 — the *Vaid* decision being the decision of the Supreme Court of Canada — it might be a good thing to be aware of whether there have been important decisions from the British court in relation to privileges, because as you know, we are limited. When I say we, I mean that the Senate and the House of Commons cannot claim larger privileges than exist in Britain at Westminster. So maybe it could be helpful to know that, so that we have an idea of the parameters within which we are operating.

**The Chair:** I think at this point we'll start a to-do list for our friends, in particular the clerk and Dara Lithwick. I'm looking for other Commonwealth countries and the work they've been doing on parliamentary privilege and any other decisions, if I may, Senator Joyal, that may have come from other countries as well within the Commonwealth. In fact, I think we saw a fair amount of information over the last 18 months from New Zealand.

**Senator Joyal:** I'm more concerned about what happens at Westminster because section 18 of the Constitution doesn't refer to other Commonwealth countries. They refer to Westminster. So Westminster, of course, is England. That's really the preoccupation I have — the most important decision at the highest court in relation to privileges.

**Le président :** Je suis sûr que nous pouvons faire le nécessaire pour assurer votre permanence, si cela vous intéresse, sénateur. Aujourd'hui, nous allons poursuivre l'étude d'un rapport — c'est ainsi que je vais l'appeler pour les besoins de la cause — du Sous-comité sur le privilège parlementaire. Nous allons donc continuer les discussions. Certaines personnes n'étaient pas ici la semaine dernière, et j'espère que nous en arriverons à une décision sur la question de savoir si nous adoptons ce document comme rapport provisoire en vue de pouvoir le présenter au Sénat. Nous allons donc commencer par une discussion ouverte. Je sais que, la semaine dernière, certaines personnes voulaient avoir un peu de temps pour examiner la question, et c'est que nous avons fait.

Je ne suis pas sûr par où commencer. Quelqu'un a-t-il des questions ou des préoccupations?

**Le sénateur Furey :** Je suis désolé de ne pas avoir pu être présent l'année dernière...

**Le président :** La semaine dernière. Vous étiez ici la plupart du temps, l'année dernière.

**Senator Tkachuk :** Et l'année d'avant, George.

**Le sénateur Furey :** La semaine dernière, et je crois comprendre que plusieurs sénateurs ont voulu examiner la situation dans d'autres pays, plus précisément en Australie et en Nouvelle-Zélande, où il existe un code à ce sujet. Donc, je pense que cela pourrait être un bon point de départ pour notre discussion de ce matin.

**Le président :** Tout à fait.

**Le sénateur Joyal :** Dans la même veine, je crois que depuis l'arrêt *Vaid* en 2003 — un jugement de la Cour suprême du Canada —, il serait bon de savoir si les tribunaux britanniques ont rendu des décisions importantes sur les privilèges, car comme vous le savez, nous sommes assujettis à des limites — et par « nous », j'entends les sénateurs et les députés. En effet, le Sénat et la Chambre des communes ne peuvent pas invoquer des privilèges qui sont supérieurs à ceux de Westminster, en Grande-Bretagne. Par conséquent, il pourrait être utile de connaître cette information pour avoir une idée des paramètres dans lesquels nous travaillons.

**Le président :** À ce stade-ci, nous devons peut-être commencer à dresser une liste de choses à faire à l'intention de notre personnel, en particulier pour le greffier et Dara Lithwick. Il faut donc passer en revue les autres pays du Commonwealth et les mesures qu'ils ont prises en ce qui concerne le privilège parlementaire, ainsi que — si vous me le permettez, sénateur Joyal —, toute autre décision rendue à cet égard dans d'autres pays, notamment au sein du Commonwealth. En fait, je crois que nous avons obtenu amplement de renseignements en provenance de la Nouvelle-Zélande au cours des 18 derniers mois.

**Le sénateur Joyal :** Je m'inquiète surtout de ce qui se passe à Westminster, parce que l'article 18 de la Constitution ne fait pas référence à d'autres pays du Commonwealth, mais plutôt à Westminster. Bien entendu, Westminster se trouve en Angleterre. C'est vraiment ce qui m'intéresse — la décision la plus importante par le plus haut tribunal au sujet des privilèges.

**The Chair:** Thank you very much.

For the information of some who weren't here previously, both Senator Furey and I have expressed an interest to the leadership about having a Committee of the Whole in the future to have a larger dialogue about parliamentary privilege. In fact, once we are able to share this document through the Senate, I think we'll have more people at least starting to engage in it. We'll report back as to how that discussion goes with leadership.

**Senator Jaffer:** If I may, I came across the document by Charles Robert and Dara Lithwick on parliamentary privilege. It's a very good document, and it does set out very clearly what is happening in other countries. It also sets out the whole issue of privilege in a summary of the report. So I suggest that not only should we circulate it here, but when the Committee of the Whole happens, a summary of the report should be circulated. Members might not want to read the whole report, but certainly they would read an 18-page summary. And it really sets out a good summary.

**The Chair:** Okay. So I'll ask as well that the clerk share that along with the report when we adopt that in the Senate.

**Senator McIntyre:** Thank you, Mr. Chair. I started reading the report, and I have to say it's a very interesting report. I really enjoyed reading it. It's broken down into three parts: The first part deals with the history of parliamentary privilege; then the second part gives us an overview of parliamentary privilege; and finally it proposes a framework, and we are to use that framework to evaluate the various rights and immunities associated with parliamentary privilege.

As a matter of fact, I found it interesting that, for example, Part III (E) which deals with freedom from obstruction, interference, intimidation, and molestation. I think last year — or was it the year before — we had an incident involving an MP that touched on that very issue.

What I find interesting in that paragraph is that it makes a distinction between the form of physical obstruction as opposed to non-physical obstruction. By physical obstruction, it deals with ticket lines, security cordons and traffic barriers — in other words, security or construction measures. With non-physical obstruction, it raises such points as damaging a member's reputation or uses of malice. In that case, as the report points out, procedures should exist and be enforced to ensure that the dignity of parliamentarians or witnesses in a committee hearing or Parliament is not undermined.

**Le président :** Merci beaucoup.

Pour la gouverne de ceux qui n'étaient pas présents à la dernière séance, sachez que le sénateur Furey et moi avons communiqué avec les leaders afin de manifester notre intérêt pour la création d'un comité plénier à l'avenir dans le but de tenir un dialogue plus vaste sur la question du privilège parlementaire. En fait, dès que nous pourrons distribuer ce document à l'ensemble des sénateurs, je crois qu'il y aura plus de personnes qui commenceront, à tout le moins, à s'y intéresser. Nous ferons rapport des résultats des discussions avec les leaders.

**La sénatrice Jaffer :** Si je peux me le permettre, je suis tombée sur le document de Charles Robert et de Dara Lithwick sur le privilège parlementaire. Il s'agit d'un excellent document, et on y explique clairement ce qui se passe dans d'autres pays. La grande question du privilège est également abordée dans le sommaire du rapport. Par conséquent, je propose que nous distribuions ce document aux membres du comité et, une fois le comité plénier établi, que nous fassions circuler un sommaire du rapport. Les membres ne voudraient peut-être pas lire tout le rapport, mais ils n'hésiteraient pas à lire un sommaire de 18 pages. Et il s'agit vraiment d'un bon sommaire.

**Le président :** D'accord. Je vais donc demander au greffier de distribuer ce document, en même temps que le rapport, lorsque nous l'adopterons au Sénat.

**Le sénateur McIntyre :** Merci, monsieur le président. J'ai commencé à lire le rapport, et je dois dire qu'il s'agit d'un texte très intéressant. Je l'ai lu avec grand plaisir. Le rapport est divisé en trois parties. La première partie porte sur l'évolution historique du privilège parlementaire; ensuite, la deuxième partie nous donne un aperçu du privilège parlementaire; et enfin, la troisième partie nous propose un cadre pour évaluer les divers droits et immunités associés au privilège parlementaire.

En fait, j'ai trouvé intéressant de lire, par exemple, la partie III (E) qui porte sur l'obstruction par des moyens physiques, les voies de fait et la brutalité. Je crois que l'année dernière — ou c'était l'année d'avant — nous avons eu un incident mettant en cause un député qui avait abordé cette même question.

Ce que je trouve intéressant dans ce paragraphe, c'est qu'il fait une distinction entre l'obstruction par des moyens physiques et celle par des moyens non physiques. L'obstruction par des moyens physiques englobe des mesures comme des piquets de grève, des cordons de sécurité et des barrages routiers — autrement dit, des mesures de sécurité ou de construction. En ce qui concerne l'obstruction par des moyens non physiques, il s'agit notamment d'actes malveillants ou de commentaires qui pourraient entacher la réputation d'un parlementaire. Dans pareil cas, comme on peut le lire dans le rapport, il faudrait établir une procédure et l'appliquer pour s'assurer qu'on ne porte pas atteinte à la dignité du Parlement ni à celle des parlementaires ou des témoins qui participent à une séance de comité.

I was really taken by that paragraph. I was reading that last night. So far as I'm concerned, if I can throw in my grain of salt, I really like that report. I find it very interesting. I like history, and I think Charles reviewed the history part last week. Senator Joyal did the same as well. So I'm all for it.

**The Chair:** Just out of interest, I know Senator Furey has discussed, I believe in subcommittee, a case a few years ago where a witness from the RCMP, the Deputy Commissioner of the RCMP was, I would argue, attacked by parliamentarians who used parliamentary privilege to protect themselves from any civil action and cost that RCMP witness their job.

I don't want to speak for you, Senator Furey, but I know that that was at the forefront of some of these discussions around what parliamentary privilege is meant to do versus what it's allowed to do.

**Senator Furey:** It's all part of the umbrella idea of modernizing or bringing into the 21st century this whole idea of privilege. You make a really good point there, Senator McIntyre, because security today is far different than it was 100 years ago or even 10 years ago, and we have to modernize the whole concept of parliamentary privilege with security in the 21st century. Thank you for raising it.

**Senator Tkachuk:** I'm a little confused at the procedure. This report is not a report to be tabled in the Senate, right? Is it a report of this committee, or why are we discussing this in the first place?

**The Chair:** It's a report from a subcommittee that was brought here.

**Senator Tkachuk:** I understand.

**The Chair:** If we wish to accept it is an interim report, then we could table it, which would allow us to continue work going into a new Parliament, for example, in the fall.

**Senator Tkachuk:** Oh, okay.

**The Chair:** So, ultimately, it's our decision whether we decide to accept it as an interim report of this committee. That's why we're spending as much time as we are discussing it.

**Senator Tkachuk:** Yes. Okay.

**The Chair:** That would allow us to ensure that it gains a foothold, to be fair, in this committee. Otherwise, it might not.

**Senator Tkachuk:** Okay. I was just a little confused. I understood that we never sort of called it a report. You had taken great pains to say that, so, therefore, I didn't know. I thought this was just sort of a working document for us to go to step two, which is to do a study of privilege.

J'ai vraiment été saisi par ce paragraphe. J'étais en train de le lire hier soir. En ce qui me concerne, si je peux me permettre d'ajouter mon grain de sel, ce rapport me plaît beaucoup. Je le trouve très intéressant. J'aime l'aspect historique, et je crois que Charles a examiné cette partie la semaine dernière. Le sénateur Joyal en a fait de même. Je suis donc tout à fait en faveur.

**Le président :** Par simple curiosité, je sais que le sénateur Furey a présenté — lors d'une séance du sous-comité, si je ne me trompe pas — un cas survenu il y a quelques années; il s'agissait d'un témoin de la GRC — plus précisément, du sous-commissaire de la GRC, si je ne m'abuse — qui avait été attaqué par des parlementaires ayant invoqué leur privilège parlementaire pour se protéger contre toute poursuite au civil et, au bout du compte, ce témoin de la GRC a perdu son emploi.

Je ne veux pas parler en votre nom, sénateur Furey, mais je sais que ce cas était au premier plan de certaines des discussions sur le privilège parlementaire et sur la question de savoir ce qui est visé par rapport à ce qui est permis.

**Le sénateur Furey :** Cela fait partie de l'idée générale qu'il faut moderniser la notion de privilège ou l'adapter au XXI<sup>e</sup> siècle. Vous faites valoir un argument très valable, sénateur McIntyre, parce que de nos jours, la sécurité est bien différente de ce qu'elle était il y a 100 ans, voire il y a 10 ans. Voilà pourquoi nous devons moderniser tout le concept de privilège parlementaire, au regard de la sécurité, dans le contexte du XXI<sup>e</sup> siècle. Merci d'avoir soulevé ce point.

**Le sénateur Tkachuk :** J'ai un peu de mal à comprendre la procédure. Ce rapport ne sera pas présenté au Sénat, n'est-ce pas? S'agit-il d'un rapport du comité, et pourquoi en parlons-nous au juste?

**Le président :** Nous sommes saisis d'un rapport d'un sous-comité.

**Le sénateur Tkachuk :** Je comprends.

**Le président :** Si nous voulons l'accepter comme rapport provisoire, alors nous pourrions en faire le dépôt, ce qui nous permettrait de poursuivre le travail lorsque nous entamerons une nouvelle législature, par exemple, à l'automne.

**Le sénateur Tkachuk :** Ah, d'accord.

**Le président :** Donc, au bout du compte, c'est à nous de décider si nous l'acceptons comme rapport provisoire du comité. C'est pourquoi nous consacrons autant de temps à la discussion.

**Le sénateur Tkachuk :** Oui. J'en conviens.

**Le président :** Ainsi, nous nous assurons que cette initiative pourra faire son chemin, en toute justice, au sein du comité. Autrement, cela risque de ne pas être le cas.

**Le sénateur Tkachuk :** D'accord. Les choses n'étaient pas claires pour moi. J'avais compris que nous ne l'avions jamais qualifié de rapport proprement dit. Vous vous êtes donné beaucoup de mal pour l'expliquer; voilà pourquoi je n'en étais pas sûr. Je pensais qu'il s'agissait uniquement d'une sorte de document de travail pour que nous puissions passer à la deuxième étape, à savoir l'étude de la question du privilège.

**The Chair:** And it is. It is absolutely that.

**Senator Tkachuk:** So it's not even an interim report, then.

**The Chair:** We could accept it as an interim report.

**Senator Tkachuk:** I suppose.

**Senator Furey:** I understood, Senator Tkachuk, that what we would do here in committee is, as a committee, look at it and question it, and then, if we felt it appropriate, we would adopt it as an interim report on the understanding that we would have full debate in the Senate. I think both Senator White and I have approached our various leaderships, as he has said, to see whether we could get a day to do that in a Committee of the Whole.

**Senator Tkachuk:** So then we would do a full debate, and then we'd finish a final report. Is that the deal?

**Senator Furey:** That would be my understanding, yes.

**The Chair:** We would come back, and then do a study here on —

**Senator Furey:** Taking into account the comments and debate of all senators.

**Senator Tkachuk:** I wasn't here when this was set up, so that's why I was kind of caught in the middle of it.

**The Chair:** That's just bad luck.

**Senator Tkachuk:** Yes or good luck. I look at it as good luck.

Okay. I'm very clear now.

**Senator Joyal:** I think it's a very valid point and should be explained like that in the Senate. I think Senator Tkachuk raised a very important way of explaining to other senators in the Senate which step we are on. That's essentially what you are requesting.

**Senator Tkachuk:** Yes.

**Senator Furey:** I don't know if I'm jumping the gun here, chair, but I think it's appropriate to move the adoption of the interim report, with the understanding that further debate would be in the Senate, in Committee of the Whole. I don't know that there's much to be gained by our spending another hour amongst ourselves kicking around this report. Many people on the committee may even want to speak in Committee of the Whole and may want to talk to some of their colleagues and caucus members about it as well.

If I'm not jumping the gun, I would move the adoption of the interim report, on the understanding that we're going to have full debate on it in Committee of the Whole.

**Le président :** Et c'est justement le cas. C'est bien ce dont il s'agit.

**Le sénateur Tkachuk :** Alors, ce n'est même pas un rapport provisoire.

**Le président :** Nous pourrions l'accepter comme rapport provisoire.

**Le sénateur Tkachuk :** Je suppose que oui.

**Le sénateur Furey :** Je crois comprendre, sénateur Tkachuk, que notre comité pourrait l'examiner et poser les questions nécessaires, puis si nous le jugeons approprié, nous pourrions l'adopter comme rapport provisoire, sachant que nous tiendrions un débat approfondi au Sénat. Comme le sénateur White l'a dit, lui et moi en avons parlé à nos leaders respectifs pour voir s'il y aurait lieu de consacrer une journée à une séance en comité plénier afin de nous occuper de ce dossier.

**Le sénateur Tkachuk :** Autrement dit, nous tiendrions un débat en bonne et due forme, après quoi nous préparions un rapport final. Est-ce bien cela?

**Le sénateur Furey :** C'est ce que je crois comprendre, oui.

**Le président :** Nous nous réunirions à nouveau, puis nous entreprendrions une étude ici sur...

**Le sénateur Furey :** En tenant compte des observations de tous les sénateurs dans le cadre du débat.

**Le sénateur Tkachuk :** Je n'étais pas ici quand cela a été décidé. Voilà pourquoi j'étais un peu mêlé.

**Le président :** C'est un coup de malchance.

**Le sénateur Tkachuk :** Oui, ou de bonne chance. C'est ainsi que je vois les choses.

D'accord. Il n'y a plus d'ambiguïté maintenant.

**Le sénateur Joyal :** Je pense que c'est un point très valable, et c'est ainsi qu'on devrait l'expliquer au Sénat. Selon moi, le sénateur Tkachuk a proposé une démarche très importante pour qu'on puisse expliquer aux autres sénateurs à quelle étape nous en sommes. C'est essentiellement ce que vous demandez.

**Le sénateur Tkachuk :** Oui.

**Le sénateur Furey :** Je ne sais pas si je saute aux conclusions, monsieur le président, mais je pense qu'il convient de mettre en voix l'adoption du rapport provisoire, sachant que le débat ultérieur aurait lieu au Sénat, en comité plénier. Je doute qu'il nous soit utile de passer une heure de plus à parler de ce rapport. Il se pourrait même que beaucoup de membres du comité veuillent en discuter en comité plénier et en parler à certains de leurs collègues ainsi qu'aux membres de leur caucus.

Sans vouloir précipiter les choses, j'aimerais proposer l'adoption du rapport provisoire, étant entendu que nous en débattrons à fond au comité plénier.

**The Chair:** Do we have agreement to adoption of an interim report?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** If I may, I also ask that steering committee have the authority to make some minor adjustments, only because it was written as a report for this committee. We would have to change some things to call it an interim report from the committee, if that's okay as well. Agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Any other further business? We're adjourned.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Tuesday, May 26, 2015

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill C-586, An Act to amend the Canada Elections Act and the Parliament of Canada Act (candidacy and caucus reforms), met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Vernon White** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Honourable senators, this is the first meeting of the Rules Committee regarding Bill C-586, An Act to amend the Canada Elections Act and the Parliament of Canada Act (candidacy and caucus reforms). With us today is the sponsor of the bill, the Honourable Michael Chong, P.C., M.P., who represents the riding of Wellington—Halton Hills. Welcome.

After his appearance we will hear from the Honourable Bob Rae, P.C., O.C., Q.C., via video conference, and also from Professor William Cross of Carleton University.

Bill C-586 was introduced in the House of Commons in April 2014 and was received by the Senate in late February 2015. The bill would amend the Canada Elections Act so that the chief agent of every party must indicate the names of individuals authorized by the party to endorse prospective candidates. It would also establish processes for caucuses composed of members of the House of Commons to expel and readmit members, to elect and remove a caucus chair, to require leadership reviews and to elect an interim leader. The measures would apply to caucuses that vote to adopt them.

Mr. Chong, thank you for being here. We look forward to your opening remarks, which will be followed by questions from senators.

Before we begin, however, I would ask the senators to introduce themselves.

**Le président :** Sommes-nous d'accord pour adopter un rapport provisoire?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Si vous me le permettez, je demanderais également que le comité de direction ait le pouvoir d'apporter des modifications mineures, seulement parce qu'il s'agit d'un rapport rédigé à l'intention du comité. Il nous faudrait modifier certaines choses de sorte qu'il s'agisse d'un rapport provisoire du comité, si cela vous convient. D'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Y a-t-il d'autres observations? La séance est levée.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mardi 26 mai 2015

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, à qui a été renvoyé le projet de loi C-586, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur le Parlement du Canada (réformes visant les candidatures et les groupes parlementaires), se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Vernon White** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, c'est la première réunion du Comité du Règlement au sujet du projet de loi C-586, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur le Parlement du Canada (réformes visant les candidatures et les groupes parlementaires). Nous avons avec nous aujourd'hui le parrain du projet de loi, l'honorable Michael Chong, C.P., député, qui représente la circonscription de Wellington—Halton Hills. Bienvenue.

Après son intervention, nous allons entendre l'honorable Bob Rae, C.P., O.C., c.r., par vidéoconférence, ainsi que le professeur William Cross de l'Université Carleton.

Le projet de loi C-586 a été présenté à la Chambre des communes en avril 2014 et a été reçu par le Sénat à la fin du mois de février 2015. Ce projet de loi modifie la Loi électorale du Canada pour que l'agent principal de chaque parti soit tenu de fournir le nom des personnes que le parti autorise à soutenir les candidats éventuels. Il établit aussi des processus permettant l'expulsion et la réadmission d'un député d'un groupe parlementaire, l'élection et la destitution d'un président d'un groupe parlementaire, des examens de la direction et l'élection d'un chef intérimaire. Ces mesures s'appliquent aux groupes parlementaires (ou caucuses) des partis qui les adoptent à la suite d'un vote.

Monsieur Chong, merci d'être ici. Nous avons hâte d'entendre vos remarques préliminaires, qui seront suivies par les questions des sénateurs.

Avant de commencer, je vais toutefois demander aux sénateurs de se présenter.

**Senator McIntyre:** Senator McIntyre, New Brunswick.

**Senator Batters:** Senator Denise Batters, Saskatchewan.

**Senator Neufeld:** Richard Neufeld, British Columbia.

**Senator Doyle:** Norman Doyle, Newfoundland.

**Senator Wells:** David Wells, Newfoundland and Labrador.

**Senator Joyal:** Serge Joyal, Quebec.

**Senator Martin:** Yonah Martin, British Columbia.

**Senator Fraser:** Joan Fraser, Quebec.

**Senator Jaffer:** Mobina Jaffer, British Columbia.

**Senator D. Smith:** Senator David Smith from the “Province of Toronto.”

**The Chair:** And I am Vernon White from Ontario.

Mr. Chong, we will take your statement, please.

[*Translation*]

**Hon. Michael Chong, P.C., M.P., sponsor of the bill:** Mr. Chair and honourable senators, thank you for inviting me to appear before the committee.

[*English*]

I would like to make three quick points. First, the reform act concerns only the House of Commons. It concerns how the caucuses of the House of Commons are to be governed and how members are to be elected to the House of Commons.

It does so by amending Part III of the Parliament of Canada Act and paragraph 67 of the Canada Elections Act. Neither Part III of the Parliament of Canada Act nor paragraph 67 of the Canada Elections Act has anything to do with the Senate; they concern only the House of Commons.

As honourable senators know, section 18 of the Constitution Act, 1867, enshrines the principle that each of the two chambers in our bicameral Parliament is independent of each other with respect to its own affairs, including the affairs of its caucuses. Section 18 reads:

The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada . . . .

**Le sénateur McIntyre :** Le sénateur McIntyre, Nouveau-Brunswick.

**La sénatrice Batters :** La sénatrice Denise Batters, Saskatchewan.

**Le sénateur Neufeld :** Richard Neufeld, Colombie-Britannique.

**Le sénateur Doyle :** Norman Doyle, Terre-Neuve.

**Le sénateur Wells :** David Wells, Terre-Neuve-et-Labrador.

**Le sénateur Joyal :** Serge Joyal, Québec.

**La sénatrice Martin :** Yonah Martin, Colombie-Britannique.

**La sénatrice Fraser :** Joan Fraser, Québec.

**La sénatrice Jaffer :** Mobina Jaffer, Colombie-Britannique.

**Le sénateur D. Smith :** Le sénateur David Smith, de la « province de Toronto ».

**Le président :** Et je suis Vernon White, de l'Ontario.

Monsieur Chong, nous allons maintenant entendre votre déclaration.

[*Français*]

**L'honorable Michael Chong, C.P., député, parrain du projet de loi :** Monsieur le président, honorables sénateurs et sénatrices, je vous remercie de votre invitation à comparaître devant votre comité.

[*Traduction*]

J'aimerais faire trois brèves remarques. Premièrement, la loi instituant des réformes vise uniquement la Chambre des communes. Elle traite de la façon dont les groupes parlementaires (caucus) de la Chambre des communes doivent être régis et comment les députés sont élus à la Chambre des communes.

Elle modifie pour ce faire la partie III de la Loi sur le Parlement du Canada et l'article 67 de la Loi électorale du Canada. Ni la partie III de la Loi sur le Parlement du Canada, ni l'article 67 de la Loi électorale du Canada ne concernent le Sénat; ils concernent uniquement la Chambre des communes.

Comme les honorables sénateurs le savent, l'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867 garantit le principe selon lequel les deux Chambres de notre Parlement bicaméral sont indépendantes l'une de l'autre pour ce qui est de leurs propres affaires, y compris pour ce qui est de leur groupe parlementaire. L'article 18 se lit comme suit :

Les privilèges, immunités, pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat et la Chambre des communes, et leurs membres, seront ceux qui auront été prescrits de temps à autre par une loi du Parlement du Canada [...]

This principle has been actualized in section 4 of the Parliament of Canada Act, which reads:

The Senate and the House of Commons, respectively, and the members thereof hold, enjoy and exercise

(a) such and the like privileges, immunities and powers as, at the time of the passing of the *Constitution Act, 1867*, were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof, in so far as is consistent with that Act

.....

The constitutional principle is clear: The House of Commons can determine how its caucuses are to be governed and how its members are to be elected.

On February 25, 2015, the House of Commons overwhelmingly pronounced on this matter by voting for the changes proposed in the reform act in a vote of 260 in favour and 17 opposed.

The second point is this: To amend the bill is to kill the bill. Amending the bill is a procedural way to defeat the bill.

The third and final point: Tens of thousands of Canadians contacted their local member of Parliament to voice their support for the reform act. MPs responded, and the bill went from being a long shot to being overwhelmingly adopted by the House of Commons. Let's demonstrate to Canadians that their Parliament can respond to their desire for reform and pass the bill before the end of June.

Thank you.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Chong.

We'll start with the critic of the bill, Senator Fraser, please.

**Senator Fraser:** I wasn't even on the list yet.

**The Chair:** You are now. I'm sure you have a question, by the way.

**Senator Fraser:** Welcome to the Senate, Mr. Chong.

The bulk of this bill has to do with party caucuses, and one of my fundamental difficulties is the question of why the law should be telling party caucuses how they should or should not organize their affairs. As you know, different parties have different constitutions and traditions, and here we're faced with a bill that would say, "We don't care what your party constitution is, what your various traditions are, or what your membership thinks. This is the way it's going to be." Why you do you think it's necessary to do in law as distinct from working within your own party to have your principles adopted within that party?

**Mr. Chong:** Thank you for the question, Senator Fraser.

Ce principe a été concrétisé par l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada, qui énonce :

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; [...]

Le principe constitutionnel est clair : la Chambre des communes peut déterminer les règles applicables à ses groupes parlementaires et les modalités de l'élection de leurs membres.

Le 25 février 2015, la Chambre des communes s'est prononcée massivement par 260 voix contre 17 sur cette question, par un vote favorable aux changements proposés par la loi instituant des réformes.

La deuxième remarque est la suivante : amender le projet de loi reviendrait à le tuer. Amender le projet de loi serait la procédure à suivre pour rejeter le projet de loi.

Troisième et dernière remarque : des dizaines de milliers de Canadiens ont communiqué avec leur député local pour faire connaître leur appui à la loi instituant les réformes. Les députés ont réagi et le projet de loi, qui était au départ loin d'être assuré d'être adopté, l'a été de façon massive par la Chambre des communes. Il faut montrer aux Canadiens que leur Parlement est capable de répondre à leur désir d'introduire des réformes et d'adopter le projet de loi avant la fin du mois de juin.

Merci.

**Le président :** Merci, monsieur Chong.

Nous allons commencer avec la critique du projet de loi, sénatrice Fraser, vous avez la parole.

**La sénatrice Fraser :** Je n'étais même pas encore sur la liste.

**Le président :** Vous l'êtes maintenant. Je suis sûr d'ailleurs que vous avez une question à poser.

**La sénatrice Fraser :** Bienvenue au Sénat, monsieur Chong.

Le gros du projet de loi traite des groupes parlementaires (caucus) et un des aspects qui me préoccupent particulièrement est que je me demande pourquoi une loi devrait dire aux groupes parlementaires comment ils doivent organiser leurs activités. Comme vous le savez, les différents partis ont des traditions et des constitutions différentes et là, nous sommes confrontés à un projet de loi qui dirait : « Peu importe ce que dit la constitution de votre parti, ce que sont vos diverses traditions ou ce que pensent vos membres. Voilà, c'est comme ça que se feront les choses. » Pourquoi pensez-vous qu'il soit nécessaire d'adopter une loi plutôt que d'en arriver à une entente au sein de son propre parti pour que vos principes soient adoptés par ce parti?

**M. Chong :** Merci d'avoir posé cette question, sénatrice Fraser.



I think the rule of law is incredibly important. What I have observed in my 11 years as an elected member of the lower chamber is a place where a lot of ad hoc, arbitrary and chaotic decisions take place in respect of party caucuses and all three recognized parties in the House of Commons. If there is any place in this country where the rule of law and order should be paramount it's in the Parliament of Canada.

One of the reasons for the ad hoc and arbitrary nature of caucus governance and rules is quite simply because there are no written rules. In that fact, Canada is an outlier among Westminster parliamentary democracies in that we have yet to codify either in legislation or in some form of writing the rules governing House of Commons caucuses.

So all my bill proposes to do is to use the instrument of legislation — a statute — not to impose upon caucuses a rigid set of rules but simply to demand that caucuses vote four times after each general election to decide whether or not to adopt the model rules contained in the bill or to reject them. In the event that they reject them, they can revert to the status quo. Alternatively, they can adopt a modified version of the rule.

But, at the end of the day, I think the “clubby” atmosphere of a 19th century Parliament that operated under unwritten conventions is increasingly becoming archaic, and I think we need to codify these rules into writing to put more order and rule of law into the way caucuses governed and the way the rules are interpreted.

**Senator Fraser:** I guess we do have a fundamental disagreement there, don't we.

**Senator Batters:** Mr. Chong, welcome to our committee. Over the years, I have probably sold thousands of party memberships, as I'm sure you have, in order to keep the riding association going, for leadership campaigns and nomination campaigns. Over the years, hundreds of thousands of Canadians have purchased a party membership for \$10 or \$15.

In the 2004 leadership campaign, 68,000 members of the Conservative Party of Canada voted for Stephen Harper, and he won that particular leadership campaign. In the 2011 election that we just had, 5.8 million Canadians voted for Stephen Harper and the Conservative Party.

However, this bill would give caucus members, and only some caucus members — because it doesn't include senators — the right to veto the will of thousands of party members and, ultimately, the electorate on leadership issues. In the case of the government, that could mean that a handful of MPs could

Pour moi, la suprématie de la loi est une chose vraiment essentielle. J'ai observé au cours des 11 ans que j'ai passés comme député à la Chambre basse que c'est un endroit où se prennent des décisions chaotiques, arbitraires et ad hoc au sujet des groupes parlementaires et des trois partis reconnus à la Chambre des communes. S'il y a bien un lieu dans ce pays où la suprématie de la loi et l'ordre ont une importance primordiale, c'est bien le Parlement du Canada.

Une des raisons qui expliquent pourquoi les règles et la gouvernance des groupes parlementaires sont arbitraires et ad hoc, c'est qu'il n'y a tout simplement pas de règles écrites. Sur ce plan, le Canada est un cas particulier parmi les démocraties parlementaires inspirées de Westminster parce que nous n'avons pas encore codifié, que ce soit par une loi ou sous une forme écrite quelconque, les règles qui régissent les groupes parlementaires de la Chambre des communes.

Mon projet de loi propose simplement d'utiliser l'instrument qu'est la loi — un acte du Parlement —, non pas pour imposer aux groupes parlementaires un ensemble rigide de règles, mais simplement pour exiger que les groupes parlementaires votent à quatre reprises après chaque élection générale pour décider s'ils vont adopter les règles modèles contenues dans le projet de loi ou les rejeter. Dans le cas où ils les rejetteraient, ils pourraient revenir au statu quo. Subsidièrement, ils pourraient également adopter une version modifiée des règles.

Mais en fin de compte, je crois que l'atmosphère de « club privé » d'un Parlement du XIX<sup>e</sup> siècle qui fonctionnait selon des conventions non écrites est de plus en plus archaïque, et je crois qu'il faut codifier ces règles et les formuler par écrit pour que l'ordre et la suprématie de la loi s'appliquent plus fermement à la façon dont les groupes parlementaires sont régis et dont les règles sont interprétées.

**La sénatrice Fraser :** Je crois que nous ne sommes vraiment pas d'accord sur ce point, n'est-ce pas.

**La sénatrice Batters :** Monsieur Chong, bienvenue au comité. Au fil des ans, j'ai sans doute vendu des milliers de cartes de membre du parti, comme vous l'avez fait également j'en suis sûre, pour alimenter les associations de ces circonscriptions, les campagnes à la direction d'un parti et les campagnes d'investiture. Au fil des ans, des centaines de milliers de Canadiens ont acheté des cartes de membre à 10 \$ ou 15 \$.

Au cours de la campagne à la direction du parti de 2004, 68 000 membres du Parti conservateur du Canada ont voté pour Stephen Harper et il a gagné cette campagne. Pour l'élection de 2011 qui vient d'avoir lieu, 5,8 millions de Canadiens ont voté pour Stephen Harper et le Parti conservateur.

Ce projet de loi accorderait pourtant aux membres des groupes parlementaires, et seulement à certains membres de ces groupes — parce que cela ne comprend pas les sénateurs —, un droit de veto sur la volonté de milliers de membres du parti et, finalement, sur l'électorat pour ce qui est des questions touchant la direction du

potentially remove a duly elected prime minister without consultation with party members or Canadian voters. How do you square that with grassroots democracy?

**Mr. Chong:** Thank you for that question. I have a refutation and two points to answer your argument.

First, 5.8 million Canadians did not vote for Stephen Harper; 5.8 million Canadians voted for their local Conservative candidate in each of Canada's 308 electoral districts. We don't elect governments in this country or even prime ministers; we elect a legislature — in the next election — of 338 members of Parliament who represent some 35 million Canadians. That's a very foundational, constitutional point that needs to be acknowledged.

With respect to your argument, the first thing I would say is that members of Parliament already have the right to review party leaders. The problem in Canada is that when that takes place, because the rules are not written down on paper it becomes a chaotic, arbitrary, ad hoc and messy affair.

There have been numerous examples of this in provincial legislatures in the last 18 months. We can think of former Premier Kathy Dunderdale in the province of Newfoundland and Labrador; former Premier Alison Redford in the province of Alberta; Mr. Tim Hudak, Leader of Her Majesty's Official Opposition in the Ontario Legislature, who was also removed by caucus some mere months ago. Those are just some examples at the provincial level.

We can think of Mr. Stéphane Dion, who was removed as party leader in December 2008 in the aftermath of the prorogation crisis, not through the convention of delegates at a national Liberal Party meeting but through protests from other quarters.

We can also think of the removal of Stockwell Day as Canadian Alliance leader in 2001. There, again, it was not done by the members of a registered political party.

But let's for a second take your argument, and the argument of many, that only party members can remove a party leader. If we are to take that argument as true, then we have, in effect, semi-privatized the election of premiers and prime ministers in this country, because, unlike the United States, political parties in Canada are not open to the general public. Parties in Canada, for the most part, operate as private organizations.

In the case of Jean Chrétien, he was elected in 1990. In those 13 years, he did not undergo a single leader review by the registered political party. Mr. Harper was elected in March 2004.

parti. Dans le cas du gouvernement, cela voudrait dire qu'une poignée de députés pourraient destituer un premier ministre élu sans que les membres du parti ou les électeurs canadiens soient consultés. Comment conciliez-vous cela avec la notion de démocratie populaire?

**M. Chong :** Merci d'avoir posé cette question. J'ai une réfutation et deux commentaires à faire pour répondre à votre argument.

Premièrement, 5,8 millions de Canadiens n'ont pas voté pour Stephen Harper; il y a 5,8 millions de Canadiens qui ont voté pour le candidat conservateur local dans chacune des 308 circonscriptions électorales du Canada. Dans ce pays, nous n'éliions pas les gouvernements, ni même les premiers ministres; nous éliions une assemblée législative composée de 338 députés — à la prochaine élection — qui représenteront quelque 35 millions de Canadiens. C'est un point constitutionnel fondamental dont il faut tenir compte.

Pour revenir à votre argument, je dirais tout d'abord, que les députés ont déjà le droit d'élire et de destituer la direction de leur parti. Le problème que cela pose au Canada, c'est que lorsque l'on procède à ce vote, cela devient une affaire désordonnée, ad hoc, arbitraire et chaotique parce que les règles ne sont pas écrites.

Il y a eu de nombreux exemples de cette situation dans les assemblées législatives provinciales au cours des 18 derniers mois. Nous pouvons penser à l'ancienne première ministre Kathy Dunderdale dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador; à l'ancienne première ministre Alison Redford dans la province de l'Alberta; à M. Tim Hudak, chef de l'opposition officielle de Sa Majesté à l'Assemblée législative de l'Ontario, qui a été également destitué par son groupe parlementaire il n'y a que quelques mois. Ce sont là juste quelques exemples au niveau provincial.

Nous pouvons penser à M. Stéphane Dion, qui a été destitué comme chef de parti en décembre 2008, à la suite de la crise provoquée par la prorogation, non pas par une convention de délégués réunis dans un congrès national du Parti libéral, mais à cause de protestations venant d'autres secteurs.

Nous pouvons également penser à la destitution de Stockwell Day en tant que chef de l'Alliance canadienne en 2001. Dans ce cas, encore une fois, ce ne sont pas les membres d'un parti politique enregistré qui l'on fait.

Mais prenons pour un instant votre argument, un argument que beaucoup d'autres personnes mettent de l'avant, suivant lequel seuls les membres d'un parti peuvent destituer le chef du parti. Si cet argument était vrai, alors, en réalité, l'élection des premiers ministres de ce pays, au palier provincial ou fédéral, serait semi-privatisée parce qu'à la différence des États-Unis, les partis politiques ne sont pas ouverts au public général au Canada. Au Canada, les partis fonctionnent, dans l'ensemble, comme des organismes privés.

Jean Chrétien a été élu en 1990. Au cours de ces 13 années, il n'a pas fait l'objet d'un seul examen par un parti politique enregistré. M. Harper a été élu en mars 2004. Depuis son élection

Since his election to government in February 2006, he has not faced a review in the last nine years. We, in effect, have privatized the review and accountability of party leaders in our system.

If the only way a leader can be removed is through the membership of a party, then we are saying, in the case of Mr. Harper, that the 67,000 Conservative Party members who voted for him in March 2004 — over 11 years ago — can override the wishes of some 15 million Canadians who voted in this election a mere four and a half years ago and overturn the democratic wishes of the House of Commons.

I don't buy that argument for those two reasons — first, that MPs already have that power and, second, I don't believe we should semi-privatize our parliamentary system of government. I don't think that argument holds water.

**Senator Jaffer:** Thank you for being here.

Before I ask a question — and I will check on this — but I think Mr. Chrétien did go through a number of reviews. Also, further to Senator Batters' point, in the Liberal Party caucus, it would be just seven members who could decide to get rid of the present leader. I have a discomfort with that. You've answered Senator Batters on that, so I will ask you another question.

I'm concerned with your starting point of saying that if we amend it, we kill the bill. Basically, you're asking us to rubber-stamp this bill; is that correct?

**Mr. Chong:** That is correct. I believe that sober second thought does not apply to three types of bills in front of the Senate: They do not apply to supply bills; they do not apply to ways-and-means bills; nor do they apply to bills that deal exclusively with the governance of the House of Commons in the election of members to the House of Commons. I think those three bills are clearly in the purview of the elected House of Commons and not the Senate. So taxation, spending, and issues that exclusively concern the governance of the House of Commons should not be subject to amendment by the Senate.

**The Chair:** Keep questions and responses brief. We have another panel after this.

**Senator Jaffer:** Is that your belief, or are you relying on some convention?

**Mr. Chong:** I believe that's a clear constitutional convention. I think it's clear, as shown in the crisis of the British Houses of Parliament around the time of the First World War, that the upper chamber cannot amend for defeat bills concerning taxation or spending. I think it's also clear, based on section 4 of the Parliament of Canada Act and section 18 of the Constitution Act, 1867, that each chamber in our bicameral Parliament is independent of each other in respect to their own internal governance. So I don't think the Senate should have any say on

au pouvoir en février 2006, il n'a fait l'objet d'aucun vote de confiance ces neuf dernières années. En fait, nous avons privatisé l'examen et la responsabilité des chefs de parti dans notre système.

Si le pouvoir de destituer un chef était confié aux seuls membres de son parti, cela reviendrait à dire, dans le cas de M. Harper, que les 67 000 membres du Parti conservateur qui ont voté pour lui en mars 2004 — il y a plus de 11 ans — pourraient contrecarrer les souhaits de quelque 15 millions de Canadiens qui ont voté dans cette élection il y a à peine quatre ans et demi et annuler ainsi les souhaits démocratiques de la Chambre des communes.

Je n'accepte pas cet argument pour deux raisons — premièrement, les députés ont déjà ce pouvoir et, deuxièmement, je ne pense pas que nous devrions faire de notre régime parlementaire du gouvernement un système semi-privatisé. Je pense que cet argument ne tient pas.

**La sénatrice Jaffer :** Merci d'être venu.

Avant que je pose ma question — et je vais faire une vérification —, mais je crois que M. Chrétien a fait l'objet d'un certain nombre d'examins. Et pour revenir sur le commentaire de la sénatrice Batters, dans le groupe parlementaire du Parti libéral, sept membres pourraient à eux seuls décider de se débarrasser du chef actuel. Cela me met mal à l'aise. Vous avez déjà répondu à la sénatrice Batters à ce sujet; je vais donc vous poser une autre question.

Je m'inquiète du fait que vous ayez commencé par dire que, si nous amendons ce projet de loi, cela reviendrait à le tuer. Pour l'essentiel, vous nous demandez d'approuver le projet de loi tel qu'il est; est-ce bien cela?

**M. Chong :** C'est exact. Je pense que l'idée du Sénat comme Chambre de réflexion ne s'applique pas à trois types de projets de loi qui lui sont présentés : les projets de loi de crédits; les projets de loi fiscale pas plus qu'aux projets de loi qui traitent exclusivement de la gouvernance de la Chambre des communes et de l'élection des députés. Je pense que ces trois catégories de projets de loi relèvent manifestement de la Chambre des communes, une Chambre élue, et non pas du Sénat. De sorte que la fiscalité, les dépenses et les questions qui touchent exclusivement la gouvernance de la Chambre des communes ne devraient pas pouvoir être modifiées par le Sénat.

**Le président :** Veuillez être brefs dans vos questions et vos réponses. Nous avons un autre groupe de témoins ensuite.

**La sénatrice Jaffer :** Est-ce là votre opinion ou vous appuyez-vous sur une convention?

**M. Chong :** Je crois qu'il est clair qu'il s'agit d'une convention constitutionnelle. Je crois qu'il est clair, comme l'a montré la crise qu'ont connue les Chambres du Parlement britannique à l'époque de la Première Guerre mondiale, que la Chambre haute ne peut modifier en vue de les rejeter les projets de loi concernant la fiscalité ou les dépenses. Je crois qu'il est également clair, si l'on se fonde sur l'article 4 de la Loi sur le Parlement du Canada et sur l'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867, que chacune des Chambres de notre Parlement bicaméral est indépendante l'une de

how the house is to be organized and governed. I also think the house overwhelmingly pronounced on February 25 how it wishes to govern itself and how its members are to be elected.

**Senator Wells:** Thank you for appearing, Mr. Chong.

It's instructive sometimes to look at what would happen with respect to the leader who is Prime Minister if this bill were passed, because we're talking about removing a leader of a party. Let's assume that that leader is the Prime Minister.

After an election where a Prime Minister is installed, because of the majority or the plurality of seats go to one party and the leader of that party sits as Prime Minister, this bill would be designed to — well, let's take it to its conclusion: Eventually the majority of caucus members could “deselect” that Prime Minister and the majority would then put in another interim Prime Minister or Prime Minister. That Prime Minister would sit without any say from the membership or from the Canadian electorate; is that correct? It would be a simple majority —

**Mr. Chong:** No, that's not correct.

**Senator Wells:** — of the party's house caucus members?

**Mr. Chong:** A couple of points. First, the leader of a party with plurality does not necessarily become Prime Minister; it's a leader who has the confidence of the majority of the House of Commons that the Governor General appoints as Prime Minister.

With respect to the election of an interim leader, that leader would become the interim leader of that party if the rules were enacted, but not necessarily the Prime Minister. The Governor General would still have to assess who held the confidence of the majority of the members of the House of Commons.

**Senator Wells:** Do you think it's safe to assume it wouldn't be the Prime Minister or the leader that was just deposed by his caucus?

**Mr. Chong:** Correct, but that's the case today.

**Senator Wells:** That's good.

So the next step would be —

**The Chair:** Senator Wells, are you asking a second question?

**Senator Wells:** No, I'm asking the first question.

**The Chair:** Please be more succinct. We have about 40 minutes, and there are a lot of questioners.

**Senator Wells:** I just want to understand and take it to its logical conclusion.

So it would then go to the party membership to elect a leader who would possibly become Prime Minister.

l'autre pour ce qui est de leur gouvernance interne. C'est pourquoi je ne pense pas que le Sénat devrait avoir son mot à dire sur la façon dont la Chambre est organisée et gouvernée. Je pense également que la Chambre s'est prononcée massivement le 25 février sur la façon dont elle souhaitait se gouverner et dont ses membres seraient élus.

**Le sénateur Wells :** Merci d'être venu, monsieur Chong.

Il est parfois instructif d'examiner ce qui arriverait au chef de parti qui est premier ministre, si ce projet de loi était adopté; nous parlons en effet de destituer le chef d'un parti. Supposons que ce chef est le premier ministre.

Après une élection et la prise de pouvoir par le premier ministre, parce que la majorité ou la pluralité des sièges ont été gagnés par un parti et que le chef de ce parti siège comme premier ministre, ce projet de loi aurait pour effet de — eh bien, allons jusqu'à la conclusion : éventuellement, la majorité des membres du groupe parlementaire pourraient « rejeter » ce premier ministre et la majorité choisirait alors un autre premier ministre intérimaire ou premier ministre. Ce premier ministre siégerait sans que les membres de son parti ou les électeurs canadiens aient leur mot à dire; est-ce bien exact? Ce serait une majorité simple...

**M. Chong :** Non, ce n'est pas exact.

**Le sénateur Wells :** ... des membres du groupe parlementaire du parti majoritaire à la Chambre?

**M. Chong :** Quelques remarques. Premièrement, le chef du parti qui a détenu le plus de sièges ne devient pas toujours premier ministre; c'est le chef qui a la confiance de la majorité de la Chambre des communes qui est nommé premier ministre par le gouverneur général.

Pour ce qui est de l'élection d'un chef intérimaire, ce chef deviendrait le chef intérimaire de ce parti si ces règles étaient adoptées, mais pas nécessairement le premier ministre. Le gouverneur général serait quand même tenu d'examiner si ce chef a la confiance de la majorité des députés de la Chambre des communes.

**Le sénateur Wells :** Pensez-vous qu'il soit raisonnable de penser que ce ne serait pas le premier ministre ou le chef qui viendrait d'être destitué par son groupe parlementaire?

**M. Chong :** Exact, mais c'est le cas aujourd'hui.

**Le sénateur Wells :** C'est une bonne chose.

La prochaine étape serait alors...

**Le président :** Sénateur Wells, allez-vous poser une deuxième question?

**Le sénateur Wells :** Non, je pose la première question.

**Le président :** Soyez plus concis. Il nous reste environ 40 minutes et il y a beaucoup d'intervenants.

**Le sénateur Wells :** Je veux simplement comprendre tout cela et en arriver à la conclusion logique.

Il faudrait alors s'adresser aux membres du parti pour élire un chef qui pourrait devenir premier ministre.

**Mr. Chong:** Yes, the party members would elect the leader of the party in a leadership contest, in the same manner that they did when Stéphane Dion was deposed as party leader and replaced by Michael Ignatieff and when Stockwell Day was deposed and replaced by Stephen Harper as leader. It would unfold in the same way, except the caucus would have a more orderly set of rules to rely on in order to effect that review and removal.

**Senator Wells:** I understand.

Following this process laid out in your bill, we would have two consecutive prime ministers not elected by the will of the membership or the will of the electorate. I just wanted to know if you see that as somehow destabilizing to a country such as Canada, which has, by convention and by law, one of the most stable democracies in the world.

**Mr. Chong:** First off, these rules in the reform act are presently in place in other Westminster parliamentary democracies, and I don't see the United Kingdom, Australia or New Zealand as places of instability or chaos.

Second, I disagree with the premise of that question. Canadians do not elect a Prime Minister; Canadians elect a legislature of — as of this October — 338 members of Parliament, who then come together and express or maintain confidence in a particular leader, based on which the Governor General appoints that leader as Prime Minister.

If we are, however, to accept your argument, we have, in effect, semi-privatized the election of heads of government in this country by handing it over, not to the Canadian electorate to decide based on the selection of local candidates in an election, but rather to a semi-private organization called the registered political party, which only has reviews once every 10 years or so for a leader who is in power.

**Senator Joyal:** Welcome, Mr. Chong.

I would like to come back to the first part of the bill. You have really not explained the gist of this proposal, which is essentially to give to a person authorized by a political party the responsibility to recognize a person as the candidate of that party. We know presently that it's the leader of the party who has that ultimate responsibility. I was a member in the House of Commons for 10 years, and I lived through that system. I would like to get your explanation of the roots for this proposal.

My second question is: Since it's a person authorized by the party, there is always a chance that that person will be chosen or will receive the approval of the leader of the party. In other words, is it as effective as you would contemplate it should be?

**M. Chong :** Oui, les membres du parti éliraient le chef du parti dans une course à la direction, de la même façon qu'ils l'ont fait lorsque Stéphane Dion a été destitué de son poste de chef de parti et remplacé par Michael Ignatieff et lorsque Stockwell Day a été destitué et remplacé par Stephen Harper comme chef. Cela se déroulerait de la même façon, sauf que le groupe parlementaire disposerait d'un ensemble de règles mieux structurées qui s'appliqueraient au processus débouchant sur cet examen ou sur cette destitution.

**Le sénateur Wells :** Je comprends.

Si l'on suivait la procédure prévue par votre projet de loi, nous aurions deux premiers ministres consécutifs qui n'auraient été élus ni par la volonté des membres du parti ni par celle de l'électorat. Je voulais simplement savoir si vous pensez que ce serait un peu déstabilisant dans un pays comme le Canada qui a, selon les conventions et selon le droit, une des démocraties les plus stables au monde.

**M. Chong :** Tout d'abord, les règles que contient la loi instituant des réformes sont actuellement en vigueur dans d'autres démocraties parlementaires inspirées de Westminster et je ne pense pas que l'on puisse dire que le Royaume-Uni, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande sont des lieux d'instabilité ou de chaos.

Deuxièmement, je n'accepte pas l'hypothèse de base de cette question. Les Canadiens n'élisent pas le premier ministre; les Canadiens élisent une assemblée législative qui comprend — en octobre de cette année — 338 députés, qui se réunissent et accordent ou conservent leur confiance pour un chef particulier, après quoi le gouverneur en conseil nomme ce chef premier ministre.

Si l'on devait toutefois accepter votre argument, je dirais que nous avons en effet privatisé à moitié l'élection des chefs de gouvernement de ce pays en nous remettant, non pas à la décision de l'électorat canadien en se basant sur le choix des candidats locaux à une élection, mais plutôt à un organisme semi-privé appelé un parti politique enregistré, qui ne procède à des examens qu'une fois tous les 10 ans ou à peu près, dans le cas d'un chef qui est au pouvoir.

**Le sénateur Joyal :** Bienvenue, monsieur Chong.

J'aimerais revenir sur la première partie du projet de loi. Vous n'avez pas vraiment expliqué l'élément central de cette proposition, qui revient essentiellement à donner à une personne autorisée par un parti politique la tâche consistant à choisir la personne qui sera le candidat de ce parti. Nous savons qu'à l'heure actuelle, c'est le chef du parti qui exerce en fin de compte cette responsabilité. J'ai été député pendant 10 ans et j'ai vécu avec ce système. J'aimerais que vous m'expliquiez ce qui est à l'origine de cette proposition.

Ma deuxième question est la suivante : puisque c'est une personne qui est autorisée par le parti, il y a toujours la possibilité que cette personne soit choisie par le chef du parti ou obtienne son approbation. Autrement dit, cela sera-il aussi efficace que vous le pensez?

[*Translation*]

**Mr. Chong:** I made a compromise to gain the agreement of my fellow members in the House of Commons. The first part of the bill seeks to amend the Canada Elections Act. As you know, that act hasn't been amended since October 1970, and prior to that, party leaders didn't have the authority to decide who the party candidate would be in every riding across the country.

[*English*]

For the first time since October 1970, the bill would remove the statutory requirement that the party leader endorse a candidate for an election and leave that decision to each respective political party to decide. Political parties, as you pointed out, may very well decide to revert back to the party leader, but I believe that in the long-run, there will be pressure on political parties to democratize themselves and to ensure that local party members make the final decision as to who the party candidate will be.

Put another way, the bill removes for the first time since October 1970 the statutory impediment to parties democratizing themselves in the selection of party candidates. This is a very important thing.

Ultimately, the bill is trying to accomplish freer votes in the House of Commons. Most members of Parliament agree with their party 90-plus per cent of the time, me included. However, we don't agree with our parties 100 per cent of the time. The fact is that the average voting record in the Canadian House of Commons is 100 per cent compliance with the party whip. It's astounding. If you look at the empirical data, there is no other Westminster parliamentary democracy — no other democracy — where the elected chamber has that kind of compliance with the party whip.

Why is that? Party leaders in our system have immense powers that are not available to other leaders in other countries. They have the unilateral power to veto or approve party candidates, to expel members from caucus, and they face virtually no accountability when it comes to caucus reviews of the leader and election of the leader by caucus.

The bill is simply trying to rebalance power — a little bit — to the way it once was in Canada. These rules are not —

**Senator Cools:** And not that long ago.

**Mr. Chong:** These rules are not new; they were once in place in Canada, and to a much greater degree than the bill proposes.

[*Français*]

**M. Chong :** J'ai fait un compromis pour obtenir l'approbation de mes collègues à la Chambre des communes. Nous souhaitons apporter des amendements à la première partie de ce texte de loi qui concerne la Loi électorale du Canada. Comme vous le savez, cette loi a été modifiée en octobre 1970. Avant cette modification, les chefs de tous les partis n'avaient pas le pouvoir de décider quels seraient les candidats dans les circonscriptions partout au Canada.

[*Traduction*]

Pour la première fois depuis octobre 1970, ce projet de loi supprimerait l'obligation légale que le chef de parti approuve un candidat à une élection et confierait cette décision à chacun des partis politiques. Les partis politiques, comme vous l'avez fait remarquer, peuvent fort bien décider de choisir à nouveau le chef de parti, mais je crois qu'à long terme, il s'exercera des pressions sur les partis politiques pour qu'ils se démocratisent et pour veiller à ce que ce soit les membres locaux du parti qui prennent la décision finale en matière de choix du candidat local.

Autrement dit, le projet de loi supprime, pour la première fois depuis octobre 1970, l'obstacle légal à la démocratisation des partis dans la sélection de leurs candidats. C'est un point très important.

En fin de compte, le projet de loi essaie de faire en sorte que les votes à la Chambre des communes soient plus libres. La plupart des députés sont d'accord avec leur parti plus de 90 p. 100 du temps, moi aussi. Cependant, nous ne sommes pas toujours d'accord avec notre parti. Le fait est que, si on examine la moyenne des votes à la Chambre des communes du Canada, on constate que les députés respectent à 100 p. 100 les désirs du whip du parti. Cela est incroyable. Si vous examinez les données empiriques, il n'existe aucune autre démocratie parlementaire issue de Westminster — aucune autre démocratie — où une Chambre élue respecte à ce point le whip du parti.

Comment expliquer cela? Dans notre système, les chefs de parti ont des pouvoirs immenses que ne possèdent pas les chefs de parti dans d'autres pays. Ils ont le pouvoir unilatéral de refuser ou d'approuver des candidats de leur parti, d'expulser des membres du groupe parlementaire, et ils ne sont pratiquement jamais obligés de rendre des comptes lorsque le groupe parlementaire exprime sa confiance à l'égard du chef, ni lors de l'élection du chef par le groupe parlementaire.

Le projet de loi vise uniquement à rééquilibrer ce pouvoir — légèrement — pour le ramener à ce qu'il était à un moment donné au Canada. Ces règles ne sont pas...

**La sénatrice Cools :** Il n'y a pas si longtemps que cela.

**M. Chong :** Ces règles ne sont pas nouvelles; elles ont déjà existé au Canada et elles étaient encore plus strictes que celles que propose le projet de loi.

It is an attempt to do that for one simple reason: Canadians are losing faith in their Parliament and their democratic institutions. That is clear. Poll numbers show it. Voter turnouts show it. We need to reconnect our Parliament with Canadians, and I think these modest reforms will take us a step in that direction.

**Senator Joyal:** Thank you for your answer.

I remember well the days in the year or so close to election, the regional leader would say, “If you don’t toe the line, you won’t get your letter;” meaning, if you don’t vote the way we want you to vote, you won’t be the recognized candidate, even though you might have the support of your riding association by far.

There is no doubt that this is used as a whip instrument to compel the members to toe the party line. There is no question about that.

On the other hand, I think we have to recognize also that if a candidate who is selected from a riding association is the spokesperson of a lobby group — and I don’t want to identify any of those lobby groups, because I don’t think it should be proper — there is a safety valve for the leader to say, “Well, I don’t want that the party to be taken over by a group of people who decided all to become members in one riding,” especially today with the Internet in that it’s easy to rally people around one cause.

I can recognize the validity of it, but there is also the fallout, which is the fact that it is used largely by the party to maintain discipline; in other words, to compel members to vote or to avoid criticizing policies or taking stands that are different than the government wants to propose.

On the other hand, the second point is the fact that a member can only be expelled according to a very clear procedure that you state. I feel that 20 per cent is a bit low, because if there is a debate on an emotional issue or on a conscience issue, there are very clear dividing lines among people. It is easy to gang up on somebody. I don’t really want to tell my own story, but in those days, in 1976 especially, I was suing my own government; I was suing my own Prime Minister and Minister of Transport in court. It would have been easy to get 20 per cent of the caucus members to ask that I be expelled.

If they were to have voted on 50 per cent, I’m not sure, but 20 per cent is a low threshold, in my opinion, especially because politics is the dynamics of grouping and regrouping people. It’s never static. Somebody who is with you one day will be against you the next day, and the chemistry of all political life is to try not to make enemies for the rest of your life.

Cette tentative s’explique pour une seule raison simple : les Canadiens ont de moins en moins confiance dans leur Parlement et dans leurs institutions démocratiques. Cela est clair. Les scrutins le montrent. La participation des électeurs le montre. Il faut rétablir les liens entre notre Parlement et les Canadiens, et je crois que ces réformes modestes sont un pas dans cette direction.

**Le sénateur Joyal :** Merci de cette réponse.

Je me souviens que pendant les 12 mois environ qui ont précédé l’élection, le chef régional disait « Si vous ne respectez pas la ligne du parti, vous n’obtiendrez pas votre lettre »; il voulait dire, si vous ne votez pas comme nous voulons que vous votiez, vous ne serez pas le candidat reconnu par le parti, même si vous bénéficiez de l’appui de pratiquement tous les membres de l’association de circonscription.

Il est incontestable que c’est un instrument qu’utilisent les whips pour obliger les députés à respecter la ligne du parti. Cela est évident.

Par contre, je crois qu’il faut aussi admettre que, lorsqu’un candidat qui est choisi par l’association de la circonscription est le porte-parole d’un groupe de lobbying, et je ne vais pas mentionner aucun de ces groupes de lobbying parce que cela ne me paraît pas approprié — il y a un mécanisme de sécurité puisque le chef peut dire : « Eh bien, je ne veux pas que le parti soit pris en main par un groupe de personnes qui ont décidé de toutes devenir membres du parti dans une circonscription », en particulier de nos jours avec Internet qui facilite le rassemblement de personnes autour d’une cause.

Je peux voir l’intérêt d’une telle disposition, mais il y a aussi un désavantage, qui est le fait que ce mécanisme est principalement utilisé par le parti pour faire respecter la discipline; autrement dit, pour obliger ces membres à voter ou à ne pas critiquer des politiques ou à ne pas prendre des positions qui ne sont pas celles que le gouvernement propose.

Par contre, le deuxième point est le fait qu’un membre ne peut être expulsé que selon la procédure très claire que vous exposez. Je pense que 20 p. 100 est un pourcentage un peu faible parce que, s’il y a un débat sur une question émotive ou de conscience, il se produit parfois des lignes de faille très claires entre les gens. Il est facile de se liguier contre quelqu’un. Je ne veux pas vraiment vous raconter ma propre histoire, mais à l’époque, en 1976 en particulier, je poursuivais devant les tribunaux mon propre gouvernement; je poursuivais mon propre premier ministre et mon propre ministre des Transports. Il aurait été facile d’obtenir que 20 p. 100 des membres de notre groupe parlementaire demandent mon expulsion.

Si l’on avait exigé 50 p. 100, je ne suis pas certain que cela se serait produit; mais 20 p. 100 est un seuil très bas, à mon avis, en particulier parce que la politique est une dynamique qui consiste à regrouper les gens. Elle n’est jamais statique. Quelqu’un qui est avec vous un jour peut être contre vous le lendemain et la dynamique de la vie politique est d’essayer de ne pas vous faire d’ennemis pour le reste de votre vie.

Why did you choose the 20 per cent threshold?

[*Translation*]

**Mr. Chong:** Basically, the threshold whereby 20 per cent of caucus members must request a review of the occupancy of the caucus chair or party leader is not mandatory. Every caucus in the House of Commons can amend that rule and raise the threshold from 20 per cent to 30 per cent or 40 per cent. I suggested 15 per cent, in accordance with the electoral model of the Conservative Party in the U.K.

[*English*]

The Conservative Party in the United Kingdom has had that rule in place for decades, and 15 per cent of caucus can simply request a vote. The original bill was set at 15 per cent, but I heard concerns from Canadians and from my colleagues in the House of Commons about the threshold being too low, so we did two things: We raised it to 20 per cent, and we made the rule optional so that caucuses have the right to reject the rule and adopt a modified version of the rule.

**Senator Joyal:** Thank you.

**Senator Doyle:** First of all, let me commend you on your very hard work on the issue, and I want to tell you that I support your bill.

That said, I want to ask about proposed section 49.5 and if it sets up an ongoing official opposition within the caucus. Let us say you had 20 per cent of the caucus vote to initiate a leadership review, but then you have the leader winning by 70 per cent. What happens to the disaffected members in caucus? Is there any finality to it all? Is it done only once, or does it go on and on?

**Mr. Chong:** It currently goes on and on. As we know in the province of Newfoundland and Labrador, when Premier Dunderdale was removed as party leader and subsequently premier, the Progressive Conservative Party of Newfoundland and Labrador went through a series of leaders in the space of about six to eight months, precisely because of issues with caucus and caucus support.

We currently have a system that allows for continual review. The bill would simply codify the rules into writing, which would allow for a better application of the rule of law, order and finality, frankly.

To answer your question, it is possible to that a caucus would revisit these reviews a number of times in a single Parliament, but on balance, I think members of Parliament would use these powers judiciously and would use them only if there was a need to hold party leaders accountable.

Pourquoi avez-vous choisi ce seuil de 20 p. 100?

[*Français*]

**M. Chong :** En bref, la règle de 20 p. 100 du caucus en ce qui concerne une demande de révision des votes pour un président de caucus ou un chef de parti n'est pas obligatoire. Tous les caucus de la Chambre des communes peuvent modifier cette règle et faire passer ce pourcentage à 20, 30 ou 40 p. 100. J'ai proposé 15 p. 100 en m'inspirant du modèle électoral du Parti conservateur du Royaume-Uni.

[*Traduction*]

Au Royaume-Uni, le Parti conservateur applique cette règle depuis des dizaines d'années et des membres représentant 15 p. 100 du groupe parlementaire peuvent tout simplement demander un vote. Le projet de loi initial prévoyait 15 p. 100, mais j'ai entendu des Canadiens et des collègues de la Chambre des communes dire qu'ils trouvaient que ce seuil était trop bas. Nous avons donc fait deux choses : nous l'avons fait passer à 20 p. 100, et nous avons rendu cette règle facultative pour que les groupes parlementaires aient le droit d'écarter cette règle et d'en adopter une version modifiée.

**Le sénateur Joyal :** Merci.

**Le sénateur Doyle :** Premièrement, permettez-moi de vous féliciter pour l'excellent travail que vous avez fait sur cette question, et je tiens à vous dire que je suis favorable à votre projet de loi.

Cela dit, j'aimerais vous poser une question au sujet de l'article 49.5 proposé et savoir s'il n'a pas pour effet de créer une opposition officielle au sein du groupe parlementaire. Supposons que 20 p. 100 des députés du groupe parlementaire demandent un examen de la direction et que le chef obtienne 70 p. 100 du vote. Qu'arrive-t-il aux députés du groupe parlementaire qui n'ont pas obtenu ce qu'ils souhaitaient? Est-ce que cela peut se terminer ainsi? Est-ce que cela se fait une fois ou est-ce que cela peut se faire plusieurs fois?

**M. Chong :** À l'heure actuelle, cela se fait plusieurs fois. Comme nous le savons avec la province de Terre-Neuve-et-Labrador, lorsque la première ministre Dunderdale a été destituée comme chef de parti et, par la suite, de son poste de première ministre, le Parti progressiste-conservateur de Terre-Neuve-et-Labrador a élu plusieurs chefs sur une période de six à huit mois, précisément à cause des problèmes que posaient le groupe parlementaire et l'appui de ce groupe.

Nous avons actuellement un système qui permet un examen continu. Le projet de loi ne fait que codifier les règles, ce qui facilitera l'application du principe de la suprématie de la loi, renforcera l'ordre et le caractère définitif des choix.

Pour répondre à votre question, il est possible qu'un groupe parlementaire effectue ce genre d'examen plusieurs fois de suite au cours d'une seule législature, mais dans l'ensemble, je crois que les députés vont utiliser ces pouvoirs de façon judicieuse et seulement lorsqu'il est vraiment nécessaire de demander à un chef de parti de rendre des comptes.



**Senator Doyle:** So is it healthy, in your view, to have that kind of a democratic tension, if you will, within the caucus?

**Mr. Chong:** I think so. I think it's really important in our system of government that accountability takes place not only every four to five years during a federal general election where Canadians vote in a parliament of 338 members of Parliament, but that accountability takes place each and every day here on Parliament Hill.

The exercise of power is something that needs to be constantly regulated and checked, and I think having better accountability mechanisms, better checks and balances on power within party caucuses and the House of Commons, where only the confidence convention reigns, is a necessary thing to ensure better government and accountability.

**Senator Cools:** I would like to thank you for coming before us, Michael. I don't think I'm alone when I say that I admire your tenacity, and your wishes and your bill to see better done.

It is no secret that contemporaneously party leaders are acting with absolute power and that caucuses are quite ferocious places to work in. Things are done to party members that could not be done to caucus members and that could not be done in any other place of work but this one. Quite often secrecy is the cover for many ills.

On the other side of that, in spite of all of this, they are fantastic human beings and very good people, and so one must not go the other way.

I do not know if you were here at the time, Senator Joyal, but it was during a bill that we called the Pearson Airport bill and a Liberal senator not only voted against his government, but in the Senate a tie vote is a defeated vote and he was the tie.

I was a great admirer of this particular senator; he was a very independent-minded senator, independent in every way. But I wish to tell you that immediately a caucus was convened and a lead senator did the unusual and moved a motion to kick that senator out of the caucus. I tell you, he didn't have a chance in hell to succeed. I made it quite clear to the then Leader of the Government in the Senate that if they went down that road of putting him out of caucus, I would have a lot to say about it. And the leader — I won't say he or she — said, "Don't worry, Anne, I have no plans to kick anybody out of caucus."

I just want you to know that quite often these issues and outcomes rest on the nerve strength of individual members of the caucus who feel so strongly in the opposite direction that quite often they can provide a balance, and that has to happen.

**Le sénateur Doyle :** Il est donc sain, d'après vous, qu'il y ait ce genre de tension démocratique, si je peux m'exprimer ainsi, au sein d'un groupe parlementaire?

**M. Chong :** Je le pense. Je crois qu'il est vraiment important pour notre régime politique que cet examen ait lieu non seulement tous les quatre ou cinq ans au cours d'une élection générale fédérale où les Canadiens élisent 338 députés au Parlement, mais qu'il est souhaitable que cet examen ait lieu tous les jours ici sur la Colline du Parlement.

L'exercice du pouvoir est quelque chose qu'il faut constamment réglementer et surveiller, et je crois que, si nous voulons avoir un meilleur gouvernement tenu de rendre des comptes, il faut avoir de meilleurs mécanismes de contrôle, une meilleure surveillance du pouvoir qu'exercent les groupes parlementaires de parti et la Chambre des communes, où ne s'applique que la convention qui exige qu'un chef ait la confiance de son groupe parlementaire.

**La sénatrice Cools :** Je vous remercie d'être venu, Michael. Je ne pense pas que je sois la seule à dire que j'admire votre ténacité et votre volonté de mieux faire les choses.

Ce n'est pas un secret que de dire que les chefs de parti contemporains exercent un pouvoir absolu et que les groupes parlementaires connaissent des luttes que l'on peut qualifier de féroces. On fait des choses aux membres du parti qu'on ne pourrait pas faire aux membres d'un groupe parlementaire et qui ne pourraient être faites dans aucun autre milieu de travail. Bien souvent, le secret ne fait que cacher de nombreux maux.

D'un autre côté, malgré tout cela, ce sont des êtres humains fantastiques et d'excellentes personnes et il ne faut donc pas aller trop loin de l'autre côté.

Je ne sais pas si vous étiez là à l'époque, sénateur Joyal, mais c'était au cours de l'examen d'un projet de loi que nous appelions le projet de loi de l'aéroport Pearson et il y avait un sénateur libéral qui avait non seulement voté contre son gouvernement, mais au Sénat, le partage des votes avait entraîné le rejet du projet de loi et c'est sa voix qui avait créé l'égalité.

J'étais une grande admiratrice de ce sénateur; c'était un sénateur d'esprit très indépendant; indépendant dans tous les sens du mot. Mais je peux vous dire que le groupe parlementaire s'est immédiatement réuni et que le sénateur principal qui dirigeait le groupe a fait quelque chose d'inhabituel; il a proposé une motion visant à expulser le sénateur du groupe parlementaire. Je peux vous dire qu'il n'avait aucune chance de réussir. J'ai dit très clairement au chef du gouvernement au Sénat à cette époque que, si le groupe prenait cette décision et l'expulsait du groupe parlementaire, j'en aurais dit beaucoup sur cette décision. Et le chef a dit : — je ne dirai pas si c'était un homme ou une femme — a dit « Ne t'inquiète pas, Anne, je n'ai aucunement fait le projet d'expulser qui que ce soit du groupe parlementaire. »

Je voulais simplement vous dire que bien souvent ces questions et ces résultats dépendent de la force de caractère des membres du groupe parlementaire qui adoptent une position tellement contraire à celle des autres qu'ils arrivent très souvent à instaurer un équilibre et c'est ce qui doit se passer.

**The Chair:** We have a long list of questions for the member.

**Senator Cools:** Maybe, chairman, we should have the witness for a longer period of time, have him for two committee meetings if necessary. These are vital interests —

**The Chair:** I agree.

**Senator Cools:** They're interests that many of us, especially the independents —

**The Chair:** And many people have questions, senator, if you would like to put your question.

**Senator Cools:** I can only ask them in this committee. So the solution, chairman, is to have a longer meeting.

**The Chair:** Do you have a question, senator?

**Senator Cools:** Do you want to cut me off, chairman?

**The Chair:** Do you have a question for the member of Parliament?

**Senator Cools:** I think I put my hand up and said I had a question.

**The Chair:** Please ask the question.

**Senator Cools:** You can't dictate the time that I use to ask the question. You cannot dictate what I say, chairman. If I choose to make some commentary first, that is my absolute right. If you want to cut me off, go right ahead.

As I was saying, the famous statement made by — I forget which lord, one of those great guys, where he was talking about the development of the absolute power that prime ministers now hold, which was never intended. He said it took 700 years to take that power from the king — this is in the U.K. — and 50 years to give it to the Prime Minister. That was said a few hundred years ago.

Do you have any comment that we can make in respect of the massive numbers of caucus members from both caucuses, all caucuses, that have been expelled in the last few years compared to the previous, say, 10 years? Not so many. Do you have any comments on the whole question of absolutism, which is the absolute opposite of parliamentary governance?

**Mr. Chong:** Thank you, Senator Cools, for the question.

With respect to absolutism, I think this bill returns Canada to its fundamental roots. Just behind the Senate part of Centre Block is one of the largest statues on Parliament Hill. It's a statue to Robert Baldwin and Louis-Hippolyte La Fontaine for the introduction of responsible government into the Province of

**Le président :** Nous avons une longue liste de questions pour le député.

**La sénatrice Cools :** Monsieur le président, nous devrions prolonger l'audition de ce témoin, et il pourrait assister à deux séances du comité si cela est nécessaire. Ce sont là des sujets vitaux...

**Le président :** J'en conviens.

**La sénatrice Cools :** Ce sont des sujets que la plupart d'entre nous, en particulier les indépendants...

**Le président :** Et il y a beaucoup de gens qui ont des questions à poser, sénatrice, si vous voulez formuler votre question.

**La sénatrice Cools :** Je peux uniquement les poser ici. La solution, monsieur le président, serait donc de prolonger la séance.

**Le président :** Avez-vous une question à poser, sénatrice?

**La sénatrice Cools :** Voulez-vous m'interrompre, monsieur le président?

**Le président :** Avez-vous une question à poser au député?

**La sénatrice Cools :** Je crois que j'ai levé la main et j'ai dit que j'avais une question.

**Le président :** Veuillez poser votre question.

**La sénatrice Cools :** Vous ne pouvez pas m'imposer un délai pour poser ma question. Vous ne pouvez pas m'obliger à dire quoi que ce soit, monsieur le président. Si je décide de commencer par faire des commentaires, c'est mon droit absolu. Si vous voulez me retirer la parole, allez-y.

Comme je le disais, il y a une déclaration célèbre qui a été faite par... j'ai oublié quel lord, c'était un des grands certainement, qui parlait de l'apparition progressive du pouvoir absolu que détiennent aujourd'hui les premiers ministres, évolution qui n'avait jamais été prévue. Il a déclaré qu'il avait fallu 700 ans pour retirer ce pouvoir au roi — cela visait le Royaume-Uni. — et 50 ans pour l'attribuer au premier ministre. Cette déclaration a été faite il y a quelques centaines d'années.

Avez-vous des commentaires au sujet du grand nombre de membres des groupes parlementaires, des caucus des deux Chambres, de tous les caucus, qui ont été expulsés ces dernières années par rapport à disons les 10 dernières années? Il n'y en a pas eu tant que ça. Avez-vous des commentaires à faire sur la question de l'absolutisme, qui est tout à fait à l'opposé de la gouvernance parlementaire?

**M. Chong :** Merci, sénatrice Cools, d'avoir posé la question.

Pour ce qui est de l'absolutisme, je crois que le projet de loi ramène le Canada à ses racines fondamentales. Derrière la partie de l'édifice du Centre qui est occupée par le Sénat, il y a une des statues les plus imposantes de la Colline du Parlement. C'est la statue dédiée à Robert Baldwin et à Louis-Hippolyte La Fontaine

Canada in the 1840s. Responsible government, as many of you know, had been introduced just before that in the Nova Scotia legislature.

This is a uniquely Canadian invention, and we were ahead of many other democracies in the world when we introduced this concept. It was a marked shift from centuries of governments before. Essentially, before that point in time, the Governor-in-Council had the absolute power to do as he or she wished, was accountable not to the elected legislature but to him or herself and to London. We made a marked shift and established a constitutional convention that the leaders of parties are accountable to their caucuses and that the leaders of parties in power are accountable to the legislature as a whole, as is the Governor-in-Council. That was a marked shift that has continued to this day.

Unfortunately we have moved back towards the absolute right of kings in placing so much power in party leaders because of rule changes to our system. We are an outlier amongst British Westminster parliamentary democracies in how we have governed ourselves over the last several decades. We have changed the rules.

Sir John A. Macdonald would not recognize the Parliament that he once worked in. He would not recognize the rules under which caucus is operated. He would not recognize the way in which party candidates are selected. It would be a foreign institution to him, despite the fact that he actually worked here on this very Parliament Hill.

With respect to the issue of expelling members of the House of Commons caucuses, what I can say about what's happened in the last decade is this: It has been ad hoc and arbitrary. If there is one place where ad hoc and arbitrary measures should not be tolerated, it's here in the place where we value the rule of law.

Why do I say that the measures to expel members of the house caucus have been ad hoc and arbitrary? Because sometimes it has been done by a vote of caucus. Sometimes it's been done through the party leader. Sometimes it's been done through other measures. There are no clear rules, and I don't think ad hoc and arbitrary measures have any place in the heart of our democracy here on Parliament Hill.

**Senator D. Smith:** Thanks for coming.

I just want to talk a bit about the basic rationale of this bill. This bill, of course, relates to the Commons, not to us. It's the Commons, and it did pass 260-17, and that's duly noted by me. I sat in the other place, back in the Pierre Trudeau days, with Senator Joyal, so I've been there and done that.

pour avoir introduit le régime parlementaire dans la province du Canada au cours des années 1840. Le régime parlementaire, comme beaucoup d'entre vous le savent, avait été introduit peu de temps avant à l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse.

C'est une invention typiquement canadienne et nous étions des précurseurs par rapport à de nombreuses autres démocraties lorsque nous avons introduit cette notion. Elle constituait un changement marquant par rapport au gouvernement que nous avions eu pendant des siècles. Pour l'essentiel, avant ce moment, le gouverneur en conseil avait le pouvoir absolu de faire ce qu'il voulait, il n'était pas responsable devant l'assemblée législative élue, il l'était uniquement envers lui-même et envers Londres. Nous avons fait un changement marquant et établi une convention constitutionnelle, selon laquelle les chefs de parti sont responsables devant leurs caucus et les chefs des partis au pouvoir sont responsables devant l'assemblée législative, tout comme l'est le gouverneur en conseil. C'est un changement marquant qui s'est poursuivi jusqu'à aujourd'hui.

Malheureusement, nous sommes revenus au droit absolu des rois lorsque nous avons attribué autant de pouvoir aux chefs de parti à cause des changements apportés aux règles de notre système. Nous sommes une exception parmi les démocraties parlementaires inspirées de Westminster pour ce qui est de la façon dont nous nous sommes gouvernés au cours des dernières dizaines d'années. Nous avons changé les règles.

Sir John A. Macdonald ne reconnaîtrait pas le Parlement où il a travaillé. Il ne reconnaîtrait pas les règles de fonctionnement des caucus. Il ne reconnaîtrait pas la façon dont sont choisis les candidats des partis. Cette institution lui serait étrangère, malgré le fait qu'il a effectivement travaillé ici, sur la Colline du Parlement.

Pour ce qui est de l'expulsion de membres des caucus de la Chambre des communes, voici ce que je peux vous dire au sujet de ce qui s'est produit au cours de la dernière décennie : ce mécanisme a été utilisé de façon arbitraire et ad hoc. S'il y a bien un endroit où les mesures arbitraires et ad hoc ne devraient pas être tolérées, c'est bien là où doit régner la suprématie de la loi.

Pourquoi est-ce que je dis que les décisions d'expulser des membres des caucus de la Chambre ont été arbitraires et ad hoc? Parce qu'elles découlent parfois d'un vote du caucus. Parfois c'est une décision du chef de parti. Parfois cela est décidé d'une autre manière. Il n'existe pas de règles claires, et je ne pense pas que les décisions arbitraires et ad hoc aient leur place au cœur de notre démocratie, ici sur la Colline du Parlement.

**Le sénateur D. Smith :** Merci d'être venu.

J'aimerais dire quelques mots de la raison d'être essentielle de ce projet de loi. Bien entendu, ce projet de loi touche la Chambre des communes, et ne nous touche pas. C'est la Chambre des communes; il a été adopté par 260 voix contre 17 et j'en prends bonne note. J'ai déjà siégé dans l'autre endroit, à l'époque de Pierre Trudeau, avec le sénateur Joyal, je connais donc un peu ce qui s'y passe.

Maybe you can comment on this. I think the basic rationale of this bill is that the role of MPs can be made more meaningful and give them more ability to get their views out and take the positions that reflect their views and not be a robot on a daily basis. I think the example you give, and I'm just asking you if this is the gist of it, is the U.K. example where they have these three line whips. There's a one-line whip, a two-line whip and a three-line whip, and there's a point at which you cross the line. But for the most part you are able to take a different position on something that doesn't fundamentally blow it all up.

Am I interpreting this correctly, that you want to give MPs more opportunity to get their views out, take positions that reflect their views and not do the robot thing all the time?

**Mr. Chong:** Thank you, Senator Smith. That's exactly the point.

If you look at the empirical data — and various newspapers have done an analysis of this — the average member of Parliament votes with their party 100 per cent of the time. It is astounding. No other elected chamber in the Occident has that kind of voting compliance.

If you look at the empirical data for parliaments like the Palace of Westminster, the numbers are very different. There is a website called [publicwhip.org.uk](http://publicwhip.org.uk) where members of the British House of Commons are ranked in terms of the number of times they break rank with their party. Many members break rank with their party 15, 20 or 25 per cent of the time. In fact, a full quarter of the British House of Commons breaks rank with their party more often than any member of the Canadian House of Commons. About 150 MPs break rank with their party more often than any member of the Canadian House of Commons.

I don't think that's because the candidates they elect to the Commons across the Atlantic are any more capable than Canadian parliamentarians. I don't think it is because they're any more independently minded. I think it's simply because of the rules.

The rules here are very different. Here the leader has the unilateral power to veto or approve a party candidate. Very rarely do they face leader reviews, and they're certainly not elected by caucus as they are in the U.K. to a much greater degree. Finally, they have the unilateral power to remove a member from caucus.

It was astounding for me to learn that the Clerk and the Sergeant-at-Arms of the House of Commons are essentially appointments of the Prime Minister. In the United Kingdom, they're appointments by the house and the Speaker.

Vous pourriez peut-être me faire un commentaire sur ce point. Je pense que la véritable raison d'être de ce projet de loi est de valoriser le rôle des députés en leur donnant la possibilité de faire connaître leur point de vue et d'adopter des positions qui reflètent leur point de vue et non pas d'agir comme un robot tous les jours. Je crois que l'exemple que vous avez donné, et je vous demande si c'est bien l'essentiel, est l'exemple du Royaume-Uni. où on impose une discipline à trois degrés pour les votes. Il y a le premier degré, le deuxième et le troisième, et il y a un point auquel vous franchissez la ligne. Mais la plupart du temps, le député peut adopter une position différente de celle de son parti sur une question qui n'est pas fondamentale et qui n'a pas de conséquences graves.

Ai-je bien interprété votre intention, à savoir que vous voulez donner aux députés la possibilité de faire connaître plus facilement leurs opinions, de prendre des positions qui reflètent ces opinions et ne pas toujours agir comme de simples robots?

**M. Chong :** Merci, sénateur Smith. C'est exactement cela.

Si vous prenez les données empiriques — et divers journaux ont présenté une analyse de ce phénomène —, le député moyen vote toujours conformément aux souhaits de son parti. C'est renversant. Il n'existe en Occident aucune autre Chambre élue qui obtient ce genre de respect de la volonté du parti lorsqu'il s'agit de voter.

Si vous regardez les données empiriques concernant des parlements comme le palais de Westminster, les chiffres sont très différents. Il existe un site web appelé [publicwhip.org.uk](http://publicwhip.org.uk) où les députés de la Chambre des communes britannique sont classés en fonction du nombre de fois qu'ils ont voté contre les souhaits de leur parti. Il y a de nombreux députés qui ne suivent pas leur parti 15, 20 ou 25 p. 100 du temps. Il y a en fait un bon quart des membres de la Chambre des communes britannique qui ne suivent pas leur parti bien plus fréquemment que n'importe quel député de la Chambre des communes du Canada. Il y a environ 150 députés qui ne suivent pas leur parti bien plus souvent que n'importe quel député de la Chambre des communes du Canada.

Je ne pense pas que ce soit parce que les candidats qui sont élus à la Chambre des communes de l'autre côté de l'Atlantique sont plus capables que les parlementaires canadiens. Je ne pense pas que ce soit parce qu'ils sont de nature plus indépendante. Je pense que c'est simplement à cause de ces règles.

Les règles ici sont très différentes. Ici, le chef peut décider unilatéralement de bloquer ou d'approuver un candidat de son parti. Il fait très rarement face à un examen et il n'est bien sûr pas élu par son caucus comme c'est le cas aux États-Unis dans une plus grande mesure. Enfin, le chef a le pouvoir de décider unilatéralement d'expulser un député du caucus.

J'ai été renversé d'apprendre que le greffier et le sergent d'armes de la Chambre des communes étaient en fait nommés par le premier ministre. Au Royaume-Uni, ils sont nommés par la Chambre et par le Président.

There is a series of changes and differences here that give leaders immense powers and the reason for which the whip here is incredibly heavy and why there is very little dissent to any piece of legislation in front of the house.

**Senator D. Smith:** Do you find it ironic that the British Parliament, which is the mother of parliaments, has adapted these changes to make the role of MPs there, in their individual capacity, much more meaningful than Canada?

**Mr. Chong:** I find it a source of optimism and hope that we can change our system here.

The British Parliament is a lot more modern and flexible in its rules than is the Canadian Parliament. In fact, in the last decade, the British Parliament has substantially reformed itself in respect of its parliamentary committees.

The standing committees of their House of Commons, what they call their select committees — they have other types of committees as well — are elected by members of Parliament. Their chairs, in turn, are elected by members of those committees. Their legislative committees are truly independent of party-leader power. Here committee members sit at the pleasure of the party leader.

Now, that wasn't always the case at Westminster. Those rules have changed in the last 10 years, because the British Parliament and elected members of Parliament over there have realized that they need to respond to the public's desire for reform.

I think we can work in the same spirit here and pass this reform act, which will move us in the right direction. I think that the rules in the bill are in place in other jurisdictions, and we have ample evidence as to how they operate.

**Senator D. Smith:** I might say in closing that I've spent quite a bit of time at Westminster, and I really think they are a role model for us.

**Senator Martin:** First of all, thank you to Michael Chong for being here. I agree that we can recognize the work and the passion with which you've worked on this bill and on other matters.

I have a couple of questions. First, regarding the definition of "caucus," you talk about how this bill deals solely with the governance of the House of Commons and, therefore, you're asking us to "rubber stamp" this bill. But we are members of the national caucus, and in the *Glossary of Parliamentary Procedure*, "caucus" is defined as "A group composed of all Members" of the House of Commons "and Senators of a given party."

Il y a toute une série de différences et de changements ici qui donnent aux chefs de parti des pouvoirs immenses et qui explique pourquoi le whip est au Canada incroyablement strict et pourquoi il y a si peu de dissidence sur les projets de loi présentés à la Chambre.

**Le sénateur D. Smith :** Pensez-vous qu'il soit paradoxal que le Parlement britannique, qui est la mère de tous les parlements, ait adopté ces changements pour valoriser davantage le rôle de leurs députés, dans leur capacité individuelle, contrairement au Canada?

**M. Chong :** Je crois que c'est une raison pour être optimiste et espérer que nous réussirons à changer notre système.

Le Parlement britannique est beaucoup plus moderne et plus souple dans ses règles que ne l'est le Parlement canadien. En fait, au cours des 10 dernières années, le Parlement britannique s'est profondément réformé pour ce qui est de ses comités parlementaires.

Les comités permanents de leur Chambre des communes, ce qu'ils appellent des *select committees* — ils ont également d'autres types de comités —, sont élus par les députés. Leurs présidents sont à leur tour élus par les membres de ces comités. Les comités législatifs sont vraiment indépendants du chef du parti. Au Canada, les membres du comité siègent selon le bon plaisir du chef de parti.

Eh bien, cela n'a pas toujours été le cas à Westminster. Ces règles ont changé au cours des 10 dernières années, parce que le Parlement britannique et les députés du Parlement ont compris qu'ils devaient répondre au désir de la population de réformer cette institution.

Je crois que nous pouvons travailler dans le même esprit ici et adopter cette loi instituant des réformes, qui nous orientera dans la bonne direction. Je pense que les règles qui figurent dans le projet de loi sont déjà en vigueur dans d'autres pays, et nous avons de nombreux éléments qui nous montrent comment elles fonctionnent.

**Le sénateur D. Smith :** Je dirais pour terminer que j'ai passé pas mal de temps à Westminster et je pense que nous devrions vraiment en faire notre modèle.

**La sénatrice Martin :** Tout d'abord, je remercie Michael Chong d'être venu. Je conviens que nous pouvons le féliciter pour le travail qu'il a effectué et la passion qu'il a manifestée pour la préparation de ce projet de loi et dans d'autres domaines.

J'aimerais poser quelques questions. Premièrement, pour ce qui est de la définition de « groupe parlementaire » (caucus), vous parlez comme si ce projet de loi traitait uniquement de la gouvernance de la Chambre des communes et vous nous demandez ainsi d'approuver sans le regarder ce projet de loi. Mais nous sommes membres du caucus national et selon le *Vocabulaire de procédure parlementaire*, « caucus, groupe parlementaire » est défini comme étant « le groupe composé de tous les députés » de la Chambre des communes « et sénateurs d'un même parti ».

I agree that we have independent houses and rules that govern those houses, and in the case of leadership review, what happens to a leader as a member of the national caucus. With the potential passage of this bill, how do you see the role of senators when we would be directly impacted by that decision?

I understand the independence of houses, but certain decisions affect us both. We are a bicameral system. We complement; we work concurrently. It's not completely separate. I will acknowledge the independence, but I'm trying to find how it will affect me as a senator, as a member of a caucus, and how you see us in this overall equation.

**Mr. Chong:** Thank you for the question. It's an important question that many senators have asked me privately over the last number of weeks.

National caucus, as we call it, would continue, and senators would continue to sit in national caucus. But I think it's important to note one fine point, which is that national caucus has no standing in law or in the Constitution.

What happens every Wednesday morning in the Conservative caucus and, more recently, in the Liberal caucus is more properly termed a joint meeting of the House of Commons Conservative caucus and the Senate Conservative caucus. We jointly meet, but under law we are two separate entities. The Constitution and Parliament of Canada Act are clear. The independence of the two chambers is innate and clear.

That's why, for example, Part II of the Parliament of Canada Act talks about Senate caucuses for all the parties, and the *Rules of the Senate* talk about Senate caucuses and how those Senate caucuses are to be recognized. Part III of the Parliament of Canada Act and the *Standing Orders of the House of Commons* talk about House of Commons caucuses and how they are to be established and recognized. The rules are very different.

The reform act does not create a new entity called the "House of Commons caucus." That currently exists in law.

For example, a Senate caucus is comprised of five members or more of the Senate who self-identify as such and who are affiliated with a registered political party. That's very different than the House of Commons.

In the House of Commons, the rules for the establishment of a House of Commons caucus is any group of 12 members of Parliament or more who self-identify, *point final*. There does not need to be a corresponding registered political party outside of Parliament in order for that recognized party in the house to be established. There are very different sets of rules in current law and convention that are established.

J'admets que nos Chambres sont indépendantes, tout comme le sont les règles qui régissent ces Chambres. Mais dans le cas d'un examen de la direction, qu'est-ce qui arrive à un chef qui est membre du caucus national? Au cas où ce projet de loi serait adopté, quel serait d'après vous le rôle des sénateurs lorsque nous serons directement touchés par cette décision?

Je comprends le principe de l'indépendance des Chambres, mais certaines décisions les touchent toutes les deux. Nous avons un système bicaméral. Nous nous complétons; nous travaillons de concert. Nous ne sommes pas complètement séparés. Je reconnais cette indépendance des Chambres, mais j'essaie de comprendre comment cela va me toucher comme sénatrice, comme membre d'un caucus, et où vous nous voyez dans cette grande équation.

**M. Chong :** Merci d'avoir posé cette question. C'est une question importante que de nombreux sénateurs m'ont posée en privé ces dernières semaines.

Le caucus national, comme nous l'appelons, va continuer à exister et les sénateurs vont continuer à siéger à ce caucus national. Mais, il me paraît important de signaler un élément éclairant, c'est que le caucus national n'a aucune existence en droit et n'est pas reconnu par la Constitution.

Ce qui se produit tous les mercredis matins au caucus conservateur et, plus récemment, au caucus libéral, devrait plutôt s'appeler une séance conjointe du caucus conservateur de la Chambre des communes et du caucus conservateur du Sénat. Nous nous réunissons, mais selon la loi, nous sommes deux entités distinctes. La Constitution et la Loi sur le Parlement du Canada sont très claires. L'indépendance des deux Chambres fait partie de leur nature inhérente et elle est très claire.

C'est pourquoi, par exemple, la partie II de la Loi sur le Parlement du Canada parle des caucus du Sénat pour tous les partis et que le *Règlement du Sénat* parle des caucus du Sénat et de la façon dont ces caucus du Sénat sont reconnus. La partie III de la Loi sur le Parlement du Canada et le *Règlement de la Chambre des communes* parlent des caucus de la Chambre des communes et de la façon dont ils sont établis et reconnus. Les règles sont fort différentes.

La loi instituant des réformes ne crée pas une nouvelle entité qui s'appellerait le « caucus de la Chambre des communes ». Ce caucus existe déjà en droit.

Par exemple, un caucus du Sénat est composé d'au moins cinq membres du Sénat qui s'identifient comme tels et qui sont affiliés à un parti politique enregistré. Cette règle est très différente de celle qu'applique la Chambre des communes.

À la Chambre des communes, pour constituer un caucus de la Chambre des communes, le règlement énonce qu'il suffit de former un groupe d'au moins 12 députés qui s'identifient en cette qualité, et c'est tout. Il n'est pas nécessaire qu'il existe à l'extérieur du Parlement un parti politique enregistré pour que ce caucus soit reconnu par la Chambre. Il existe deux séries de règles très différentes selon le droit actuel et les conventions établies.

With respect to the joint meeting that takes place every Wednesday morning, or what we colloquially call the national caucus, that would continue as before. It's just that if the four rules concerning party leader review and removal, expulsion and admission of caucus members, review and election of caucus chair and the election of an interim leader, if any of those four rules is enacted unmodified, then those votes would be open only to members of the House of Commons caucus and not senators.

Frankly, in practice that largely happens today. We'll often hear in national caucus members cry out when there is the occasional hand vote, "Members of Parliament only. No senators." We, in effect, do that on many votes today when it comes to various issues.

**Senator Martin:** I see that as different, as being what happens to the leader of a party, which as members of the national caucus — I understand what is codified in law and what is by convention or tradition, but as it's defined now, it does include senators. Well, there is no definition of "caucus" that would exclude senators, but in the reform act — although I know you're saying it's governing the House of Commons, it seems more exclusive and less parliamentary and going against the parliamentary traditions than not. That's just my interpretation.

**Mr. Chong:** Sure.

**Senator Martin:** The other thing I wanted to ask you about is you mentioned the other parliaments in Australia, New Zealand and the U.K., but none of those countries actually have legislation governing what the political parties do with their respective political systems in regard to leadership review. I'm wondering why you didn't take your ideas to the convention floor and have the membership look at it and make the those changes that would affect what happens with the leadership review rather than enshrine it in law.

**Mr. Chong:** I think that party caucuses are the responsibility of parliamentarians. The way caucuses are governed and whether the chair should be elected or members should be expelled by the party leader or by secret ballot vote of caucus is not the decision of a semi-private organization called the registered political party. Those are decisions of members of Parliament. We self-assemble here on Parliament Hill and we self-organize. We should not be handing off the rules concerning a very public institution called the Parliament of Canada, and more particularly, the elected House of Commons, to a semi-private organization called the registered political party. How caucuses are structured and governed here on Parliament Hill is the responsibility of elected members of Parliament.

When it comes to the decision of party candidates, the bill does give party members the decision as to how party members are to be selected. The bill says that it's up to each registered political

Pour ce qui est de la séance conjointe qui a lieu tous les mercredis matin, ou que nous appelons familièrement le caucus national, cela ne changerait pas. Ce n'est que, si les quatre règles concernant l'examen et la destitution du chef de parti, l'expulsion et l'admission des membres du caucus, l'examen et l'élection du président du caucus et l'élection d'un chef intérimaire, si aucune de ces quatre règles était adoptée sans modification, alors ces votes seraient réservés aux membres du caucus de la Chambre des communes et non pas aux sénateurs.

Franchement, c'est tout à fait ce qui se passe en pratique de nos jours. Nous entendons souvent les membres du caucus national dire à voix haute lorsqu'on procède à l'occasion à un vote à main levée « Députés seulement. Pas de sénateurs. » En réalité, nous le faisons pour beaucoup de votes touchant diverses questions.

**La sénatrice Martin :** Cela me paraît différent, pour ce qui arrive au chef d'un parti, qui comme membre du caucus national — je comprends que cela est codifié et régi par des conventions ou des traditions, mais tel qu'il est défini à l'heure actuelle, il comprend les sénateurs. Eh bien, il n'y a aucune définition de « caucus ou groupe parlementaire » qui exclurait les sénateurs, mais dans la loi instituant des réformes — je sais que vous dites qu'elle régira uniquement la Chambre des communes, les règles semblent être davantage exclusives et moins parlementaires et elles vont plutôt à l'encontre des traditions parlementaires. C'est simplement mon interprétation.

**M. Chong :** Très bien.

**La sénatrice Martin :** L'autre aspect dont je voulais vous parler est que vous avez mentionné d'autres parlements en Australie, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni; aucun de ces pays n'a toutefois adopté de loi régissant ce que font les partis politiques avec leurs systèmes politiques respectifs pour ce qui est des examens de la direction des partis. Je me demande pourquoi vous n'avez pas présenté vos idées au congrès de votre parti et demandé aux membres de votre parti de les examiner et pour ensuite introduire des changements qui modifieraient le mécanisme des examens de la direction plutôt que d'en faire une loi.

**M. Chong :** Je pense que les caucus de parti relèvent des parlementaires. La façon dont les caucus sont régis et la question de savoir si le président doit être élu ou si des membres devraient être expulsés par le chef de parti ou par un scrutin secret des membres du caucus ne devrait pas relever d'une organisation semi-privée que l'on appelle un parti politique enregistré. Ce sont là des décisions que prennent les députés. Nous nous réunissons ensemble ici sur la Colline du Parlement et nous nous organisons. Nous ne devrions pas confier les règles concernant une institution très publique que l'on appelle le Parlement du Canada et en particulier, la Chambre des communes, une assemblée élue, à une organisation semi-privée qu'on appelle un parti politique enregistré. Comment les caucus sont structurés et régis ici sur la Colline du Parlement est une responsabilité qui incombe aux députés élus.

Pour ce qui est du choix des candidats des partis, le projet de loi confie aux membres du parti le soin de décider comment les membres du parti seront choisis. Le projet de loi prévoit que c'est

party to decide how their party candidates are approved. The bill also leaves it to each registered political party to review the leader in the way in which they currently do. It also leaves it to the registered political party and its members to elect the permanent leader in the way in which they currently do. It doesn't affect those grassroots rights. It simply says that there is a parliamentary party — that's clear.

That's why we have a wall between the registered political party and the parliamentary party. That's why you and I cannot hold a meeting of the Conservative Party of Canada, the registered political party, here in this room. We can have a meeting of the Conservative caucus party here in this room, but we cannot have a meeting of the registered political party or its electoral district associations because that party does not exist here on Parliament Hill. We can use the resources we have for the party caucus and for the parliamentary party, but we cannot use Board of Internal Economy resources and Senate Internal Economy resources for the purposes of a registered political party. That's clear because that registered political party does not exist here on Parliament Hill.

**The Chair:** If I may, I have eight more questions and we have about eight more minutes, so we're going to have to push this a bit. I would ask that the questions be succinct and the responses as well.

**Senator McIntyre:** Thank you, Mr. Chong for your presentation.

In reviewing the bill, I note that it remains silent on or does not address whether a party chooses its leader by another means, such as acclamation. It would appear to limit the ability of a political party to amend its constitution and bylaws where it wishes to dispense with an election process, for example. I would like your thoughts on this.

**Mr. Chong:** My bill does not impinge in any way, shape or form the rights of the extra-parliamentary party, the registered political party, to decide how the leader is reviewed or to decide how the leader is elected. It simply says that we have parliamentary parties recognized under the Parliament of Canada Act that need to have further definition as to how they operate and are governed. Currently, parties on Parliament Hill — recognized parties in the House of Commons and recognized parties in the Senate — don't have a clear set of rules as to how they operate. They operate under very ad hoc and arbitrary measures. The bill simply is attempting to put more order and rule of law into the operation of these parliamentary parties.

**Senator Frum:** First of all, Michael, you know how much tremendous respect I have for you, so if I do not vote for your bill, I hope you'll see that as me exercising and enjoying my right to

à chacun des partis politiques enregistrés de décider comment ils vont approuver leurs candidats. Le projet de loi confie également à chacun des partis politiques enregistrés le soin d'examiner la direction du parti en utilisant le mécanisme actuel. Il confie également aux partis politiques enregistrés et à leurs membres le soin d'élire leur chef permanent comme ils le font actuellement. Cela ne touche pas les droits des simples membres des partis. Il dit simplement qu'il y a un parti parlementaire — cela est clair.

C'est pourquoi il y a ce mur qui sépare le parti politique enregistré et le parti parlementaire. C'est pourquoi vous et moi ne pouvons tenir une réunion du Parti conservateur du Canada, un parti politique enregistré, ici dans cette salle. Nous pouvons avoir une réunion du caucus du Parti conservateur ici dans cette salle, mais nous ne pouvons pas tenir une réunion d'un parti politique enregistré ni des associations de circonscription parce que ce parti n'existe pas sur la Colline du Parlement. Nous pouvons utiliser nos ressources pour les caucus du parti et pour le parti parlementaire, mais nous ne pouvons pas utiliser les ressources du Bureau de régie interne et celles du Bureau de régie interne du Sénat pour un parti politique enregistré. Cela est clair parce que ce parti politique enregistré n'existe pas ici sur la Colline du Parlement.

**Le président :** Si vous le permettez, il y a encore huit autres questions et il nous reste environ huit minutes, nous allons donc devoir accélérer un peu. Je vous invite donc à poser des questions concises et à fournir des réponses tout aussi concises.

**Le sénateur McIntyre :** Merci, monsieur Chong, pour votre exposé.

J'ai examiné le projet de loi et j'ai constaté qu'il ne traite pas de la question d'un parti qui choisirait son chef selon un autre moyen, comme par acclamation. Il ne porte pas sur cet aspect. Il semble limiter la capacité d'un parti politique de modifier sa constitution et ses statuts lorsqu'il souhaite se dispenser de tenir une élection, par exemple. J'aimerais avoir vos commentaires à ce sujet.

**M. Chong :** Mon projet de loi ne touche d'aucune façon et d'aucune manière les droits d'un parti extraparlémentaire, un parti politique enregistré, et il ne concerne pas la façon dont le chef est examiné ou comment il est élu. Il dit simplement qu'il y a des partis parlementaires reconnus selon la Loi sur le Parlement du Canada dont il faut préciser le fonctionnement et la gouvernance. À l'heure actuelle, les partis de la Colline du Parlement — les partis reconnus de la Chambre des communes et les partis reconnus du Sénat — ne disposent pas d'un ensemble clair de règles sur leur façon de fonctionner. Ils fonctionnent selon des règles tout à fait arbitraires et ad hoc. Le projet de loi tente tout simplement d'apporter de l'ordre et de renforcer le principe de la suprématie de la loi dans le fonctionnement de ces partis parlementaires.

**La sénatrice Frum :** Premièrement, Michael, vous savez que j'ai énormément de respect pour vous, de sorte que si je ne vote pas en faveur de votre projet de loi, j'espère que vous verrez là de ma part



vote against my party and my colleague on a private member's bill. It is in no way a reflection of my enormous esteem for you, the hard work you put into this and your very good intentions.

I do want to challenge you on the idea that a leader currently has no accountability to caucus. The example of Premier Dunderdale came up, and I would cite the example of Premier Redford as the most recent example. When a leader loses the confidence of her caucus, she is a dead woman walking. We have seen that. It's true of the leaders of all caucuses at the federal level as well. The votes are not the only reflection of the support that a leader has.

You say that you want the leader's power to be constantly checked, virtually on a weekly or monthly basis. I know you can understand the dangers — you as somebody who has often put his neck out on a very principled position and who doesn't always have everyone following you. You understand that leadership should not be measured on such a regular basis, but you have to bring your caucus along with you, or they'll kill you. You need your caucus with you, and Premier Redford would agree with that, I am sure.

**Mr. Chong:** Senator Frum, I agree with you on both points. I agree that leaders currently need to be accountable to their party caucuses, and that's currently the case. I hope I didn't give anyone here the mistaken impression that there is currently no accountability between party leaders and their respective caucuses. I believe that exists today. I just believe, however, that it needs to be codified so that the rules are clear.

I also agree with your point that while leaders are on a daily and constant basis accountable on Parliament Hill, it doesn't mean that there should be constant leader reviews. We don't want a Parliament where every week or every month or two or three times a year we have leader reviews for the four-year life of a Parliament. I envisage a Parliament more like that of the United Kingdom, Australia and New Zealand, where leader reviews may happen once every year or year and a half or so, or in the case of a crisis, where the issue is dealt with swiftly.

I think back to the Canadian Alliance days when that crisis unfolded over the course of many months, and it destroyed the party. The party went from about 20-plus percentage points in Ontario in the November 2000 election down to single digits in mere months. Why? Because the caucus had no clear rules on how to review then leader Stockwell Day. It descended into weeks and months of infighting. Instead of focusing on the issues that Canadians cared about, they focused on their own internal

l'exercice de mon droit de voter contre mon parti et contre mon collègue sur un projet de loi d'initiative parlementaire. Cela ne reflète aucunement l'estime considérable que j'ai pour vous, et je reconnais tout le travail que vous avez mis dans ce projet ainsi que vos excellentes intentions.

Je veux contester l'idée qu'à l'heure actuelle, un chef de parti n'est pas obligé de rendre des comptes à son caucus. L'exemple de la première ministre Dunderdale a été cité et je donnerais également l'exemple de la première ministre Redford, comme étant l'exemple le plus récent. Lorsqu'un chef n'a plus la confiance de son caucus, ce n'est plus qu'un mort ambulante. Nous avons vu ce genre de chose. Cela vaut également pour les chefs de tous les caucuses au palier fédéral. Il n'y a pas que les votes qui reflètent l'appui dont bénéficie un chef.

Vous dites que vous souhaitez que le pouvoir du chef soit constamment vérifié, pratiquement toutes les semaines ou tous les mois. Je sais que vous connaissez les dangers — vous êtes en effet quelqu'un qui a souvent pris position en fonction de principes et vous n'avez pas toujours été appuyé par tous les autres. Vous savez qu'il ne faudrait pas mesurer la popularité du chef de façon aussi régulière, mais il faut obtenir l'appui de son caucus ou alors vous êtes mort. Vous avez besoin de l'appui de votre caucus et la première ministre Redford serait certainement d'accord avec cette affirmation.

**M. Chong :** Sénatrice Frum, je suis d'accord avec vous sur ces deux points. Je reconnais qu'aujourd'hui les chefs de parti doivent rendre des comptes à leurs caucuses et c'est ce qui se passe à l'heure actuelle. J'espère que je n'ai pas donné à qui que ce soit l'impression erronée qu'il n'y a actuellement aucune reddition de comptes entre les chefs de parti et leurs caucuses respectifs. Je pense que c'est ce qui se passe aujourd'hui. Je pense tout simplement que ce mécanisme doit être codifié pour que les règles soient claires.

Je suis également d'accord avec vous lorsque vous dites que, si les chefs de parti sont obligés tous les jours et régulièrement de rendre des comptes sur la Colline du Parlement, cela ne veut pas dire qu'il devrait y avoir constamment des examens du chef. Nous ne voulons pas un Parlement où toutes les semaines ou tous les mois ou deux ou trois fois par année, il y a des examens des chefs pendant les quatre années que dure une législature. J'envisage un Parlement qui ressemblerait davantage à celui du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, où les examens de la direction d'un parti ont lieu une fois par an ou une fois par an et demi ou en cas de crise, auquel cas la question est réglée rapidement.

Je pense à l'époque où l'Alliance canadienne a connu une crise qui a duré plusieurs mois et qui a détruit le parti. Le parti est passé d'environ une vingtaine de points de pourcentage en Ontario à l'élection de novembre 2000 à un nombre à un chiffre en quelques mois. Pourquoi? Parce que le caucus n'avait pas accès à des règles claires précisant comment vérifier la popularité du chef Stockwell Day. Il y a eu des luttes intestines pendant des semaines et des mois. Au lieu de s'occuper des questions qui

battles. By the end of it all, the leader was removed from caucus because, as you point out, they are accountable to caucus, but it was a tattered party. Eventually, they elected Stephen Harper as leader, who then very smartly and tactically merged with the Progressive Conservatives.

I ask many of my Conservative colleagues: Who are we merging with next time? Because there will be no other party to merge with if we ever go through a 2001-period where the leader is in crisis and caucus doesn't have clear rules.

**Senator Fraser:** In response to a couple of the statements you made, Mr. Chong, the Senate, in fact, does have the power to amend and defeat the bills to which you referred, but we don't do so very often. The only power we don't have is to originate money bills, but we can defeat or amend anything that the House of Commons sends to us.

Secondly, the rules to which you refer in Westminster, Australia and so on are set by the parties themselves. They are not one-size-fits-all laws applicable to each party. I think that's important.

Could you please tell me why you think that for us to amend this bill, which has been here for only three months and was in the house for nearly a year, would be to kill it? If we amend this bill and send it back to the House of Commons, I understand it goes to the bottom of the private member's list, but you can trade it up. You have made a convincing case that you have great support for the bill in the house, so why wouldn't you be able to do that?

**Mr. Chong:** First, I don't believe the Senate has any right to defeat bills of supply or bills of ways and means. I can assure the senator that I believe strongly that the unwritten convention has been established for decades in this country where the Senate does pass bills of supply and bills of ways and means unamended. I would put to honourable senators here that if the Senate were ever to defeat a bill of supply or a bill of ways and means, it would be create a constitutional crisis.

Second, I don't believe that this bill is one-size-fits-all. Caucuses have the right under the bill to modify the rules and to change them as they see fit, whether it's increasing the vote triggers for threshold from 15 per cent to 20 per cent or doing other things.

Finally, with respect to amending the bill, there is simply not enough time to amend the bill and pass it in the next four weeks. Amending the bill is a back door way to kill the bill. More importantly, the house has overwhelmingly pronounced on Part III of the Parliament of Canada Act and on the Canada

intéressaient les Canadiens, ils se sont intéressés à leurs propres luttes internes. En fin de compte, le chef a été expulsé du caucus parce que, comme vous l'avez fait remarquer, il doit rendre des comptes au caucus, mais c'était un parti désagrégé. Par la suite, ils ont élu Stephen Harper comme chef, qui de façon très adroite et tactique a fusionné avec les progressistes-conservateurs.

J'ai demandé à beaucoup de mes collègues conservateurs : avec qui allons-nous fusionner la prochaine fois? Parce qu'il n'y aura pas d'autre parti avec qui fusionner, si nous passons encore une fois par une période comme en 2001 où il y a une situation de crise pour le chef et où le caucus ne dispose pas de règles claires.

**La sénatrice Fraser :** Je vais répondre à certaines affirmations que vous avez faites, monsieur Chong, et vous dire que le Sénat, en fait, a le pouvoir de modifier et de rejeter les projets de loi auxquels vous avez fait référence, mais que nous ne le faisons pas très souvent. Le seul pouvoir que nous n'avons pas est celui de présenter des projets de loi de finance, mais nous pouvons rejeter ou modifier tout ce que la Chambre des communes nous envoie.

Deuxièmement, les règles auxquelles vous faites référence, celles de Westminster, d'Australie et les autres, sont fixées par les partis eux-mêmes. Ce ne sont pas des lois générales qui s'appliquent à tous les partis. Je crois qu'il est important de le savoir.

J'aimerais que vous me disiez pourquoi vous pensez que, si nous amendions ce projet de loi, qui n'a été présenté ici qu'il y a trois mois alors qu'il est resté à la Chambre pendant presque un an, cela reviendrait à le supprimer? Si nous amendions ce projet de loi et le renvoyions à la Chambre des communes, je sais qu'il irait à la fin de la liste des projets de loi d'initiative parlementaire, mais vous pouvez le faire avancer plus rapidement. Vous avez affirmé de façon très convaincante que vous avez obtenu un large appui pour le projet de loi à la Chambre alors pourquoi ne pourriez-vous pas faire ce dont je viens de parler?

**M. Chong :** Premièrement, je ne pense pas que le Sénat ait le droit de rejeter les projets de loi de crédits ou les projets de loi fiscale. Je puis vous assurer, sénatrice, que je suis tout à fait convaincu qu'il existe depuis des dizaines d'années au Canada une convention non écrite qui veut que le Sénat ne puisse adopter que les projets de loi des finances ou les projets de loi fiscale sans les amender. Je dois dire aux sénateurs qui sont ici que, si le Sénat devait rejeter un projet de loi fiscal ou un projet de loi de crédits, nous connaîtrions une crise constitutionnelle.

Deuxièmement, je ne pense pas que le projet de loi impose des règles générales. Les caucus ont le droit, selon ce projet de loi, de modifier les règles et de les changer comme ils l'entendent, que ce soit de faire passer de 15 à 20 p. 100 le pourcentage du vote à obtenir pour prendre une décision.

Enfin, pour ce qui est d'amender le projet de loi, il n'y a tout simplement pas suffisamment de temps pour modifier le projet de loi et l'adopter dans les quatre semaines qui viennent. Amender le projet de loi est une façon indirecte de le tuer. Il y a surtout le fait que la Chambre s'est prononcée massivement sur la partie III sur

Elections Act. The Canada Elections Act concerns elections and has nothing to do with the Senate. Part III of the Parliament of Canada Act has to do with the House of Commons, not the Senate.

If the Senate wishes to amend its own governance, as some members here have suggested, they're free to do so. They can introduce a Senate bill which amends Part II of the Parliament of Canada Act. For that second and more important reason, I don't believe the Senate should amend the bill.

**Senator Batters:** As we've been talking about, House of Commons caucus members are the only ones included in the definition of "caucus." I previously heard you say that that's because senators are appointed by the leader. But, in fact, because of the length of some of the terms on the Senate side, the reality is that any given Senate caucus has members appointed by numerous leaders. In our Conservative caucus we have senators appointed by Prime Ministers Mulroney, Harper and even Liberal Prime Minister Paul Martin. The Liberal Senate caucus contains, among others, members appointed by Prime Minister Jean Chrétien and Paul Martin, both of whom were known to be rivals as leaders.

As things stand now, nomination papers for candidates in the House of Commons are directly signed by the current party leader. Plus, though Canadians formally, indirectly, elect their Prime Minister, I'm sure you would agree that leadership is a bigger factor in a voter's choice very often than an individual candidate is.

I'm wondering who is actually more beholden to the will of a leader.

**Mr. Chong:** First off, I disagree with the premise of your question. The bill does not create a House of Commons caucus. In fact, I can quote to you what Part III of the Parliament of Canada Act says.

**Senator Batters:** I didn't say "create"; I said it includes.

**Mr. Chong:** The bill simply, for the purposes of clarification, says that when we're referring to "caucus" in the amendments to Part III of the Parliament of Canada Act, it's referring to the House of Commons caucus. It's not actually excluding or including anyone. Part III of the Parliament of Canada Act currently refers to each "party that has a recognized membership of twelve or more persons in the House of Commons." A "recognized party" or "party caucus" in the House of Commons is referred to numerous times in Part III of the Parliament of Canada Act, as are Senate caucuses in Part II and in the *Rules of the Senate*.

la Loi du Parlement du Canada et sur la Loi électorale du Canada. La Loi électorale du Canada traite des élections et n'a rien à voir avec le Sénat. La partie III de la Loi sur le Parlement du Canada concerne la Chambre des communes et non pas le Sénat.

Si le Sénat souhaite modifier ses propres règles de gouvernance, comme certains sénateurs ici l'ont suggéré, il est libre de le faire. Il est possible de présenter un projet de loi sénatorial qui modifie la partie II de la Loi sur le Parlement du Canada. C'est pour cette deuxième raison, la plus importante, que je ne pense pas que le Sénat devrait amender le projet de loi.

**La sénatrice Batters :** Nous en avons déjà parlé, et les membres des caucus de la Chambre des communes sont les seuls qui sont visés par la définition de « groupe parlementaire ». Je vous ai entendu dire il y a un instant que c'est parce que les sénateurs sont nommés par le chef. Mais en réalité, étant donné la durée des mandats du côté du Sénat, la réalité est que les membres d'un caucus du Sénat ont été nommés par différents chefs. Dans notre caucus conservateur, nous avons des sénateurs qui ont été nommés par les premiers ministres Mulroney, Harper et même par le premier ministre fédéral Paul Martin. Le caucus du Sénat libéral comprend, notamment, des membres qui ont été nommés par les premiers ministres Jean Chrétien et Paul Martin, qui étaient tous les deux, cela était connu, des chefs rivaux.

À l'heure actuelle, la nomination des candidats à la Chambre des communes est directement signée par le chef de parti actuel. Et en plus, même si formellement les Canadiens élisent indirectement leur premier ministre, je suis sûre que vous admettez que la figure de chef joue un rôle beaucoup plus grand pour le choix des électeurs que le candidat de la circonscription.

Je me demande qui est vraiment le plus soumis à la volonté d'un chef.

**M. Chong :** Tout d'abord, je ne suis pas d'accord avec la prémisse de base de votre question. Le projet de loi n'a pas pour effet de créer un caucus de la Chambre des communes. En fait, je peux vous citer ce que dit la partie III de la Loi sur le Parlement du Canada.

**La sénatrice Batters :** Je n'ai pas dit « créer », j'ai dit comprendre.

**M. Chong :** Le projet de loi dit simplement, à des fins de précision, que, lorsqu'il parle de « groupe parlementaire » dans les modifications à la partie III de la Loi sur le Parlement du Canada, il vise uniquement le groupe parlementaire de la Chambre des communes. Il ne s'agit pas d'exclure ou d'inclure qui que ce soit. La partie III de la Loi sur le Parlement du Canada fait référence à l'heure actuelle à chaque « parti comptant officiellement au moins 12 députés ». Un « parti reconnu » ou « un groupe parlementaire d'un parti » à la Chambre des communes est mentionné à plusieurs reprises dans la partie III de la Loi sur le Parlement du Canada, comme le sont les groupes parlementaires du Sénat dans la partie II et dans le *Règlement du Sénat*.

The bill simply conforms to existing constitutional and statutory principles about the separation of the two houses and simply adds further definition to House of Commons caucuses.

**The Chair:** The clerk passed on to me that on at least one occasion, June 10, 1993, the Senate did defeat a budget implementation bill, so you know.

I'll let you respond at the end, Mr. Chong.

**Senator Wells:** Mr. Chong, I wanted to go to the question of this being — I know you used the word “optional” — an optional bill. How does the Senate of Canada begin even to consider something that you would like to see law and that people can decide that they wish to follow or not? Here's a law that's optional and further, as I've read through the bill, has no non-compliance penalty.

**Mr. Chong:** I think that members of Parliament will be asked to vote four times if the bill becomes law after the next general election. Those votes will be recorded votes. So members will be held accountable to various constituencies: first, and most importantly, to the constituents in their electoral districts; second, to party members in their electoral district; and third, to their fellow caucus mates. I think those recorded votes are a way to ensure that MPs exercise their judgment accordingly and are held accountable for the decisions they take.

**Senator Wells:** Again, this would be an optional law with no non-compliance penalty?

**Mr. Chong:** That's correct. That provides for the flexibility.

On the one hand, people have criticized the bill for being too prescriptive. That's precisely why we put in place these votes. These rules will not be imposed on party caucuses. Party caucuses in the house will decide whether or not to adopt or reject them. If they reject them, they can revert to the unwritten status quo or, alternatively, they can adopt a modified, written version of the rule.

**The Chair:** We have one more question.

**Senator Cools:** I want to thank Michael again. I want to say thank you for your generosity of mind and of spirit.

I would like to point out two things to you. One, political parties are not semi-private institutions. They are private clubs, make no mistake about that. A political party is a very unique animal.

Caucuses had no legal existence until recently, which has always been one of the reasons they're difficult to deal with, because they were thought to be secret societies. They're secret. The debates, the discussions, are secret.

Le projet de loi se conforme simplement aux principes législatifs et constitutionnels en vigueur touchant la séparation des deux Chambres et ne fait qu'ajouter certaines définitions applicables aux groupes parlementaires de la Chambre des communes.

**Le président :** Le greffier vient de m'informer qu'il est arrivé au moins à une reprise, le 10 juin 1993, que le Sénat a rejeté un projet de loi d'exécution du budget, vous le savez maintenant.

Je vous laisserai répondre à cela à la fin de la séance, monsieur Chong.

**Le sénateur Wells :** Monsieur Chong, je voulais en arriver à l'idée que — je sais que vous avez utilisé le mot « facultatif » — c'était un projet de loi facultatif. Comment le Sénat du Canada peut-il même envisager d'examiner un document que vous aimeriez voir devenir une loi et que, par la suite, les gens puissent décider s'ils vont suivre ou non cette loi? Voici une loi qui est facultative, et en plus, qui ne contient pas de sanction en cas d'inobservation, et j'ai bien lu l'ensemble du projet de loi.

**M. Chong :** Je pense que les députés seront invités à voter à quatre reprises si le projet devient loi après la prochaine élection générale. Ces votes seront des votes par appel nominal. De sorte que les députés auront des comptes à rendre à leur circonscription : premièrement, et surtout, aux électeurs de leur circonscription électorale; deuxièmement, aux membres de leur parti dans leur circonscription électorale; et troisièmement, aux autres membres de leur caucus. Je pense que ces votes par appel nominal permettent de faire en sorte que les députés exercent leur jugement en connaissance de cause et répondent des décisions qu'ils ont prises.

**Le sénateur Wells :** Encore une fois, ce serait une loi facultative qui ne contient aucune sanction en cas d'inobservation?

**M. Chong :** C'est exact. Elle prévoit une certaine souplesse.

D'un côté, les gens ont critiqué le projet de loi parce qu'il était trop normatif. C'est précisément la raison pour laquelle nous avons introduit ces votes. Ces règles ne seront pas imposées aux groupes parlementaires des partis. Les groupes parlementaires de la Chambre décideront s'ils souhaitent adopter ou rejeter ces règles. S'ils les rejettent, ils pourront revenir au statu quo non écrit ou subsidiairement, ils pourront adopter une version écrite et modifiée de ces règles.

**Le président :** Il reste une question.

**La sénatrice Cools :** Je tiens à remercier encore une fois Michael. Je vous remercie pour la générosité qui anime votre esprit et votre réflexion.

J'aimerais vous faire remarquer deux choses. Premièrement, les partis politiques ne sont pas des institutions semi-privées. Ce sont des clubs privés, on ne peut le nier. Un parti politique est une entité très particulière.

Jusqu'à tout récemment, les caucus n'avaient pas d'existence juridique, ce qui explique qu'il a toujours été difficile de les réglementer, parce qu'on pensait qu'ils étaient des sociétés secrètes. Ils sont secrets. Les débats, les discussions sont secrets.

These have always been difficult areas. When they get outside, beyond what I would call reasonable management, then we have a problem, but I wanted to say that.

Again, I just want to make the point that there isn't a person serving in any caucus who is not well aware of the imperfections. The day is over when party leaders are being chosen who know the history of Parliament, the law of Parliament and even basic management principles.

We have a situation, and I've seen this many times, where newbies are leading newbies. It's not a good thing. Parliament was supposed to run always with precedence, the elder statesmen leading on the issues and so on. I'm sure you know that I served for 20 years as a Liberal caucus member and a very brief time in your caucus, but it wasn't brief enough.

Thank you.

**The Chair:** There is no question. Do you want to respond to the bill implementation comment?

**Mr. Chong:** In 1993, was that not to do with the GST? No, okay.

**The Chair:** We didn't see constitutional chaos.

**Mr. Chong:** I strongly believe that things have evolved. As political science 101 teaches, new conventions are established when political actors in the system conform to that convention.

I believe that over the last 23 years we clearly have established a constitutional convention. I think there would be a crisis if a budget implementation act, a bill of supply or ways and means were to be defeated in the Senate. I think things have changed substantially.

The final point to make is this: On all these issues of party leaders and parties, there is one thing that I've not emphasized when it comes to this bill. This bill reinforces the confidence convention in the House of Commons. The confidence convention only exists in the House of Commons. It's the fundamental mechanism through which governments are held accountable to the legislature. Governments are not held accountable in the same way in the Senate because the confidence convention does not exist in the Senate. By reinforcing the accountability mechanism of party leaders in the House of Commons to their House of Commons caucuses, you in effect and indirectly strengthen the confidence convention between the Prime Minister and the house as a whole.

Il y a toujours eu des domaines sensibles. Lorsqu'ils dépassent les bornes, lorsqu'ils vont au-delà de ce que j'appellerais une gestion raisonnable, alors cela fait problème, mais je voulais le mentionner.

Encore une fois, je voulais simplement faire remarquer que toutes les personnes qui travaillent au sein d'un caucus connaissent fort bien ces imperfections. L'époque où les chefs de parti étaient choisis parce qu'ils connaissaient l'histoire du Parlement, les lois du Parlement et même les principes fondamentaux de la gestion est bien révolue.

Nous nous retrouvons dans une situation, et je l'ai vue de nombreuses fois, où ce sont des novices qui dirigent des novices. Ce n'est pas une bonne chose. Le Parlement devait toujours fonctionner en suivant les précédents, et les parlementaires les plus anciens devaient encadrer les discussions, par exemple. Je suis certaine que vous savez que j'ai été membre du caucus libéral pendant 20 ans et que j'ai passé un temps très court dans votre caucus, mais il n'a pas été suffisamment court.

Je vous remercie.

**Le président :** Il n'y a pas de question. Voulez-vous répondre au commentaire au sujet de la mise en œuvre du projet de loi?

**M. Chong :** En 1993, est-ce que cela ne concernait pas la TPS? Non, très bien.

**Le président :** Il n'y a pas eu de chaos constitutionnel.

**M. Chong :** Je suis fermement convaincu que les choses ont changé. Comme on l'apprend dans le cours de science politique de base, de nouvelles conventions apparaissent lorsque les acteurs politiques du système se conforment à cette convention.

Je pense qu'au cours des 23 dernières années, nous avons véritablement établi une convention constitutionnelle. Je pense qu'il y aurait une crise si une loi d'exécution du budget, une loi fiscale ou une loi de crédits devait être rejetée par le Sénat. Je pense que les choses ont beaucoup changé.

La dernière remarque que j'aimerais faire est la suivante : en ce qui concerne toutes les questions que soulèvent les chefs de parti et les partis, il y a un aspect que je n'ai pas souligné à propos du projet de loi. Ce projet de loi renforce la convention qui exige que le chef ait la confiance de la Chambre des communes. La convention en matière de confiance existe uniquement à la Chambre des communes. C'est le mécanisme fondamental qui permet d'obliger les gouvernements à rendre des comptes à l'assemblée législative. Les gouvernements ne sont pas tenus responsables de la même façon au Sénat parce que la convention en matière de confiance n'existe pas au Sénat. En renforçant le mécanisme de reddition de comptes des chefs des partis de la Chambre des communes en le confiant aux caucus de la Chambre des communes, cela revient en fait et de façon indirecte à renforcer la convention en matière de confiance entre le premier ministre et l'ensemble de la Chambre.

**The Chair:** I want to thank you very much for the work you've put into the bill. I know how hard you've been working at this and other bills as well. Thank you for finding the time today. I think we could have gone a lot longer.

I want to welcome, via video conference, Mr. Rae and Mr. Cross to the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament. Because we are short on time, we will jump into it right away.

I understood you have some comments you would like to start with, Mr. Rae.

**Hon. Bob Rae, P.C., O.C., Q.C., as an individual:** I'll be very brief.

First of all, Mr. Chair and honourable senators, thank you very much for the invitation to speak to you. I'm sorry that I'm not able to be there in person. I would have much preferred that, but my schedule simply didn't permit it.

I did want to say that this is a subject that has interested me for a very long time, going back to my early days as a member of Parliament in the late 1970s and early 1980s, then as leader of the New Democratic Party in Ontario for nearly 15 years. Later, of course, I was an MP and then interim leader of the Liberal Party federally.

I think what Mr. Chong is trying to do is a step in the right direction. When you come right down to it, it's a pretty modest step, but it begins to get the debate going in a more focused way about how to ensure that we continue to distinguish between Parliament and the executive. It's an attempt to define, if you like, the role of the party leader in a way that somewhat limits the power of the executive or the power of the leader, but does so in a way that is quite respectful of the political realities of the time.

My own view is that the bill does not go far enough. I would like to have seen more said about the election of committee chairs, the way in which committees function in the house, as well as ensuring a greater independence for members with respect to voting on bills, and what should be a matter of confidence and what should not be.

Having said that, I'm a big believer that you take what's there. I know there were a lot of debates internal to the Conservative Party before Mr. Chong's bill finally emerged from the House of Commons. So I think the steps that it proposes are pretty modest.

Frankly, when you look at what's happening in parliaments in Australia, New Zealand and the United Kingdom, we are all wrestling with these problems and are attempting to give greater capacity to the ordinary member of Parliament, recognizing that the MP has a right to an independent voice and that the confidence of the caucus is crucial to effective leadership in any political party.

**Le président :** Je vous remercie beaucoup pour le travail que vous avez effectué avec ce projet de loi. Je sais que vous avez travaillé très fort sur ce sujet ainsi que sur d'autres projets de loi. Merci d'avoir trouvé le temps de venir aujourd'hui. Je pense que nous aurions pu poursuivre encore longtemps cette discussion.

Je souhaite la bienvenue, par vidéoconférence, à M. Rae et à M. Cross au Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Nous n'avons pas beaucoup de temps et nous allons donc commencer immédiatement.

Je crois savoir que vous voulez commencer par présenter certains commentaires, monsieur Rae.

**L'honorable Bob Rae, C.P., O.C., c.r., à titre personnel :** Je serai très bref.

Tout d'abord, monsieur le président et honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à prendre la parole devant vous. Je suis désolé de ne pas pouvoir me présenter en personne. Je l'aurais préféré, mais mon horaire ne me l'a pas permis.

Je voulais vous dire que c'est un sujet qui m'intéresse depuis très longtemps et que cela remonte à mes débuts comme député à la fin des années 1970 et au début des années 1980, à cette époque j'ai été le chef du Nouveau Parti démocratique en Ontario pendant près de 15 ans. Par la suite, bien sûr, j'ai été élu député et, ensuite, chef intérimaire du Parti libéral, au palier fédéral.

Je crois que le projet de M. Chong est un pas dans la bonne direction. Si l'on y pense bien, c'est un pas assez modeste, mais il a pour effet de centrer davantage le débat sur la façon dont nous pourrions continuer à faire une différence entre le Parlement et l'exécutif. On peut voir là une tentative de définir si vous voulez, le rôle du chef de parti dans le but de limiter le pouvoir de l'exécutif ou le pouvoir du chef, mais de le faire tout en respectant le plus possible les réalités politiques de l'époque.

À mon avis, le projet de loi ne va pas suffisamment loin. J'aurais aimé qu'il en dise davantage au sujet de l'élection des présidents des comités, sur la façon dont fonctionnent les comités de la Chambre, tout en accordant une plus grande indépendance aux députés pour ce qui est des votes relatifs aux projets de loi, de ce qui devrait être une question de confiance et de ce qui ne devrait pas en être une.

Cela dit, je pense qu'il faut toujours partir de ce qui existe. Je sais qu'il y a eu beaucoup de débats internes au Parti conservateur avant que le projet de loi de M. Chong soit finalement adopté par la Chambre des communes. C'est pourquoi je pense que les mesures proposées sont tout à fait modestes.

Franchement, si vous regardez ce qui se passe dans les parlements en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, vous constaterez que nous sommes tous confrontés à ces problèmes et que nous essayons de renforcer les pouvoirs du simple député du Parlement, à reconnaître que le député a le droit d'avoir une voix indépendante et que la confiance du caucus est un élément essentiel pour que le chef d'un parti politique puisse agir de façon efficace.

Under proposed section 49, the parties, in a sense, can either sign up to those provisions or not. That allows each party to decide whether this is how they want to govern themselves. So I don't see this as prescriptive, but I do see it as pointing in a certain direction.

[*Translation*]

It's an issue I've been interested in for quite some time. I had the opportunity to debate the matter in the 1970s and 1980s as an MP and as the leader of the Ontario New Democratic Party, and later as a Liberal MP and interim leader of the Liberal Party. The meaningful reform of the House of Commons and caucus activities is a democratic objective affecting not just members of the House of Commons, but also all Canadians. It's a matter of preserving the integrity of our parliamentary democracy.

[*English*]

I would be happy to answer any questions, Mr. Chairman.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Rae.

Mr. Cross.

**William Cross, Professor, Department of Political Science, Carleton University, as an individual:** Thank you. I would like to begin by thanking the Senate for the invitation to appear today. I'd like to congratulate Mr. Chong on spawning such an important discussion about our democratic institutions.

For the sake of brevity, I'll limit my opening remarks to the questions within the bill relating to candidate selection and leadership selection and removal. These are really my areas of expertise. I write broadly on these questions on the Canadian parties but also comparatively with the other Westminster systems, particularly Australia, New Zealand, Ireland and to some extent the United Kingdom. So I would be happy to address questions from members on those cases.

I come to this work with what I think is a healthy skepticism of state regulation of our political parties and particularly of the internal decision-making processes of political parties. There are a number of reasons for this, and I'll quickly mention two.

One is this notion of one-size-fits-all, which would pretend that there is a single best approach that should be identified and then imposed on all of our parties. Of course, our parties prioritize different democratic ethos; they reflect different democratic principles that they prioritize differently; and, of course, at varying times, they find themselves in very different political contexts. For instance, a party selecting a leader when it's in government — essentially selecting the new Prime Minister — is in a very different situation than a fourth- or fifth-place

Avec l'article 49 proposé, les partis peuvent, en un sens, adopter ces dispositions ou ne pas le faire. Cela permet à chacun des partis de décider si c'est bien la façon dont il veut se gouverner. Je ne pense pas que cela soit normatif, mais je constate néanmoins que ce projet de loi propose une certaine orientation.

[*Français*]

C'est un dossier qui m'intéresse depuis très longtemps. J'ai eu l'occasion de débattre de ce dossier en tant que député dans les années 1970 et 1980, à titre de chef du Nouveau Parti démocratique de l'Ontario, et plus tard à titre de député libéral et de chef intérimaire du Parti libéral. L'importante réforme de la Chambre des communes et des activités du caucus demeure un objectif démocratique qui concerne non seulement les députés de la Chambre, mais aussi tous les Canadiens. Il s'agit d'assurer la qualité de notre démocratie parlementaire.

[*Traduction*]

Je serais heureux de répondre aux questions, monsieur le président.

**Le président :** Merci, monsieur Rae.

Monsieur Cross.

**William Cross, Département de science politique, Université Carleton, à titre personnel :** Merci. J'aimerais commencer par remercier le Sénat de m'avoir invité à comparaître aujourd'hui. J'aimerais féliciter M. Chong pour avoir déclenché une discussion aussi importante au sujet de nos institutions démocratiques.

Pour des raisons de temps, je vais limiter mes remarques préliminaires aux questions du projet de loi qui traitent de la sélection des candidats, de la sélection et de la destitution des chefs. Ce sont là vraiment mes domaines d'expertise. J'écris sur ces questions à propos des partis canadiens, mais également sur une base comparative à propos des autres systèmes issus de Westminster, en particulier ceux de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Irlande et dans une certaine mesure du Royaume-Uni. Je serais donc heureux de répondre aux questions des membres du comité au sujet de ces exemples.

J'examine cette mesure avec ce qui me paraît être un sain scepticisme à l'égard de la réglementation par l'État de nos partis politiques et, en particulier, du processus décisionnel interne des partis politiques. Cela s'explique pour un certain nombre de raisons et je vais vous en mentionner rapidement deux.

La première est que cette notion de règle générale, qui laisse entendre qu'il existe une approche qui est meilleure que les autres, qu'il convient d'exposer et ensuite, d'imposer à tous les partis. Bien sûr, nos partis mettent l'accent sur des valeurs démocratiques différentes; ils reflètent des principes démocratiques différents auxquels ils attribuent des priorités différentes; et, bien sûr, ils se trouvent de temps en temps dans des contextes politiques très différents. Par exemple, le parti qui se choisit un chef alors qu'il est au pouvoir — ce qui revient en fait à choisir un nouveau

parliamentary party with a caucus of 12 selecting a leader. And it's not clear that one set of rules best reflects what might be done in these different cases.

A second concern is what I would refer to as the state capture thesis. As political parties become overly dependent upon the state for their financing and are heavily regulated by the state, at some point there is a tipping point. Research shows that at some point citizens become disengaged from parties that are overly regulated and that are too close to the state. This can lead to declining engagement in political parties and declining confidence in parties.

Having said that, it is clear there is a need for some state regulation of our parties. They're simply too important in our democratic processes; they're too privileged in terms of the amount of taxpayers' dollars they receive, the privileged position they have in election campaigns, to access to the public airwaves, and to the electoral ballot to say that we would leave them completely as private organizations.

The challenge, then, is to find the correct balance. In my mind, I think the current version of the reform act largely finds that balance. I find it much improved over the initial version of the bill, which was far too prescriptive and directive. The current bill is far less so and leaves considerable discretion to the political parties.

In terms of candidate selection, the proposal before you is also an improvement over current law. As long as we provide for party affiliation on the electoral ballot, which we've done now for more than four decades in Canada, there is a need for someone in the party to identify who the candidate of that party is in each electoral district. As you know, this authority currently lies with the party leader. The proposal in the bill would not necessarily end that; it would simply require that parties deliberate on this question and decide in some affirmative way who they want to have that authority.

This is not something new in Canadian politics, even since we've had party affiliation on the ballot. I would remind senators that in the 1990s the Reform Party, through party statute, essentially took this authority away from the leader and placed it with their executive council. That wasn't necessarily legally binding, but it was the practice of the party as enunciated through their statutes.

I suspect if this bill were passed, there would be experimentation within the parties and different approaches would be taken. This, in itself, might be a healthy thing.

premier ministre — est dans une situation fort différente du parti parlementaire qui se situe au quatrième ou cinquième rang avec un caucus de 12 députés et qui choisit un chef. Il n'est donc pas certain qu'il existe un ensemble de règles capables de préciser ce qu'il conviendrait de faire dans ces différents cas de figure.

Une deuxième préoccupation est ce que j'appellerais la thèse de la prise en main par l'État. Les partis politiques sont de plus en plus dépendants de l'État pour leur financement et ils sont déjà très réglementés par l'État, mais à un moment donné, on constate qu'il y a une limite à ne pas dépasser. La recherche indique qu'à un moment donné, les citoyens se détachent des partis qui sont trop réglementés et qui sont trop intégrés à l'État. Cela peut se traduire par une diminution de l'engagement envers les partis politiques et de la confiance de la population dans les partis.

Cela dit, il est clair qu'il est nécessaire que l'État réglemente nos partis. Ils jouent un rôle simplement trop important dans notre processus démocratique; ils sont trop privilégiés pour ce qui est des sommes qu'ils reçoivent des contribuables, à cause de la position privilégiée qu'ils occupent dans les campagnes électorales, en matière d'accès aux ondes des postes publics et d'accès au scrutin électoral pour que nous puissions dire qu'il faudrait les laisser comme ils sont, à savoir des organismes privés.

Le défi est donc d'en arriver à un équilibre approprié. À mon avis, je pense que la version actuelle de la loi instituant des réformes introduit un équilibre de ce genre. Je trouve que ce projet de loi est bien supérieur à sa version initiale, qui était beaucoup trop normative et prescriptive. Le projet de loi actuel l'est beaucoup moins et accorde une discrétion considérable aux partis politiques.

Pour ce qui est du choix des candidats, la proposition qui vous est présentée représente également une amélioration par rapport au droit actuel. Tant que nous mentionnerons l'affiliation politique sur les bulletins de vote, ce que nous faisons depuis plus de 40 ans au Canada, il faudra bien qu'un membre du parti désigne quel sera le candidat de ce parti dans chacune des circonscriptions électorales. Comme vous le savez, ce pouvoir est exercé à l'heure actuelle par le chef de parti. Ce que propose le projet de loi ne supprimerait pas forcément ce mécanisme; il obligerait simplement les partis à débattre de cette question et à prendre une décision au sujet de la personne à qui ils veulent confier ce pouvoir.

Ce n'est pas quelque chose de nouveau en politique canadienne, même depuis que les bulletins mentionnent l'affiliation politique. Je rappellerais aux sénateurs qu'au cours des années 1990, le Parti réformiste a pratiquement retiré ce pouvoir au chef, conformément aux statuts du parti, et l'a confié à son conseil exécutif. Ce n'était pas une décision nécessairement juridiquement contraignante, mais c'était la pratique du parti telle qu'elle était exposée dans ces statuts.

Je pense que si ce projet de loi est adopté, les partis vont expérimenter quelque peu et adopter des approches différentes. Cette possibilité me paraît, par nature, très saine.



For my last point, when it comes to candidate selection, there is a lot of misinformation when we hear proponents of the bill repeatedly say that the Canadian situation is far more centralized than the other Westminster systems. That is empirically not true in cases like New Zealand, Australia and Ireland. I would be happy to speak to that if senators are interested.

In terms of the proposal relating to leadership selection and removal — and I would say both selection and removal are affected by the bill before you — again I think this is a significant improvement over the original proposal since it's not compulsory or binding on political parties.

However, I do have some concerns with this part of the bill, particularly because it gives the authority by statute to the House of Commons caucus to remove the leader if the party should so desire. This is not consistent with Westminster tradition in which statutes are typically silent on this question, and the decision is made by the extra-parliamentary party. It is true that in a majority of the Westminster parties at the moment, this authority is given to the parliamentary caucus; they have the authority to remove the leader should they choose to exercise it, but it doesn't come from statute.

I don't think that this is insurmountable in the current bill for two reasons. First, quite frankly, the extra-parliamentary parties are not going to easily give up their rights in this regard that they fought hard to get. We can think back to the removal of Mr. Diefenbaker as the first time the extra-parliamentary party effectively removed a party leader. Shortly after that, through their statutes, the extra-parliamentary parties gave themselves this right.

I suspect that through resolution of convention, they will instruct their parliamentary caucus how to vote and whether to adopt the rules that are in Mr. Chong's bill. Of course, this wouldn't be binding, but I suspect this is the route they would go.

Second, nothing in the bill prevents the extra-parliamentary party from continuing to have authority to remove the leader themselves. We could possibly end up in a situation where both the parliamentary caucus and the extra-parliamentary party independently have the right to remove the leader. I will conclude by saying that that isn't unprecedented; the Liberal Democrats in the United Kingdom take that approach.

**The Chair:** Thank you, Mr. Cross.

We'll start questions with Senator Fraser.

**Senator Fraser:** Thank you to both of you, Mr. Rae and Mr. Cross.

Pour ma dernière remarque, lorsqu'il s'agit du choix des candidats, il y a beaucoup de fausses informations qui sont diffusées; en effet, les partisans du projet de loi répètent à l'envi que la situation canadienne est beaucoup plus centralisée que celle que l'on retrouve dans les autres systèmes inspirés de Westminster. Empiriquement, ce n'est pas vrai dans des exemples comme la Nouvelle-Zélande, l'Australie et l'Irlande. Je serais heureux de parler de cet aspect si cela intéresse des sénateurs.

Pour ce qui est de la proposition concernant le choix et la destitution du chef — et je dirais que le projet de loi qui vous est soumis touche aussi bien sa sélection que sa destitution —, je dirais encore une fois que cela constitue une amélioration notable par rapport à la proposition initiale puisqu'elle n'est pas obligatoire et ne lie pas les partis politiques.

J'entretiens toutefois certaines préoccupations au sujet de cette partie du projet de loi, en particulier parce qu'elle donne le pouvoir, par une loi, au caucus de la Chambre des communes de destituer le chef si le parti le souhaite. Ce n'est pas conforme à la tradition de Westminster dans laquelle les lois sont habituellement muettes sur cette question ou cette décision est prise par un parti extraparlémentaire. Il est vrai qu'à l'heure actuelle, dans la plupart des partis des parlements issus de Westminster, ce pouvoir est accordé au caucus parlementaire; cet organisme a le pouvoir de destituer le chef s'il le souhaite, mais ce pouvoir ne provient pas d'une loi.

Je ne pense pas que cela constitue un obstacle insurmontable pour le projet de loi actuel pour deux raisons. Premièrement, je dirais très franchement que les partis extraparlémentaires ne vont pas renoncer facilement à leurs droits dans ce domaine, parce qu'ils ont beaucoup lutté pour les obtenir. Nous pouvons penser à la destitution de M. Diefenbaker comme étant la première fois où un parti extraparlémentaire a réussi à destituer un chef de parti. Peu après cet événement, les partis extraparlémentaires se sont accordés ce droit dans leurs statuts.

Je pense qu'en adoptant des résolutions au cours d'un congrès, ils vont préciser à leur caucus parlementaire comment il devra voter et lui dire s'il y a lieu d'adopter les règles qui se trouvent dans le projet de loi de M. Chong. Bien sûr, cela ne sera pas contraignant, mais je pense que c'est la direction qu'ils choisiront.

Deuxièmement, rien dans le projet de loi n'empêche un parti extraparlémentaire de continuer d'avoir le pouvoir de destituer son chef. Nous pourrions en arriver à une situation où le caucus parlementaire et le parti extraparlémentaire, de façon indépendante, auraient le droit de destituer leur chef. Je conclurai en disant qu'un tel mécanisme n'est pas sans précédent; les libéraux-démocrates ont adopté cette approche au Royaume-Uni.

**Le président :** Merci, monsieur Cross.

Nous allons commencer les questions avec la sénatrice Fraser.

**La sénatrice Fraser :** Merci à vous deux, monsieur Rae et monsieur Cross.

I'd like to ask both of you a basic question: Is 20 per cent too low a threshold? It seems to me that particularly at times of controversy 20 per cent is going to be very easy to rally, at least temporarily, but "temporarily" does the trick. I'm concerned that with a threshold as low as 20 per cent of the MPs in a given caucus, you can destabilize leadership that, upon reflection, should not have been destabilized.

Am I overly concerned here? What do you think?

**Mr. Rae:** First of all, it's important to stress that under the bill as it now stands, parties themselves are quite capable of passing their own rules, as has been pointed out, that would substitute for the proposal in the bill, in a sense.

Second, the practical reality of political life, from my experience of having led two different caucuses in two different legislatures, is that if you don't have the support of your caucus, you can't function as a leader. That's just a practical reality. The work of a political leader in Canada is so much involved in the life of Parliament and in the give and take of Parliament that if you lose the support of your colleagues, you're done.

All that the 20 per cent threshold does, if that's the threshold that a party chooses, is set in motion a review that would take place within the caucus. At that point, you have to win over 50 per cent in order to be successful.

I'm not sure it's that big a deal. If, on any given day, I couldn't get the support of over half of my caucus to support me continuing on as leader, I wouldn't stay as leader. It's just a simple fact; that's what happens.

Now, can you imagine a situation where 20 per cent would say, "Let's try and dump this guy"? I suppose you could imagine it, but the most likely outcome is that each party would decide in and of itself the process by which their leader will maintain their confidence.

A question that also has been raised by Professor Cross is: What happens if the political party says, "Here are our rules, not the rules as set out in the act, and we're allowed to substitute our rules for those that are in place"? That's a debate that will happen internal to the political party in question.

To me, the critical issue in the whole bill is that it's trying to reassert, in the context of a lot of other changes that are happening, the power of the constituency association, the rights of the individual member and the rights of the caucus to have something to say about how leadership performs. A practical matter would be as follows: A leadership review takes place within a caucus. The majority of the caucus says, "We no longer have confidence in the leader." At that point, the party would have to do something about it. They wouldn't simply be able to impose a leader upon the caucus.

J'aimerais vous poser à tous les deux une question fondamentale : est-ce que 20 p. 100 est un pourcentage qui vous paraît trop faible? Il me semble qu'en particulier, lorsqu'il y a une controverse, 20 p. 100 serait un seuil qui serait très facile à obtenir, du moins temporairement, mais « temporairement », suffit. Je crains qu'avec un seuil aussi peu élevé que 20 p. 100 des députés d'un caucus donné, on puisse déstabiliser une direction qui, après réflexion, n'aurait pas dû l'être.

Est-ce que je m'inquiète trop? Qu'en pensez-vous?

**M. Rae :** Tout d'abord, il est important de souligner qu'avec le projet de loi sous sa forme actuelle, les partis sont tout à fait capables d'adopter leurs propres règles, comme cela a été mentionné, et qu'elles pourraient remplacer ce que propose ce projet de loi, dans un sens.

Deuxièmement, si je me base sur mon expérience puisque j'ai été à la tête de deux caucuses différents dans deux assemblées législatives différentes, c'est que, dans la réalité concrète de la vie politique, si le chef n'a pas l'appui de son caucus, il ne peut pas fonctionner. C'est tout simplement une réalité concrète. Le travail d'un chef politique au Canada est tellement associé à la vie parlementaire, aux négociations qui se font au Parlement que le chef qui perd l'appui de ses collègues est fini.

Tout ce que fait ce seuil de 20 p. 100, si c'est bien le seuil qui est choisi par un parti, est de déclencher un examen qui s'effectue au sein du caucus. À ce moment-là, il faut obtenir 50 p. 100 des voix pour réussir.

Je ne sais pas si cela est vraiment important. Si j'avais été incapable d'obtenir l'appui de plus de la moitié de mon caucus pour que je continue comme chef, je ne serais pas resté à ce poste. C'est un simple fait; c'est ce qui se produit.

Nous pouvons maintenant imaginer une situation dans laquelle 20 p. 100 des caucus diraient : « Nous allons essayer d'expulser ce gars. » Je suppose que l'on peut l'imaginer, mais en pratique, le résultat est que chaque parti va décider quel sera le processus à suivre pour vérifier si les députés ont confiance dans leur chef.

M. Cross a également soulevé une question : que se passe-t-il si un parti politique disait : « Voici nos règles, ce ne sont pas les règles exposées dans la loi et nous avons le droit de les remplacer par nos propres règles »? C'est un débat qui se fera à l'interne, au sein du parti politique concerné.

À mon avis, l'aspect essentiel de ce projet de loi est qu'il essaie de réaffirmer, dans le contexte de tous les changements qui se produisent, le pouvoir des circonscriptions de comté, les droits des députés pris individuellement et le droit du caucus d'avoir son mot à dire sur la performance de la direction du parti. Il pourrait se poser une question pratique de la façon suivante : supposons qu'il y ait un examen de la direction au sein d'un caucus. La majorité du caucus déclare : « Nous n'avons plus confiance dans le chef. » À ce moment-là, le parti devrait faire quelque chose. Il ne pourrait tout simplement pas se contenter d'imposer un chef au caucus.

As I said, I'm one of those people who believes that when you lead a political party, you're also leader of that party in the House of Commons. That's how you get your authority and legitimacy as leader. If you can't generate the support from your caucus, you shouldn't expect to stay on indefinitely as leader.

**The Chair:** Thank you, Mr. Rae.

Mr. Cross, do you have a response to the same question?

**Mr. Cross:** The 20 per cent rule can be seen differently depending on the size of the caucus, as well, and how many members that might entail. It speaks to the one-size-fits-all question. As Mr. Rae and Mr. Chong both point out, parties would be free to change that if they so desired.

In terms of what it means for challenges, I would just say two things. One, members are putting themselves out there when they challenge their leader, so we find that there is often hesitancy to do that in other systems where caucus can challenge the leader unless they really think they have the numbers to succeed, because there is some personal cost of course to doing that. Second, many parties in other systems put a restriction on how often these challenges can come. Thus, if a challenge comes and the leader survives, he or she cannot be challenged sometimes for another 12 months by another caucus resolution.

**Senator Fraser:** As a supplementary point, when you say the parties can vary the rules, what they would have to do is have their caucuses vote not to accept Mr. Chong's bill and then go off and make up their own rules, which I presume they could do anyway if any wanted to.

**Mr. Cross:** Correct.

**Mr. Rae:** That's right. The bill is, if you like, a suggestion or a fail-safe to say that if caucuses don't get it together and have a set of rules which are clearly established, then here is what will happen.

I go back to my point: This, in the whole scheme of things, is not the central issue. The central issue is how we try to give to members of Parliament a greater degree of independence, a greater capacity to elect a committee chair, and a greater ability to establish some independence from the executive?

When I look at how the U.K. Parliament works — and I know quite a bit about it, having studied it for some time — they have a far greater degree of independence and their caucuses have a greater degree of an ability to tell the executive, "No, this is our view." I think there is a whole range of things that we need to do in terms of freedom of voting that would make a big difference to creating a more democratic house as it goes forward.

Comme je l'ai dit, je suis quelqu'un qui pense que, lorsqu'on dirige un parti politique, il faut également diriger ce parti à la Chambre des communes. C'est de cette façon que l'on mérite sa légitimité et son pouvoir de chef. Si vous n'êtes pas capable d'obtenir l'appui de votre caucus, vous ne pouvez pas vous attendre à rester longtemps le chef.

**Le président :** Merci, monsieur Rae.

Monsieur Cross, voulez-vous répondre à cette même question?

**M. Cross :** On peut concevoir la règle du 20 p. 100 différemment selon la taille du caucus et aussi selon le nombre de députés que cela pourrait concerner. Cela touche la question de la généralité des règles. Comme M. Rae et M. Chong l'ont tous deux fait remarquer, les partis auraient toute la liberté de modifier ces règles s'ils le souhaitaient.

Pour ce qui est de l'effet du projet de loi sur la contestation du chef, je dirais simplement deux choses. Premièrement, les députés prennent un grand risque lorsqu'ils contestent leur chef, de sorte qu'ils sont souvent réticents à le faire dans d'autres systèmes dans lesquels les caucus peuvent contester le chef à moins qu'ils pensent vraiment qu'ils sont suffisamment nombreux pour l'emporter, parce que ce genre de chose entraîne toujours un coût personnel. Deuxièmement, dans d'autres systèmes, il y a beaucoup de partis qui limitent le nombre de fois que l'on peut contester le chef. Ainsi, si un chef est contesté et qu'il survit à cette contestation, il ne peut pas être contesté pendant les 12 mois suivants, par une autre résolution du caucus.

**La sénatrice Fraser :** À titre d'observation supplémentaire, lorsque vous dites que les partis peuvent modifier les règles, ils pourraient s'arranger pour que leurs caucus rejettent le projet de loi de M. Chong et décider ensuite d'élaborer leurs propres règles, ce qu'ils peuvent de toute façon faire s'ils le souhaitent.

**M. Cross :** Exact.

**M. Rae :** C'est exact. Le projet de loi est, si vous voulez, une suggestion ou une protection parce qu'il énonce que, si le caucus ne peut pas s'entendre pour adopter un ensemble de règles claires, alors c'est ce qui se passera.

Je reviens à ma remarque : cet aspect, si l'on prend un peu de recul, n'est pas la question centrale. La question centrale est de savoir comment renforcer l'indépendance des députés, leur capacité d'élire le président d'un comité et leur capacité d'obtenir une certaine indépendance par rapport à la direction du parti.

Lorsque je pense à la façon dont le Parlement du Royaume-Uni fonctionne — et j'en sais pas mal à ce sujet, parce que ça fait pas mal de temps que je l'étudie —, on constate que les députés sont beaucoup plus indépendants et que les caucus sont davantage en mesure de dire à l'exécutif du parti : « Non, ce n'est pas ce que nous pensons. » Je pense à toutes sortes de choses que nous devrions faire pour favoriser la liberté du vote, ce qui ferait une grande différence et renforcerait l'aspect démocratique de la Chambre.

**Senator Wells:** Mr. Rae, you said that each party will decide within itself with respect to leadership. Professor Cross said that parties will be free to change this, especially under this legislation. You can vote, I think, within seven days of the general election. Mr. Chong even said it was optional.

If this is optional, essentially voluntary by the parties or by the caucuses, and if there is no penalty for non-compliance, as you may have heard earlier in my question to Mr. Chong, if parties should choose their own and it's optional and should be free to change, should this be codified in Canadian legislation? Isn't this what we already do and have been doing for many years, very successfully, in our party structure?

**Mr. Rae:** I think if members of Parliament felt that they had complete confidence in the way in which they were being treated by the executive, I suspect that this bill would never have seen the light of day. But I think it speaks to a wider problem, which is why it has been presented. The problem is a sense among a great many members of Parliament, I would observe — and certainly there's a lot of literature to this effect — that they feel less in command of their lives and in charge of the politics around them and that they live more on a daily basis than they would like. That is why I think that the House of Commons passed the bill and why I think there were members of Parliament from all political parties who supported Mr. Chong's initiative.

I think you're right when you point out the provision in proposed section 49 of the bill, which says that if parties want to substitute their own judgment for the judgment that's in this act, then they're free to do so. I think that was probably the price of peace that Mr. Chong had to make in order to get it through, and I don't think that's the end of the world.

My view is that it has already started a debate, which is a very healthy one. I think it makes parties realize that whatever they do with respect to the power of the executive, the power of the leader, versus the members and the rest of the party and the caucus, these things do appear to need to be codified. This is because leaders need to hear that their power is limited, and that's the simple reality. You may recall and others may remember from the history books the famous debates in the British Parliament at the end of the 18th century, with the simple resolution that the power of the executive is too great and needs to be diminished. That debate has gone on ever since that time.

**Senator Wells:** I only wish that option was in the Income Tax Act, to opt in or opt out.

**Mr. Rae:** I think we all feel that way this time of year, don't we, senator?

**Le sénateur Wells :** Monsieur Rae, vous avez dit que chaque parti décidera des règles à appliquer au chef. M. Cross a déclaré que les partis seraient libres de changer ces règles, en particulier avec ce projet de loi. Il est possible de voter, je pense, dans les sept jours d'une élection générale. M. Chong a même déclaré que cela était facultatif.

Si cela est facultatif, si les partis ou les caucus peuvent décider eux-mêmes d'accepter ces règles, et s'il n'y a pas de sanction au cas d'inobservation, comme vous l'avez peut-être entendu il y a un instant dans la question que j'ai posée à M. Chong, si les partis choisissaient leurs propres règles, qu'elles soient facultatives et qu'ils soient libres de les modifier, est-il vraiment nécessaire de codifier cela dans une loi canadienne? N'est-ce pas ce que nous faisons déjà et faisons depuis des années, de façon très efficace, avec la structure de nos partis?

**M. Rae :** Je pense que, si les députés avaient une entière confiance dans la façon dont ils étaient traités par la direction de leur parti, je pense que ce projet de loi n'aurait jamais vu le jour. Mais je pense qu'il traite d'un problème plus vaste, et c'est la raison pour laquelle il a été présenté. Le problème vient du fait qu'il y a un grand nombre de députés qui estiment, d'après ce que j'ai pu observer — il y a beaucoup d'études sur cette question — qu'ils contrôlent mal leur vie et les jeux politiques qui se déroulent près d'eux et qu'ils vivent davantage au jour le jour qu'ils ne le souhaiteraient. C'est la raison pour laquelle je pense que la Chambre des communes a adopté ce projet de loi et pour laquelle des députés de tous les partis politiques ont appuyé l'initiative de M. Chong.

Je crois que vous avez raison lorsque vous signalez la disposition qui se trouve au projet d'article 49 du projet de loi, qui énonce que les partis peuvent substituer leurs propres règles à celles que contient cette loi, s'ils le souhaitent. Je pense que c'est sans doute le prix à payer pour que M. Chong fasse accepter ce projet de loi, et je ne pense pas que ce soit la fin du monde.

Je crois que ce projet de loi a déjà lancé un débat, ce qui est une très bonne chose. Il a amené les partis à reconnaître que quelle que soit leur attitude à l'égard du pouvoir que détient leur exécutif, de celui du chef, par rapport aux députés, au reste du parti et au caucus, il semble que ces choses devraient être codifiées. C'est parce que les chefs doivent savoir que leur pouvoir est limité, et c'est la simple réalité. Vous vous souvenez peut-être, et d'autres s'en souviennent peut-être également, que si on examine les livres d'histoire, on constate qu'il y a eu des débats célèbres au Parlement britannique à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, au sujet d'une simple résolution disant que le pouvoir de l'exécutif était trop puissant et qu'il devait être réduit. Ce débat ne s'est pas poursuivi depuis cette époque.

**Le sénateur Wells :** Je souhaite simplement que la Loi de l'impôt sur le revenu permette ce genre de choix.

**M. Rae :** Je pense que nous ressentons tous la même chose à ce moment de l'année, n'est-ce pas sénateur?

**Mr. Cross:** I have two points in response. The first would be that the provisions relating to candidate selection are not merely suggestive. That part would be imposed so that the party would have to name someone, perhaps the leader. They could stick with the status quo or not.

With regard to the provisions of leadership selection and removal, I see it largely as a suggestion. It is suggestive that parties might do it this way, will be forced to consider and have a vote within their parliamentary caucus as to whether they want to do it that way.

You are absolutely correct that our political parties have been at the forefront of political parties around the world in tinkering with, amending and changing the ways in which we deal with party leadership selection and removal. The Liberals moved to convention in 1919, which was decades ahead of other parliamentary systems and sort of democratized and expanded the selection of leaders. The rules have been changed, as you all know, many times. So the extra-parliamentary parties have been responsive, if you will, and have been willing and able to change these rules.

I think Mr. Rae is correct that this really is, at its core, about trying to empower MPs and give them, more explicitly, some authority and checks on the leader and force the party to consider whether or not that's a good thing in deciding whether or not to adopt this suggestion.

**Senator Batters:** Thank you very much, both of you, for being here.

First of all, Professor Cross could briefly start by setting out your background? I understand that you are a professor in the Department of Political Science at Carleton University.

Could you please tell us more about your view that this particular bill's authority by statute to remove a parliamentary leader is not consistent with Westminster tradition?

**Mr. Cross:** I used to be a lawyer in the United States and was counsel to the Democratic National Committee for several years, so I have some experience with the operation of political parties. I then went back to school and did a PhD in political science and since that time have written extensively on questions of leadership selection and removal, and candidate selection. I have published many books on this subject, most recently with Oxford University Press.

With regard to your question about statutory enactment in these areas, in the Westminster systems the only thing I can think of that is close to a statutory requirement is in New Zealand, where there is a requirement that candidates for the house are

**M. Cross :** J'aimerais faire deux remarques pour répondre à cette question. La première est que les dispositions relatives au choix des candidats ne sont pas simplement facultatives. Cette partie est impérative de sorte que le parti concerné devrait nommer quelqu'un, peut-être le chef, pour le charger de cette fonction. Les partis pourraient conserver le statu quo ou non.

Pour ce qui est des dispositions relatives au choix et la destitution de la direction du parti, je pense que c'est principalement là une suggestion. Le projet de loi propose que les partis agissent de cette façon, ils seront obligés d'examiner ces questions et de tenir un vote au sein du caucus parlementaire pour décider s'ils veulent agir de cette façon.

Vous avez tout à fait raison lorsque vous dites que nos partis politiques sont à l'avant-garde des partis politiques du monde entier pour ce qui est de modifier, amender et changer la façon dont nous procédons à la sélection et à la destitution des membres de la direction d'un parti. Les libéraux ont adopté des résolutions en 1919, des dizaines d'années avant que les autres régimes parlementaires le fassent, et ils ont démocratisé et élargi la procédure suivie pour choisir leurs chefs. Les règles ont été modifiées, comme vous le savez, de nombreuses fois. De sorte que les partis extraparlimentaires ont été réceptifs à ces changements, si je peux m'exprimer ainsi, et qu'ils ont accepté de modifier ces règles et ont été capables de le faire.

Je crois que M. Rae a raison lorsqu'il dit qu'il s'agit essentiellement de donner davantage de pouvoir aux députés, de leur attribuer, de façon plus explicite, un certain pouvoir, notamment de surveillance, sur leur chef et obliger le parti à débattre de la question de savoir s'il est souhaitable ou non d'adopter telle ou cette suggestion.

**La sénatrice Batters :** Je vous remercie tous les deux d'être venus.

Premièrement, monsieur Cross, pourriez-vous commencer par nous dire brièvement quelle est votre formation? Je crois savoir que vous êtes professeur au Département de science politique de l'Université Carleton.

Pourriez-vous nous expliquer davantage votre opinion selon laquelle le pouvoir de destituer un chef parlementaire qu'accorde ce projet de loi n'est pas conforme à la tradition de Westminster?

**M. Cross :** J'ai été avocat aux États-Unis et conseiller auprès du Comité national démocrate pendant des années, de sorte que j'ai une certaine expérience du fonctionnement des partis politiques. Je suis ensuite retourné aux études et obtenu un doctorat en science politique et, depuis cette époque, j'ai beaucoup écrit sur la question de la sélection et de la destitution des membres de la direction des partis et sur la sélection des candidats. J'ai publié de nombreux livres sur ce sujet, tout récemment avec la Oxford University Press.

Pour ce qui est de votre question au sujet d'une disposition légale applicable à ces domaines, dans le système issu de Westminster, la seule chose qui me paraît ressembler à une obligation légale se retrouve en Nouvelle-Zélande, où les

nominated in a “democratic” fashion. This was passed when the country changed their electoral system to mixed-member proportional, and people were concerned that the list of members would be chosen through some kind of backroom dealing. You might remember that discourse in Canada when we considered having closed party lists as well in electoral reform.

Nowhere else is there regulation that dictates the way in which, in the Westminster systems, candidates or leaders should be selected. It’s left to the discretion of the extra-parliamentary parties.

**Senator Batters:** Mr. Rae, as a former party leader, I am sure that you’re well acquainted with the dread of bozo eruptions from one’s own caucus members. In some cases that can mean the airing of views that run counter to the values of the party and indeed sometimes most of the electorate. If leaders no longer have the power to sign nomination papers or remove individual MPs from caucus, how would you envision party discipline be enforced?

**Mr. Rae:** I appreciate the question.

To me, senator, I suppose it’s always a matter of balance. In my view, the balance has gone way too far over to simply say that the leader can basically, at the pointing of a finger, kick somebody out of caucus. With the pointing of a finger, the leader can say, “You don’t get the nomination.” This is not just true in one political party; it’s true in all political problems.

I have a problem with that. I think it goes too far. I am one of those people who believes that you will have people in caucus who from time to time have a different point of view. I can assure you, senator, that I’ve lived with that both federally and provincially and didn’t always like it and wasn’t always keen on it.

I think the leader of a government has a responsibility to ensure that the people who are in cabinet are supportive of what the cabinet is doing. I believe in cabinet solidarity. I think that’s an important principle. It doesn’t make sense to have people going every which way.

Within the broader caucus, my own view is you would leave a little more leeway. If people vote against the whip, they have to take some consequences for that.

I think what the bill is trying to do is say that banishing people for all time is not something which should simply rest with the leader. It should be a decision of the collective group. It should be a democratic decision, and every individual member should know where they stand.

Believe me, party discipline is a great thing to have, but party discipline is something that as leader you have to earn. I don’t think it’s something you exercise by simply banishing people from a caucus. My own view has always been a little different from

candidats à la Chambre des communes doivent être nommés selon un processus « démocratique ». Cette règle a été adoptée lorsque le pays a modifié son système électoral pour passer à un système mixte proportionnel et au moment où les gens craignaient que la liste des députés soit choisie de façon assez secrète. Vous vous souvenez peut-être que nous avons eu ce débat au Canada lorsque nous avons envisagé d’avoir des listes de partis fermées ainsi que de procéder à une réforme électorale.

Il n’y a pas d’autres pays où il existe une réglementation qui dicte la façon dont, dans les systèmes issus de Westminster, les candidats ou les chefs doivent être choisis. Cela est laissé à la discrétion des partis parlementaires.

**La sénatrice Batters :** Monsieur Rae, en tant qu’ancien chef de parti, je suis sûre que vous savez bien que l’on craint parfois l’intervention de clowns parmi les membres de son propre caucus. Dans certains cas, cela veut dire faire connaître des points de vue qui vont à l’encontre des valeurs du parti et même, parfois, à l’encontre de celles de la majeure partie de l’électorat. Si les chefs n’ont plus le pouvoir de signer les documents de nomination ou d’expulser des députés du caucus, comment pensez-vous qu’il pourrait faire respecter la discipline de parti?

**M. Rae :** J’aime bien votre question.

À mon avis, sénatrice, je dirais que c’est toujours une question d’équilibre. Selon moi, l’équilibre a été rompu puisque désormais le chef peut tout simplement désigner un député et l’expulser du caucus. En désignant un député, le chef peut lui dire : « Vous ne serez pas nommé candidat. » Cela ne décrit pas uniquement ce qui se passe dans un seul parti; c’est vrai pour tous les problèmes politiques.

Cela fait problème. Je pense que cela va trop loin. Je suis quelqu’un qui pense qu’il arrive que les membres d’un caucus aient des points de vue différents. Je peux vous dire, sénatrice, que j’ai connu cela aussi bien au palier fédéral qu’au provincial et je n’ai pas toujours aimé ce genre de chose, loin de là.

Je pense qu’il incombe à un chef de gouvernement de faire en sorte que les membres de son cabinet appuient les mesures que prend le cabinet. Je crois à la solidarité ministérielle. Cela me paraît être un principe important. Il n’est pas bon que les membres d’un caucus n’aillent pas dans la même direction.

Au sein des caucus élargis, je dirais qu’il serait bon de leur laisser une certaine latitude. S’il y a des gens qui votent contre le whip, ils doivent en accepter les conséquences.

Je pense que le projet de loi essaie tout simplement de dire qu’il ne faudrait pas confier au seul chef de parti le pouvoir d’expulser, de façon définitive, les députés. Ce devrait être une décision collective. Cela devrait être une décision démocratique et chaque membre devrait savoir où il se tient.

Croyez-moi, la discipline de parti est une excellente chose, mais la discipline de parti est quelque chose qu’un chef doit gagner. Je ne pense pas que l’on puisse l’exercer en expulsant tout simplement certaines personnes d’un caucus. Mon point de vue

that. Ultimately, if a caucus decides that's what's going to be done, then let the caucus make that decision, and it shouldn't simply rest in the leader's hands.

**Senator Frum:** Professor Cross, you offered to elaborate on the idea that Canada does not have the most centralized executive in the Westminster system. Could you elaborate on that, please?

**Mr. Cross:** Certainly. The point I was making was in regard to candidate selection. In fact, if we look at other parties in Westminster, we see that the centre, if you will, often plays a more significant role in the selection of local candidates in the party to stand for election.

For instance, to take an example, the New Zealand Labour Party of Helen Clark has often been in government, and candidates at the local level are selected through a "selectorate" committee that is comprised of six or seven members, depending on the size of the membership of the local association. Three of those six are representatives of the national executive, what they call the New Zealand Council, and the other three are representative of the local association. If the local association is at all divided, then the centre essentially controls who is selected.

In Australia, there is decentralization in the sense that state parties determine the rules for what they call pre-selection, candidate nomination for the federal House of Representatives. The most common approach is to share the voting authority; so the state council might have 50 percent of the vote and the local membership vote will count for 50 per cent.

In Ireland, there are multi-member districts of three to five members. The centre decides how many candidates locals can nominate. Because of their electoral system, it's strategic. You don't want to over-nominate because of their preferential balloting. That's determined centrally. They will also give dictates to the locals such as, "You have to nominate people from various communities within the electorate," again to maximize the transferability of the votes. It's a bit complicated. But they also will often reserve one seat, keep one pick in reserve, so the centre can appoint a candidate if they so choose.

All these parties and systems have something similar to what's come to be known in Canada as the "red light/green light" process, where candidates are vetted by the centre and have to be approved before they can stand. There are also what they call in Australia captain's picks, where the leaders will occasionally appoint candidates similar to what can happen in Canada.

I wanted to correct what I think is a misimpression that we often hear that everywhere else it's left completely to the locals and that we are somehow anomalous in this regard.

a toujours été un peu différent de celui-là. En fin de compte, si un caucus décide qu'il faut prendre une telle mesure, que ce soit lui qui prenne cette décision; elle ne devrait pas appartenir uniquement au chef.

**La sénatrice Frum :** Monsieur Cross, vous avez proposé d'en dire davantage sur l'idée qu'au Canada, le pouvoir exécutif n'est pas plus centralisé que dans les autres régimes issus de Westminster. Pourriez-vous en dire davantage?

**M. Cross :** Bien sûr. J'ai fait cette remarque au sujet de la sélection des candidats. En fait, si nous examinons ce que font les autres partis à Westminster, nous constatons que la direction du parti joue souvent un rôle plus important qu'ici dans la sélection des candidats locaux qui vont se présenter aux élections.

Par exemple, le Parti travailliste d'Helen Clark en Nouvelle-Zélande a souvent été au pouvoir et les candidats au niveau local sont choisis par un comité de « sélection » qui comprend six ou sept membres, selon le nombre de membres de l'association locale. Trois de ces six personnes représentent l'exécutif national, ce qu'ils appellent le New Zealand Council, et les trois autres représentent l'association locale. Si l'association locale est le moins divisée, alors c'est la direction qui contrôle le choix des candidats.

En Australie, il y a une certaine décentralisation dans le sens que les partis dans les États établissent les règles pour ce qu'ils appellent la présélection, les mises en candidature pour la Chambre des représentants fédérale. L'approche la plus courante consiste à partager le pouvoir de voter; par exemple, le conseil de l'État pourrait avoir 50 p. 100 du vote et le vote des membres locaux représenterait 50 p. 100.

En Irlande, il y a des districts où il y a de trois à cinq membres. La direction du parti décide combien de candidats les membres locaux peuvent nommer. À cause de leur système électoral, ce sont des décisions stratégiques. Il ne faut pas trop nommer de candidats à cause de leur scrutin préférentiel. C'est une décision qui est prise par la direction du parti. Celle-ci donne également des directives aux membres locaux comme « Vous devez proposer des personnes issues de divers groupes au sein de l'électorat », encore une fois, pour optimiser le transfert des votes. C'est un peu compliqué. Mais ils vont parfois réserver un siège, garder un candidat en réserve, de sorte que la direction peut également nommer un candidat si elle le souhaite.

Tous ces partis et tous ces systèmes ont quelque chose de semblable à ce que l'on a finalement appelé au Canada le processus « feu rouge/feu vert » dans lequel les candidats sont approuvés par la direction et doivent obtenir son autorisation avant d'être choisis. Il y a aussi ce qu'on appelle en Australie les choix du capitaine, qui permettent aux chefs de nommer de temps en temps des candidats, selon un mécanisme semblable à celui qui est utilisé au Canada.

Je voulais corriger ce qui me paraît être une mauvaise impression, parce que nous entendons souvent dire que dans les autres pays, ce choix est réservé aux membres locaux et que nous constituons en quelque sorte une anomalie sur ce point.

**Senator Cools:** Professor Cross, I would like to welcome you here and express my appreciation for your joining us this morning.

It's an interesting thing. American presidents envy the powers of a prime minister. In fact, there is no other creature that has the absolute powers of a prime minister — set the election dates, everything included. On the issue that — Bob Rae. Hello, Bob. This is Senator Cools speaking.

**Mr. Rae:** Senator, how are you?

**Senator Cools:** I'm very well. Nice to see you.

In any event, the term “empower MPs” is recurring in this debate. The second thing that is recurring in this debate, and I think you articulated it, Professor Cross, was that a challenge to the leader has a cost. I would like to hear more about these costs to MPs of a challenge. Big challenges, little challenges? What kinds of challenges? There are some people's whose egos are so weak that a mere question on the floor is a challenge. I would like to hear more about that.

In the area of what you're saying, where we're trying to regulate — and we must be careful not to over-regulate things that are difficult to regulate anyway — whatever happened to the leader who led by the force of moral character or by the force of intellect, the force of argument and the force of persuasion in respect of dealing with members? Where did this go? Mackenzie King was a master at this. Mulroney lost the support of the country but he never lost the support of his caucus. I can tell you that. He never did. What has happened to these requirements or characteristics of leadership? What has happened to them, if you have an answer?

**Mr. Rae:** Is that for me, senator, or Mr. Cross?

**Senator Cools:** For both or one.

**Mr. Rae:** I guess the short answer is you're absolutely right, that you can't prescribe a style of leadership. The key to democratic leadership is the capacity to share a vision and to be able to persuade. I think what Professor Cross is pointing out is that in any political situation, those who try to lead a revolt, if they succeed, become leaders, and if they fail, they are banished to the netherworld.

Within a democratic context, persuasion is everything. Again, Professor Cross pointed this out. In the U.K. system, and in many other systems, the leader is able to persuade a riding association or to encourage a riding executive to accept someone as a candidate because that's the person the leader would like. In any healthy situation, there would be a certain leeway for a leader to have that power and capacity of persuasion.

I don't see anything in this bill which prevents that from happening. In fact, quite the contrary, I think that's exactly what will continue to happen. You can't change the practical reality

**La sénatrice Cools :** Monsieur Cross, je vous souhaite la bienvenue ici et j'aimerais vous dire que j'apprécie que vous soyez venu ce matin.

C'est un aspect intéressant. Les présidents américains envient les pouvoirs que détiennent les premiers ministres. En fait, il n'y a aucune autre entité qui possède les pouvoirs absolus d'un premier ministre — il fixe la date des élections et le reste. Sur ce point... et Bob Rae. Bonjour, Bob. C'est la sénatrice Cools qui parle.

**M. Rae :** Sénatrice, comment allez-vous?

**La sénatrice Cools :** Je vais très bien. Contentée de vous voir.

De toute façon, l'idée de « renforcer les pouvoirs des députés » revient constamment dans ce débat. Le deuxième aspect qui revient également constamment, et je crois que vous en avez parlé, monsieur Cross, était que la contestation d'un chef comporte un coût. J'aimerais que vous m'en disiez davantage au sujet des coûts que peut entraîner pour les députés le fait de contester leur chef. Grosses contestations, petites contestations? Quel genre de contestations? Il y a des gens qui en ont un ego tellement fragile qu'une simple question est pour eux une contestation. J'aimerais en entendre davantage à ce sujet.

Dans le domaine dont vous parlez, lorsque nous essayons de régler — et nous devons éviter de trop régler les choses qui sont difficiles de toute façon à régler —, qu'est-il arrivé au chef qui dirigeait son parti par la force de ses principes moraux ou par la force de son intelligence, la force de ses arguments et la force de la persuasion pour ce qui est des relations avec les députés? Qu'en reste-t-il? Mackenzie King était un maître dans ce domaine. Mulroney a perdu l'appui du pays, mais il n'a jamais perdu l'appui de son caucus. Je peux vous le dire. Cela ne lui est jamais arrivé. Qu'est-il arrivé à ces qualités nécessaires ou caractéristiques d'un chef? Pouvez-vous me dire ce qu'il leur est arrivé?

**M. Rae :** Vous adressez-vous à moi, sénatrice, ou à M. Cross?

**La sénatrice Cools :** Aux deux ou à l'un d'entre vous.

**M. Rae :** Pour vous répondre brièvement, je dirais que vous avez tout à fait raison; il n'est pas possible d'imposer un style de leadership. La clé d'un leadership démocratique est la capacité de transmettre une vision et de convaincre les autres de sa valeur. Je pense que M. Cross a remarqué que, dans toute situation politique, ceux qui essaient de mener une révolte deviennent des chefs qui réussissent et s'ils échouent, ils sont envoyés en enfer.

Dans un contexte démocratique, la persuasion est tout. Encore une fois, M. Cross l'a bien signalé. Dans le système du Royaume-Uni, et dans de nombreux autres systèmes, le chef réussit à convaincre une association de circonscription ou à encourager la direction d'une circonscription d'accepter quelqu'un comme candidat parce que c'est la personne que le chef voudrait voir choisie. Dans toute situation saine, le chef devrait disposer d'une certaine latitude pour exercer ce pouvoir et convaincre les personnes concernées.

Je ne vois rien dans ce projet de loi qui empêche ce genre de choses de se produire. En fait, c'est tout le contraire, je crois que c'est exactement ce qui va continuer à se produire. Vous ne



that the leader may have certain views as to who he would like to have as part of his or her team. That's politics. You can't legislate out politics by passing a bill.

What I think you can do is say yes, these things happen, but they happen within a set of rules. It is important to remember that the riding association, the constituency association, ultimately selects the candidate. Ultimately, the member of Parliament represents the constituency and has a relationship with that constituency that has a certain degree of integrity to it that goes beyond simple party affiliation.

I was elected 11 times. I've represented constituents federally and provincially for different political parties. The relationship between a member and a constituency is always important to understand. It's important to recognize that MPs are not just pawns in a game. They're not just part of a set of numbers that you throw up on a wall and say, "Now I have a majority." It's always an exercise in persuasion.

**Mr. Cross:** I would simply add that I think you're correct about the relative power of the Prime Minister versus the President. I think that largely is a result of the fusion of the legislative and the executive branch in our parliamentary system.

In terms of styles of leadership, I think it's important to remember that rules don't necessarily dictate behaviour. Mr. Mulroney was in a system in which his caucus did not have the formal authority to remove him. Yet, like any successful leader, and I think Mr. Rae would agree, he cultivated and continued to always cultivate strong support within his caucus.

Another example would Mr. Rudd in Australia, in a system where he could be removed as leader, was removed as leader by his caucus, and was known to be, some would say, arrogant and dismissive of his caucus members. There the rules may have suggested that people would behave in different ways than they did.

**Mr. Rae:** Senator, I'm sure you know the story of Mr. Douglas when he was Premier of Saskatchewan. He went into his office, and there in the waiting room were the King of Siam, of Thailand, and a backbench member of his caucus. As he walked through the reception area, he said to the caucus member, "Come with me." He pointed to the king and said, "Your Majesty, I have somebody very important I have to see, and then I will be able to spend some time with you." I think Mr. Douglas understood what it meant to lead a caucus.

**Senator Cools:** Yes, and I think the successful leaders must understand what it means and takes to do it and be prepared to give those things.

**Senator McIntyre:** Thank you both for your presentations.

Professor Cross, we've been talking a lot about the term "caucus" in the last hour. As I understand, the term "caucus" is not defined in any federal statute. A definition of "national

pouvez pas changer la réalité concrète, à savoir que le chef peut avoir certaines idées sur les personnes qu'il aimerait voir faire partie de son équipe. C'est la politique. On ne peut pas exclure la politique en adoptant un projet de loi.

Ce que l'on peut faire par contre, à mon avis, c'est que oui, ces choses arrivent, mais il serait bon qu'elles arrivent à l'intérieur d'un cadre de règles. Il est important de ne pas oublier que c'est finalement l'association de la circonscription qui choisit le candidat. En fin de compte, le député représente sa circonscription, il a une relation avec la circonscription qui est associée à une certaine intégrité qui va au-delà de la simple affiliation partisane.

J'ai été élu 11 fois. J'ai représenté des électeurs aux paliers fédéral et provincial pour divers partis politiques. Il est toujours important de comprendre la relation qui existe entre un député et sa circonscription. Il est important de savoir que les députés ne sont pas juste des pions dans un jeu. Ce ne sont pas de simples numéros que l'on peut accrocher au mur et dire : « Maintenant, j'ai une majorité. » C'est toujours un exercice de persuasion.

**M. Cross :** J'ajouterais simplement que je crois que vous avez raison au sujet du pouvoir relatif d'un premier ministre par rapport à celui d'un président. Je crois que cela découle principalement de la fusion du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif dans notre régime parlementaire.

Pour ce qui est des styles de leadership, je pense qu'il est très important de ne pas oublier que les règles n'imposent pas toujours des comportements. M. Mulroney s'est trouvé dans un système dans lequel son caucus n'avait pas le pouvoir officiel de le destituer. Et pourtant, comme tout bon chef, et je crois que M. Rae serait d'accord avec moi, il a toujours recherché et continué à rechercher un appui massif auprès de son caucus.

Un autre exemple serait M. Rudd en Australie, dans un système où il pouvait être destitué de son poste de chef; il a été effectivement destitué par son caucus et il avait la réputation, d'après certains, d'être arrogant et méprisant envers les membres de son caucus. Cela veut dire que les règles inciteraient peut-être les gens à se conduire différemment qu'ils l'avaient fait.

**M. Rae :** Sénatrice, je suis sûr que vous connaissez l'histoire de M. Douglas lorsqu'il était le premier ministre de la Saskatchewan. Il est allé à son bureau et dans la salle d'attente, il y avait le roi de Siam, de Thaïlande, et un simple député de son caucus. En traversant le bureau de réception, il a dit au député : « Venez avec moi. » Il a fait un signe au roi et il lui a dit : « Majesté, je dois voir quelqu'un de très important et je pourrai ensuite passer un peu de temps avec vous. » Je crois que M. Douglas comprenait ce que cela voulait dire d'être chef d'un caucus.

**La sénatrice Cools :** Oui, et je crois que les bons chefs doivent comprendre leur rôle et ce qu'il faut faire pour l'exercer correctement et être prêt à faire ce genre de choses.

**Le sénateur McIntyre :** Merci à tous, pour vos exposés.

Monsieur Cross, nous avons beaucoup parlé de l'expression « groupe parlementaire » (caucus) cette dernière heure. Si j'ai bien compris, le terme « groupe parlementaire » n'est défini dans

caucus” can be found in members’ bylaws made by the House of Commons Board of Internal Economy, in the *Standing Orders of the House of Commons*, in the glossary of parliamentary procedure in *House of Commons Procedure and Practice*, but, for all practical purposes — and correct me if I am wrong — the term “caucus” is not defined in any federal statute. An amendment to the Parliament of Canada Act will, for the first time, provide a statutory definition of “caucus,” which will be a House of Commons caucus, and in that caucus senators obviously would not be included. Am I correct in saying that nowhere in our federal statutes can we find a definition of the term “caucus?”

**Mr. Cross:** Senator, I believe that’s correct, and particularly of a House of Commons caucus in this case.

**The Chair:** If there are no further questions, I want to thank Professor Cross and the Honourable Bob Rae for finding the time today for us. It was very helpful.

Our next meeting will be next Tuesday, June 2, at 9:30, and we will send a list of witnesses out over the next few days. Thank you very much.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Tuesday, June 2, 2015

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill C-586, An Act to amend the Canada Elections Act and the Parliament of Canada Act (candidacy and caucus reforms), met this day at 9:32 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

**Senator Vernon White** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** I welcome everyone to the meeting of Standing Committee on Rules, Procedures, and the Rights of Parliament for June 2, 2015.

Today we will be discussing, debating and having witnesses in relation to Bill C-586, An Act to amend the Canada Elections Act and the Parliament of Canada Act (candidacy and caucus reforms). Our witnesses are the Honourable Peter Milliken, P.C., O.C — thank you very much for being here today, sir — and the Honourable Stéphane Dion, P.C., M.P.

[*Translation*]

I would also like to thank you for giving us this opportunity to discuss this legislation.

aucune loi fédérale. On peut trouver une définition de « caucus national » dans les règlements applicables aux députés adoptés par le Bureau de régie interne de la Chambre des communes, dans le *Règlement de la Chambre des communes*, dans le glossaire de procédure parlementaire contenu dans le document *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, mais, à toutes fins pratiques, et corrigez-moi si je me trompe, la notion de « groupe parlementaire » n’est définie dans aucune loi fédérale. Une modification à la Loi sur le Parlement du Canada va apporter, pour la première fois, une définition légale de « groupe parlementaire », pour désigner un caucus de la Chambre des communes, où par définition les sénateurs ne seraient pas inclus. Ai-je bien raison de dire qu’il n’y a aucune loi fédérale où l’on puisse trouver une définition de l’expression « groupe parlementaire »?

**M. Cross :** Sénateur, je pense que c’est exact et, en particulier, si l’on parle d’un groupe parlementaire de la Chambre des communes.

**Le président :** S’il n’y a pas d’autres questions, je vais remercier M. Cross et l’honorable Bob Rae pour avoir trouvé le temps de nous parler. Cela a été fort utile.

Notre prochaine réunion aura lieu mardi prochain, le 2 juin, à 9 h 30; nous distribuerons la liste des témoins dans les jours qui viennent. Je vous remercie.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mardi 2 juin 2015

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd’hui, à 9 h 32, pour procéder à l’étude article par article du projet de loi C-586, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur le Parlement du Canada (réformes visant les candidatures et les groupes parlementaires), conformément à l’ordre de renvoi reçu.

**Le sénateur Vernon White** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour à tous, et bienvenue à la séance du Comité permanent du Règlement de la procédure et des droits du Parlement, en ce 2 juin 2015.

Aujourd’hui, nous discutons et débattons du projet de loi C-586, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur le Parlement du Canada (réformes visant les candidatures et les groupes parlementaires), au sujet duquel nous accueillons des témoins : l’honorable Peter Milliken, C.P., O.C., que nous remercions beaucoup de sa présence, et l’honorable Stéphane Dion, C.P., député.

[*Français*]

Merci aussi de nous offrir cette occasion de discuter de la législation.

[English]

We will begin with Mr. Dion and then go to Mr. Milliken. Thank you.

[Translation]

**Hon. Stéphane Dion, P.C., M.P., as an individual:** Thank you very much, Mr. Chair, and thank you, colleagues. I would like to thank the committee for granting me these five or seven minutes, which I will use to reconcile two seemingly contradictory positions.

First, Bill C-586 is not a good bill. Second, the Senate has to pass it. It is not a good bill, as it will not improve Canadian democracy.

[English]

Do you have copies of my presentation? I've sent it. We will read it together.

[Translation]

It will not improve Canadian democracy. Undoubtedly, what earned me the honour of being invited before the committee is the fact that I stated the six reasons why I voted against this bill.

[English]

First, Bill C-586 is proposing rules that are questionable. I am particularly averse to the odious notion of a member being expelled from caucus by a secret ballot rather than by a show of hands. It's not true that in democracy everything has to be done secretly. There are some circumstances where you need to act openly, and this is certainly one. If I had to vote to expel one of my colleagues, then I would say it openly. To do otherwise would be unacceptable.

Second, it would be a mistake for Canada to become the only democracy to impose by law a set of identical internal democratic rules on all parties and recognized parliamentary caucuses.

**Senator Batters:** There's something wrong with the translation.

**Mr. Dion:** But I'm speaking in English.

**The Chair:** She was looking for the French. Apparently her French-language training is going very well.

**Mr. Dion:** I will switch to French. It doesn't work? Does it work or not?

In Australia, in 2013, the Labor Party was able to raise the threshold required to expel the leader because there was no law preventing it from doing so. The decision was entirely theirs to make. A bill that would impose the same internal rules on all parties is no more desirable in Canada than it was deemed to be in Australia.

[Traduction]

Nous allons demander à M. Dion de commencer, avant de passer à M. Milliken. Merci.

[Français]

**L'honorable Stéphane Dion, C.P., député, à titre personnel :** Merci beaucoup, monsieur le président, merci, chers collègues. Je remercie le comité de m'accorder ces cinq ou sept minutes, que je vais employer à réconcilier deux prises de position apparemment contradictoires.

Premièrement, le projet de loi C-586 n'est pas un bon projet de loi. Deuxièmement, le Sénat doit le laisser passer. Ce n'est pas un bon projet de loi, car il n'améliorera pas la démocratie canadienne.

[Traduction]

Avez-vous un exemplaire de mon exposé? Je l'ai envoyé. Nous allons le lire ensemble.

[Français]

Il n'améliorera pas la démocratie canadienne. Ce qui m'a valu l'honneur d'être invité à comparaître devant vous, je suppose, est sans doute le fait que j'ai fait connaître les six raisons pour lesquelles j'ai voté contre ce projet de loi.

[Traduction]

En premier lieu, le projet de loi C-586 propose des règles très douteuses. Je trouve particulièrement odieux qu'un député soit expulsé d'un groupe parlementaire par scrutin secret au lieu d'un vote à main levée. Affirmer que, dans une démocratie, tout doit être secret est erroné, car il y a des circonstances, comme précisément celle dont il est question, où il convient d'agir ouvertement. Si je devais voter pour expulser un de mes collègues, je le dirais ouvertement. Procéder autrement serait inacceptable.

En deuxième lieu, ce serait une erreur pour le Canada de devenir la seule démocratie à imposer, par une loi, un ensemble de mêmes règles démocratiques internes aux partis politiques et aux groupes parlementaires reconnus.

**La sénatrice Batters :** Il y a un problème pour l'interprétation.

**M. Dion :** Mais je parle en anglais.

**Le président :** Elle cherchait le français. Apparemment sa formation en français avance vraiment bien.

**M. Dion :** Je vais passer au français. Maintenant, ça fonctionne? Non?

En Australie, le Parti travailliste a relevé, en 2013, le plafond nécessaire à l'expulsion d'un chef, alors qu'aucune loi n'empêchait celle-ci. La décision incombait entièrement au parti. Un projet de loi qui imposerait les mêmes règles internes à tous les partis n'est pas plus souhaitable au Canada que ce ne l'était en Australie.

Third, with thresholds as low as 20 per cent for calling a prime minister into question and 50 per cent plus one for his or her removal, a prime minister could be blocked from taking necessary decisions if they are unpopular with some members of the caucus. Canada is a tough country to govern. You have to make unpopular decisions that will become popular over time. My personal view is that using tacit convention rather than a formal rule is a better way to go when expelling a leader, which is a momentous decision if there is one. I am ready to further develop this point, if you want me to.

Fourth, why should Canada become the only democracy to impose, by law, this incongruous rule, a rule whereby a leader elected by its party membership could be expelled by only one half of the caucus? My view is that in a sound democracy, MPs need to secure the approval of their respective party memberships before giving themselves such a power. In the Commonwealth countries cited by Mr. Chong, political parties have their leaders elected by caucus or an electoral college in which the caucus wields considerable clout. Since the leader is chosen by the caucus, it is normal and legitimate for the latter to have the power to remove the leader by a vote.

But in Canada that is not the case. My own party will celebrate, in 2019, one century of leaders elected by delegates or by the grassroots.

Fifth, under Bill C-586, a leader could be expelled by a caucus that comprises very few representatives, or none, from a given region. That is the case with the current Liberal caucus, with only four elected MPs from the four Western provinces and the three Northern territories, and the Conservative caucus with only five Quebec MPs. Does it make sense to hand over the power to remove a leader to only half the members of such regionally unbalanced caucuses? I do not think so.

Sixth, it is true that Canadian parliamentary democracy is in bad shape, but I and others, including my party, have proposed more effective means to address this problem — means that I do not have the time to go through with you now, but if you want to discuss it later, then let's go.

*[Translation]*

Now, let me move on to my second position. Regardless of how bad the bill is, the Senate must not block it. In its 2014 opinion, the Supreme Court provided a good description of the Senate's role as the chamber of sober second thought. The court wrote that the Senate must be "a complementary legislative body, rather than a perennial rival to the House of Commons in the legislative process." That is why the convention, which honourable senators have followed since Confederation, has been that the Senate proposes amendments from time to time, amendments that the House of Commons often accepts, and which play a useful role. However, the Senate very rarely, outside of exceptional circumstances, rejects bills passed by the House of Commons.

En troisième lieu, avec des plafonds aussi bas que 20 p. 100 pour remettre en cause un premier ministre et 50 p. 100 plus une voix pour sa destitution, il est possible d'empêcher un premier ministre de prendre des décisions qui s'imposent si des membres du parti n'y souscrivent pas. Le Canada n'est pas un pays facile à diriger. Il faut prendre des décisions impopulaires qui gagnent un soutien avec le temps. À mon avis, une convention tacite est préférable à une règle officielle pour l'expulsion d'un chef, une décision capitale s'il en est une. Je pourrais revenir sur ce point si vous le souhaitez.

En quatrième lieu, pourquoi le Canada deviendrait-il la seule démocratie à imposer, par une loi, une règle incongrue, selon laquelle un chef élu par les membres de son parti peut être expulsé par à peine la moitié de son groupe parlementaire? J'estime que, dans une démocratie solide, les députés doivent solliciter l'autorisation de membres du parti avant de s'investir d'un tel pouvoir. Dans les pays du Commonwealth cités par M. Chong, les chefs de partis politiques sont élus par le groupe parlementaire ou par un collège électoral où le groupe parlementaire exerce une grande influence. Comme le groupe parlementaire choisit son chef, il est normal et légitime qu'il détienne le pouvoir de le destituer par la tenue d'un scrutin.

Mais au Canada, ce n'est pas le cas. En 2019, mon parti célébrera 100 ans d'élections du chef par les délégués ou par la base du parti.

En cinquième lieu, le projet de loi C-586 permettrait qu'un chef soit expulsé par un groupe parlementaire composé de très peu de représentants, voire aucun, d'une région donnée. C'est le cas du caucus libéral, formé que de quatre députés dans quatre provinces de l'Ouest et des trois territoires du Nord, ainsi que du caucus conservateur formé de cinq députés du Québec. Est-il logique d'accorder le pouvoir de destituer un chef à seulement la moitié des députés de groupes parlementaires aussi inégaux sur le plan des régions? Je ne le crois pas.

En sixième lieu, il est vrai que la démocratie parlementaire au Canada se porte mal, mais certaines personnes et moi, dont mon parti, avons proposé des moyens plus efficaces pour régler ce problème, que je n'énumérerai pas, faute de temps. Cela dit, je serai heureux d'aborder les questions si vous le désirez.

*[Français]*

Passons à ma deuxième prise de position. Si mauvais soit-il, ce projet de loi ne doit pas être bloqué par le Sénat. Dans son avis de 2014, la Cour suprême a bien décrit ce que doit être le rôle du Sénat en tant que Chambre de second examen objectif. La cour a notamment affirmé que le Sénat doit être « un organisme législatif complémentaire plutôt qu'un éternel rival de la Chambre des communes dans le processus législatif ». C'est pourquoi la pratique, que les honorables sénateurs ont suivie depuis la Confédération, a été que le Sénat propose, de temps à autre, des amendements que la Chambre accepte souvent et qui jouent un rôle utile en ce sens. Or, le Sénat rejette très rarement, hors circonstances exceptionnelles, les projets de loi émanant de la Chambre des communes.

In my view, no amendment can, in this instance, salvage Bill C-586. This bill has been amended by the House enough that it is clear that these are not exceptional circumstances. The rules set out in the bill have become optional. The parties can choose to adopt them or not. It will be up to MPs like me, to convince our respective parties not to adopt these rules, which for the reasons I described, do not benefit our parliamentary democracy.

[English]

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Dion. Mr. Milliken, please, if you would, and after that we'll take questions from senators.

[Translation]

**Hon. Peter Milliken, P.C., O.C., as an individual:** Thank you, Mr. Chair, for the invitation to participate in today's discussion.

[English]

I should say that I appeared before the Commons committee studying this bill, so this is sort of a second appearance, if you like. I was shocked when I saw the new format of the number of changes that were made to it. Like Mr. Dion, I'm not convinced this is the best bill. On the other hand, I think it's one that's better than nothing, and I think we need to move in this area because I'm concerned about the lack of control that members have over what's going on in their parliamentary work. I'm not so convinced that that has happened in the Senate, but it is certainly happening in the House of Commons. Therefore, I think this kind of legislation is important.

On the issue of party leadership, I'm not a big fan of having a party leader elected by all of the members or supporters or whatever of the party, then telling the party members, "You're in or you're out because, in my view, I have control of this now that I've been elected by everybody. A million people voted for me. No MP got more than 120,000 votes, so you either do what I say or get out. You are kicked out. You will be excluded, and you will not be the candidate." In my view, these powers and leaders are ridiculous and should not be allowed. This bill goes some way toward changing that. I would prefer changes in the electoral law where you didn't need the leader's certificate. This goes partway there because it's appointing some other people to do it. It should be the riding association president who decides who the candidate is after a meeting has been held and who signs the certificate for the Chief Electoral Officer if you want to put the name of the party on the ballot. When I first ran, it wasn't on there. I don't feel that that's a necessary part of functioning, but the members

Dans le cas qui nous occupe, aucun amendement ne peut, selon moi, rescaper le projet de loi C-586. Ce projet de loi a été suffisamment amendé par la Chambre des communes, de sorte qu'il ne s'agisse pas d'une circonstance exceptionnelle. En effet, les règles contenues dans le projet de loi sont devenues optionnelles. Les partis seront libres de les adopter ou non. Il appartiendra à des députés, comme moi, de convaincre nos partis respectifs de ne pas adopter ces règles qui, pour les raisons que j'ai énumérées, ne sont pas souhaitables pour notre démocratie parlementaire.

[Traduction]

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Dion. Monsieur Milliken, à vous, je vous prie. Après quoi nous passerons aux questions des sénateurs.

[Français]

**L'honorable Peter Milliken, C.P., O.C., à titre personnel :** Je vous remercie, monsieur le président, de l'invitation à participer à cette discussion aujourd'hui.

[Traduction]

Je dois dire que j'ai comparu devant le comité de la Chambre des communes qui étudiait ce projet de loi, donc il s'agit d'une deuxième comparution pour moi. J'étais surpris de voir son nouveau format et la quantité de modifications qui y avaient été apportées. Tout comme M. Dion, je ne crois pas que ce projet de loi soit le meilleur en la matière. Par contre, c'est mieux que rien, et je crois que nous devons améliorer cet aspect, car le peu de contrôle des députés sur leur travail parlementaire me préoccupe. Je ne crois pas que ce soit quelque chose qui se soit produit au Sénat, mais c'est sans doute quelque chose qui se produit à la Chambre des communes. Ainsi, je crois que ce genre de projet de loi est important.

En ce qui a trait au leadership d'un parti politique, je n'aime pas qu'un seul parti élu par les membres, les supporteurs, ou quoi que ce soit du parti puisse ensuite dire aux membres : « Je décide si vous êtes membre du parti ou pas, car selon moi, c'est moi qui contrôle désormais puisque j'ai été élu par tous. Un million de personnes ont voté pour moi alors qu'aucun député n'a obtenu plus de 120 000 votes, donc soit vous m'obéissez, soit vous allez voir ailleurs. Je vous mets à la porte. Vous allez être exclu et vous ne serez pas le candidat de mon parti ». Selon moi, ces pouvoirs et les chefs qui agissent ainsi sont ridicules, et cela ne devrait pas être permis. Le projet de loi empêche en partie cette façon de faire. Je préférerais des modifications à la loi électorale pour que l'attestation du chef ne soit plus nécessaire. Le projet de loi va en partie dans cette direction parce qu'il prévoit que d'autres personnes le feront. Si vous désirez vous présenter pour un parti, ce devrait être le président de l'association de la circonscription qui détermine le candidat après une rencontre et qui signe le

from big cities prefer it because people living in Toronto or Montreal aren't sure which riding they live in, so they may not know who their candidate is for whichever party.

In a smaller community, as I have represented, it wasn't an issue.

The other thing about it, of course, is the control the leader then exerts over the party and dictating policy, dictating who's going to be in committees, who's going to be at which meeting, all of that sort of thing. I think we have an obligation to make our system more parliamentary, and this bill goes a modest way toward doing it. It's been altered in ways I don't particularly like by weakening some of the things that were in it originally, but it's a step in the right direction. I accordingly urge you to adopt it because, if it isn't adopted without amendment, at this point, it won't become law in this Parliament. We'll be stuck with the current situation into the next Parliament, and, if there's a majority government, it will be tough to get any changes to it from any government because leaders don't want to give up their powers.

In the parliamentary system that we had in this country at Confederation, the leader was chosen by the caucus. Now the caucus has no power in that regard at all. This gives some back — modest, but some. I note that under the system here, if the caucus does vote to terminate the leader, there will be another leadership convention, or the party can have another meeting and re-elect the same person. So it's not taking the party's powers away; it's just giving the caucus some additional power, which, in my view, is not unreasonable. I'd prefer to give it more, but I can see that isn't likely to happen.

Anyway, my basic position on this, subject to your questions, would be to say that this bill, imperfect as it is, is worth passing just because it will bring about some slight changes in the way things happen. If the members in the next Parliament decide to make further changes, either weakening or strengthening these, at least the issue will be there for them to deal with because the issues could be raised in votes and caucus under the rules in this bill, which they cannot do if this bill is not passed.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Milliken. We have a long lineup of questions, and we'll start with the deputy chair of the committee, Senator Smith.

**Senator D. Smith:** I agree that we don't have any choice. We have to pass this bill. It overwhelmingly went through the Commons. I don't think it's perfect. But it's a Commons bill about their rules, and I don't know how we would torpedo it. The point that I want to invite your input on is that I increasingly think that the role in Parliament these days — not so much the independent senators in the Senate — is that of robots, that

certificat pour le directeur général des élections. Lorsque je me suis présenté aux élections pour la première fois, ce n'était pas là. Je ne crois pas que cela soit nécessaire, mais les députés des grandes villes préfèrent cela, car les gens vivant à Toronto ou à Montréal ne savent pas dans quelle circonscription ils vivent, donc ils pourraient ne pas savoir qui est le candidat de chaque parti.

Dans des plus petites collectivités, comme celle que j'ai représentée, ce n'était pas un problème.

L'autre aspect bien sûr, c'est que le chef contrôle le parti, oriente les politiques, détermine qui siègera aux comités, qui sera présent aux réunions, et tout ce genre de choses. Je crois que nous avons l'obligation de rendre notre système plus parlementaire, et ce projet de loi accomplit cet objectif modérément. Je n'aime pas particulièrement les modifications qu'il a subies, car on a atténué certaines des dispositions originales, mais c'est quand même un pas sur la bonne voie. Ainsi, je vous demande d'adopter ce projet de loi, car s'il n'est pas adopté sans amendement, au point où nous en sommes, il n'entrera jamais en vigueur au cours de cette législature. La situation actuelle prévaudra durant la prochaine législature et, s'il s'agit d'un gouvernement majoritaire, il sera très difficile de modifier quoi que ce soit, quel que soit le gouvernement, car les chefs de partis n'aiment pas perdre leurs pouvoirs.

Dans le système parlementaire que nous avons à l'époque de la Confédération, le chef du parti était choisi par le caucus. Désormais, le caucus ne décide plus du tout du chef. Le projet de loi rectifie modérément le tir. Conformément à ce qui est énoncé dans le projet de loi, si le caucus vote en faveur de la destitution du chef, il y aura une autre course à la chefferie, ou le parti peut tenir une autre rencontre et réélire la même personne. Donc, on ne retire pas de pouvoir au parti; on donne plutôt au caucus des pouvoirs supplémentaires, ce qui n'est pas déraisonnable selon moi. Je préférerais que l'on donne encore plus de pouvoir au caucus, mais je crois que cela a peu de chances de se produire.

Bref, ma position est fondamentalement la suivante : ce projet de loi, bien qu'imparfait, mérite d'être adopté, car il va modifier un peu la façon de faire. Si les députés de la prochaine législature décident d'apporter d'autres changements, soit en atténuant ou en renforçant certaines des dispositions du projet de loi, ils pourront à tout le moins soulever et débattre des enjeux dans leur caucus en vertu des dispositions de ce projet de loi, ce qu'ils ne pourront pas faire si le projet de loi n'est pas adopté.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Milliken. Nous avons de nombreuses questions, et nous allons commencer avec le vice-président du comité, le sénateur Smith.

**Le sénateur Smith :** Je suis d'accord que nous n'avons pas le choix. Nous devons adopter ce projet de loi. Il a obtenu une écrasante majorité à la Chambre des communes. Je ne crois pas qu'il soit parfait. Toutefois, c'est un projet de loi de la Chambre des communes qui porte sur leurs règles, et je ne vois pas comment nous pourrions nous y opposer. J'aimerais savoir ce que vous pensez du fait que de nos jours, les députés — ce n'est pas

everything is whipped. Even in the mother of Parliament, Great Britain, they have these three-line whips. In other words, quite a few things are free votes. That's not the case here. I really think that we want to see progress in making the role of MPs more meaningful and minimizing the items where the government stands or falls and you have to trigger an election. The irony is that Great Britain has done that. Not perfectly, but those three-line whips are certainly a good start. I think we need to do something in this direction. This isn't the perfect package, but I don't think we have any choice but to pass it. I invite your input on whether you feel the status quo just can't remain as is.

**Mr. Dion:** I think it's a bad bill. As Mr. Milliken said, it's not as far as we would like it to go. I will fight against these rules being applied. I don't think it will say what Mr. Milliken said. It will not weaken the leader, but it will create a lot of mess in the relationship within the caucus and between the caucus and the party. It will be a wonderful world for journalists because, when the Liberals argue with the Conservatives, it's boring, but, when a Liberal argues with a Liberal, that's great news.

**Senator D. Smith:** That's democracy.

**Mr. Dion:** I'm not saying, "Accept these rules." I'm just saying that now they're optional. All of the amendments we had to make to make it a bill that is not exceptionally problematic have been done by your colleagues in the caucus. It's why the bill passed, by the way. The first version of the bill would have been defeated. I'm not sure 100 per cent, but I'm quite sure that's what would have happened.

Now the debate will be first a vote after an election. Assuming that we Liberals win, will it be our first vote to ask ourselves, "How will we remove Justin Trudeau?" I think colleagues will be very upset about this first choice they will have to make, and they will say, "Why would we do so?" Especially because, if you say yes, you cannot change it until the next election. You need to amend the bill to be able to change the rules. If you vote no, you're the master of your own rules, as it should be. In democracy, you don't infringe too far into the internal rules of political parties. That's what this bill would do.

**The Chair:** Thank you very much. Mr. Milliken, please.

**Mr. Milliken:** I wasn't a leader of the party, so, in that sense, I don't have the same point of view. But I think it's very important not just that the members have some say in the leadership but that the leader doesn't have some say in who the members of the caucus are, which is what's happening today. I think this puts some controls on that because the caucus can make decisions on

autant le cas des sénateurs indépendants — ont de plus en plus un rôle semblable à celui d'un robot, tous les votes sont gouvernés par la ligne de parti. Même en Grande-Bretagne, dont nous avons hérité le système parlementaire, ils ont un système de vote à trois catégories. En d'autres mots, plusieurs votes sont des votes libres. Ce n'est pas le cas chez nous. Je crois vraiment qu'il faut donner plus d'importance au rôle des députés individuels et qu'il faut réduire les raisons pour lesquelles une élection serait déclenchée advenant une défaite du gouvernement. Ironiquement, la Grande-Bretagne a accompli cela. Le système n'est pas parfait, mais ces votes séparés en trois catégories sont certes un bon départ. Je crois qu'il nous faut adopter une approche semblable. Le projet de loi n'est pas parfait, mais je crois que nous n'avons pas le choix de l'adopter. J'aimerais savoir si vous pensez que l'on peut maintenir le statu quo.

**M. Dion :** Je crois que c'est un mauvais projet de loi. Comme M. Milliken l'a dit, on aimerait que ce projet de loi aille encore plus loin. Je vais me battre pour que ces règles ne soient pas appliquées. Je ne suis pas d'accord avec l'interprétation de M. Milliken. Le projet de loi ne va pas affaiblir le chef, mais plutôt créer un désordre dans les relations au sein du caucus et entre le caucus et le parti. Les journalistes en feront leurs choux gras, car lorsque les libéraux ne sont pas d'accord avec les conservateurs c'est inintéressant, mais lorsqu'un libéral est en désaccord avec un autre libéral, ce sont de bonnes nouvelles.

**Le sénateur Smith :** C'est la démocratie.

**M. Dion :** Je ne dis pas qu'il faille accepter ces règles. Je dis qu'elles sont optionnelles à l'heure actuelle. Tous les amendements apportés à ce projet de loi pour qu'il ne cause pas trop de problèmes sont des amendements proposés par vos collègues du caucus. En passant, c'est la raison pour laquelle le projet de loi a été adopté. La première version du projet de loi aurait été rejetée. Je ne suis pas certain à 100 p. 100, mais je suis assez certain que c'est ce qui se serait produit.

Maintenant, le débat sera un vote après les élections. Présignons que les libéraux gagnent les élections, notre premier vote porterait-il sur la destitution de Justin Trudeau? Je crois que nos collègues ne seraient pas contents de devoir poser cette question et se diront : « Pourquoi ferions-nous cela? », d'autant plus que, si vous dites oui, vous ne pouvez rien changer avant les prochaines élections. Vous devez modifier la loi pour changer ces règles. Si vous ne votez pas en faveur, vous restez maître chez vous, comme cela devrait être. En démocratie, il ne faut pas trop empiéter sur les règles internes des partis politiques. Or, c'est ce que ce projet de loi prévoit de faire.

**Le président :** Merci beaucoup. Monsieur Milliken, à vous s'il vous plaît.

**M. Milliken :** N'ayant jamais été le chef du parti, je n'ai pas le même point de vue. Je crois qu'il est très important que non seulement les membres puissent décider du chef, mais que le chef ne puisse déterminer qui sont les membres du caucus, ce qui est le cas de nos jours. Je crois que cela limite le pouvoir du chef, car le caucus peut décider qui est membre et qui ne l'est pas. Ce n'est pas

who is out and who is in, not the leader saying, “You’re out because you voted this way on that” or whatever, which I find very offensive.

So I feel that we need to work at changes to the rules here. One of the things I speak about a lot is, for example, the control of who asks questions in the house and what the questions are going to be and all of that sort of thing, which has gone on for some time now and which is not the British practice. I think we need to look at things like that in the way the House of Commons operates within their rules, and this bill will give caucuses more say in how things are going to be done. Not directly on the points I’ve just mentioned with questions and so on, but in terms of the leader’s desire to please them, keep them happy and work with the members, it will produce, I think, a little more cooperative, shall we say, rapport between the leader and the members of the caucus, which, in my view, is important. The leader ought not to be the dictator of the caucus, which is increasingly happening, in my perception, not having attended a caucus meeting in years.

**The Chair:** I’m sure it’s changed. Mr. Dion, if I may, I have a question, actually, if senators will indulge me, at least.

Optional legislation without penalty — I’m just trying to get my head around that. My background is policing, to be fair, and I’m sure many of the people I was involved with would have loved to have had optional legislation without penalty. How do we square that circle from a legislative perspective?

**Mr. Dion:** I’m not sure. Maybe Mr. Chong would answer the question better than I. My guess is that it would be very sad to see members of Parliament not respecting the law. That’s the penalty. We are ignoring the law, and now we will be legislators asking Canadians to respect the law. I think that’s not a situation I would recommend my party to be in.

**The Chair:** If I may, would you recommend or do you see the need for optional legislation, or should we remove optionality? If it were optional, would you see the need for a penalty of some sort? Your suggestion is that the legislation is poor overall?

**Mr. Dion:** No, I think the bill should stay optional. That’s why your colleagues in the house voted for it — because it was optional. Otherwise, they would have rejected the bill, I’m quite sure — not 100 per cent sure but quite sure. That’s why Mr. Chong compromised in this way. It disappointed some people because it became optional. That’s why I accepted sending it to committee. I voted for sending it to the committee. At the end, I voted against in order to send the message that I would fight against these rules being accepted by my caucus after the election.

**The Chair:** Thank you very much.

le chef du parti qui dit : « Vous n’êtes plus dans le caucus à cause de la façon dont vous avez voté » ou quoi que ce soit, ce que je trouve très choquant.

Donc, je crois que nous devons changer les règles. Entre autres sujets, je parle beaucoup de la détermination des députés qui poseront des questions en Chambre, des questions qui seront posées et tout ce genre de choses, pratique en vigueur ici depuis un certain temps, mais qui ne se voit pas en Grande-Bretagne. Je pense qu’il faut revoir comment la Chambre des communes se comporte en vertu de ses règles, et ce projet de loi permettra aux divers caucus de déterminer davantage comment les choses se font. Ce n’est pas lié directement à ce que je viens de mentionner au sujet des questions et ainsi de suite, mais si le chef veut plaire à ses députés, les rendre heureux et travailler avec eux, cette façon de faire améliorera la coopération, je crois, et disons les rapports entre le chef et les membres du caucus, ce qui est, selon moi, important. Le chef du parti ne devrait pas être le dictateur du caucus, ce qui est de plus en plus le cas, de mon point de vue, car je n’ai pas assisté à une réunion de caucus depuis des années.

**Le président :** Je suis sûr que la donne a changé. Monsieur Dion, si je puis, j’ai une question; en fait, si les sénateurs me le permettent.

Je tente de comprendre ce que serait une loi optionnelle sans sanctions. Je dois admettre que j’ai eu une carrière antérieure dans la police et je crois que bien des gens que j’ai ainsi côtoyés auraient adoré des lois optionnelles sans sanctions. D’un point de vue législatif, comment résoudre la quadrature de ce cercle?

**M. Dion :** Je ne suis pas certain. Peut-être que M. Chong aurait une meilleure réponse à cette question que moi. J’imagine qu’il serait triste de voir les députés ne pas respecter la loi. Voilà la sanction. Nous faisons fi de la loi pour ensuite être les législateurs qui demandent aux Canadiens de respecter la loi. Je ne recommanderais pas à mon parti de se mettre ainsi en porte-à-faux.

**Le président :** Si je puis, seriez-vous en faveur ou voyez-vous le besoin d’avoir une loi optionnelle, ou devrions-nous simplement retirer le caractère optionnel de la loi? Si la loi est optionnelle, devrait-il y avoir des sanctions? Vous dites que le projet de loi est déficient?

**M. Dion :** Non, je crois que le projet de loi devrait demeurer optionnel. C’est la raison pour laquelle vos collègues à la Chambre des communes ont voté en faveur, car il était optionnel. Sinon, ils auraient voté contre ce projet de loi, j’en suis presque certain, pas certain à 100 p. 100, mais presque certain. C’est la raison pour laquelle M. Chong a accepté ce compromis. Certains ont été déçus quand la loi est devenue optionnelle. C’est la raison pour laquelle j’ai voté en faveur du renvoi en comité. J’ai voté en faveur d’un examen en comité. Au final, j’ai voté contre le projet de loi pour dire clairement que je m’opposais à ce que ces règles soient adoptées par mon caucus après les élections.

**Le président :** Merci beaucoup.



**Senator Fraser:** Welcome to the Senate, gentlemen. I have two quick questions, one for each of you. Mr. Dion, I agree with you that this is a profoundly bad bill for most of the reasons you outlined plus some others of my own. I would draw to everyone's attention yet again that this bill does affect the Senate, contrary to popular mythology.

Mr. Dion, if we think it's a bad bill, even though it's optional, is it not a betrayal of our parliamentary duty to say we should pass a bad bill on the assumption that it will never be used?

Mr. Milliken, MPs don't use the powers they have now. Why would you be so confident that this optional system would suddenly instill and encourage some backbone in them?

**Mr. Dion:** The second question on MPs is that —

**Senator Fraser:** They don't use the powers they have.

**Mr. Dion:** On the first one, the difficulty of being a senator is also the beauty of it. You have been chosen for this function in order to be a chamber of scrutiny, to improve the work done by the elected house, but, as the court said, not to be a rival of the house. It will happen that sometimes you will see a bill that you don't think you would like to support; but you will accept it because you will not —

**Senator Fraser:** Rubber-stamp it.

**Mr. Dion:** It's the duty of the chamber of sober second thought to avoid being a rival of the house — to help the house do its work. That's what the court said. It's an understanding of the Senate's role.

**Senator Fraser:** If we can't improve it, then we're just a rubber stamp.

**Mr. Dion:** I don't think it's possible in this case to improve the bill. In many cases, it's possible. In this case, if you try to improve the bill, it will change the spirit of it. The bill has been improved in this way by colleagues in the house. If you compare the first version to the second version, you will see that in the second version we amended the bill without changing its basic orientation. That's my answer to your first question.

It's your duty not to be a rival of the house. The house voted, and you may think it was a mistake, but you did your best as a senator in this circumstance.

On the second point, I fully agree with you. I'm hearing my respected colleague, Mr. Milliken, and I don't see anything in the bill that addresses these problems. Elections Canada does not infringe on the internal democratic rules of the parties. When

**La sénatrice Fraser :** Messieurs, bienvenue au Sénat. J'ai deux questions rapides, une pour chacun d'entre vous. Monsieur Dion, je suis d'accord avec vous quand vous dites que ce projet de loi est fondamentalement vicié pour la plupart des raisons que vous avez énoncées et pour des raisons qui me sont propres. Contrairement à la croyance populaire, j'aimerais porter à l'attention de tous, encore une fois, que ce projet de loi affecte le Sénat.

Monsieur Dion, si nous croyons que ce projet de loi n'est pas un bon projet de loi, même s'il est optionnel, ne trahissons-nous pas notre devoir parlementaire en adoptant un mauvais projet de loi, en présumant qu'il ne sera jamais utilisé?

Monsieur Milliken, les députés n'utilisent pas tous les pouvoirs qu'ils ont à l'heure actuelle. Pourquoi croyez-vous tant que ce système optionnel les encouragerait soudainement à se tenir debout?

**M. Dion :** La deuxième question au sujet des députés est que...

**La sénatrice Fraser :** Ils n'utilisent pas les pouvoirs qu'ils ont.

**M. Dion :** En réponse à votre première question, être sénateur comporte des avantages et des désavantages. Vous avez été choisi pour ce poste dans le but d'être une instance de contrôle, d'améliorer le travail accompli par la Chambre élue mais, comme l'ont dit les tribunaux, vous ne devez pas être un rival de la Chambre des communes. Par moment, vous serez saisi d'un projet de loi que vous préféreriez ne pas appuyer, mais vous allez l'accepter, car vous ne...

**La sénatrice Fraser :** Nous n'allons l'approuver automatiquement.

**M. Dion :** Il est du devoir de la Chambre de second examen objectif de ne pas rivaliser avec la Chambre, mais de plutôt l'aider à accomplir sa tâche. C'est ce que les tribunaux ont dit. Voilà le rôle du Sénat tel qu'on le conçoit.

**La sénatrice Fraser :** Si nous ne pouvons pas améliorer un projet de loi, nous devenons une instance qui entérine tout les yeux fermés.

**M. Dion :** Dans ce cas-ci, je ne crois pas qu'il soit possible d'améliorer le projet de loi. C'est possible dans bien des cas. Dans ce cas-ci, si vous tentez d'améliorer le projet de loi, vous en changerez la substance. Le projet de loi a été amélioré par mes collègues à la Chambre. Si vous comparez la première version à la seconde, vous verrez que dans la seconde version du projet de loi, nous l'avons amendé sans changer son orientation fondamentale. Voilà ma réponse à votre première question.

Il est de votre devoir de ne pas rivaliser avec la Chambre des communes. La Chambre a voté en faveur, peut-être erronément croyez-vous, mais dans les circonstances, vous aviez fait tout ce que vous avez pu à titre de sénateur.

Je suis d'accord avec le deuxième point que vous avez soulevé. J'entends ce que dit mon estimé collègue, M. Milliken, et je ne vois rien dans ce projet de loi qui réponde aux problèmes soulevés. Elections Canada n'empiète aucunement sur les règles internes et

Elections Canada needs to know which candidate is the official candidate of the party, whom do they ask? The leader; but this does not prevent the leader from being a dictator.

In my party, the leader — and as a leader I did not do this — lets each riding choose its candidate. Once in a while he may indicate his preference, and then the media are all excited because sometimes his preferences will not prevail; but that's part of the game. Some parties have done that in the past as well. It's not against the Elections Canada rules. They just want to know who the candidates are. If somebody other than the leader were to announce the official candidate, then we would free parties of the dictatorship of the leaders. I think it's a superficial analysis of the reality of political parties.

It's the same thing to expel a colleague. It's officially the leader, but do you think a leader will do it against a colleague that is popular in the caucus?

**Senator Cools:** They do it all the time.

**Mr. Dion:** I'm not aware of one such case. It's rare that you expel someone, and when it happens, it tells most colleagues, "Phew, it was time that the leader acted." I'm not speaking of other parties but my party. It's not true that we have a dictator as a leader. I'm not saying I don't have a long list of things that would improve and address the problem Mr. Milliken mentioned, but this bill will not do it.

**Mr. Milliken:** Well, in the Liberal Party two members were just thrown out by the leader, as I understand. I wasn't at the party caucus meeting so I don't know, but from what I read in the media, the leader said they were out. In my view that decision should be made by the caucus, not the leader. This kind of bill will help to remedy that problem, in my view, because the leader is saying, in effect, "You will not be the candidate in the next election because you are out of the caucus. The party locally will have to choose someone else, whether they want you back or not." I don't think the leader should have that power; I'm sorry. I think the local association is the one that should make those decisions.

We have national parties that we participate in in this country, and we have geographic representation by a party organization in a constituency that chooses the candidate for that party in that constituency. One of the strengths of our democracy is that we get people elected to represent various districts of the country and bring those geographic differences to discussions in Parliament — in committees, in caucus and all over the place. It's very important for the functioning of democracy in Canada, in my opinion.

If leaders are going to decide who the candidates are and who will not be a candidate because they don't particularly like somebody or they find somebody's background repellant to them,

démocratiques des partis politiques. Quand Élections Canada veut savoir qui est le candidat officiel d'un parti, à qui demande-t-il? Au chef du parti. Mais cela n'empêche pas le chef d'être un dictateur.

Dans mon parti, le chef — et comme chef je n'agissais pas ainsi — permet à chaque circonscription de choisir son candidat. Parfois, le chef va exprimer une préférence pour un candidat, puis les médias en parleront abondamment, car il arrive que le candidat préféré du chef ne soit pas choisi, mais cela fait partie du jeu. Certains partis politiques l'ont fait par le passé. Cela ne va pas à l'encontre des règles d'Élections Canada. Élections Canada veut simplement savoir qui sont les candidats. Si quelqu'un d'autre que le chef annonçait le candidat officiel, nous serions alors libérés de la dictature des chefs de parti. Je crois qu'il s'agit d'une analyse superficielle de la réalité des partis politiques.

Il en va de même pour l'expulsion d'un collègue. Officiellement, c'est le chef qui agit, mais croyez-vous vraiment qu'un chef de parti expulsera un collègue qui jouit du soutien du caucus?

**La sénatrice Cools :** Ils le font tout le temps.

**M. Dion :** Je ne connais pas de tels cas. Il est rare que quelqu'un soit expulsé, et quand cela se produit, la plupart des collègues se disent : « Enfin, il était temps que le chef agisse. » Je ne parle pas des autres partis, mais du mien. Ce n'est pas vrai que notre chef est un dictateur. Je ne dis pas qu'il n'y a pas une litanie de mesures à prendre pour régler le problème que M. Milliken a cerné, mais ce n'est pas ce projet de loi qui va le faire.

**M. Milliken :** Eh bien, dans le Parti libéral, deux membres viennent tout juste d'être expulsés par le chef du parti, du moins c'est ce que j'ai cru comprendre. Je n'étais pas à la réunion du caucus, donc je ne le sais pas, mais d'après ce que j'ai lu dans les médias, le chef a dit qu'ils étaient expulsés. À mon avis, cette décision devrait être prise par le caucus et non le chef du parti. Ce genre de projet de loi contribuera à régler ce problème selon moi parce que le chef dit en fait : « Vous ne serez pas candidat à la prochaine élection parce que vous n'êtes pas membre du caucus. Le parti à l'échelle locale aura à choisir un autre candidat, qu'ils veulent de nouveau vous réélire ou pas. » Je suis désolé, mais je ne pense pas que le chef devrait avoir ce pouvoir. Je pense que l'association locale est celle qui devrait prendre ce type de décisions.

Au Canada, il y a des partis nationaux dont nous sommes membres et il y a aussi la représentation géographique par les organisations de partis dans une circonscription qui choisissent les candidats pour le parti dans la circonscription en question. Une des forces de notre démocratie découle du fait que nous faisons élire des candidats pour représenter les diverses régions du pays pour que les différences géographiques fassent l'objet de discussions au Parlement, en comités, dans les caucuses et dans d'autres réunions. Selon moi, c'est très important pour le fonctionnement de la démocratie au Canada.

Si ce sont les chefs de partis qui décident qui sera candidat et qui ne le sera pas parce qu'ils n'aiment pas telle ou telle personne ou qu'ils trouvent telle autre déplaisante en raison de ses opinions,

then in effect we're taking away the control of the local association to make those decisions. In my view, that's a very important part of it, and this bill helps. It's not perfect, and I stress that, but it will help in that regard.

It has to do with the house, so I urge the Senate to hold its nose and adopt this bill. In my view, it won't do much damage to democracy but will strengthen it somewhat. It doesn't go as far as I'd like it to go, but it is an improvement. That's why I urge support of the bill.

There are flaws. If I were an MP after the next election — and I'm not running, I assure you — I'd be pushing for changes to this bill: Bring more in and make changes to the technical aspects. The ballot doesn't have to be secret. As someone said, you can have a public ballot if it's a question of the leader's role. You might have a secret ballot if a member is to be excluded from caucus so that he doesn't have a bunch of hostile friends left if he makes it or doesn't make it.

There are arguments on both sides of these issues; but they can be discussed and debated at another time in another situation. At least if we've made moves on it, it will force the discussion in the future, which is important because we're not having it now. Members can't raise these things. The leader says, "I'm in charge here; you shut up." That's what's going on, in my view from what I read.

**The Chair:** Senator Cools, is your question supplemental to Senator Fraser's?

**Senator Cools:** It is. I'd like to make the point, colleagues, that we adopt bad bills daily in this place. We shouldn't, but we do. It happens. I reserve my right to vote as I see fit.

I would like to thank Peter Milliken. We're old friends. I've known him for a lot of years. It's lovely to see him here. I welcome him with my whole heart, as you know.

I would like to say that this problem is larger than we realize. We have had good, popular colleagues who were put out of caucus because a particular individual in the leader's office didn't like them. I'm thinking of one particular member in Toronto, an Ontario member whose riding association supported him but nobody listened to them. His constituents supported him. He ran as an independent in Toronto. You know who I am talking about. His last name begins with an *N*. It's John Nunziata, the famous hardworking Toronto MP who was very popular.

**Senator D. Smith:** Infamous.

ils empêchent alors les associations locales de prendre ces décisions. À mon avis, c'est une composante très importante, et ce projet de loi est utile. Il n'est pas parfait, et j'insiste là-dessus, mais il sera utile à cet égard.

Puisque cela concerne la Chambre des communes, j'incite les sénateurs à se pincer le nez et à adopter ce projet de loi. À mon avis, il n'endommagera pas beaucoup la démocratie; en fait il l'améliorera quelque peu. Il ne va pas aussi loin que je le voudrais, mais c'est une amélioration. C'est pourquoi je vous incite à appuyer ce projet de loi.

Il comprend des lacunes. Si je devenais député aux termes des prochaines élections — et ce n'est pas le cas parce que je ne me présente pas, je vous l'assure — j'insisterais pour apporter des changements à ce projet de loi; je voudrais en élargir la portée et modifier certains éléments techniques. La mise aux voix ne doit pas forcément être secrète. Comme quelqu'un l'a dit, on peut avoir un vote public si cela concerne le rôle du chef. Et on peut tenir un vote secret s'il porte sur l'expulsion d'un membre du caucus afin qu'il ne se retrouve pas devant un groupe d'amis hostiles, qu'il soit expulsé ou non.

Les arguments sur ces questions sont partagés, mais elles pourront faire l'objet de discussions et de débats à un autre moment et dans d'autres circonstances. Mais, à tout le moins, si nous agissons, cela forcera les discussions à l'avenir, ce qui est important, parce qu'elles n'ont pas lieu à l'heure actuelle. Les membres ne peuvent pas soulever ces questions. Les chefs de partis leur disent : « Je suis responsable, taisez-vous. » Voilà ce qui se passe, selon moi, d'après ce que je lis.

**Le président :** Sénatrice Cools, votre question est-elle en complément de celle de la sénatrice Fraser?

**La sénatrice Cools :** Oui. J'aimerais signaler, chers collègues, que nous adoptons quotidiennement de mauvais projets de loi dans cette enceinte. Nous ne devrions pas agir ainsi, mais nous le faisons. Cela se produit. Je me réserve le droit de voter selon mon bon jugement.

Je veux remercier Peter Milliken. Nous sommes de vieux amis. Je le connais depuis de nombreuses années. Je suis heureuse de le voir ici. Et, comme vous le savez, je l'accueille de tout mon cœur.

J'aimerais signaler que le problème est plus vaste que ce que nous pensons. Nous avons eu de bons collègues qui étaient populaires et qui ont été expulsés du caucus parce qu'un particulier dans le bureau du chef ne les appréciait pas. Je songe en particulier à un député de Toronto, un député de l'Ontario qui était appuyé par l'association de circonscription, mais que personne n'a écouté. Ses commettants l'appuyaient. Il s'est présenté comme député indépendant à Toronto. Vous savez de qui je parle. Son nom de famille commence par un « *N* ». C'est John Nunziata, le célèbre député de Toronto qui mettait de l'ardeur au travail et qui était très populaire.

**Le sénateur D. Smith :** C'est un cas très célèbre.

**Senator Cools:** He was put out, but he was very popular. His riding association stayed loyal to him. He ran and he won. The next election after that, the party concentrated so much money and force in the riding that they finally retrieved it. There is one example.

The leader's staff was known to threaten caucus members with expulsion from caucus. I know of a particular senator who was threatened directly by him on another bill.

We should not play the game that we don't know and that it doesn't happen. Lots of these decisions are being made by the leader with no discussion or consultation with anybody else. To a certain degree, I don't mind a leader having that kind of power to make those choices. It is just that what I have seen in the last few years has made me rethink it a lot. At least the leaders should know that caucus members have some deep concerns in these matters.

I am supporting this bill on the ground that it is the best thing that has come before us. It is the only game as it is, so I will be voting for it. It is no secret that the government wants this bill killed. There are very few secrets in this place, but I am prepared to support —

**An Hon. Senator:** Question.

**Senator Cools:** I don't have to ask questions. This is my time.

**The Chair:** You had a supplemental question, senator. I asked if you had a supplemental question to Senator Fraser. I have a long list of people that have questions. I can put you on that list, if you would like.

**Senator Cools:** Maybe I should consider my membership in this committee —

**The Chair:** That would be your choice.

**Senator Cools:** — as you always have such long lists. This committee sits frequently.

**The Chair:** That would be your option.

**Senator Cools:** It is my option? No. You are bullying, and I don't like it.

**The Chair:** Senator, do you have a supplemental question to Senator Fraser?

**Senator Cools:** I'm recording a position. I know these rules very well. You are out of order.

**The Chair:** I know you do. Senator Batters.

**Senator Cools:** I'm saying to you I am supporting this bill. You are very rude.

**Senator Batters:** Thank you both for being here.

**La sénatrice Cools :** Il a été expulsé en dépit de sa popularité. Son association de circonscription lui est restée loyale. Il s'est présenté aux élections et il a remporté la circonscription. Lors des élections suivantes, le parti a investi tellement d'argent et d'efforts dans cette circonscription qu'il a finalement eu gain de cause. Voilà donc un exemple parmi tant d'autres.

Le personnel du bureau du chef avait la réputation de menacer les membres du caucus d'expulsion. Je connais un sénateur qui a directement été menacé par ces personnes au sujet d'un autre projet de loi.

Nous ne devrions pas faire semblant que nous ne sommes pas au courant et que cela ne se produit pas. Un bon nombre de ces décisions sont prises par le chef sans qu'il n'y ait aucune discussion ou consultation avec qui que ce soit. Dans une certaine mesure, je veux bien que le chef ait le pouvoir de prendre ces décisions. Mais ce que j'ai vu au cours des dernières années m'a fait beaucoup réfléchir à cette question. Les chefs de partis devraient à tout le moins savoir que les membres des caucus sont très préoccupés par ces questions.

J'appuie ce projet de loi par ce que j'estime que c'est le meilleur qui nous ait été présenté sur cette question. À l'heure actuelle, c'est le seul de cette nature; je vais donc voter en faveur. Ce n'est un secret pour personne que le gouvernement veut éliminer ce projet de loi. Il y a très peu de secrets ici, mais je suis prête à appuyer...

**Une voix :** Question.

**La sénatrice Cools :** Je n'ai pas à poser de question. Je fais de mon temps ce qui me plaît.

**Le président :** Vous aviez une question complémentaire, sénatrice. Je vous ai demandé si vous aviez une question en complément de celle de la sénatrice Fraser. J'ai une longue liste d'intervenants. Je peux mettre votre nom sur cette liste si vous le voulez.

**La sénatrice Cools :** Je devrais peut-être reconsidérer mon appartenance à ce comité...

**Le président :** Il n'en tient qu'à vous.

**La sénatrice Cools :** ... puisque vos listes sont toujours très longues. Ce comité siège fréquemment.

**Le président :** C'est à vous de décider.

**La sénatrice Cools :** Ai-je le choix? Non. Vous me bousculez, et je n'aime pas cela.

**Le président :** Sénatrice, avez-vous une question complémentaire à celle de la sénatrice Fraser?

**La sénatrice Cools :** Je présente ma position. Je connais très bien le règlement. Vous dépassez votre autorité.

**Le président :** Je sais que vous le connaissez. Sénatrice Batters.

**La sénatrice Cools :** Je vous dis que j'appuie ce projet de loi. Vous manquez de tact.

**La sénatrice Batters :** Je remercie nos deux témoins d'être présents.

Mr. Dion, your written opening statement provided earlier today states that the convention has been that the Senate proposes amendments from time to time. Thank you for confirming the ability of the Senate to amend legislation.

Then you seem to conclude that because the rules in this particular bill are optional, that is why this piece of legislation should be passed. I have to say that I struggle with that logic. That type of logic would produce some really terrible legislation at the Legal and Constitutional Affairs Committee. Could you try to explain that particular part?

**Mr. Dion:** The bill has been watered down by your colleagues in the house to the point that we are not in an exceptional situation that would fundamentally damage the democracy of Canada. You should not use the exceptional power that you have to veto a bill supported by the house.

**Senator Cools:** That's not —

**Senator Batters:** I have a further question to you, Mr. Dion. As the bill stands right now, there is no mechanism governing the frequency with which the caucus could challenge or remove a leader. Do you find that problematic? As a former party and parliamentary caucus leader, can you speak to how a frequent threat to leadership could undermine the strength of a caucus, a party and/or a government?

**Mr. Dion:** Mr. Milliken mentioned many situations where the leader may be abusing his power. However, there are many circumstances where a group within the caucus may abuse their ability to create difficulties. I'm not sure Mr. Chrétien would have been able to stay as Prime Minister of Canada as long as he did under these rules.

Some may say, oh, that would have been a good thing. But I respect what Mr. Chrétien did for the country with tough decisions. Many times the caucus was mostly against him, with some of them ready to start a rivalry with the Prime Minister. However, after a few weeks, they changed their minds. That's leadership.

Also, we should not think that we need to compare ourselves only with the Commonwealth countries. They may not speak English, but other countries exist. It is not true that you have many democracies where the leadership — it is not done only by the individual — doesn't have a role to say be sure that you have cohesion within the team. I think Professor Cross from Carleton University explained the idea that the sovereignty of riding associations is a sacred cow. I don't know in which type of democracy that exists.

If you do a bit of electoral sociology with voters in Canada and elsewhere and you want to predict their vote, look at the party of the candidate before the candidate. You may deplore that, but for voters it is convenient because they don't have the time to scrutinize the personalities of every candidate. Most of the time,

Monsieur Dion, la déclaration écrite que vous nous avez transmise plus tôt aujourd'hui précise que le Sénat propose des amendements de temps à autre. Je vous remercie de confirmer la capacité du Sénat d'amender les projets de loi.

Ensuite, vous semblez conclure que puisque le règlement dans le cas de ce projet de loi particulier est facultatif, c'est pour cette raison qu'il devrait être adopté. Je dois dire que je ne suis pas tout à fait cette logique. Ce type de logique se traduirait par des mesures législatives de très piètre qualité au Comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Pourriez-vous essayer d'expliquer ce passage particulier?

**M. Dion :** Le projet de loi a été dilué par vos collègues dans la Chambre des communes à un tel point que nous ne sommes pas dans une situation exceptionnelle qui risquerait de fondamentalement endommager la démocratie du Canada. Vous ne devriez pas exercer le pouvoir exceptionnel que vous avez d'apposer un veto à un projet de loi appuyé par la Chambre des communes.

**La sénatrice Cools :** Ce n'est pas...

**La sénatrice Batters :** J'ai une autre question pour vous, monsieur Dion. Dans sa version actuelle, le projet de loi ne prévoit aucun mécanisme quant à la fréquence à laquelle le caucus pourrait défier le chef ou le destituer. Estimez-vous que ce soit problématique? En tant qu'ancien chef du parti et du caucus parlementaire, pouvez-vous nous dire comment une menace fréquente au leadership pourrait saper la force d'un caucus, d'un parti et d'un gouvernement?

**M. Dion :** M. Milliken a mentionné de nombreuses situations où le chef peut abuser de ses pouvoirs. Toutefois, il y a des circonstances où un groupe au sein du caucus pourrait abuser de sa capacité de créer des problèmes. Je ne sais pas si M. Chrétien aurait pu rester aussi longtemps premier ministre du Canada s'il avait dû se soumettre à ces règlements.

Certains diront : « Oh, ç'aurait été une bonne chose. » Mais je respecte ce que M. Chrétien a fait pour le pays et les difficiles décisions qu'il a prises. Souvent, la majorité des membres du caucus était contre lui, et certains d'entre eux étaient prêts à se poser comme rival du premier ministre. Cependant, après quelques semaines, ils changeaient d'avis. C'est ça, le leadership.

En outre, il ne faut pas croire que nous devons nous comparer seulement aux pays du Commonwealth. Il existe d'autres pays, même s'ils ne parlent pas anglais. Ce n'est pas vrai qu'il y a de nombreuses démocraties où le leadership — ce n'est pas le fait d'une seule personne — n'a pas son mot à dire pour assurer la cohésion de l'équipe. Je pense que c'est le professeur Cross de l'Université Carleton qui a expliqué que la souveraineté des associations de circonscription est une vache sacrée. Je ne sais pas dans quel genre de démocratie cela existe.

Si vous faites un peu de sociologie au sujet des électeurs du Canada et d'ailleurs et que vous voulez prédire leur vote, examinez le parti du candidat avant le candidat. D'aucuns le déploieront, mais c'est commode pour les électeurs puisqu'ils n'ont pas le temps de scruter de près la personnalité de tous les

they will focus on the leader's personalities, and the party will give them broad, problematic and ideological safeguards or markers, and the candidate, the personality, will play a role in that.

According to electoral sociology, it is with about 10 per cent that you may hope to make a difference. If your party is expected to do 40 per cent in the riding, a good candidate may bring you to 44 per cent. That may make the difference between a victory and a defeat. It is the fringe of a vote that is mostly partisan — except in Saint-Laurent—Cartierville, where I was able to bring much more than four percentage points.

**Senator Batters:** You were a leader, too.

**Mr. Dion:** All of us know that without the party label, it would be difficult for us to be elected. If you are elected as a team, don't you think you should act as a team once elected? That doesn't mean we need to accept any dictatorship. I agree with that and I have ideas to improve it. This bill is not addressing these abuses by the leader.

**Senator Jaffer:** Thank you to two people I tremendously respect for coming here and making your presentations. When Mr. Chong, the sponsor of the bill, was here, he stated that we just rubber-stamp this and we are not looking at the bill from the point of view of second sober thought. I would appreciate hearing from both of you if you think the Senate's role on this bill is to rubber-stamp this bill and not reflect on this bill.

**Mr. Milliken:** I think it is quite legitimate that you are looking at the bill. That's the Senate's role. As a witness, I would just urge you to adopt it in part because if it isn't adopted without amendment, it isn't going to pass in this Parliament. We will be stuck with the current situation whenever the new Parliament meets. Then it will be a matter of getting another such bill adopted by the house and having it sent here, getting agreement on it, and who knows who is going to be there and what the numbers are going to be in the house. It is unpredictable.

I think it is something that is worth passing at this point because it will force the issue back in the new Parliament, if this passes, because I'm sure there will be members of the house who will want to change this, depending on whether there's a majority or a minority situation. If there's a minority, compromise will be tougher to get, but they will work at it. Parties will realize the importance of coming up with some deal on this issue that can work.

Sober second thought of the Senate, in my view, is invaluable to our democratic process, to our legislative process. Looking at it is fine, but because of the time limit in this case, I would urge the adoption of the bill by the Senate just to get the bill assented to so that we have a law.

I'm sure there will be pressure to change this law because, as my colleague and I both say, it isn't perfect. However, the changes can come in the next Parliament. There's lots of time to get at it

candidats. Dans la plupart des cas, ils vont examiner la personnalité du chef, et le parti leur donnera des sauvegardes ou des indices généraux, problématiques et idéologiques, et le candidat, sa personnalité, jouera un rôle à cet égard.

Selon la sociologie électorale, vous pouvez espérer faire une différence avec environ 10 p. 100. Si on s'attend à ce que votre parti remporte 40 p. 100 des votes de la circonscription, un bon candidat peut aller en chercher 44 p. 100. Cela peut faire la différence entre la victoire et la défaite. Les électeurs très partisans sont marginaux — sauf dans Saint-Laurent-Cartierville, où j'ai pu apporter beaucoup plus que 4 p. 100.

**La sénatrice Batters :** Vous étiez le chef, aussi.

**M. Dion :** Nous savons tous que sans le parti, ce serait très difficile pour nous de nous faire élire. Si vous êtes élu en tant que membre d'une équipe, est-ce que vous ne croyez pas que vous devriez agir en équipe une fois élu? Cela ne veut pas dire qu'il faille accepter une dictature. Je suis d'accord avec cela et j'ai des idées pour améliorer la situation. Ce projet de loi n'empêchera pas les abus de la part du chef.

**La sénatrice Jaffer :** Merci à vous deux, que je respecte énormément, d'être venus faire vos exposés. Lorsque M. Chong, le parrain du projet de loi, a comparu, il a demandé qu'on approuve ce projet de loi automatiquement sans y accorder un second examen objectif. J'aimerais que vous me disiez tous les deux si vous pensez que le rôle du Sénat à l'égard de ce projet de loi est de l'approuver automatiquement sans réfléchir.

**M. Milliken :** Je pense qu'il est tout à fait légitime que vous examiniez le projet de loi. C'est le rôle du Sénat. En tant que témoin, je vous prie de l'adopter parce que s'il n'est pas adopté sans amendement, il ne serait pas adopté avant la fin de cette législature. Nous serons pris dans la même situation lorsque la nouvelle législature siégera. Ensuite, il faudra faire adopter un autre projet de loi semblable par la Chambre avant qu'il ne revienne ici, qu'il soit adopté, et qui sait qui sera élu et combien de députés chaque parti aura à la Chambre. C'est imprévisible.

Je pense que ce projet de loi mérite d'être adopté maintenant parce qu'il forcera la nouvelle législature à se pencher à nouveau sur la question, car je suis sûr qu'il y aura des députés qui voudront y apporter des modifications, selon que le prochain gouvernement sera majoritaire ou minoritaire. S'il est minoritaire, ce sera plus difficile de trouver un compromis, mais les partis s'y efforceront. Ils comprendront l'importance de s'entendre sur une solution qui pourra fonctionner.

Un second examen objectif de la part du Sénat est, à mon avis, précieux pour notre processus démocratique, pour notre processus législatif. L'examiner, c'est très bien, mais étant donné les contraintes de temps, je vous conseille vivement de l'adopter afin que le projet de loi puisse recevoir la sanction et que nous ayons une loi.

Je suis sûr qu'il y aura des pressions qui s'exerceront pour faire modifier cette loi car, comme mon collègue et moi l'avons dit tous les deux, elle n'est pas parfaite. Cependant, elle pourrait être

and work at it. Again, I'm sure this committee would have input on what is in that bill when it gets here, if one is passed in the House of Commons. That's my approach to it.

**Mr. Dion:** Mine is a bit different. If you accept the one of Mr. Milliken, you don't stop the bill. You may say, as a senator, I think these rules are not good for democracy, but our colleagues in the house voted for it. It is not that we are rubber-stamping it. It is just that our colleagues of the house made all the amendments that were needed, unless you reject the bill in its substance. We will not reject the bill in substance, but we will accept the bill as it is because it will be optional and it will be for each party to decide if they will apply the rules.

Mr. Milliken just gave another expression of the reason why I will convince, I hope, my party not to accept these rules, which is that we will come with a deal with other parties. Why deal with other parties about the rules of my own party? It happens that I think that Liberal assemblies are better to choose the rules for the Liberal Party than an assembly where the Conservatives are a majority. My Conservative colleagues have the same view the other way around, so that is why I don't want a deal on internal rules of parties. It is for each party to find their own rules.

**Senator Wells:** Thank you, gentlemen, for coming. Mr. Dion, I want to do a follow-up on your very last point on the internal rules of a party. Many of the provisions in this bill — and you may know that I'm against many provisions in this bill and have been public on that — I would see as party issues rather than things that should be codified in Canadian legislation, in Canadian law. Deselection and selection of a leader I think is one. Selection of a caucus chair. It seems such a minor thing that it should be dealt with by a caucus and by a party. Expulsion and readmission of a member, and even the definition of a caucus. In our current state, the Liberal leader, Mr. Trudeau, has defined caucus as absent of senators, or just members of the House of Commons. The Conservative Party has maintained the traditional definition.

Do you see any issue with this being codified in law versus remaining an issue that should be dealt with within the individual parties? I ask both of you that question.

**Mr. Dion:** I think we should avoid as much as possible legislating the internal democratic rules of political parties. We know the exception is about the financing of parties. This is to have an equal, common ground between parties. You cannot have a spending limit dependent on the party. You need to have one for all parties when an election is coming. Otherwise, leave that to the parties. That is what other democracies are doing.

modifiée pendant la prochaine législature. Il y aura beaucoup de temps pour l'examiner et la remanier. Je suis sûr que votre comité aura son mot à dire sur ce projet de loi lorsqu'il vous arrivera, si la Chambre des communes en adopte un. C'est ce que je proposerais comme approche.

**M. Dion :** Mon point de vue est un peu différent. Si vous acceptez celui de M. Milliken, vous ne bloquez pas le projet de loi. Vous direz peut-être, en tant que sénateur, je pense que ces règles ne sont pas bonnes pour la démocratie, mais nos collègues de la Chambre l'ont adopté. Ce n'est pas que nous l'adoptons automatiquement sans réflexion. C'est tout simplement que nos collègues à la Chambre ont apporté tous les amendements qu'il fallait, à moins de rejeter le projet de loi pour une question de fond. Nous ne rejeterons pas le projet de loi sur le fond, nous allons l'accepter tel quel, car son application sera facultative et chacun des partis décidera s'il veut suivre ces règles.

M. Milliken vient juste d'exprimer une des raisons pour lesquelles j'espère convaincre mon parti de ne pas accepter ces règles, c'est-à-dire l'idée de s'entendre avec les autres partis. Pourquoi discuter avec les autres partis des règles de mon propre parti? Il se trouve que je pense que des assemblées libérales sont mieux placées pour choisir les règles qui régiront le Parti libéral qu'une assemblée où les conservateurs sont majoritaires. Et vice versa pour mes collègues conservateurs. C'est pourquoi je ne veux pas négocier les règles internes des partis. C'est à chaque parti d'établir ses propres règles.

**Le sénateur Wells :** Merci, monsieur, d'être venu. Monsieur Dion, j'aimerais enchaîner sur votre point au sujet des règles internes d'un parti. Bon nombre des dispositions de ce projet de loi — et vous savez peut-être que j'ai exprimé publiquement mon opposition à bon nombre des dispositions de ce projet de loi — sont, d'après moi, des questions qui concernent les partis et ne devraient pas être codifiées dans une loi canadienne. Le choix et la destitution du chef sont l'une d'elles, tout comme le choix du président du caucus. Cela me semble une chose mineure qui devrait être déterminée par le caucus et le parti. L'expulsion et la réadmission d'un membre du caucus, et même la définition de ce qu'est le caucus. À l'heure actuelle, le chef libéral, M. Trudeau, a déterminé que son caucus ne compte pas de sénateurs, seulement les députés. Le Parti conservateur a maintenu la définition traditionnelle.

Voyez-vous un problème à ce que cela soit codifié dans la loi plutôt que de rester sur une question interne que règlent les partis eux-mêmes? Je vous pose la question à tous les deux.

**M. Dion :** Je pense que nous devrions éviter, autant que possible, de légiférer les règles démocratiques internes des partis politiques, l'exception étant le financement des partis. Cela vise à donner aux différents partis une chance égale. La limite des dépenses ne peut pas dépendre du parti. Il faut que ce soit la même pour tous les partis lorsqu'il y a une élection. Sinon, laissez les partis décider eux-mêmes, c'est ce que font d'autres démocraties.

I just mentioned the case of Australia. After a severe defeat, the Australian Labor Party came to the conclusion that they cannot run with the leader and removed the leader in order to run with a new leader, and then the leader of the Liberal Conservative party said, “Don’t vote for the leader. You will never know who you will put in charge of your tax money. If you vote for us, I will be the leader, and I will tell you that.” He won with that. So the Labor Party said we can’t continue this way. They decided to have a threshold that is higher. Instead of 50 per cent, it is now 60 per cent of support you need to remove the leader if it is the Leader of the Opposition and 75 per cent if it’s the Prime Minister. I’m not saying these are good rules or bad rules. I’m just saying what they did because there was no law preventing them from doing so. Why do that in Canada and put all parties in the same straitjacket? I think that would be a mistake.

It was mostly a problem with the first version of the bill. It is still a problem now, but at least we have an opportunity for each of us who think this way to make our point within our own caucuses after the election.

**Mr. Milliken:** You can see his reflection is as a former leader. I don’t have that same experience.

I feel a little out of it. I should point out that I haven’t sat in a caucus meeting since 2001 when I was elected Speaker, so I’m not involved in caucus discussions and feel a little out of it in terms of offering opinions on this subject. On the other hand, I do feel it is important that members are free to express their views, not just in caucus but in the house. As Speaker, my concern has been that significant restrictions are being placed on that by parties because they control who is going to be speaking in the house. That has concerned me. I have spoken about it in public a lot for many years, and it does concern me.

Part of that is this discipline issue and who can exert discipline, if somebody can be kicked out of the caucus and who is kicking them out and so on. Those kinds of rules in this bill are very important in establishing power among members of Parliament but, in my view, are being eroded if not taken away under our current structure. That’s why I’m supporting the bill. It is flawed, and I have said that, but I think it is important that we start something here that gives them additional powers. Yes, you can negotiate after and change this and come up with rules that are more suitable to different parties. The rules could be changed so that there’s a minimum in the bill and the parties are free to make other alternatives, of course, but the bill would specify a minimum rate of participation or a rate of voting in order to decide on a leader’s or a member’s continuing membership in a caucus and all that sort of stuff. I don’t care if the figures are altered somewhat. My point is that we need to have some kind of rules governing this so that members aren’t excluded by dictation, or the leaders dictate that that member is out. In my view, that is not correct. It should not happen. It should be a caucus decision, because we are caucus colleagues when we are meeting in a group like that. The members of that caucus should have some say in it.

Je viens de mentionner le cas de l’Australie. Après une défaite cuisante, le Parti travailliste de l’Australie a décidé qu’il ne pouvait plus continuer avec le même chef et l’a destitué en faveur d’un nouveau. Le chef du Parti libéral conservateur a alors dit : « Ne votez pas pour ce chef. Vous ne savez pas qui sera responsable de l’argent de vos impôts. Si vous votez pour nous, je peux vous assurer que c’est moi qui serai le chef. » Il a gagné. Alors, le Parti travailliste s’est dit qu’il ne pouvait plus continuer de la même façon. Ils ont décidé de fixer un seuil plus élevé. Maintenant, si le parti forme l’opposition, il faut que 60 p. 100, et non plus 50 p. 100 des membres du parti votent pour remplacer le chef, et ce seuil augmente à 75 p. 100 s’il est premier ministre. Je ne dis pas que ce sont de bonnes ou de mauvaises règles. Je dis simplement qu’ils l’ont fait, car aucune loi ne les en empêchait. Pourquoi faire cela au Canada et imposer les mêmes contraintes à tous les partis? Je pense que ce serait une erreur.

C’était surtout un problème avec la première version du projet de loi. C’est toujours un problème, mais au moins ceux qui sont d’accord avec cette approche auront l’occasion d’en discuter avec leur caucus après l’élection.

**M. Milliken :** Vous pouvez voir qu’il réfléchit comme un ancien chef. Je n’ai pas la même expérience.

Je me sens un peu hors de ce cercle. Je dois mentionner que je n’ai pas participé à une réunion de caucus depuis 2001 quand j’ai été élu Président, alors je n’ai pas participé aux discussions de caucus et j’ai un peu de difficulté à former des opinions à ce sujet. D’un autre côté, je crois qu’il est important que les députés soient libres d’exprimer leurs opinions, pas seulement en caucus, mais aussi en Chambre. En tant que Président, je me suis inquiété des restrictions importantes qui étaient placées par les partis, car ils contrôlent qui pourra prendre la parole en Chambre. Cela m’a préoccupé. J’en ai beaucoup parlé en public pendant de nombreuses années, et cela m’inquiète.

C’est en partie une question de discipline et de savoir qui peut exercer cette discipline, si quelqu’un peut être expulsé du caucus, qui l’expulse, et cetera. Ce genre de règles dans le projet de loi sont très importantes pour répartir le pouvoir entre les députés, mais d’après moi, elles subissent une érosion ou même disparaissent dans la structure actuelle. Voilà pourquoi j’appuie le projet de loi. Il a des lacunes, et je l’ai dit, mais il est important de commencer avec quelque chose qui donne des pouvoirs supplémentaires. Oui, on pourra négocier ensuite et déterminer des règles qui conviennent mieux à chaque parti. Les règles pourraient être changées, mais il y a un minimum prévu par le projet de loi, et les partis peuvent faire d’autres choix, bien sûr, mais le projet de loi précise un taux minimum de participation ou de votes afin de décider du sort d’un chef ou d’un député dans un caucus et toutes ces sortes de choses. Cela ne me dérange pas si on change un peu les chiffres. Là où je veux en venir, c’est qu’il faut certaines règles afin qu’on ne puisse pas dicter qui est expulsé, ou pour ne pas que les chefs disent que tel député est expulsé. D’après moi, ce n’est pas bon. Cela ne devrait pas se faire. Cela devrait être une décision du caucus, parce que nous sommes tous des collègues en caucus lorsque nous nous réunissons. Les membres du caucus devraient avoir leur mot à dire.



That's why, if the bill is passed, it is going to put a lump in front of the next Parliament that members are going to have to deal with. Leaders will be particularly keen to deal with it. It will have to be dealt with. That's a good thing because it will force the issue back. It may be that the bill is repealed, but more likely, in my view, there will be some deal to pass a bill amending it and come up with something that can be better than this and that the Senate can give sober second thought to a second time when it comes back here.

In some caucuses, I know senators are members, and I think that's important. Their participation is important.

**Senator Furey:** Thank you, gentlemen, for taking the time to be with us this morning.

Mr. Dion, as you rightly pointed out, proposed section 49.8 of the bill puts the responsibility on the shoulders of members of the House of Commons. Are you satisfied that while you think it is a bad bill, this procedure, which allows members to accept or reject the bill, if it were to become law, with a simple majority, is an appropriate and adequate safeguard that really protects against what you see as the bad elements of the bill?

**Mr. Dion:** It is a safeguard. It is not a certainty. Maybe Mr. Milliken's view will prevail. I will do my best, if I'm reelected and still part of the caucus after the election, to convince my colleagues that there are many other ways, and I hope we will be elected with these other ways. I have a list here for improving democracy other than to create rules that do not exist in other countries and that would infringe on the democratic rights of every party to have their own rules chosen by themselves.

**Senator Furey:** You are satisfied that it is adequate enough to

**Mr. Dion:** I'm pleased to have this opportunity that I would not have had with the first version of the bill. That would have been a straitjacket for all parties. That means the Conservative majority would have decided on the constitution of the Liberal Party of Canada. What a bad precedent. The precedent may go the other way around next time. I was very adamantly against the first version of the bill. I'm still against the second one, but at least there is a safeguard that I will try to use for the best of Canadian democracy.

**Senator Furey:** Let's say there was no Bill C-586. What is to prevent the caucus from revolting against its leader now?

**Mr. Dion:** That's a real problem I have with this bill, like if the atomic bomb which is to expel a candidate was a daily preoccupation of every member. It is not true at all. It is not the way I see it. Mostly in the Liberal Party, at least, the discipline we have comes from the caucus itself. The caucus insists we vote together. You have been part of this caucus. You know what it is. We don't like when a colleague goes and freelances and comes with something that has not been discussed and agreed to.

Voilà pourquoi, si le projet de loi est adopté, les députés du prochain Parlement devront en discuter. Les chefs en particulier devront s'en occuper. On ne pourra pas l'ignorer. C'est une bonne chose, parce que les discussions devront avoir lieu. Peut-être que le projet de loi sera abrogé, mais je crois qu'il est plus probable qu'il y aura un accord pour adopter une version modifiée du projet de loi, une version améliorée, et le Sénat pourra y réfléchir une deuxième fois lorsqu'il reviendra ici.

Je sais que les sénateurs sont membres de certains caucus, et je crois que c'est important. Leur participation est importante.

**Le sénateur Furey :** Merci, messieurs, d'avoir trouvé le temps de venir ici ce matin.

Monsieur Dion, comme vous l'avez souligné avec raison, l'article 49.8 du projet de loi donne cette responsabilité aux députés de la Chambre des communes. Même si vous croyez que c'est un mauvais projet de loi, croyez-vous que cette procédure, qui permet aux députés d'accepter ou de rejeter le projet de loi, s'il était adopté, à la majorité simple, est une mesure de protection appropriée et suffisante qui protège contre ce que vous percevez comme étant les mauvais éléments du projet de loi?

**M. Dion :** C'est une protection. Ce n'est pas une certitude. Peut-être que le point de vue de M. Milliken prévaudra. Si je suis réélu et fais toujours partie du caucus après l'élection, je ferai de mon mieux pour convaincre mes collègues qu'il y a bien d'autres façons de procéder, et j'espère que nous serons élus pour les mettre en œuvre. J'ai ici une liste de mesures pour améliorer la démocratie qui ne consiste pas à créer des règles qui n'existent pas dans d'autres pays et qui empièteraient sur les droits démocratiques de chaque parti de choisir ses propres règles.

**Le sénateur Furey :** Vous pensez que c'est assez adéquat pour...

**M. Dion :** Je suis ravi d'avoir cette possibilité que je n'aurais pas eue avec la première version du projet de loi. Cela aurait été une camisole de force pour tous les partis. Cela veut dire que la majorité conservatrice aurait pu décider de la constitution du Parti libéral du Canada. Quel mauvais précédent. Ce précédent pourrait jouer dans l'autre sens la prochaine fois. J'étais catégoriquement contre la première version du projet de loi. Je suis toujours contre la deuxième, mais au moins il y a une protection que j'essaierai d'utiliser dans l'intérêt de la démocratie canadienne.

**Le sénateur Furey :** Disons qu'il n'y avait pas de projet de loi C-586. Qu'est-ce qui empêche actuellement le caucus de se révolter contre son chef?

**M. Dion :** Voilà mon problème avec ce projet de loi, comme si la bombe atomique qui consiste à expulser un candidat était une préoccupation quotidienne de chaque député. Cela n'est pas du tout le cas. Ce n'est pas ma façon de voir les choses. Pour le Parti libéral, à tout le moins, en général la discipline vient du caucus lui-même. Le caucus insiste pour que nous votions ensemble. Vous avez fait partie de ce caucus. Vous savez ce que c'est. Nous n'aimons lorsqu'un collègue est un électron libre et présente quelque chose dont on n'a pas discuté et convenu.

Sometimes the leader may come with something that is a bit at odds with the caucus, but most of the time, after a discussion, they either will express the view that is not far away from the kind of consensus that we have built.

So you decide that you have the leader in one way and the caucus the other way. No, party discipline comes a lot at the request of the caucus. Many colleagues feel that it would be easier for them to express their view if they could say, “You know, it is the view of the caucus,” than if they have to justify why they did not express the view of the colleague, who spoke out against the view of the caucus. I’m not sure if I’m clear with what I’m saying.

I’m saying that power struggles within a caucus are much more complicated than a fight between a nice caucus and a bad leader.

**Senator McIntyre:** Thank you, gentlemen, for your presentations. My question has to do with the courts and judicial review. I draw your attention to proposed new section 49.7 of the Parliament of Canada Act. As you know, it is the bar against judicial review. This kind of clause is often referred to as the privative clause.

Generally speaking, courts have taken a hands-off attitude, or at least have held that in matters relating to the selection of a candidate or of a party’s leaders they will generally not interfere. There are exceptions, of course. The reason why the courts will not interfere is because it seems that they have seen political parties as private entities, private associations, therefore putting this view beyond the reach of judicial review for most purposes.

Bearing this in mind, and in your view, should this proposed section 49.7 remain unamended? Are there other provisions or aspects of this bill that ought to remain unamended?

**Mr. Milliken:** I don’t have strong views on this. I don’t know why you would need to have judicial review of a decision of caucus because they’re not changes in the law. I think the judicial review should be on legal procedure.

**Senator McIntyre:** Now it will be codified.

**Mr. Milliken:** It is codified. The caucus has a fair bit of flexibility in it and what they can do. I don’t think you need to have judicial review to make sure that everything was done in accordance with the code. That would be a matter for the caucus to make a decision on. If there was an argument about it, presumably the chair of the caucus could say, “The vote that was held the other day was faulty because X number of members weren’t notified that it was going to happen. So I’m ruling it out of order, and we will have another.”

You can have that argument within the caucus. I don’t think it is necessary to have a judicial review. I can see why they wouldn’t bother putting it there. To my recollection, almost all the decisions that are taken under these rules can be appealed a second time. You can have another vote on the same issue, if something else happens.

Parfois le chef présente quelque chose qui va à l’encontre de ce que pense le caucus, mais généralement, après discussion, le point de vue présenté se rapprochera du consensus.

Il n’y a pas d’un côté le chef, et de l’autre, le caucus. Non, la discipline du parti vient beaucoup à la demande du caucus. De nombreux collègues pensent que cela serait plus facile pour eux d’exprimer leur point de vue en disant : « Vous savez, c’est l’opinion du caucus », que s’ils doivent justifier pourquoi ils n’ont pas présenté le point de vue d’un collègue qui n’est pas d’accord avec l’opinion du caucus. Je ne sais pas si ce que je dis est clair.

En fait, les luttes de pouvoir dans un caucus sont beaucoup plus complexes qu’un simple combat entre un gentil caucus et un méchant chef.

**Le sénateur McIntyre :** Merci, messieurs, pour vos exposés. Ma question concerne les tribunaux et le contrôle judiciaire. J’attire votre attention sur le nouvel article 49.7 de la Loi sur le Parlement du Canada. Comme vous le savez, il empêche le contrôle judiciaire. On nomme souvent ce genre de disposition une disposition privative.

Généralement, les tribunaux n’interviennent pas ou n’interfèrent pas dans les questions liées au choix d’un candidat ou au chef d’un parti. Il y a bien sûr des exceptions. Les tribunaux n’interviennent pas parce qu’ils semblent considérer les partis politiques comme des organisations privées, des associations privées, ce qui les place donc hors de la portée du contrôle judiciaire dans la plupart des cas.

Sachant cela, croyez-vous que ce nouvel article 49.7 devrait rester tel quel? Est-ce qu’il y a d’autres dispositions ou aspects de ce projet de loi qui devraient demeurer tels quels?

**M. Milliken :** Je n’ai pas d’avis tranché sur la question. Je ne vois pas pourquoi il faudrait contrôler judiciairement une décision du caucus, car il ne s’agit pas de changement à la loi. Je pense que le contrôle judiciaire devrait s’appliquer à une procédure judiciaire.

**Le sénateur McIntyre :** Maintenant, ce sera codifié.

**M. Milliken :** C’est codifié. Le caucus jouit d’une certaine souplesse. Je ne crois pas qu’on ait besoin d’un contrôle judiciaire pour assurer la conformité au code. Il reviendrait au caucus de prendre une décision là-dessus. Si cette décision était contestée, le président du caucus pourrait selon toute vraisemblance dire : « Le vote obtenu l’autre jour doit être annulé parce que X députés n’en avaient pas été informés. Je déclare le vote irrecevable, et nous en tiendrons un autre. »

Ce débat peut avoir lieu au sein du caucus. Je ne crois pas qu’un contrôle judiciaire soit nécessaire. Je comprends pourquoi ce contrôle ne les intéresse pas. Si j’ai bonne mémoire, presque toutes les décisions prises en application de ces règlements peuvent faire l’objet d’un deuxième appel. On peut tenir un autre vote sur la même question, s’il arrive autre chose.

It is not as though these are final, binding decisions, in most cases. They're ones that may have a significant impact — if you have a vote to put the leader out. On the other hand, if the party reelects the leader after the caucus has rejected him or her, then the caucus is stuck again. They would have to have another vote. It would be tough for them to do it if there had been another party convention where the leader got reelected. It's that kind of situation, in my view.

**Mr. Dion:** I'm not sure I will answer your question. I will say this: It's not because something is not entrenched in the law that it does not exist. There is no law about love, but love exists.

**Senator Cools:** Oh, dear.

**Mr. Milliken:** So the caucus doesn't have the power to remove the leader by law or by the constitution of the party.

**Senator Cools:** It does.

**Mr. Dion:** Only the party can remove the leader through a review, which is the case in my party and your party. It doesn't mean the caucus is powerless. The caucus may express to the leader in very clear ways that he cannot lead anymore. If the caucus does that, it is very likely because the party is of the same view. I think it is better to make the decision this way than by a formal vote. The leader will leave when the leader sees that he cannot lead anymore.

To have a formal vote that would be triggered by 20 per cent, I think it is wrong. I'm not aware of many democracies doing it. The ones that Mr. Chong mentioned choose the leader by the caucus. We decided to do that otherwise. My party has done that for almost a century now. So we need to take that into account. We cannot legislate things that are completely contradicting themselves.

It doesn't mean that the caucus will not have its say about if the leader may stay as the leader. They will tell you. I know it. A caucus may signal to a leader that he has lost the confidence not only of the caucus but of the grassroots as well.

**The Chair:** I have a long list of questions. I'm not sure if either or both of you are in a rush to leave.

**Mr. Dion:** I will stay for a bit, but as you know, I will have to leave because we lost a former premier in Quebec, Mr. Parizeau, and it seems I have some requests. But I'm willing to stay for a while.

**The Chair:** My condolences.

Does the rest of the committee agree that we continue with questions?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** I see no disagreement. Thank you, Mr. Milliken, as well.

**Senator Martin:** I want to thank both of you for being here at the committee. Mr. Dion, especially from your perspective as a former leader, and to both of you, given the respect with which

Dans la plupart des cas, ce ne sont pas des décisions définitives avec force obligatoire. Ces décisions peuvent avoir des conséquences importantes — si on vote par exemple pour destituer le chef. En revanche, si le parti réélit le chef après que le caucus l'a rejeté, le caucus est à nouveau coincé. Il faudrait tenir un autre vote. Ce serait difficile de le faire si le chef avait été réélu lors d'un autre congrès du parti. C'est ce genre de situation qui, à mon avis, peut survenir.

**M. Dion :** Je ne crois pas que je vais répondre à votre question. Je vous dirais ceci : un concept peut exister même s'il n'est pas garanti par la loi. Il n'y a aucune loi sur l'amour, et pourtant l'amour existe.

**La sénatrice Cools :** Oh, seigneur.

**M. Milliken :** Le caucus n'a donc pas le pouvoir, ni en vertu de la loi, ni en vertu de la constitution du parti, de destituer son chef.

**La sénatrice Cools :** Il l'a.

**M. Dion :** À la fois dans mon parti et dans le vôtre, seul le parti peut destituer son chef par un examen de la direction, ce qui ne veut pas dire pour autant que le caucus est impuissant. Le caucus peut faire clairement savoir au chef qu'il ne peut plus diriger. Si le caucus agit en ce sens, il est très probable que le parti soit du même avis. Je crois qu'il est mieux de procéder ainsi que de tenir un vote officiel. Le chef cédera sa place quand il verra qu'il ne peut plus diriger.

À mon avis, ce n'est pas une bonne idée que 20 p. 100 du caucus puissent déclencher un vote officiel. Je ne connais pas beaucoup de démocraties qui fonctionnent ainsi. Dans celles qu'a mentionnées M. Chong, c'est le caucus qui choisit le chef. Nous avons décidé de procéder autrement. Cela fait maintenant près d'un siècle que mon parti fonctionne de cette façon. Il faut en tenir compte. On ne peut donner force de loi à des éléments diamétralement opposés.

Ce n'est pas pour dire que le caucus est impuissant. Il fera savoir au chef s'il peut toujours diriger. Je le sais. Un caucus peut faire savoir au chef qu'il a perdu la confiance à la fois de son caucus et des électeurs.

**Le président :** J'ai une longue liste de questions. Pouvez-vous rester?

**M. Dion :** Je peux rester encore un peu, mais comme vous le savez, nous avons perdu un ancien premier ministre du Québec, M. Parizeau, et il semble que j'aie reçu quelques demandes, mais je suis disposé à rester encore un peu.

**Le président :** Mes condoléances.

Le reste du comité est-il d'accord pour qu'on continue à poser des questions?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Personne ne semble être en désaccord. Monsieur Milliken, merci à vous également.

**La sénatrice Martin :** Je voudrais vous remercier tous les deux de comparaître devant notre comité. Monsieur Dion, vous avez l'expérience d'un ancien chef, et vous avez tous les deux présenté

you have presented your points of view, I want to just say for the record how much I appreciate that personally, and I know my colleagues do as well. As you say, as two houses in a bicameral system, we coexist and complement each one another. That respect is both ways.

Mr. Dion, you were convincing today. There's a key point I want to ask you a second question on. You will be re-elected; I'm certain.

**Mr. Dion:** Thank you.

**Senator Martin:** That gives me a certain level of confidence that you would be speaking out against opting for this legislation, should it pass in the next Parliament. But if you were not re-elected — and the fifth point which you raised as to whether or not a caucus fairly represents the national perspective because in certain parties' cases, at this time, it does not. I'm a Westerner, so I know that we are under-represented already, both in the house and in the Senate. Decisions that are made by potentially 20 per cent of the caucus — even a smaller per cent — don't necessarily reflect my priority as a Westerner because even within the caucus, those differences can remain.

I'm sure you were as convincing to your colleagues in the house before this was voted at third reading, and yet the numbers show that overwhelmingly the house did support this bill. If this were to be codified in law, how much more or less convincing would you be in speaking to your colleagues after the fact, when the numbers show that they had voted for this — so to opt out of something that the house had overwhelmingly supported in the previous Parliament? I'm just wondering about your effectiveness post-election. I'm hearing some words that are raising some red flags. I hear both of you say that it is flawed and that this should be a caucus decision.

I am a member of the caucus, and this does exclude me and others around this table. Mr. Milliken, you talk about the changes to come. In the next Parliament there would be an opportunity to revisit this and do a better job in the house so that we can all feel satisfied that it is not so flawed and that change is imminent.

Post-election, I'm wondering what your effectiveness will be in convincing your colleagues and how this will impact it. There are unintended consequences that many, I'm sure, can also envision, but I hear many things that concern me. If you could speak to your fifth point that the caucus may not reflect the national perspective in that concern. How confident do you feel about how you will be able to convince your party not to adopt a bill that was passed in this Parliament?

**Mr. Dion:** Thank you very much. You pointed out the contradiction in which I put myself. It is not your fault; it is my fault. The more I explain why I dislike these rules, the more I am convincing you, maybe, to vote against it.

But I'm asking you to let it go. I'm asking you to let it go because I think it is your constitutional duty at this point. Not to say that the house is right, but to say that, as a chamber of sober

vos arguments avec respect. Je voudrais vous en remercier personnellement. Je sais que mes collègues vous en sont également reconnaissants. Comme vous l'avez dit, nous évoluons dans un système bicaméral. Nous coexistons et nous complétons l'un l'autre. Ce respect est réciproque.

Monsieur Dion, vous avez été convaincant. J'aimerais vous poser une seconde question sur l'une de vos remarques. Vous serez réélu; j'en suis certaine.

**M. Dion :** Merci.

**La sénatrice Martin :** Si ce projet de loi devait être adopté pendant la prochaine législature, j'ai bon espoir que vous vous prononceriez contre son application. Il est toutefois possible que vous ne soyez pas réélu. À l'heure actuelle, dans certains partis, le caucus ne représente pas équitablement la perspective nationale. C'est le cinquième argument que vous avez présenté. Je viens de l'Ouest et je sais que nous sommes déjà sous-représentés à la fois à la Chambre et au Sénat. Selon ce projet de loi, des décisions pourraient être prises par 20 p. 100 du caucus, voir un pourcentage encore plus petit. Je viens de l'Ouest, et ces décisions pourraient ne pas cadrer avec mes priorités. Même au sein d'un caucus, on ne voit pas toujours les dossiers du même œil.

Je suis sûre que vous vous êtes montré tout aussi convaincant devant vos collègues à la Chambre avant que ce projet de loi ne soit voté en troisième lecture. Pourtant, ce projet de loi a reçu un accueil très favorable à la Chambre. Si ce projet de loi devait être adopté, avec quelle force de conviction vous adresseriez-vous à vos collègues, sachant que beaucoup d'entre eux ont appuyé ce texte de loi? La législature précédente accueille très favorablement ce projet de loi, mais vous militez pour qu'on ne l'applique pas. Quelle sera votre efficacité après les élections? J'entends des termes préoccupants. Vous dites tous les deux que ce projet de loi manque de rigueur et que les caucus devraient prendre ces décisions.

Je suis membre du caucus, ce qui m'exclut moi et d'autres autour de cette table. Monsieur Milliken, vous avez parlé des changements à venir. Au cours de la prochaine législature, on aurait l'occasion de se pencher sur ce texte de loi pour que nous soyons tous convaincus qu'il manque moins de rigueur et que le changement est imminent.

Je me demande quelle sera votre force de conviction auprès de vos collègues après les élections. Bien des parlementaires envisagent des conséquences inattendues. J'entends bien des choses qui me préoccupent. Votre cinquième argument, c'était que le caucus pourrait ne pas refléter la perspective nationale. Quel espoir avez-vous de convaincre votre parti de ne pas adopter un projet de loi que le Parlement a pourtant édicté?

**M. Dion :** Merci beaucoup. J'aurai effectivement un dilemme. Ce n'est pas de votre faute; c'est de la mienne. Plus je milite contre ces règlements, plus je vous convaincs, peut-être, de voter contre.

Je vous demande toutefois de lâcher prise. Je vous demande de lâcher prise parce que j'estime qu'il en est de votre devoir constitutionnel. Ce n'est pas pour dire que la Chambre a raison,

second thought, under the circumstances there's nothing else that we can do. That's what I'm proposing that you do, but it is for you to decide at this point. It is not for me to dictate your vote. You are free to choose what you want, but it's what I would do if I were in your shoes, I think.

On the first point, yes, Canada is a federation. Mr. Chong is comparing with countries that are not federations or with very centralized ones, like Australia. Canada is much more decentralized than Australia, much more diverse, even in the size of the states. Canada has very big provinces and very small ones, and in Australia it is more even. They have only six states, and the four smaller ones and the four bigger ones have a veto in charters. That's completely different as a federation. So how can we have legislation that doesn't say a word about this reality? Two of the parties, the Conservatives and the Liberals, are very careful to take that into account in the way they choose the leader. As you know, the leader is chosen with equality of ridings. In the case of the Liberal Party, a northern, rural riding of Alberta has the same weight in choosing a leader as a very central riding of Toronto, with thousands and thousands of members. They have only 100 members in northern Alberta. Why that way of doing it? To be sure that the party will take into account the sensitivities of the whole country when choosing the leader. Then, to remove the leader, you would give it to a body where you may not have one Albertan elected in the caucus or may have very few Quebecers, and it's not a problem? It's a big problem for me, in the way I understand this federation.

**Senator Martin:** So you are concerned about the provision, then, that the 20 per cent to trigger a review could potentially be from one province, for example, in the case of the NDP, where they have more members in Quebec versus other parts of the country. So that provision would be part of this law. You have concerns with it, but —

**Mr. Dion:** The 20 per cent and the 50 per cent to remove the leader after may be done by a caucus that has no view or very little view of a province or a region of our great country. That's the difficulty I have with this bill, one of the difficulties.

**Senator Tkachuk:** I'd like to welcome the witnesses and say that I agree very much with Mr. Dion. I oppose this bill. I don't really like this bill, and it seems odd that we're sitting here, Mr. Dion, with you saying that you oppose the bill but that we should vote for it and Mr. Milliken saying, "You should vote for the bill because I like it, but I know that, when we come back, they're going to redraw it."

mais comme vous représentez la Chambre du second examen objectif, nous ne pouvons rien n'y faire dans les circonstances. C'est ce que je vous propose, mais la décision vous revient. Ce n'est pas à moi de vous dire quoi faire. Libre à vous de choisir, mais si j'étais à votre place, c'est ce que je ferais, je pense.

Au sujet du premier point, je répondrai par l'affirmative, car le Canada est une fédération. M. Chong le compare avec des pays non fédérés ou avec des pays très centralisés, comme l'Australie. Le Canada est beaucoup plus décentralisé que l'Australie, et beaucoup plus diversifié, même en tenant compte de la taille des États. Le Canada compte de très grandes provinces et de très petites également, alors qu'en Australie, la taille des États est beaucoup plus uniforme. En Australie, on ne compte que six États, et tant les quatre plus grands que les quatre plus petits ont un droit de veto sur l'adoption de chartes. Une fédération représente une réalité totalement différente. Comment se fait-il que le projet de loi ne fait aucunement mention de cette réalité? Deux des partis, soit les conservateurs et les libéraux, se montrent très prudents en tenant compte de cette réalité dans les règles régissant la course à la direction. Comme vous le savez, dans le cadre de cette course, les circonscriptions sont sur un même pied d'égalité. Au Parti libéral, une circonscription rurale du nord de l'Alberta a le même poids dans la course à la direction qu'une circonscription du centre-ville de Toronto qui compte des milliers et des milliers de membres. Or, il n'y a que 100 membres du Parti libéral dans le nord de l'Alberta. Pourquoi agissons-nous ainsi? C'est pour s'assurer que le parti tiendra compte des sensibilités de tout le pays au moment de se choisir un chef. Cependant, par la suite, le chef pourrait être destitué par un groupe parlementaire qui ne comprendrait aucun Albertain élu et une poignée de Québécois sans que cela ne pose problème? D'après ma vision de la fédération, cela pose un énorme problème.

**La sénatrice Martin :** Donc, cela vous préoccupe qu'une disposition établisse que 20 p. 100 des députés puissent déclencher un examen de la direction, et que ces députés puissent provenir d'une seule province, comme ce serait le cas au NPD où l'on compte davantage de députés représentant le Québec que les autres partis du pays. Cette disposition, pour laquelle vous émettez des réserves, ferait partie de la loi, mais...

**M. Dion :** Le groupe de 20 p. 100 qui remettrait en cause la direction ainsi que le 50 p. 100 de députés qui expulsent son chef pourrait provenir d'un groupe parlementaire qui s'intéresse peu ou pas du tout à une province ou à une région de notre grand pays. Voilà ce qui, d'après moi, pose problème, entre autres choses.

**Le sénateur Tkachuk :** Je souhaite la bienvenue aux témoins et je dois admettre que je suis tout à fait d'accord avec M. Dion. Je suis contre ce projet de loi. Je n'aime pas vraiment ce projet de loi, et il me semble étrange que nous soyons assis ici, monsieur Dion, à vous écouter annoncer que vous êtes contre le projet de loi, mais qu'il nous faudrait voter en sa faveur. M. Milliken nous invite également à voter pour le projet de loi parce qu'il l'aime bien, même s'il est parfaitement conscient du fait qu'à la reprise des travaux parlementaires, il sera retravaillé.

It's not our fault that Parliament is ending. Parliament just happens to be ending. The house wants to come back in July. If they really like this bill, they can come back in July and pass this bill. We were not doing anything by defeating this bill or amending the bill. By defeating it it's over, but then, when they come back in the next Parliament, they can bring in a new one, or, if we amend the bill, they can come back in July, if they really like this bill, and deal with it.

It's a bit ironic, too — and I'd like comments on some of this from both witnesses. Those poor old backbenchers, and here we are. What are we debating? We're debating a backbencher bill that affects the way political parties operate and actually wants to make legislation as to how political parties operate. In 23 years, I've never seen so many private members' bills being considered by the Senate, without a doubt more than we've ever had before. This is healthy for democracy and good for MPs.

I'd like to know, in the other countries that are being mentioned, how wonderful it is that caucus members can get rid of the leader and all of this stuff. There's no evidence whatsoever. You can comment on it if you want, but I don't see any evidence. Is there any evidence whatsoever that they have better democracies than we have, or are our democratic institutions being threatened by the fact that political parties choose leaders rather than caucuses? Show me a better example.

**Mr. Milliken:** My own view is that it's certainly no worse, and it may well be better. It depends on the leader. Some leaders are more, shall I say, dictatorial than others. That is my impression. I don't claim to have a whole lot of experience. As I say, I've been out of this for a number of years in terms of caucus meetings, so I haven't seen what's going on. But when you watch the British house as an example, I think there's much more independence shown on the part of members in terms of the questions they can ask, in terms of their participation in debate and so on there, that I have even read about recently, pointing out that they're not under the control of their whips and their leaders the way Canadian MPs are in terms of their participation in the house. I think that has changed significantly since I was first elected. It's a change.

Now, that isn't dealt with in this bill, but the powers of leaders are, in some ways, dealt with in this bill. That's where I believe a lot of this change is coming from, leaders saying, "I don't want a member making some irresponsible statement in the house on this subject. This is the party line. The speeches are to follow this." Members are given text to read.

**Senator Cools:** The office writes them, too.

Le Parlement sera dissous, et nous n'y sommes pour rien. Nous sommes tout simplement au terme de la session parlementaire. La Chambre désire reprendre ses travaux en juillet. Si les députés aiment réellement ce projet de loi, ils peuvent revenir en juillet et l'adopter. Cela ne changerait rien que nous rejeterions ou amendions ce projet de loi. Si nous le rejetons, ce sera terminé en principe, mais ils peuvent toujours présenter une nouvelle version à la prochaine législature. Nous pourrions également amender le projet de loi, et s'ils y tiennent réellement, ils pourraient reprendre leurs travaux en juillet pour s'en occuper.

J'invite les deux témoins à donner leur avis sur le point suivant. C'est un peu ironique que cet enjeu touche les pauvres simples députés. Quel est le cœur du débat? Nous débattons d'un projet de loi présenté par un simple député qui modifiera la façon dont fonctionnent les partis politiques par voie législative. En 23 ans, je n'ai jamais vu le Sénat saisi d'autant de projets de loi émanant de députés. Il ne fait aucun doute que nous n'en n'avons jamais étudié autant. C'est une bonne chose pour la démocratie et pour les députés.

Dans les autres pays dont il a été question, dans quelle mesure est-ce une bonne chose que les membres du groupe parlementaire jouissent de certains pouvoirs, dont celui d'expulser leur chef? Il n'y a aucune preuve à cet égard. Faites-moi part de ce que vous en pensez, mais je ne constate aucune preuve. Peut-on prouver que ces démocraties sont plus saines que la nôtre ou que nos institutions démocratiques sont menacées par le fait que ce sont les partis politiques qui choisissent leur chef et non pas les caucuses? Donnez-moi un meilleur exemple.

**M. Milliken :** J'estime que ce n'est certainement pas pire, et que cela pourrait fort bien être meilleur. Mais tout dépend du leader. Certains sont plus dictatoriaux que d'autres. En tout cas, c'est mon impression. Je ne prétends pas avoir énormément d'expérience. Comme je le disais, je n'ai pas assisté à une réunion de caucus depuis plusieurs années, alors je ne sais pas ce qui s'y passe. Mais l'on peut prendre la Chambre des communes britannique comme exemple, où l'on voit que les députés ont beaucoup plus d'indépendance pour ce qui est des questions qu'ils peuvent poser et de leur participation au débat, et cetera. J'ai lu un article dernièrement que les députés britanniques ne sont pas sous l'autorité des whips et des chefs de partis comme leurs homologues canadiens. Je pense que cela a énormément changé au Canada depuis l'époque où je me suis fait élire pour la première fois. C'est un changement important.

On n'en parle pas dans ce projet de loi, mais les pouvoirs des leaders sont néanmoins abordés de façon indirecte. Je pense que c'est cela qui sous-tend un grand nombre de ces changements : les leaders qui se disent qu'ils ne veulent pas que l'un de leurs députés fasse des déclarations irresponsables à la Chambre sur un sujet donné. Il faut suivre la ligne de parti, et les discours sont censés respecter cette ligne. C'est pourquoi les députés doivent lire un texte.

**Sénateur Cools :** Et c'est le bureau qui rédige ces textes.

**Mr. Milliken:** The office writes them. In the old days, you couldn't read a speech in the House of Commons. When I was first elected, you had to make up your own speech as you stood there. You could not read it, and, if you were reading, a member would get up on a point of order and say, "The honourable member is reading a speech." The Speaker would have to rebuke the member, but not anymore. The list of speakers is controlled by the whips in house. If you want to get on the list, you don't go to the Speaker. You go to the whips and get put on the list, and the Speaker follows the list that is given to the clerks by the whips. That's now the practice. It was not the practice when I was first elected.

So it has really changed, in my view, the power of leaders in the House of Commons. A bill that does something about that, in my view, is worthwhile. This has its flaws, as I've said, but, if I had the choice, I would still support it because in the next Parliament, they might be able to make some changes to it. The pressure will be on to make changes to it. I have no doubt that, from the leaders' perspective at least, there would be suggestions for that, and some of the members would come up with ideas too. This could be discussed again. If it isn't passed and there's a majority government, the pressure will be on not to do anything, just to leave things the way they are.

**Senator Tkachuk:** Politics is a team game, so someone has to lead the team and exercise control of the team. A member has every right to go somewhere else if he doesn't like it where he is. He can go and run as an independent and see how well he does without the *C* or the *L* by his name, or he can go to another political party if he doesn't like it. There are a lot of options for all of these members, outside of the fact that they want to now take upon themselves the duty that belongs to the political party to choose or not choose a leader.

**Mr. Milliken:** Well, it's the same situation in the U.K., but their members get more independence than ours do.

**Senator Tkachuk:** But so what?

**Mr. Milliken:** I think it's a good thing.

**The Chair:** We will save the debate for the Senate, if we may. Thank you very much. I do have a follow-up question. This is an optional bill, Mr. Milliken. Ultimately, there could be no change. We could come back in the fall, if this were passed as is, and there could be no change because no one has taken on the option of adopting what's in this bill. We will be exactly where we are, and the house would have to draft new legislation that isn't optional. Is that not true as well? This is optional legislation. Parties don't have to adopt the sections of the bill in relation to —

**Senator Cools:** It's a free vote.

**M. Milliken :** Oui, ils viennent du bureau. À l'époque, on n'avait pas le droit de lire des discours à la Chambre des communes. Lorsque je me suis fait élire pour la première fois, nous étions censés improviser nos discours. On ne pouvait la parole pour faire un rappel au Règlement et se plaindre du fait que le député lisait un discours. Le Président réprimandait alors le député, mais ce n'est plus le cas. La liste des intervenants est contrôlée par les whips de la Chambre. Et si on veut se faire ajouter à la liste des intervenants, on ne s'adresse pas au Président, mais plutôt au whip, et le Président doit suivre la liste que les whips remettent aux greffiers. C'est maintenant la façon de faire. Or, cela ne se passait pas ainsi à l'époque où je suis devenu député.

Bref, selon moi, cela a vraiment changé le pouvoir que détiennent les leaders à la Chambre des communes. Un projet de loi qui revoit la question est, à mon avis, opportun. Bien entendu, ce projet de loi comporte son lot de problèmes, mais si j'avais le choix, je l'appuierais quand même, car au cours de la prochaine législature, ils pourront l'améliorer. En fait, il y aura des pressions pour qu'il soit modifié. Je ne doute pas que les leaders sentiront des pressions en ce sens et que les députés auront aussi des idées à proposer. Ainsi, il pourrait en être de nouveau question. Mais s'il n'est pas adopté et que le prochain gouvernement est majoritaire, la pression sera au contraire vers l'immobilisme, le statu quo.

**Le sénateur Tkachuk :** La politique est un jeu d'équipe, alors quelqu'un doit diriger l'équipe et la contrôler. Les députés ont le droit d'aller voir ailleurs s'ils ne sont pas heureux au sein de leur parti. Ils peuvent se présenter comme indépendants et voir comment ils se débrouillent sans le grand C ou le grand L à côté de leur nom. Ou encore, ils peuvent s'adresser à un autre parti politique. Bref, ils ont toutes sortes d'options, ils ne sont pas obligés d'essayer de s'arroger un devoir qui appartient à l'ensemble du parti, à savoir de choisir son chef.

**M. Milliken :** Eh bien, la situation est la même au Royaume-Uni, mais leurs députés sont beaucoup plus indépendants que les nôtres.

**Le sénateur Tkachuk :** Et alors?

**M. Milliken :** Je pense que c'est une bonne chose.

**Le président :** Laissons au Sénat le soin d'en débattre, si vous le voulez bien. Merci beaucoup. Je voudrais poser une question complémentaire. Monsieur Milliken, il s'agit d'un projet de loi facultatif. En fin de compte, il se pourrait qu'il n'y ait pas de changement. Si nous adoptons ce projet de loi dans sa forme actuelle, il se pourrait que nous revenions à l'automne et qu'il n'y ait pas de changement, car personne n'aurait choisi d'adopter les dispositions législatives qui y figurent. Nous nous retrouverons exactement où nous en sommes maintenant, et la Chambre devra rédiger un nouveau projet de loi qui ne sera pas facultatif. N'est-ce pas le cas également? Il s'agit ici d'une législation facultative. Les partis ne sont pas forcés d'adopter les articles du projet de loi qui concernent...

**La sénatrice Cools :** C'est un vote libre.

**Mr. Milliken:** Oh, I see. Is it? Okay.

**The Chair:** It's optional legislation, so, ultimately, we could end up exactly where we are in six months even if the bill is passed. I didn't know if you knew that.

**Mr. Milliken:** I missed that.

**Senator Seidman:** Thank you both very much for being with us this morning.

Mr. Dion, you've made a very convincing case as to how potentially destructive this bill could be. You said that it would be a mistake for Canada to become the only democracy to impose, by law, a set of identical internal democratic rules to all parties and recognize parliamentary caucuses. Yet, you said that senators have no choice as these are not what you call "exceptional circumstances." If we pass this bill, do you see any potential negative consequences? In other words, if we senators and the Senate pass this bill, do you see any potential negative consequences?

**Mr. Dion:** I didn't say, senator, that you have no choice. You have a choice. The choice is yours. You invited me to give you my view, and I gave you my view. If I were a member of the Senate, of the chamber of scrutiny, I would say, "We have scrutinized the bill. Some of us think it's a good bill, like Mr. Milliken says, or think it's not good, like I say. We think at this point that we'll not amend the bill. We don't see what amendments we would do at this point, so we will not veto the bill because we are the chamber of scrutiny." The court confirmed last year what your constitutional duty is. I know it's not easy, but it's why you're so well paid.

What was the other point?

**Senator Seidman:** You said that we have no choice. I qualified that by saying that you said these are not exceptional circumstances and that is how you see our role. My question to you was do you see any potential negative consequences to the Senate passing the bill — to us doing what you ask because these are not what you call "exceptional circumstances"?

**Mr. Dion:** If the Senate passes the bill, the negative consequence is the risk that the bill will become the law of the land if caucuses accept the rules. There is a lot of risk in politics, and this is one of them. If you veto the bill, it will be poorly received. Each time the Senate vetoes a bill, it is poorly received. Not each time but often it's perceived as something you should avoid doing since you are not the elected chamber. In circumstances that we know, it may be even worse. It's not a consideration that I want to mention too much because I think

**M. Milliken :** Ah, je vois. Vraiment? D'accord.

**Le président :** C'est une législation facultative, si bien que, en fin de compte, même si le projet de loi est adopté dans six mois, il se pourrait que nous nous retrouvions exactement où nous en sommes maintenant. Je ne savais pas si vous étiez au courant.

**M. Milliken :** Cela m'avait échappé.

**La sénatrice Seidman :** Merci à tous les deux d'être venus témoigner ce matin.

Monsieur Dion, vous avez donné des arguments très convaincants sur la façon dont ce projet de loi pourrait être potentiellement destructeur. Vous avez dit que le Canada commettrait une erreur en devenant la seule démocratie à imposer, par voie législative, des règles démocratiques internes identiques pour tous les partis et les groupes parlementaires reconnus. Pourtant, vous avez dit que les sénateurs n'avaient pas le choix, car il ne s'agit pas ici de « circonstances exceptionnelles ». Si nous adoptons ce projet de loi, prévoyez-vous des conséquences négatives potentielles? En d'autres termes, si le Sénat adopte ce projet de loi, prévoyez-vous des conséquences négatives potentielles?

**M. Dion :** Je n'ai pas dit que les sénateurs n'avaient pas le choix. Vous avez le choix. C'est à vous de trancher. Vous m'avez invité à vous donner mon opinion, et c'est ce que j'ai fait. Si j'étais sénateur, en cette Chambre de réflexion, je dirais : « Nous avons examiné soigneusement le projet de loi. Certains pensent que c'est un bon projet de loi, comme M. Milliken, et d'autres le contraire, comme moi. Nous pensons que pour l'heure, nous n'allons pas amender le projet de loi. Nous ne voyons pas quels amendements éventuels nous pourrions présenter à cette étape, si bien que nous n'allons pas imposer notre veto au projet de loi parce que nous sommes la Chambre de réflexion. » L'année dernière, la cour a confirmé votre responsabilité constitutionnelle. Je sais que votre tâche n'est pas facile, ce qui explique que vous soyez bien rémunérés.

Quelle était la deuxième question?

**La sénatrice Seidman :** Vous avez dit que nous n'avions pas le choix. J'ai ajouté un bémol à cela en vous rappelant que vous aviez dit qu'il ne s'agissait pas de circonstances exceptionnelles et que c'est ainsi que vous concevez notre rôle. Ma question est la suivante : prévoyez-vous des conséquences négatives potentielles pour le Sénat s'il adopte le projet de loi, s'il fait ce que vous lui demandez parce qu'il ne s'agit pas, comme vous dites, de « circonstances exceptionnelles »?

**M. Dion :** Si le Sénat adopte le projet de loi, la conséquence négative sera le risque que le projet de loi devienne la loi du pays si les caucuses acceptent les règles. La vie politique comporte beaucoup de risques et en voilà un. Si vous imposez un veto au projet de loi, il sera mal accueilli. Chaque fois que le Sénat impose un veto à un projet de loi, c'est le cas. Pas dans tous les cas, mais souvent cela est perçu comme une chose à éviter étant donné que vous n'êtes pas élus. Dans les circonstances que nous connaissons, cela pourrait se révéler encore plus grave. Je ne vais pas



you should do what you think is right, including what you think the proper role of the Senate is in our political system.

**Senator Seidman:** Mr. Milliken, do you have something to offer on that question?

**Mr. Milliken:** I agree with what Mr. Dion said in this regard. The Senate's role in this is important. I'm not a big fan of the bill, and I don't claim that it is wonderful because it could be improved. But getting it improved now is going to be next to impossible. It will be in the next Parliament that it will be improved. If this bill doesn't pass, the pressure will be on not to do another in the next Parliament, I'm sure. It's a matter of whether one can get through whatever happens in there because the parties have different views on what should be in or out of these things. Obviously, this was negotiated in committee. It will be interesting to see what happens in the next Parliament with the same thing.

If this is on the table because this has been passed, then in my view there will be a lot more enthusiasm about bringing in changes to it next time around than there would be if nothing has been passed. That's part of the reason I'm saying it's worth getting it through, not because it's great but because it will engender further discussion and debate on the issue after the next election.

**Senator Doyle:** Coming back to the MPs, isn't it fair, Mr. Dion, to say that because the bill passed 267 to 17, the house is overwhelmingly in favour of the Senate passing the bill? The bill involves party politics only to a certain extent. It's not a C-51 or a C-377 or a budget bill. Should we in the Senate be as concerned about this bill as we would be about a budget bill or a Bill C-377? Shouldn't the parties look after themselves in this respect? I know what Mr. Chong said about codifying it in law and that kind of thing.

**Mr. Dion:** I heard what Mr. Chong told you — that this kind of bill is only about the house, that it's not about the Senate, that it's none of your business so you should rubber-stamp it, that it's not the kind of bill where sober second thought should apply. I completely disagree, but the sober second thought should lead you to the conclusion to let the bill go.

**Senator Doyle:** What was that again?

**Mr. Dion:** The sober-second-thought principle in this circumstance should bring you to the point of not vetoing the bill. My argument is completely different than that of Mr. Chong, but I agree that the conclusion is the same.

**Senator Cools:** I would like to put a policy or a practice or *lex parliamenti*, law of Parliament, to this committee that nobody seems to be considering. The role of a minister in private members' bills is quite real. If a member of the government or the

m'appesantir là-dessus, car je pense que vous devez faire ce qu'il faut, en fonction de ce que vous estimez être le rôle adéquat du Sénat dans notre régime politique.

**La sénatrice Seidman :** Monsieur Milliken, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Milliken :** Je suis d'accord avec M. Dion à cet égard. Le rôle du Sénat en l'occurrence est important. Je ne suis terriblement entiché du projet de loi et je ne prétends pas qu'il soit tout à fait au point, car il pourrait être amélioré. Toutefois, tenter de l'améliorer maintenant sera presque impossible. Ce sera fait lors de la prochaine législature. Si ce projet de loi n'est pas adopté, je suis sûr qu'il y aura des pressions pour ne pas en présenter une nouvelle mouture lors de la prochaine législature. Il va falloir cerner ce que contiennent ces dispositions, car les divers partis ont des opinions différentes sur ce qui devrait y figurer ou non. Bien sûr, cette version a été négociée en comité. Il sera intéressant de voir ce qui va se produire pendant la prochaine législature avec la même chose.

Si vous êtes saisis de ce projet de loi parce qu'il a été adopté, alors, selon moi, les parlementaires seront beaucoup plus enclins à le modifier plus tard parce qu'il aura été adopté. Cela explique en partie pourquoi je dis qu'il vaut la peine de l'adopter, non pas parce qu'il est remarquable, mais parce qu'il va susciter d'autres discussions et débats sur la question après les prochaines élections.

**Le sénateur Doyle :** Revenons aux députés. Monsieur Dion, n'est-il pas juste de dire que, puisque le projet de loi a été adopté à 267 voix contre 17, les députés sont, en très grande majorité, favorables à l'adoption du projet de loi par le Sénat? Le projet de loi touche à la politique de parti seulement jusqu'à un certain point. Il ne s'agit pas ici du C-51, du C-377 ou d'un projet de loi budgétaire. En tant que sénateurs, devrions-nous nous inquiéter autant de ce projet de loi que d'un projet de loi budgétaire ou que du projet de loi C-377? Ne devrions-nous pas laisser les partis s'occuper de leurs affaires en l'occurrence? Je sais ce que M. Chong a dit en ce qui concerne la codification dans nos lois notamment.

**M. Dion :** J'ai entendu ce que M. Chong vous a dit — que ce genre de projet de loi ne concerne que la Chambre et non le Sénat, que cela étant, cela ne vous regarde pas et vous devriez l'estampiller, que ce n'est pas le genre de projet de loi qui exige un second examen objectif. Je suis tout à fait en désaccord avec lui, mais le second regard objectif devrait vous amener à la conclusion qu'il faut laisser le projet de loi faire son chemin.

**Le sénateur Doyle :** Pouvez-vous répéter ce que vous avez dit?

**M. Dion :** Le principe du second examen objectif en l'occurrence devrait vous permettre de tirer la conclusion qu'il ne faut pas imposer un veto à ce projet de loi. Mon argument est tout à fait différent de celui de M. Chong, mais je reconnais que nous aboutissons à la même conclusion.

**La sénatrice Cools :** Je voudrais que le comité se penche sur une politique ou une pratique ou encore le *lex parliamenti*, droit du Parlement dont personne ne semble tenir compte. S'agissant d'un projet de loi d'initiative parlementaire, un ministre a un rôle tout à

government discovers that a private member's bill has been able to recruit considerable majority support, the principle is that the minister is supposed to approach the private member and put the resources of the government, the lawyers and everybody behind it to perfect any imperfections. That is the law, colleagues.

In other words, ministers cannot sit idly by and just let bad bills pass. That is the principle. Let us understand. This bill passed, as somebody just said, 267 to 17. Certainly the ministers had a full opportunity to say, "This bill has a few imperfections. Let us negotiate and sit down with the lawyers and the professionals." They're supposed to put the resources of government at the disposal of the private member. That is not my opinion but the opinion of the sages.

In respect of choosing leaders, caucuses have a massive role not in the party but in the convention. Caucuses are the important factor in leadership. In point of fact, again in law, the House of Commons' majority chooses the Prime Minister. Let us make no mistake about that. I have lived through caucuses that were ready to approach the Governor General; so let's not kid ourselves about the reality.

The House of Commons' majority chooses the Prime Minister. They determine that. It's called "confidence." If the majority of members of a caucus one day discover that they can no longer support that Prime Minister, the process is exactly the same. They visit the Governor General, just as the individual who was chosen by them goes to visit the Governor General. That is the law. I'm just putting this out.

Any imperfections in this bill have been there for a long time. I would say that the government and the minister responsible for that subject matter, I'm not sure who it is but let's just say for the sake of argument it was the Department of Justice and the Attorney General, had a duty to make those resources available. At stake here was the majority support of that bill. If you're saying that the ministry saw these imperfections and was quite prepared to let the bill pass with imperfections, it says something about the ministry, not about the private member. Colleagues, ministers have a duty to the house to respect the will of the house and to influence the house in those moments. I just wanted to put that out.

We keep raising democracy. This is very new language in our parliamentary system. Everything is for our democracy. We used to use the language "parliamentary governance." That was always the Americans. Remember? "Democracy" — the Brits and the Westminster systems always said this. We're not dealing here with democracy. We're dealing here with the current, unacceptable absolutism that leaders are exercising and destroying people's careers. I found that whole matter with those two members very disturbing indeed.

fait réel. Si un député du parti ministériel ou le gouvernement découvre qu'un projet de loi d'initiative parlementaire a pu recueillir un appui majoritaire considérable, le principe veut que le ministre fasse des démarches auprès du parrain du projet de loi et mette à sa disposition les ressources gouvernementales, les avocats et toutes les personnes concernées afin de peaufiner le projet de loi. C'est la loi, chers collègues.

Autrement dit, les ministres ne peuvent pas se contenter d'observer et d'accepter que des projets de loi déficients soient adoptés. C'est le principe. Tâchons de comprendre la situation. Comme on l'a dit plus tôt, ce projet de loi a été adopté par 267 voix contre 17. Assurément, les ministres ont eu tout à fait l'occasion de dire : « Ce projet de loi comporte quelques imperfections. Tâchons de négocier et de rencontrer juristes et professionnels. » Ils sont censés mettre à la disposition des députés les ressources du gouvernement. Ce n'est pas mon opinion, mais c'est celle des sages.

S'agissant du choix du chef du parti, les caucuses ont un rôle colossal à jouer, non pas au sein du parti, mais lors des congrès. Les caucuses sont le facteur important pour le leadership. En fait, et c'est également dans la loi, c'est la majorité à la Chambre des communes qui choisit le premier ministre. Soyons bien clairs sur ce point. J'ai l'expérience de caucus qui songeaient à faire des démarches auprès du gouverneur général. Ne nous leurrions pas face à la réalité.

C'est la majorité à la Chambre des communes qui choisit le premier ministre. C'est la majorité qui s'exprime en l'occurrence. C'est ce qu'on appelle la « confiance ». Si la majorité des membres d'un groupe parlementaire constate qu'elle ne peut plus accorder son appui au premier ministre, le processus est exactement le même. Il y a une visite chez le gouverneur général, et la personne que le groupe a choisie rend visite au gouverneur général. C'est la loi. Je tenais à le rappeler.

Les imperfections de ce projet de loi y figurent depuis longtemps. Je dirais que le gouvernement et le ministre responsable d'un tel dossier — je ne sais pas de qui il s'agit, mais disons aux fins de la discussion que ce serait le ministre de la Justice et procureur général —, avaient le devoir de mettre les ressources de son ministère à disposition. Ce qui est en cause ici, c'est un appui majoritaire pour le projet de loi. Si le ministère a constaté ces imperfections et était tout à fait prêt à laisser le projet de loi être adopté sans qu'elles soient retirées, cela en dit long sur le ministère et non pas sur le parrain du projet de loi. Chers collègues, les ministres ont le devoir de respecter la volonté de la Chambre et d'influencer la Chambre dans ce cas-là. Je voulais vous le rappeler.

On ne cesse de parler de démocratie. C'est un nouveau discours dans notre régime parlementaire. Tout se fait au nom de notre démocratie. Autrefois, on parlait de « gouvernance parlementaire ». On laissait la démocratie aux Américains, mais les Britanniques et le régime de Westminster a toujours utilisé cette expression. Il ne s'agit pas ici de démocratie. Il s'agit de l'absolutisme actuel inacceptable que les chefs exercent et qui ruine la carrière de certaines personnes. En vérité, toute cette question concernant ces deux députés m'a profondément troublé.

I've been in this place for 30 years, and I have heard lots of caucuses veering onto the stage of going to the GG themselves.

**The Chair:** Thank you very much. I thought you were about to arm wrestle over this.

**Senator Cools:** There's no need to arm wrestle.

**The Chair:** No. Mr. Dion and Mr. Milliken, the final question I will leave to Senator Wells. We are running out of time. Mr. Dion, thank you again for giving us a bit of extra time.

**Senator Wells:** Thank you, gentlemen. Your input has been valuable and in many ways constructive.

The governance system we have in Canada is very stable. We have a good system. Regardless of what leaders are in place, the system dictates and results in stability. There are few instances in our past where it has been otherwise. It works well and is a good system. I think many countries would like to have our system.

I think what this bill does is legislate the option for instability. If we have 20 per cent that can question a leader who happens to be Prime Minister, and if they can rally the support of the few that are aren't part of the electorate or even part of the party membership, then that would cause an interim leader, obviously not chosen through Canada's electoral process, to be replaced by that interim prime minister; or the Prime Minister would then be replaced by a prime minister chosen by the membership of one party. So we have two prime ministers in a row that had not had the imprimatur of the electorate of Canada through our process.

Can you comment on that and what I see as legislating instability? Can you comment on that possibly unintended consequence of this legislation, should it pass?

**Mr. Dion:** Yes. In Australia the Labor Party experimented with the unintended consequences of the rules they chose themselves. You're right that the voters give so much weight to the personality of the leader that after the caucus changes the leader, they change one of the main reasons why voters voted for the party and the candidates. That's a difficulty we may have with this bill.

The other point is that if someone disagrees with this bill, that doesn't mean that this someone agrees with everything happening now and supports the status quo. I happen to think that our parliamentary democracy is in bad shape. This is not the moment to discuss this issue, but I may disagree with you about the causes of it and about what the current Prime Minister did to our democracy. You have your view and I have mine and it's likely to be very different.

I have a list of things that we need to change in this democracy. We don't have the time to go through them now, but I would mention, for example, tighter parliamentary control of public

Je suis au Parlement depuis 30 ans et, à maintes reprises, en caucus, certains étaient tout à fait prêts à se présenter chez le gouverneur général eux-mêmes.

**Le président :** Merci beaucoup. J'ai pensé qu'il y aurait un bras de fer sur cette question.

**La sénatrice Cools :** Point n'est besoin d'un bras de fer.

**Le président :** Non. Monsieur Dion et monsieur Milliken, je vais laisser au sénateur Wells le soin de poser la dernière question. Nous allons manquer de temps. Monsieur Dion, merci encore de nous donner un peu plus de votre temps.

**Le sénateur Wells :** Merci, messieurs. Vos interventions ont été très utiles et, à bien des égards, constructives.

Le système de gouvernance au Canada est très stable. Nous bénéficions d'un bon système. Quel que soit le chef, le système trace la voie et cela aboutit à la stabilité. Il est arrivé seulement à quelques reprises par le passé que ce ne soit pas le cas. Le système fonctionne bien et est efficace. Je pense que bien des pays voudraient bénéficier d'un système comme le nôtre.

À mon avis, ce projet de loi ouvre une voie législative à l'instabilité. Si 20 p. 100 peuvent contester le chef d'un parti qui se trouve être premier ministre et si ce groupe peut s'acquérir l'appui de quelques personnes qui ne sont pas des électeurs et qui ne sont même pas membres du parti, cela aboutirait au choix d'un chef intérimaire, manifestement sans l'intervention du processus électoral, qui serait alors remplacé par ce premier ministre intérimaire. Ou bien le premier ministre serait remplacé par un premier ministre choisi parmi les membres d'un parti. Donc, deux premiers ministres l'un à la suite de l'autre qui n'auraient pas reçu l'imprimatur de l'électorat canadien par l'intermédiaire du processus qui est le nôtre.

Pouvez-vous réagir à cela et à ce que je prévois être une instabilité législative? Si ce projet de loi est adopté, pensez-vous que cette possibilité est une conséquence non voulue?

**M. Dion :** Oui. En Australie, le Parti travailliste a analysé les conséquences non voulues des règles qu'il s'était données lui-même. Vous avez raison, les électeurs accordent une telle importance à la personnalité du chef que si le caucus décide de changer de chef, cela touche une des principales raisons pour lesquelles les électeurs ont accordé leur vote au parti et aux candidats. C'est là une difficulté que nous aurons sans doute à résoudre dans le cas de ce projet de loi.

Autre chose : si quelqu'un se prononce contre ce projet de loi, cela ne signifie pas que cette personne est d'accord sur tout ce qui se produit actuellement et qu'elle appuie le statu quo. Pour ma part, je pense que notre démocratie parlementaire est dans une mauvaise passe. Ce n'est pas le moment de discuter de cela, mais je ne suis pas d'accord avec vous quant aux causes de cette situation et à ce que le premier ministre actuel a fait pour notre démocratie. Vous avez vos opinions et j'ai les miennes, et elles sont probablement très différentes.

J'ai dressé une liste des choses qui doivent être changées dans cette démocratie. Nous n'avons pas le temps d'en parler maintenant, mais je mentionnerais, par exemple, un contrôle

finances. It's awful how that has been weakened over time. Then there's increased powers and budgets for the Parliamentary Budget Officer. The current Prime Minister created the budget of the Parliamentary Budget Officer but does not give to this officer all the means he needs. Next is better respect for the right to access of information. We used to have better laws for access to information. It's one of the worst now. Then there are stricter regulations on government advertising. We will not go there today. We also need regulations to restrict secret parliamentary committee meetings, omnibus bills and house prorogations; to increase powers and resources for Elections Canada; to have stricter rules, more transfer and control of parliamentarians' expenditures; to have a more independent, less partisan Senate; to search for a voting system more appropriate for Canadian democracy.

There are a lot of things we may do. I don't want to give the sense that if you reject this bill, then you are for the status quo. I'm saying that the bill the way it is framed will not help our democracy.

**Senator Wells:** I would agree with that. Mr. Milliken, please?

**Mr. Milliken:** Even if the bill was there and the leader was changed or put out, it's a temporary thing. The party has to have another convention and the leader might get re-elected at the convention, or there might be a new leader at the convention and not the one chosen by the caucus. I stress that the caucus choice is for a limited time. I don't think that's a disaster from, shall I say, a procedural parliamentary point of view, because in my view the caucus should have a say in this. If we're going to have a nationwide vote of all the members of the party to choose a leader, I prefer to give the caucus a veto on who's chosen because we are a parliamentary democracy, not some presidential one. If we wanted to have a presidential vote and switch to the American model, where you have a president instead of a prime minister, fine. In my view, however, the Prime Minister should be the servant but leader of the members who are elected in the caucus, and they should be working together as a team. You're breaking down this team thing if you're having a leader elected, in my view, by a national vote of all the members of the party and all their supporters. I'm not a big fan because that person then says, "I was elected by more people than you were so shut up and do what I say or else you're out." That isn't the way a parliamentary democracy should function, in my view.

I think that we have a chance here to move on it. It's a slight move, and I stress that. As I say, I'm not wildly in favour of all the details of this. I'd prefer something different, but it's a start. That's why I'm urging support for the bill, to get it there. After the next election, I'm quite sure whoever is elected will want to make changes to this to perhaps make it function better or be

parlementaire plus serré des finances publiques. Il est atterrant de constater à quel point ce contrôle s'est affaibli avec le temps. Ensuite, il y a l'augmentation des budgets et l'élargissement des pouvoirs du directeur parlementaire du budget. L'actuel premier ministre a créé le poste de directeur parlementaire du budget, mais il ne lui donne pas tous les moyens dont il a besoin. Ensuite, mieux respecter le droit à l'accès à l'information. Autrefois, nous avions de meilleures lois en ce qui concerne l'accès à l'information. Actuellement, c'est l'une des pires. Ensuite, il faudrait des règlements plus rigoureux en ce qui concerne la publicité faite par le gouvernement. Nous n'en parlerons pas aujourd'hui. Il faut également des règlements pour restreindre les séances de comité parlementaire tenues à huis clos, les projets de loi omnibus et la prorogation. Il faudrait élargir les pouvoirs et les ressources d'Élections Canada. Il faudrait des règles plus exigeantes, s'agissant du transfert et du contrôle des dépenses des parlementaires. Il nous faudrait un Sénat plus indépendant, moins partisan, et tenter de trouver un système de vote mieux approprié à la démocratie canadienne.

Il y a bien des choses que nous pourrions faire. Je ne voudrais pas que vous pensiez que si vous rejetez ce projet de loi, c'est parce que vous favorisez le statu quo. Je dis que si ce projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, cela n'aidera pas notre démocratie.

**Le sénateur Wells :** J'en conviens. Monsieur Milliken, je vous écoute.

**M. Milliken :** Même si le projet de loi était en vigueur et s'il y avait changement de chef ou expulsion du chef, ce ne serait que temporaire. Il faut que le parti procède à un autre congrès, et le chef pourrait être réélu lors de ce congrès ou bien, il pourrait y avoir un nouveau chef issu du congrès qui ne serait pas celui qui avait été choisi par le caucus. Je tiens à dire que le choix du caucus ne porte que sur un temps limité. Je ne pense pas que ce soit un désastre du point de vue de la procédure parlementaire car, à mon avis, le caucus a son mot à dire dans ce genre de situation. Si nous choisissons d'élire un chef grâce à un vote pancanadien des membres du parti, je préfère que l'on laisse au groupe parlementaire un veto, car nous sommes une démocratie parlementaire et non pas un régime présidentiel. Si nous voulions un vote présidentiel et si nous souhaitions passer au modèle américain, avec un président plutôt qu'un premier ministre, soit. Selon moi, toutefois, le premier ministre devrait être un leader pour les membres élus du caucus et le travail devrait se faire en équipe. Cette équipe est bancale si le chef est élu lors d'un scrutin national par tous les membres du parti et tous leurs militants. Cela ne me plaît pas beaucoup, car ce chef pourrait dire : « J'ai été élu par plus d'électeurs que vous si bien que vous devez docilement faire ce que je dis sinon vous serez exclu. » Ce n'est pas la façon dont une démocratie parlementaire devrait fonctionner, à mon avis.

Je pense que nous avons ici l'occasion de faire avancer les choses. C'est un petit pas et je tiens à le répéter. Je ne suis pas extrêmement favorable à tous les détails de ce projet de loi. Je préférerais quelque chose de différent, mais c'est un début. Voilà pourquoi je vous exhorte à appuyer ce projet de loi pour que nous puissions aboutir. Après les prochaines élections, je suis à peu près

more reasonable in its approach, and that's fine. I think a compromise could be worked out, with vigorous discussion between both houses but between all the caucuses and all that sort of thing. I think that could be very helpful.

**Senator Wells:** Thank you, Mr. Milliken and Mr. Dion.

**The Chair:** I want to thank both of you for your time. I know it was extended, and we appreciate it.

We have only about 25 minutes. I know everyone is running today, from 11:30 on. Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-586, An Act to amend the Canada Elections Act and the Parliament of Canada Act (candidacy and caucus reforms)?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the preamble stand postponed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Tkachuk:** On division.

**The Chair:** Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed?

**Senator Tkachuk:** On division.

**The Chair:** On division. Shall clause 2 carry?

**Senator Tkachuk:** On division.

**Senator Furey:** Do you want a recorded vote on that, Senator Tkachuk?

**The Chair:** I think he's doing exactly that. Shall clause 3 carry?

**Senator Tkachuk:** On division.

**An Hon. Senator:** On division.

**The Chair:** On division. Shall clause 4 carry?

**Senator Tkachuk:** On division.

**An Hon. Senator:** On division.

**Senator Wells:** I have some things that I would like to amend. I don't know, with consideration, if this is the time to amend, or suggest amendments, or some other forum.

**The Chair:** If I may, because there are a couple of areas that I was considering, and following discussion with people in this room, actually, I have decided that instead I will bring any potential amendments to the Senate chamber so that there will be a more fulsome discussion and debate before I did that. It is entirely up to you. I know some discussion here has surrounded the place for it. I know I and Senator Furey had the discussion as well.

sûr que la personne élue voudra apporter des modifications à ce projet de loi afin d'en faciliter l'application et afin que l'approche soit plus raisonnable, et c'est très bien. Je pense qu'on pourrait parvenir à un compromis grâce à des discussions nourries entre les parlementaires des deux Chambres, mais aussi entre les membres des divers caucus et autres. Je pense que cela pourrait être très utile.

**Le sénateur Wells :** Merci, messieurs Milliken et Dion.

**Le président :** Je vous remercie tous deux pour votre temps. Vous avez été généreux, et nous vous en remercions.

Nous n'avons plus qu'environ 25 minutes, et je sais que tout le monde doit partir rapidement dès 11 h 30. Plaît-il au comité de procéder à l'examen article par article du projet de loi C-586, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi sur le Parlement du Canada (réformes visant les candidatures et les groupes parlementaires)?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'étude du titre est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'étude du préambule est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Tkachuk :** Avec dissidence.

**Le président :** L'étude de l'article 1, le titre abrégé, est-elle reportée?

**Le sénateur Tkachuk :** Avec dissidence.

**Le président :** Avec dissidence. L'article 2 est-il adopté?

**Le sénateur Tkachuk :** Avec dissidence.

**Le sénateur Furey :** Voulez-vous un vote par appel nominal, sénateur Tkachuk?

**Le président :** Oui, c'est ce qu'il fait. L'article 3 est-il adopté?

**Le sénateur Tkachuk :** Avec dissidence.

**Une voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Avec dissidence. L'article 4 est-il adopté?

**Le sénateur Tkachuk :** Avec dissidence.

**Une voix :** Avec dissidence.

**Le sénateur Wells :** J'ai quelques amendements à proposer et je ne sais pas si c'est le bon moment de le faire, de proposer des amendements, ou si je dois le faire ailleurs.

**Le président :** Moi aussi je voulais proposer des amendements et après discussion avec certains membres du comité, j'ai décidé de le faire plutôt au Sénat, afin qu'il y ait une discussion plus approfondie, un meilleur débat. C'est à vous de décider. Je sais qu'on en a discuté entre membres du comité, je l'ai fait, et le sénateur Furey aussi.

**Senator Cools:** Chairman, you can't take the amendments to the chamber. The amendments could only be made by the person who wants the amendments.

**The Chair:** My own amendments, senator. I was giving my perspective. There have been discussions. That is an option. You can do it here or allow them to go to the Senate chamber.

**Senator Wells:** In that respect, I would like to voice them here to put them on the record — not the specific detail, but the general issue I have.

**The Chair:** Please.

**Senator Cools:** Chairman, I think we should be proceeding by recorded votes.

**The Chair:** We only have one person on division on each of those.

**Senator Cools:** It doesn't matter.

**Senator Fraser:** Two.

**The Chair:** Two, sorry. I didn't realize.

**Senator Cools:** It would be better if we divided so that there's a record. The record should be clear.

**The Chair:** Sure. I will allow Senator Wells to continue, and then we will continue.

**Senator Cools:** Is he moving or discussing?

**The Chair:** He is just discussing.

**Senator Wells:** I would like to put on the record some of the issues I have with some of the provisions of the bill and then take some time to present them as amendments in the chamber when it goes there.

**The Chair:** Sorry. Continue, senator.

**Senator Wells:** I will repeat. What I would like to do is talk in general terms about some of the provisions of the bill that I have issue with and then take some time and present them as amendments when we go to the chamber.

**The Chair:** Please.

**Senator Furey:** Before you start, Senator Wells, could I ask you a question, chair?

**The Chair:** Sure.

**Senator Furey:** These comments are not going to be part of observations to the bill or anything. They're just on the record for Senator Wells when it goes to the chamber.

**The Chair:** These are on the record for Senator Wells.

**Senator Furey:** Not as observations?

**The Chair:** Not at this point, no.

**La sénatrice Cools :** Monsieur le président, vous ne pouvez proposer d'amendements au Sénat. Les amendements ne peuvent être proposés que par la personne qui veut les présenter.

**Le président :** Je parlais de mes propres amendements, madame la sénatrice. Je donnais mon point de vue. Des discussions ont eu lieu, c'est une possibilité. Vous pouvez présenter vos amendements ici, ou le faire à la Chambre du Sénat.

**Le sénateur Wells :** En ce cas, j'aimerais les présenter ici, pour qu'ils soient consignés au compte rendu, peut-être pas en détail, mais au moins pour les grandes lignes.

**Le président :** Allez-y.

**La sénatrice Cools :** Monsieur le président, je pense qu'il faudrait faire des votes par appel nominal.

**Le président :** Nous n'avons qu'une voix contre, pour chacun des articles.

**La sénatrice Cools :** Peu importe.

**La sénatrice Fraser :** Deux.

**Le président :** Deux, désolé, je ne m'étais pas rendu compte.

**La sénatrice Cools :** Il serait préférable de procéder par appel nominal pour qu'il y ait un compte rendu clair.

**Le président :** Entendu. Je vais laisser le sénateur Wells parler, puis nous continuerons.

**La sénatrice Cools :** Fait-il une proposition d'amendement ou en discute-t-il?

**Le président :** C'est une simple discussion.

**Le sénateur Wells :** Je voudrais, pour les besoins du compte rendu, intervenir sur certaines objections que j'ai au sujet d'articles du projet de loi, et peut-être ensuite présenter des amendements correspondant au Sénat, quand le projet de loi y sera étudié.

**Le président :** Désolé, poursuivez.

**Le sénateur Wells :** Je le répète. J'aimerais d'abord parler en termes généraux de certaines dispositions du projet de loi qui, à mon avis, posent problème, ensuite prendre le temps d'y réfléchir pour présenter des amendements quand le Sénat sera à nouveau saisi du projet de loi.

**Le président :** Allez-y.

**Le sénateur Furey :** Avant que vous commenciez, sénateur Wells, puis-je poser une question au président?

**Le président :** Bien sûr.

**Le sénateur Furey :** Ces observations ne feront pas partie de celles qui se rattachent au projet de loi. Elles seront simplement consignées au compte rendu, attribuées au sénateur Wells, qui s'en servira quand il sera au Sénat.

**Le président :** Elles sont au nom du sénateur Wells, dans le compte rendu.

**Le sénateur Furey :** Comme des observations?

**Le président :** Non, pas pour l'instant.

**Senator Cools:** Under what rubric would he be? Right now we're in clause by clause, which means you can speak to the motion and you can propose amendments, but you just can't have a general discussion.

**The Chair:** In relation to clause 4, he could bring comments forward, as could other senators. Each time, actually.

**Senator Cools:** Every one of us can do the same.

**The Chair:** If they wish. Senator, continue.

**Senator Wells:** Thank you. In clause 4 on page 2 —

**The Chair:** Generally, discussion.

**Senator Wells:** For sure. I won't go to the specifics.

**The Chair:** General discussion, if you don't mind.

**Senator Wells:** I have an issue. I want to ensure that we respect the will of the members of the House of Commons with respect to expelling or readmitting their own members except when that member is the party leader, so I would propose to word an amendment to that.

**The Chair:** You are proposing that you will be bringing forward —

**Senator Wells:** Correct.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Wells:** That's the expulsion and the readmission of members except when that member is the party leader. Essentially, it is because that party leader is chosen not by the electorate, like members of the House of Commons are, but they're chosen by a different group, generally membership.

The second issue I have would be moving the 20 per cent condition to a majority.

**Senator Cools:** What section are you speaking of?

**The Chair:** It is proposed section 49.5(2).

**Senator Wells:** That's right.

**Senator Cools:** I'm glad that you know, chairman.

**Senator Wells:** Clause 4, page 3.

**Senator Cools:** Obviously you have had discussion.

**Senator Wells:** That would be moving the 20 per cent to majority for calling into question the leadership of the party. I would also move —

**Senator Cools:** Are you not moving —

**Senator Wells:** Sorry. I would also suggest that I will present an amendment in chamber with respect to the secret ballot among members of caucus —

**Senator Cools:** What section are you speaking to now?

**La sénatrice Cools :** Sous quelle rubrique est-ce que ce serait? Pour l'instant, nous faisons l'examen article par article, ce qui signifie que vous pouvez parler de la motion et proposer des amendements, mais il n'est pas possible d'avoir un débat général.

**Le président :** Il pourrait faire des commentaires au sujet de l'article 4, tout comme d'autres sénateurs. À chaque fois, d'ailleurs.

**La sénatrice Cools :** Nous pourrions tous en faire autant.

**Le président :** Si c'est ce que vous voulez. Veuillez poursuivre, sénateur.

**Le sénateur Wells :** Merci. À l'article 4, page 2...

**Le président :** On en parle de façon générale.

**Le sénateur Wells :** Bien sûr. Je n'entrerai pas dans les détails.

**Le président :** On en parle de façon générale, si vous voulez bien.

**Le sénateur Wells :** J'ai un problème. Je veux m'assurer que nous respectons la volonté des membres de la Chambre des communes en ce qui concerne la réadmission de leur propre député, sauf quand il s'agit du chef du parti. J'aimerais donc proposer qu'on formule un amendement en ce sens.

**Le président :** Vous dites donc que vous allez proposer...

**Le sénateur Wells :** C'est exact.

**Le président :** Merci.

**Le sénateur Wells :** Il s'agit bien de l'expulsion et de la réintégration d'un député, sauf quand il s'agit du chef du parti. En gros, c'est parce que le chef du parti est choisi non pas par l'électorat, comme les députés de la Chambre des communes, mais par un groupe différent, généralement les membres du parti.

La deuxième chose que je voudrais proposer, c'est de modifier la condition, et la faire passer de 20 p. 100 à la majorité.

**La sénatrice Cools :** De quel article s'agit-il?

**Le président :** C'est proposé au paragraphe 49.5(2).

**Le sénateur Wells :** C'est bien cela.

**La sénatrice Cools :** Je suis heureuse de voir que vous suivez, monsieur le président.

**Le sénateur Wells :** C'est l'article 4, page 3.

**La sénatrice Cools :** Manifestement, vous en avez discuté.

**Le sénateur Wells :** Donc, pour remettre en cause la direction du parti, il faudrait non pas 20 p. 100 des voix, mais une majorité. Je proposerais aussi...

**La sénatrice Cools :** Est-ce que vous ne proposez pas déjà...

**Le sénateur Wells :** Désolé. Je suggère aussi de présenter un amendement au Sénat en ce qui concerne le vote secret entre membres du caucus...

**La sénatrice Cools :** De quel article s'agit-il maintenant?

**Senator Wells:** This is clause 4 on page 3. It is replacing lines 37, 38 and 39.

**Senator Cools:** Okay.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Wells:** To a review within 24 months as opposed to immediate.

**Senator Cools:** This is a little unusual. Usually members keep their final amendments, especially at the stage of the bill, to themselves.

**Senator Wells:** In the spirit of transparency —

**The Chair:** If I may, he's not —

**Senator Cools:** This is very unusual, what is happening right now.

**The Chair:** He's raising concerns he has. I think it is to ensure that, if later he does bring amendments forward, he allows those concerns to be —

**Senator Cools:** But that needs no insurance. He has that right as a senator.

**The Chair:** I understand that. It is also an option.

**Senator Cools:** It is just that the clause by clause is supposed to guarantee individuals here to debate the particular clause. At the end of it, the conclusion is a vote. He is saying he's not going to vote on these things, or are you planning to? I don't know what is happening.

**The Chair:** He's raising debatable items within the clause.

**Senator Cools:** It is still quite unusual, what is happening.

**The Chair:** It is unusual.

**Senator Cools:** There's nothing wrong with anything unusual, but it should be within the frame of what we usually do.

**Senator Wells:** Also, consequential to some of my earlier comments, it would remove the paragraph on clause 4, page 4, that removes the appointment of an interim leader. I would think that would be no longer necessary if the party would have 24 months to do a leadership review.

Finally, and it's interesting because Mr. Dion mentioned it, the chair of the caucus shall order that a secret ballot, I would say it would not necessarily be a secret ballot; that would be a hand ballot or a counted vote. And that would be consequential to removing of an earlier clause with respect to selecting an interim leader.

**The Chair:** Thank you very much, senator. I'll now move to clause 4 and, as requested, there will be a recorded vote. Shall clause 4 carry?

**Senator Fraser:** On division.

**The Chair:** I will now ask the clerk to call a vote.

**Le sénateur Wells :** C'est l'article 4, à la page 3. C'est pour remplacer les lignes 37, 38 et 39 de la version anglaise.

**La sénatrice Cools :** D'accord.

**Le président :** Merci.

**Le sénateur Wells :** Et que les amendements soient apportés dans les 24 mois qui suivent, plutôt qu'immédiatement.

**La sénatrice Cools :** C'est un peu inusité. D'habitude, les députés gardent pour eux leurs amendements finaux, surtout quand c'est à l'étape du projet de loi.

**Le sénateur Wells :** Par souci de transparence...

**Le président :** Si vous me le permettez, il...

**La sénatrice Cools :** Ce qui se passe en ce moment même est très inusité.

**Le président :** Il exprime ses préoccupations. Son but, je crois, c'est de faire en sorte, s'il propose ces amendements ultérieurement, que ses préoccupations puissent...

**La sénatrice Cools :** Mais il n'est pas nécessaire de lui donner d'assurance. Il en a le droit, en qualité de sénateur.

**Le président :** Je le sais bien. C'est aussi une possibilité.

**La sénatrice Cools :** Il se trouve que l'étude article par article est censée garantir à chacun, ici, de pouvoir débattre d'un article particulier, et le vote attire la conclusion. Il dit qu'il ne votera pas sur ces points ou en a-t-il l'intention? Je ne sais pas exactement ce qui se passe.

**Le président :** Il soulève des questions qui sont sujettes à débat, dans cet article.

**La sénatrice Cools :** Cela demeure néanmoins inusité.

**Le président :** C'est effectivement inusité.

**La sénatrice Cools :** Il n'y a rien de mal à ce que ce soit inusité, mais ce devrait s'inscrire dans notre mode de fonctionnement habituel.

**Le sénateur Wells :** Aussi, en conséquence de certains commentaires que j'ai faits tout à l'heure, je supprimerais le paragraphe de l'article 4, page 4, qui exclut la nomination d'un nouveau chef provisoire. Je pense que ce ne serait plus nécessaire si les partis avaient 24 mois pour faire un examen du leadership.

Pour terminer, et c'est d'ailleurs intéressant, parce que M. Dion en a parlé, le président du caucus doit commander un scrutin secret. Je ne pense pas que ce soit nécessairement un scrutin secret; ce serait un vote à main levée, ou un vote consigné. Ce serait la conséquence de l'élimination d'une clause antérieure qui portait sur le choix d'un chef par intérim.

**Le président :** Merci beaucoup, sénateur. Passons maintenant à l'article 4 et, comme demandé, nous procéderons à un vote par appel nominal. L'article 4 est-il adopté?

**La sénatrice Fraser :** Avec dissidence.

**Le président :** Je demande maintenant au greffier de procéder au vote par appel nominal.



**Charles Robert, Clerk of the Committee:** Senator White?

**The Chair:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Batters?

**Senator Batters:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Cools?

**Senator Cools:** Carried.

**Mr. Robert:** Senator Doyle?

**Senator Doyle:** Could you tell me again what we're doing on clause 4? I want to be clear.

**The Chair:** The clause remains as it is.

**Senator Doyle:** The clause remains as it is. Okay.

**The Chair:** There are no suggested changes. Shall it carry, sir?

**Senator Doyle:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Frum?

**Senator Frum:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Fraser?

**Senator Fraser:** No.

**Mr. Robert:** Senator Furey?

**Senator Furey:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Jaffer?

**Senator Jaffer:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Martin?

**Senator Martin:** No.

**Mr. Robert:** Senator McIntyre?

**Senator McIntyre:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Seidman?

**Senator Seidman:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Smith?

**Senator D. Smith:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Tkachuk?

**Senator Tkachuk:** No.

**Mr. Robert:** Senator Wells?

**Senator Wells:** No.

**The Chair:** Based on that, clause 4 carries.

**Senator D. Smith:** What was the tally?

**Mr. Robert:** Ten in favour, four against.

**The Chair:** Shall clause 5 carry?

**Senator Fraser:** On division.

**The Chair:** I'll take a recorded vote, please.

**Charles Robert, greffier du comité :** Sénateur White?

**Le président :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Batters?

**La sénatrice Batters :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Cools?

**La sénatrice Cools :** Adopté.

**M. Robert :** Sénateur Doyle?

**Le sénateur Doyle :** Pourriez-vous me dire ce qu'il advient de l'article 4? Je veux être certain.

**Le président :** L'article demeure tel quel.

**Le sénateur Doyle :** L'article demeure tel quel. D'accord.

**Le président :** Aucun changement n'a été proposé. L'article est-il adopté?

**Le sénateur Doyle :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Frum?

**La sénatrice Frum :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Fraser?

**La sénatrice Fraser :** Non.

**M. Robert :** Sénateur Furey?

**Le sénateur Furey :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Jaffer?

**La sénatrice Jaffer :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Martin?

**La sénatrice Martin :** Non.

**M. Robert :** Sénateur McIntyre?

**Le sénateur McIntyre :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Seidman?

**La sénatrice Seidman :** Oui.

**M. Robert :** Sénateur Smith?

**Le sénateur D. Smith :** Oui.

**M. Robert :** Sénateur Tkachuk?

**Le sénateur Tkachuk :** Non.

**M. Robert :** Sénateur Wells?

**Le sénateur Wells :** Non.

**Le président :** À la suite du vote, l'article 4 est adopté.

**Le sénateur D. Smith :** Quel est le décompte?

**M. Robert :** Dix pour, quatre contre.

**Le président :** L'article 5 doit-il être adopté?

**La sénatrice Fraser :** Avec dissidence.

**Le président :** Procédons à un vote par appel nominal.

**Senator Batters:** Doesn't clause 5 say "delete it"?

**The Chair:** Not on mine.

**Senator Fraser:** It's coming into force.

**Mr. Robert:** Senator White?

**The Chair:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Batters?

**Senator Batters:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Cools?

**Senator Cools:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Doyle?

**Senator Doyle:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Frum?

**Senator Frum:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Fraser?

**Senator Fraser:** No.

**Mr. Robert:** Senator Furey?

**Senator Furey:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Jaffer?

**Senator Jaffer:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Martin?

**Senator Martin:** No.

**Mr. Robert:** Senator McIntyre?

**Senator McIntyre:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Seidman?

**Senator Seidman:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Smith?

**Senator D. Smith:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Tkachuk?

**Senator Tkachuk:** No.

**Mr. Robert:** Senator Wells?

**Senator Wells:** No.

**Mr. Robert:** Ten, four again.

**The Chair:** Carried. Shall clause 6 carry?

**Senator Cools:** Yes.

**The Chair:** Agreed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 1, which contains the short title, carry?

Sorry, Senator Batters.

**La sénatrice Batters :** N'était-il pas question de supprimer l'article 5?

**Le président :** Pas selon mes documents.

**La sénatrice Fraser :** L'article entre en vigueur.

**M. Robert :** Sénateur White?

**Le président :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Batters?

**La sénatrice Batters :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Cools?

**La sénatrice Cools :** Oui.

**M. Robert :** Sénateur Doyle?

**Le sénateur Doyle :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Frum?

**La sénatrice Frum :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Fraser?

**La sénatrice Fraser :** Non.

**M. Robert :** Sénateur Furey?

**Le sénateur Furey :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Jaffer?

**La sénatrice Jaffer :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Martin?

**La sénatrice Martin :** Non.

**M. Robert :** Sénateur McIntyre?

**Le sénateur McIntyre :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Seidman?

**La sénatrice Seidman :** Oui.

**M. Robert :** Sénateur Smith?

**Le sénateur D. Smith :** Oui.

**M. Robert :** Sénateur Tkachuk?

**Le sénateur Tkachuk :** Non.

**M. Robert :** Sénateur Wells?

**Le sénateur Wells :** Non.

**M. Robert :** Dix pour, quatre contre, encore une fois.

**Le président :** Adopté. L'article 6 est-il adopté?

**La sénatrice Cools :** Oui.

**Le président :** D'accord?

**Certains honorables sénateurs :** Oui.

**Le président :** L'article 1, qui contient le titre abrégé, doit-il être adopté?

Désolé, sénatrice Batters.

**Senator Batters:** Earlier I had the clauses mixed up. I was chatting with the clerk and asking him about all the numbers, like 49.1, all of those certain parts, and I asked him if that was considered clause 9 and he said yes. That is actually what clause? Sorry, I'm just a little confused here.

**Senator Seidman:** Clause 4.

**Senator Batters:** That was clause 4?

**The Chair:** Yes, and it's on division. We did a recorded vote.

**Senator Batters:** True, but then I intended to vote no on that particular one. I was confused as to the —

**The Chair:** They have you voting yes. So we'll reverse that to 9 for and 5 against on clause 4. Okay; we're good?

**Senator Batters:** So I'm now recorded as voting no on that?

**The Chair:** Yes.

**Senator Batters:** Thank you.

**The Chair:** Shall clause 1, which contains the short title, carry?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chair:** Shall the preamble carry?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chair:** Shall the title carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the bill carry?

**Senator Tkachuk:** On division.

**The Chair:** On division.

We will now do a recorded vote on the bill.

**Senator Wells:** Chair, I don't know if this is the right time to do this. I will take the advice of your chair. I think it's important that we have an observation somewhere because I will be proposing amendments, or I plan to propose amendments on the floor that this is not a bill that passed committee without some discussion. I'd like that somehow recorded in the observations that this is not, for want of a better term —

**Senator Cools:** We have not agreed we're going to make observations. That has to be put before us with the observations.

**The Chair:** Yes.

**Senator Cools:** We have to agree with that.

**The Chair:** It would have to be brought forward.

**Senator Tkachuk:** We can do it at the next meeting.

**Senator Cools:** No, that would not be fair.

**La sénatrice Batters :** J'ai mélangé les articles plus tôt. Je parlais avec le greffier à propos des chiffres, comme 49.1, et toutes ces diverses parties, et je lui ai demandé si cela faisait partie de l'article 9 et il a dit oui. Mais de quel article s'agit-il au juste? Je suis désolée, je suis un peu confuse.

**La sénatrice Seidman :** L'article 4.

**La sénatrice Batters :** C'était l'article 4?

**Le président :** Oui, certains s'y sont opposés. Nous avons procédé à un vote par appel nominal.

**La sénatrice Batters :** C'est exact, mais j'avais l'intention de rejeter cet article en particulier. J'étais confuse quant à...

**Le président :** Nous avons enregistré un vote en faveur pour vous. Alors il y a plutôt 9 pour et 5 contre l'article 4. D'accord. Ça va?

**La sénatrice Batters :** Alors maintenant vous avez noté que j'ai voté contre cet article?

**Le président :** Oui.

**La sénatrice Batters :** Merci.

**Le président :** L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Le préambule est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Le projet de loi est-il adopté?

**Le sénateur Tkachuk :** Avec dissidence.

**Le président :** Avec dissidence.

Nous allons procéder à un vote par appel nominal.

**Le sénateur Wells :** Monsieur le président, je ne sais pas si c'est le bon moment d'intervenir. Je sollicite l'avis de la présidence. Je pense qu'il serait important de noter une observation quelque part parce que je proposerai des amendements, ou enfin je prévois de proposer des amendements, car ce projet de loi a fait l'objet de nombreux débats en comité. J'aimerais que ce soit noté quelque part dans les observations, qu'il ne s'agit pas, même si ce n'est pas forcément le meilleur terme...

**La sénatrice Cools :** Nous ne nous sommes pas entendus pour formuler des observations. Nous devons en débattre d'abord et ensuite débattre des observations.

**Le président :** Oui.

**La sénatrice Cools :** Nous devons nous mettre d'accord.

**Le président :** Un membre du comité doit le proposer.

**Le sénateur Tkachuk :** Nous pouvons le faire à la prochaine réunion.

**La sénatrice Cools :** Non, ce serait injuste.

**The Chair:** So I will ask —

**Senator Cools:** Good try.

**The Chair:** Please, senator. I will ask if there are observations, but —

**Senator Wells:** That would be after?

**Senator Martin:** That would be after.

**The Chair:** Yes, we will carry the bill and then I will ask for observations.

Shall the bill carry? It was on division. I will now do a recorded vote.

**Mr. Robert:** The Honourable Senator White?

**The Chair:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Batters?

**Senator Batters:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Cools?

**Senator Cools:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Doyle?

**Senator Doyle:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Frum?

**Senator Frum:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Fraser?

**Senator Fraser:** No.

**Mr. Robert:** Senator Furey?

**Senator Furey:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Jaffer?

**Senator Jaffer:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Martin?

**Senator Martin:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator McIntyre?

**Senator McIntyre:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Seidman?

**Senator Seidman:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Smith?

**Senator D. Smith:** Yes.

**Mr. Robert:** Senator Tkachuk?

**Senator Tkachuk:** No.

**Mr. Robert:** Senator Wells?

**Senator Wells:** No.

**Mr. Robert:** Eleven to three.

**The Chair:** Eleven to three; the bill carries.

**Le président :** Je demanderais...

**La sénatrice Cools :** Bien essayé.

**Le président :** S'il vous plaît, sénatrice. Alors je demande s'il y a des observations, mais...

**Le sénateur Wells :** Nous procéderons après?

**La sénatrice Martin :** Oui.

**Le président :** Oui, nous allons adopter le projet de loi et, ensuite, je demanderai s'il y a des observations à formuler.

Le projet de loi est-il adopté? Il y avait dissidence. Nous allons maintenant procéder à un vote par appel nominal.

**M. Robert :** L'honorable sénateur White?

**Le président :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Batters?

**La sénatrice Batters :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Cools?

**La sénatrice Cools :** Oui.

**M. Robert :** Sénateur Doyle?

**Le sénateur Doyle :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Frum?

**La sénatrice Frum :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Fraser?

**La sénatrice Fraser :** Non.

**M. Robert :** Sénateur Furey?

**Le sénateur Furey :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Jaffer?

**La sénatrice Jaffer :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Martin?

**La sénatrice Martin :** Oui.

**M. Robert :** Sénateur McIntyre?

**Le sénateur McIntyre :** Oui.

**M. Robert :** Sénatrice Seidman?

**La sénatrice Seidman :** Oui.

**M. Robert :** Sénateur Smith?

**Le sénateur D. Smith :** Oui.

**M. Robert :** Sénateur Tkachuk?

**Le sénateur Tkachuk :** Non.

**M. Robert :** Sénateur Wells?

**Le sénateur Wells :** Non.

**M. Robert :** Onze contre trois.

**Le président :** Onze contre trois; le projet de loi est adopté.

Now we will have the discussion in relation to observations. Is there a suggestion that we attach observations to this bill?

**Senator Cools:** I think we should hear the observations first and then decide.

**The Chair:** We will. I will let Senator Wells do that.

**Senator Wells:** Thank you. I have got in general my thoughts on observations that I would like it to be noted within what is sent to the Senate that just because this bill passed the committee that it was on the provision that there will be further amendments introduced on the floor of the Senate.

**Senator Cools:** You can't pass a bill and adopt it here on provision with a condition —

**The Chair:** Senator Fraser, on response?

**Senator Fraser:** I believe the chair has given me the floor.

**The Chair:** I have.

**Senator Fraser:** I think it might be difficult to frame “observations” in the way that you suggest, Senator Wells. I think you can pretty well count on it that the debate will refer to the fact that opinion in the committee was divided.

According to the *Rules of the Senate*, the view of a majority of the committee is the view of the committee. It is not unusual for there to be division, but I don't know how much we're going to gain if we have observations saying there was a division within the committee.

**The Chair:** If I may.

**Senator Fraser:** I'm not opposed to this, but I'm not sure it's necessary or indeed easy to frame.

**The Chair:** If I may, both the record and the recorded vote would indicate there was division, and, in fact, you put on the record at clause 4 your concerns and potential for amendments. My discussion with the clerk would indicate that that is on the record, as would be any other form of observation on a different matter.

**Senator Wells:** Thank you, chair; just as long as my concerns are covered, and obviously I will bring amendments to the floor.

**The Chair:** Senator Furey.

**Senator Furey:** I wanted to reiterate what you said, chair. Senator Wells finds himself in the awkward position where the committee is approving the bill but he wants to speak against it at the next reading when it is referred back to the chamber. I think the fact that there has been a recorded vote clearly stating that Senator Wells is against it opens the door for him to move amendments in the chamber.

**The Chair:** Okay. Senator Frum.

Nous allons maintenant discuter des observations. Est-ce que quelqu'un propose que nous joignons des observations à ce projet de loi?

**La sénatrice Cools :** Je pense qu'on devrait entendre les observations avant de décider.

**Le président :** Ce sera le cas. Nous allons laisser le sénateur Wells nous en parler.

**Le sénateur Wells :** Merci. J'ai une idée générale des observations que j'aimerais que nous joignons au projet de loi qui sera envoyé au Sénat, des observations selon lesquelles le projet de loi a franchi l'étape du comité à la condition que d'autres amendements soient présentés au Sénat.

**La sénatrice Cools :** On ne peut pas adopter un projet de loi ici et y attacher des conditions...

**Le président :** Sénatrice Fraser, vous voulez répondre?

**La sénatrice Fraser :** Je pense que le président m'a donné la parole.

**Le président :** C'est ce que j'ai fait.

**La sénatrice Fraser :** Je pense qu'il sera difficile de formuler des « observations » de la manière dont vous le proposez, sénateur Wells. Je pense qu'il est clair que pendant le débat, nous entendrons que les avis étaient partagés au comité.

Selon le *Règlement du Sénat*, l'opinion de la majorité au comité correspond à l'opinion du comité. Il n'est pas habituel qu'il y ait dissidence, mais je ne vois pas vraiment ce que nous avons à gagner en formulant des observations selon lesquelles il y avait dissidence au sein du comité.

**Le président :** J'aimerais ajouter quelque chose.

**La sénatrice Fraser :** Je ne suis pas contre, mais je ne suis pas certaine que ce soit nécessaire ou simple de procéder ainsi.

**Le président :** Si vous me le permettez, tant le compte rendu que le vote par appel nominal montreront la dissidence; de plus, à l'étude de l'article 4, vous avez fait connaître vos inquiétudes et laissé entendre la possibilité d'amendements, aux fins du compte rendu. Le greffier m'indique que cela fait déjà partie du compte rendu, comme ce sera le cas pour toute autre observation sur une question différente.

**Le sénateur Wells :** Merci, monsieur le président. Je veux simplement qu'on rende compte de mes inquiétudes et je présenterai bien sûr des amendements.

**Le président :** Sénateur Furey.

**Le sénateur Furey :** Je conviens de ce que vous venez de dire, monsieur le président. Le sénateur Wells se trouve dans une position embêtante parce que le comité a adopté le projet de loi, mais il veut se prononcer contre à la prochaine lecture au moment où le projet de loi sera renvoyé à la Chambre. Le vote par appel nominal indique clairement que le sénateur Wells est contre et cela pave la voie pour qu'il puisse présenter des amendements à la Chambre.

**Le président :** D'accord. Sénatrice Frum.

**Senator Frum:** I would like to add to that for the record that there are people at the committee who voted in favour of seeing the bill proceed to the chamber from committee. That is an opinion that this is best debated and amendments are best put forward in the chamber, so it's important to put on the record that for those of us who voted in favour of the bill, embedded in that vote is a wish to see this bill debated fully in the chamber and to have the opportunity for members to come forward in the chamber rather than at committee.

I would like that on the record.

**The Chair:** Thank you very much, senator; so recorded.

Senator Martin, any questions, concerns?

**Senator Martin:** Similarly, I wanted to first say that I heard clearly Senator Wells' concerns, which is why I did vote no at certain clauses that concerned me as well. But I did vote yes for this bill to go to third reading and to take it to the chamber for that very reason, that it does deserve careful attention then. I just wanted to put that on record as well.

**The Chair:** Thank you very much. Senator Batters.

**Senator Batters:** Yes, and I wanted to also voice, for the record, my wholehearted approval of those comments that were just made by my colleagues Senator Frum and Senator Martin.

**The Chair:** Thank you very much.

Shall I report the bill to the Senate? Agreed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Thank you very much. Meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Tuesday, June 9, 2015

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill C-518, An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act (withdrawal allowance), met this day at 8:33 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Vernon White** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Welcome, everybody, to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament. I apologize for being a few minutes late. I want to thank our witness, member of Parliament John Williamson, for being here today. We'll get going right away so people can ask questions.

**La sénatrice Frum :** J'aimerais ajouter à cela, pour les fins du procès-verbal, que des membres du comité ont voté en faveur du renvoi, du comité au Sénat, du projet de loi. Il s'agit d'une opinion selon laquelle il convient de débattre du projet de loi et de proposer des amendements au Sénat; il est donc important, aux fins du procès-verbal et pour ceux d'entre nous qui ont voté en faveur du projet de loi, que l'on associe à ce vote le souhait de voir ce projet de loi faire l'objet d'un débat en bonne et due forme au Sénat et de donner aux membres l'occasion d'intervenir à la Chambre haute plutôt qu'en comité.

Je tiens à ce que cela figure au procès-verbal.

**Le président :** Merci beaucoup, sénatrice; c'est noté.

Sénatrice Martin, des questions ou des préoccupations?

**La sénatrice Martin :** Pareillement, je tenais à dire d'entrée de jeu que j'avais clairement compris les préoccupations du sénateur Wells, et c'est la raison pour laquelle j'ai voté contre certaines dispositions qui me préoccupaient aussi. Mais je me suis bien prononcée pour que ce projet de loi aille en troisième lecture et pour qu'il soit renvoyé au Sénat pour cette raison précise, car il mérite d'être examiné attentivement. Je tenais aussi simplement à ce que cela figure au procès-verbal.

**Le président :** Merci beaucoup. Sénatrice Batters.

**La sénatrice Batters :** Oui, et je tenais aussi à mentionner, aux fins du procès-verbal, que j'appuie entièrement les observations qui viennent d'être faites par mes collègues la sénatrice Frum et la sénatrice Martin.

**Le président :** Merci beaucoup.

Dois-je faire rapport du projet de loi au Sénat? D'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Merci beaucoup. La séance est levée.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le mardi 9 juin 2015

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, auquel a été renvoyé le projet de loi C-518, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires (indemnité de retrait), se réunit aujourd'hui à aujourd'hui, à 8 h 33, pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Vernon White** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue à tous au Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Veuillez excuser mon léger retard. Je remercie notre témoin, le député John Williamson, d'être ici aujourd'hui. Nous allons commencer immédiatement afin que les gens aient le temps de poser des questions.

**John Williamson, Member of Parliament for New Brunswick Southwest, sponsor of the bill, as an individual:** Thank you for inviting me here today to discuss my private member's bill, C-518. Quite simply, this bill will penalize politicians who break the law by taking away their parliamentary pensions.

I'd like to begin by highlighting the current law already on the books which is that a member or senator can already be disqualified for their pension after breaking the law if they are forced from office. As we've witnessed, however, a member or senator will be paid a parliamentary pension if he or she quits before being fired by their colleagues. The purpose of my bill is to close that loophole.

Here is what this bill will do. First, it will add a clause to the Members of Parliament Retiring Allowances Act to take into account the situation where a senator or a member of Parliament is convicted of an offence which arose out of conduct that occurred while that individual was in office. It does this by using the same mechanism that is already in place for politicians who become disqualified for their offices.

The law already states that a member or senator will receive only their pension contributions, plus interest, as a lump sum when that parliamentarian ceases to be a member or senator by reason of disqualification and is expelled. The change being proposed is whenever a senator or member of Parliament is found to have committed certain crimes while in office, whether or not that person is still holding that office, that parliamentarian will have their pension revoked.

The second thing I want to accomplish with this bill is to make sure it will be applied to all future convictions of politicians, including for past malfeasance. For this reason, the bill will apply with respect to any person that is or was a member of the Senate or House of Commons and convicted after the date this bill receives Royal Assent and becomes law.

Some wonder if the law can be modified to repeal an entitlement and include a crime that occurred before the bill is law. The answer is yes to both. Yes, we can repeal a parliamentary entitlement and, as I mentioned, the law already provides under what circumstances that can be done.

There is certainly no issue on a go-forward basis. That is when the crime, the criminal charge and conviction all happen after the bill is law. Thus, regarding future convictions, after this bill becomes law, of crimes committed before that date, the answer is yes with certainty.

**John Williamson, député de Nouveau-Brunswick—Sud-Ouest, parrain du projet de loi, à titre individuel :** Merci de m'avoir invité ici aujourd'hui pour parler de mon projet de loi d'initiative parlementaire. Pour dire les choses simplement, le projet de loi C-518 aura pour effet de punir les politiciens qui enfreignent la loi en les privant de leurs allocations de retraite.

J'aimerais d'abord vous dire un mot de la loi en vigueur. Il est déjà stipulé qu'un parlementaire perd son droit à une pension s'il est démis de ses fonctions pour avoir contrevenu à la loi. Toutefois, comme nous avons pu le constater, il peut conserver sa pension de parlementaire s'il démissionne avant d'être expulsé par ses collègues. C'est une échappatoire que mon projet de loi vise à éliminer.

Voici maintenant ce que permettra le projet de loi à cette fin. Premièrement, un article est ajouté à la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires pour tenir compte des cas où un sénateur ou un député est déclaré coupable d'une infraction en raison de son comportement pendant qu'il avait la qualité de parlementaire. Pour ce faire, on fait intervenir le mécanisme déjà en place pour les politiciens démis de leurs fonctions.

La loi prévoit déjà qu'un sénateur déchu ou un député expulsé de la Chambre des communes n'a droit qu'au versement d'une somme forfaitaire correspondant aux cotisations versées plus les intérêts sur ces cotisations. En vertu du changement proposé, un sénateur ou un député reconnu coupable pendant qu'il était en fonction verra sa pension lui être retirée sans égard au fait qu'il occupait toujours ou non les mêmes fonctions au moment de la déclaration de culpabilité.

Deuxièmement, je veux m'assurer que le projet de loi s'appliquera à tous les politiciens déclarés coupables d'infractions dans les années à venir, y compris pour des méfaits passés. Pour cette raison, j'ai inclus une disposition qui précise que les chefs d'accusation mentionnés dans le projet de loi s'appliquent à toute personne qui est ou a été membre du Sénat ou de la Chambre des communes et qui est reconnue coupable d'une infraction après la date où le projet de loi aura reçu la sanction royale et sera devenu une loi.

Certains se demandent si la loi peut être modifiée pour abolir un droit et si elle peut s'appliquer rétroactivement à un acte commis avant la promulgation de la loi. La réponse est oui dans les deux cas. Oui, nous pouvons effectivement abolir un droit parlementaire et, comme je l'ai mentionné, la loi stipule déjà dans quelles circonstances cela peut être fait.

Il n'y a assurément aucun problème à anticiper dans les cas où le crime, l'accusation et la condamnation surviendront après la promulgation de la loi. Par conséquent, en ce qui concerne l'application rétroactive de la loi à des condamnations prononcées après sa date d'entrée en vigueur au titre de crimes commis avant cette date, je peux encore une fois vous affirmer avec certitude que la réponse à la question est oui.

Colleagues, it can be done, for it has already been done. Legislation passed in 2013 in Nova Scotia strips the pension of any lawmakers convicted of a crime for which the maximum punishment is imprisonment for not less than five years.

In June 2013, an independent MLA lost his pension after pleading guilty to fraud and breach of trust charges arising from an expense scandal. He collected tax dollars after filing 10 false expense claims in 2008 and 2009. Today, this individual is not eligible to receive an MLA pension.

Some have expressed concern that this bill is too harsh or that it unfairly penalizes members of Parliament from both houses. The bar that I set in the original bill would strip the pension away from any MP or senator who commits a crime with a punishment of two or more years, which in debate I later suggested be raised to five years. Yet, I realized it was conceivable that somebody could be found guilty of a crime without the offence being tied to our parliamentary work. I don't believe this should be grounds for losing a pension.

In the example I cite on why the cross-the-board penalty didn't work, take, for example, vehicular manslaughter. A lot of us spend a lot of time driving around Canada, our districts, back home. If we were to hit someone or to run someone over, that would be a serious accident, a terrible tragedy; in my mind that did not meet the threshold. I tried to focus this bill on the misuse of tax dollars, not an accident. The intent of this bill is not to have someone lose a pension for an error or momentary lapse of judgment.

After many thoughtful discussions and debate in and out of the House of Commons, I settled on some two dozen infractions. They are all Criminal Code indictable offences. Each has a maximum sentence of five or more years. These are serious crimes and each one is listed in the bills as passed with multi-party and multi-partisan support in the House of Commons on February 4, 2015.

Thank you very much, Mr. Chair.

**The Chair:** I have a list already but I'm going to ask a quick question because I had an email sent to me when this bill was announced it was coming to our committee from a police officer referring to Colonel Williams from the military, convicted of homicide and still receiving a pension from the Department of National Defence. In the same way, this bill would not take a pension away from someone who committed a homicide.

**Mr. Williamson:** That is correct. This bill focuses exclusively on members of Parliament from both houses, the Senate and the House of Commons. It does not cover the public service or members of the Armed Forces.

Je vous dis, chers collègues, que c'est chose possible, car cela a déjà été fait. Une mesure législative adoptée en 2013 en Nouvelle-Écosse retire la pension à tout législateur reconnu coupable d'un crime passible d'une peine maximale d'au moins cinq années d'emprisonnement.

En juin 2013, un député provincial indépendant a perdu sa pension en juin après avoir plaidé coupable à des accusations de fraude et d'abus de confiance découlant d'un scandale lié à des dépenses. Le député en question s'est approprié des fonds publics après avoir présenté, en 2008 et en 2009, 10 fausses demandes de remboursement de dépenses. Aujourd'hui, il n'a plus droit à sa pension de député provincial.

Certains craignent que le projet de loi soit trop sévère et qu'il pénalise injustement les parlementaires des deux Chambres. Selon les règles que j'ai proposées dans la forme initiale du projet de loi, un député ou un sénateur qui commettait un crime punissable d'un emprisonnement maximal de deux ans ou plus perdait sa pension. Plus tard, lors du débat, j'ai suggéré que la peine maximale applicable soit portée à cinq ans. Or, j'ai réalisé qu'il était possible que quelqu'un soit reconnu coupable d'une infraction qui n'est pas liée à ses fonctions parlementaires et qu'il ne devrait pas, dans ces cas-là, perdre sa pension.

L'exemple que je donne pour expliquer pourquoi toutes ces autres infractions ne devraient pas être prises en considération, c'est celui d'homicide involontaire commis au volant d'un véhicule automobile. Nous sommes nombreux à passer beaucoup de temps à sillonner les routes du pays dans nos régions respectives. Si nous frappons ou écrasons quelqu'un, ce serait un accident grave, une terrible tragédie, mais ce ne serait pas le genre de situation que vise le projet de loi. Le projet de loi met l'accent sur l'utilisation abusive de l'argent des contribuables, pas sur les accidents. L'intention n'est pas de retirer leur pension à ceux qui commettent une erreur ou qui auraient eu un égarement passager.

Après de nombreux échanges inspirés et moult débats tant à la Chambre des communes qu'à l'extérieur, j'ai cerné deux douzaines d'infractions passibles de poursuite aux termes du Code criminel et assorties d'une peine maximale d'au moins cinq ans. Ce sont des crimes graves et ils sont tous énumérés dans le projet de loi, lequel a reçu l'appui de tous les partis de la Chambre des communes, le 4 février 2015.

Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président :** J'ai déjà une liste, mais je vais d'abord poser une question rapide que j'ai reçue par courriel peu de temps après que l'on ait annoncé que le projet de loi allait être étudié par notre comité. L'auteur du courriel est un policier. Il fait allusion au colonel Williams, ce militaire qui a été accusé d'homicide et qui reçoit toujours sa pension du ministère de la Défense nationale. De la même façon, ce projet de loi ne retirerait pas sa pension à quelqu'un qui serait reconnu coupable d'homicide, c'est bien cela?

**M. Williamson :** C'est exact. Le projet de loi ne concerne que les membres des deux Chambres du Parlement, le Sénat et la Chambre des communes. Il ne vise pas la fonction publique ou les membres des Forces canadiennes.



**The Chair:** I mean it does not cover a member of Parliament who commits a homicide.

**Mr. Williamson:** No.

**The Chair:** That is, unless they do it in the house.

**Mr. Williamson:** No, you are correct. This bill does not. It focuses on two dozen infractions. It involves the misuse of tax dollars.

I should point out that under the current rules if someone were to commit murder and were to be expelled by the Senate or the House of Commons, they would still lose their pension.

**The Chair:** But if they took their pension earlier, they wouldn't.

**Mr. Williamson:** That's right.

**Senator Wells:** Thank you, Mr. Williamson, for coming and presenting. I have a question, and I'd like to know if you have given it some consideration.

A pension, in many jurisdictions or perhaps throughout Canada, is a matrimonial asset. Have you given consideration to the fact that this bill, if passed, would remove an asset from someone who would be innocent of any crime, for instance — if I committed a crime — my wife, who has rights under our Matrimonial Property Act to half of my pension? Have you given consideration to that aspect?

**Mr. Williamson:** I have, and that was the subject of numerous debates in the House of Commons. That is, if someone were to behave inappropriately, it would have an impact on the entire household.

At the end of the day, my view — and I think it was the view shared in the House of Commons — is that the strongest deterrent, perhaps the only deterrence against that, is for members of Parliament to behave responsibly so that asset is not lost. That was my first point.

My second, though, also involved standards. I didn't want to put members of Parliament from both houses on a different standard that I see throughout my district, for example. By that I mean if someone in my district is found guilty of a crime and they are the sole breadwinner and they're off to jail, that has an impact on the entire family. Perhaps more to your point, if someone, for example, in my district abuses the EI system, EI is disallowed for that individual for that family on a go-forward basis. There is no carve-out for the spouse and for the other individual. It was a debate and it's one that we reflected on long and hard. I certainly did. In the end, we decided to focus on this bill to repeal the pension and not have a carve-out for a spouse.

I will say this though — it is not like we're leaving the individual with no return on the funds they put in. Not only would our contributions be returned to someone who broke the

**Le président :** Je voulais dire que le projet de loi ne s'applique pas à un parlementaire qui commettrait un homicide.

**M. Williamson :** Non.

**Le président :** À moins, bien sûr, que le crime ne soit commis à la Chambre.

**M. Williamson :** Oui, vous avez raison. Le projet de loi porte sur deux douzaines d'infractions. Il vise l'utilisation abusive de l'argent des contribuables.

Je rappelle qu'en vertu des règles actuelles, une personne qui commet un meurtre et qui est expulsée du Sénat ou de la Chambre des communes perd sa pension de toute façon.

**Le président :** Mais si elle avait commencé à toucher à sa pension avant, elle ne la perd pas.

**M. Williamson :** C'est exact.

**Le sénateur Wells :** Merci, monsieur Williamson, de votre présence et de votre exposé. J'ai une question, et j'aimerais savoir si c'est quelque chose à laquelle vous avez réfléchi.

Dans nombre d'administrations — si ce n'est pas partout au Canada —, une pension est un élément d'actif matrimonial. Avez-vous pensé que l'adoption du projet de loi risque de faire perdre un avantage à des personnes qui n'ont rien fait de mal? Par exemple, si je commettais un crime, ma femme serait privée de sa moitié de ma pension, comme cela est prévu aux termes de notre Matrimonial Property Act? Avez-vous tenu compte de cela?

**M. Williamson :** Oui, j'y ai pensé et c'est un sujet qui a été débattu à maintes reprises à la Chambre des communes, notamment le fait que le comportement répréhensible d'une personne puisse avoir une incidence sur tout le ménage.

En fin de compte, j'estime que le meilleur moyen — et peut-être le seul — pour les parlementaires d'éviter de perdre cet avantage, c'est de se comporter de façon responsable, une opinion à laquelle adhère, je crois, l'ensemble des députés. Voilà pour mon premier point.

Mon deuxième point concerne aussi les normes. Je ne voudrais pas que les membres des deux Chambres soient traités selon des normes différentes de celles que je vois dans ma circonscription. Si quelqu'un de ma circonscription est reconnu coupable d'un crime et qu'il est le seul soutien de famille et qu'on l'envoie en prison, c'est toute la famille qui s'en ressentira. Pour donner un exemple mieux approprié à notre propos, si quelqu'un de ma circonscription profitait à tort du système de l'assurance-emploi, on lui couperait ses prestations et c'est toute sa famille qui en souffrirait. Il n'y a pas d'exclusion pour le conjoint ou la conjointe. C'est un débat qui nous a demandé toute une réflexion. Je sais pour ma part que c'est une question à laquelle j'ai beaucoup réfléchi. En fin de compte, nous avons décidé de mettre l'accent sur ce projet de loi pour assurer le retrait de la pension, et nous n'avons pas prévu d'exclusion pour le conjoint ou la conjointe.

Toutefois, il faut comprendre que ce n'est pas comme si nous privions la personne de tout ce qu'elle a mis dans son fonds de pension. Une personne qui a enfreint la loi et qui a été reconnue

law and was found guilty in a court of law plus interest, I will point out as well that under the reforms that our government made, our contributions for our annual pension contributions are increasing by a factor of four, I believe. Over say a 10-year period, you're looking at a return of about half a million dollars on the contributions alone.

That number is for the House of Commons; it would be a little lower for the Senate. But it does show there will still be a considerable return to the individual just on that person's own contributions.

**Senator Wells:** Did you get a legal opinion on the aspect of taking an asset from a person who did not commit a crime?

**Mr. Williamson:** On that specific point I did not because Parliament's own law already allows that to happen. If we eject a member, that member loses his or her pension and there is no carve-out for a spouse. I'm not creating something new here. I'm not writing a new law. I'm not looking to change the existing law that allows for that pension to be revoked. I'm actually proposing to close that little loophole that says you can avoid that penalty by retiring first. But again, the idea of revoking the pension is not mine. It's already in the laws that govern Parliament, including the provision that there is no carve-out for a spouse.

**Senator Frum:** Mr. Williamson, you told us about the amendments in the house that were made. Originally you wanted the bill to apply to any conviction over two years and you narrowed it down to specific Criminal Code actions. Were there any other amendments we should know about that were made?

**Mr. Williamson:** Thank you, senator, particularly as the senator who is sponsoring this bill in the upper chamber. Yes, I suppose there were several which I view as minor, but perhaps I'll share with you. You might take a different view. Initially I had proposed that the bill be made retroactive to the day it was tabled in the House of Commons in June 2013. That raised some legal and constitutional concerns, so it was changed to only come into force on the day the bill receives Royal Assent, so a small but a significant one. We want to make sure that this bill is not subject to a court challenge and is struck down, so there was that modification made to the bill. And the other two you pointed out, raising the threshold and then narrowing it.

I will not win the designation of "Mr. Congeniality" in the House of Commons for this bill. It has not been a popular bill; it is one we approached with certain angst because of the concerns. We all put in a lot of time and we spend time away from our families to do these jobs, so we did not and I did not want to have a bill that would treat any individual unfairly. I quickly

coupable recevra quand même l'équivalent de ses cotisations avec intérêt. Et je soulignerai qu'avec les réformes que notre gouvernement a faites, la contribution à nos cotisations de pension annuelles a été multipliée par quatre, si je ne m'abuse. Sur une période de 10 ans, par exemple, le rendement sur les cotisations s'élèvera à lui seul à environ un demi-million de dollars.

Ces chiffres sont pour la Chambre des communes; c'est un peu moins pour le Sénat. Ce qu'il faut retenir, c'est que la personne recevra tout de même un montant appréciable du seul fait de ses propres cotisations.

**Le sénateur Wells :** Avez-vous obtenu un avis juridique concernant la perspective de retirer un avantage à une personne qui n'a pas commis de crime?

**M. Williamson :** Sur cette question particulière, je n'en ai pas demandé, puisque les lois du Parlement le permettent déjà. Si nous expulsions un membre, ce membre perd sa pension et il n'y a pas d'exclusion pour le conjoint. Je ne suis pas en train d'inventer quelque chose. Je ne suis pas en train d'écrire une nouvelle loi. Je n'essaie pas de modifier la loi qui est déjà là et qui permet de priver un membre de sa pension. Ce que je cherche à faire, c'est de supprimer cette petite échappatoire qui permet d'éviter de perdre sa pension en se retirant avant. Je le répète, l'idée de révoquer la pension ne vient pas de moi. Cela fait déjà partie des lois qui régissent le Parlement, y compris la disposition selon laquelle les conjoints ne peuvent être exclus.

**La sénatrice Frum :** Monsieur Williamson, vous nous avez parlé des amendements qui ont été apportés à la Chambre. Au début, vous vouliez que le projet de loi s'applique aux peines d'au moins deux ans et vous avez circonscrit la portée du projet de loi à des actes particuliers couverts par le Code criminel. Y a-t-il eu d'autres amendements dont nous devrions être informés?

**M. Williamson :** Merci, madame la sénatrice, surtout que vous êtes la sénatrice qui parrainez le projet de loi à la Chambre haute. Je peux effectivement vous dire qu'il y en a eu plusieurs, mais que ce sont des amendements que je considère comme étant mineurs. Je vais toutefois vous en faire part. Vous verrez peut-être les choses d'un autre œil. Au début, j'ai proposé que le projet de loi adopté s'applique de façon rétroactive à partir de la date de son dépôt à la Chambre des communes, en juin 2013. Cela posait toutefois quelques problèmes juridiques et constitutionnels, alors l'entrée en vigueur a été fixée à la date où le projet de loi recevra la sanction royale. C'est un changement modeste, mais quand même important. Nous voulons nous assurer que ce projet de loi ne fera pas l'objet d'une contestation judiciaire et qu'il ne sera pas déboulonné. C'est la raison de cet amendement. Puis il y a les deux que vous avez soulignés : le relèvement du seuil et le rétrécissement de la portée.

Ce projet de loi ne me fera pas gagner de prix d'amabilité à la Chambre des communes. Ce n'est pas un projet de loi particulièrement populaire. Le sujet abordé nous a quelque peu angoissés. Nous consacrons beaucoup de temps à notre travail, et nous passons beaucoup de temps loin des nôtres, alors nous ne voulions pas — et moi le premier — d'un projet de loi inéquitable

discovered the original threshold of two years I had proposed was not only going to meet opposition in the house, but was one that was frankly too low. We moved it up to the five years across the board, mimicking the Nova Scotia legislation, but even that created some complications.

It was a good process because there were members either in the house or outside the house who would raise concerns with me, asking what about this aspect or what about this law or what if I have a long gun that's not registered. There were lots of good examples. The one that was most powerful was the one I cited, which was the question of vehicular manslaughter. Again, I spend a lot of time in my truck. If I was to kill someone it would be a tragedy. I should be held accountable for that but that constitutes an accident and, again, the purpose of this bill is not to revoke pensions for an error but to focus on the two dozen crimes that I've outlined, which do involve the use or misuse of tax dollars.

**Senator Frum:** As you alluded to and Senator Wells said, there are concerns on some people's parts about the natural justice of double punishment. Can you talk about this from the perspective of the taxpayer and the public and their sense of natural justice; if a public official commits fraud and could still be enriched by their pension? I'm referring to the perspective of the taxpayer and the public, and their sense of natural justice, and how this bill applies to that.

**Mr. Williamson:** Look, there was a sense of double punishment, double jeopardy, if you like. At the end of the day, in this room, we have a unique privilege. We are in a privileged position to spend tax dollars. While we might debate that position we're in, the public does see it that way. So for me, the idea of having this bill become law is another very strong deterrent on any individual to break trust with the taxpayer.

**Senator Jaffer:** Thank you for being here. I have a follow-up on what Senator Wells was asking you, if I understood him, and then I have my own questions.

If parties are separated and one of them is a parliamentarian, they would have a future interest in the pension. You did explain that there are parliamentary rules. Can you expand on that, please?

**Mr. Williamson:** Sure. The current law governs parliamentarians as it stands now and I'm not making any change to this. If a member of the Senate or the House of Commons is ejected from either chamber by their peers, that individual loses the taxpayer portion of their pension. There's no provision for a spouse, whether or not they're still together, the pension is lost and what is returned to that individual are the

à l'endroit de qui que ce soit. Je me suis vite rendu compte que le seuil initial de deux ans allait susciter une levée de boucliers à la Chambre, et qu'il était franchement trop bas de toute manière. Nous l'avons donc relevé à cinq ans, imitant en cela la loi de la Nouvelle-Écosse, mais même cela n'est pas allé sans certaines complications.

C'était un bon procédé, car il a permis aux députés de me poser toutes sortes de questions tant à la Chambre qu'à l'extérieur sur une foule de sujets, exprimant leurs préoccupations sur tel ou tel aspect de la loi, me demandant ce qui arriverait s'ils avaient une arme d'épaule qui n'était pas enregistrée, et cetera. On m'a donné beaucoup de bons exemples. Le plus convaincant a été celui que j'ai repris tout à l'heure, c'est-à-dire l'homicide involontaire commis au volant d'un véhicule. Encore une fois, je passe beaucoup de temps dans mon camion. Si je tuais quelqu'un, ce serait une tragédie. Je devrais être tenu responsable de cela, mais il s'agit d'un accident. Je le répète : la raison d'être de ce projet de loi n'est pas de retirer la pension pour une erreur, mais de viser les deux douzaines d'infractions que j'ai signalées et qui ont toutes à voir avec l'utilisation ou l'utilisation inappropriée des fonds publics.

**La sénatrice Frum :** Comme vous l'avez laissé entendre — et comme le sénateur Wells l'a dit —, certains s'inquiètent du bien-fondé des doubles punitions du point de vue de la justice naturelle. Pouvez-vous nous parler de cela du point de vue du contribuable et du public et de l'idée que les gens se font de la justice naturelle? Le fait que le titulaire d'une charge publique peut commettre une fraude et avoir quand même droit à sa pension. Je parle du point de vue des contribuables et du public, et de l'idée qu'ils se font de la justice naturelle et de la façon dont ce projet de loi devrait s'appliquer selon cette optique.

**M. Williamson :** Il y a eu un sentiment de double punition, de double péril, si vous préférez. Tout compte fait, nous tous ici présents avons un privilège qui n'est pas donné à d'autres. Nous avons le privilège de pouvoir dépenser l'argent des impôts. Bien que nous puissions en débattre, c'est comme cela que le public nous perçoit. Alors, en ce qui me concerne, l'adoption de ce projet de loi fournira un autre moyen efficace de dissuader les personnes de tromper la confiance des contribuables.

**La sénatrice Jaffer :** Je vous remercie de votre présence. J'ai une question complémentaire concernant ce que le sénateur Wells vous demandait, si je l'ai bien compris, puis j'ai mes propres questions.

Si les parties sont séparées et que l'un des deux est un parlementaire, ils auront l'un et l'autre un intérêt futur dans la pension. Vous avez dit qu'il existe des règlements parlementaires à cet effet. Pouvez-vous nous en dire plus long à ce sujet?

**M. Williamson :** Bien sûr. La loi actuelle encadre les parlementaires selon ses conditions précises et je ne touche pas à cela. Si un membre du Sénat ou de la Chambre des communes est expulsé par ses pairs, il perd la partie de sa pension qui correspond aux contributions qui proviennent de l'argent des contribuables. Il n'y a pas de disposition particulière pour le conjoint, que les deux soient encore ensemble ou qu'ils soient

contributions they made plus interest, full stop. That's the law today. This bill will just close the loophole that allows a member to retire before either chamber ejects that member after they've been found guilty in a court of law.

**Senator Jaffer:** My question was to clarify the member's job description; would this include any election fraud?

**Mr. Williamson:** It includes fraud.

**Senator Jaffer:** Is it fraud while you're doing your job, not any other fraud?

**The Chair:** Elections Act offences is what I think the senator is trying to get at.

**Senator Jaffer:** Thank you.

**Mr. Williamson:** It does not include Elections Act offences. I stuck to the Criminal Code, indictable offences, serious crimes, where the maximum penalty is five or more years.

**Senator Jaffer:** Are those just for offences while you're doing your job as a parliamentarian?

**Mr. Williamson:** Yes, ma'am.

**Senator McIntyre:** Thank you, John, for your presentation. What was your motivation in bringing this legislation forward? Does it go back to your days with the Canadian Taxpayers Federation? Will this bill act as a deterrent?

**Mr. Williamson:** Thank you, senator. I was the head of the Canadian Taxpayers Federation some years ago when former Senator Lavigne was found guilty of fraud, breach of trust, amongst other offences.

The Senate was set to expel this former member from its chamber and, in that case, he resigned first. He later served six months in prison, all the while collecting his parliamentary pension. I recall how I felt about that, and I recall how many Canadian taxpayers felt about that. They thought it was unjust, unfair and not right. That's where the genesis of this bill came from. Years later, elected to the House of Commons, I thought it would be a good loophole to close, so I've moved this bill.

I think it will be a deterrent. My biggest awakening in this job is the demand on my time, whether it is travelling home every weekend, dealing with constituents, dealing with fellow lawmakers, serving on committee or in the House of Commons. We all put a lot of time into our jobs. We value the work we do. We earn a paycheque and, over time, we earn a pension as well. I think, in addition to the current sanctions, this bill will serve as a strong deterrent on any individual who thinks they're going to

séparés. La pension est retirée et ce qui est rendu à la personne déchu correspond à ses propres contributions, plus les intérêts courus, point à la ligne. C'est ce que dit la loi. Le projet de loi ne fera qu'éliminer l'échappatoire qui permet au membre de prendre sa retraite avant d'être expulsé de l'une ou l'autre des Chambres pour avoir été reconnu coupable par un tribunal.

**La sénatrice Jaffer :** Ma question visait à avoir des précisions quant à la description de poste du membre; la fraude électorale est-elle visée par le projet de loi?

**M. Williamson :** Cela comprend la fraude.

**La sénatrice Jaffer :** S'agit-il de fraude perpétrée pendant que vous faites votre travail ou de n'importe quelle fraude?

**Le président :** Je crois que la sénatrice veut parler des infractions commises aux termes de la Loi électorale.

**La sénatrice Jaffer :** Merci.

**M. Williamson :** Le projet de loi n'inclut pas les infractions à la Loi électorale. Je me suis limité aux infractions comprises dans le Code criminel, les actes criminels, les crimes graves pour lesquels les peines maximales sont d'au moins cinq ans.

**La sénatrice Jaffer :** S'agit-il seulement des infractions commises dans le cadre du travail de parlementaire?

**M. Williamson :** Oui, madame.

**Le sénateur McIntyre :** Merci, John, de votre exposé. Qu'est-ce qui vous a motivé à proposer ce projet de loi? Est-ce une idée qui vous est venue quand vous travailliez à Fédération canadienne des contribuables? Ce projet de loi servira-t-il de moyen de dissuasion?

**M. Williamson :** Merci, monsieur le sénateur. J'étais directeur de la Fédération canadienne des contribuables il y a quelques années, au moment où l'ex-sénateur Lavigne a été reconnu coupable de fraude et d'abus de confiance, entre autres infractions.

Le Sénat était prêt à l'expulser, mais il a démissionné avant que le Sénat ne mette son plan à exécution. Il a ensuite passé six mois derrière les barreaux, et sa pension parlementaire lui a été versée durant tout ce temps. Je me souviens de ce que j'ai ressenti à ce moment-là, et je me souviens de ce que de nombreux contribuables canadiens avaient ressenti à cet égard. On disait que c'était injuste, inéquitable et que ça n'avait pas de bon sens. Voilà d'où m'est venue l'idée. Des années plus tard, quand je suis devenu député, je me suis dit que c'était l'occasion ou jamais de boucler la boucle et j'ai présenté ce projet de loi.

Je crois que ce sera un moyen de dissuasion. Ce qui me surprend le plus à propos de mon travail, c'est le temps qu'il faut y mettre, que ce soit pour faire l'aller-retour à la maison tous les week-ends, rencontrer les électeurs, interagir avec mes collègues législateurs, ou participer aux travaux des comités ou de la Chambre des communes. Nous consacrons tous un temps considérable à notre travail. Nous prenons notre travail au sérieux. Nous touchons un salaire et, avec le temps, nous avons

take a shortcut and fleece taxpayers.

**Senator McIntyre:** As I understand, the sentence itself does not really matter. What really matters is the charge that the parliamentarian will face and the conviction; is that correct?

**Mr. Williamson:** That is absolutely correct. For example, in the case I just outlined with the member I mentioned, that individual was found guilty of fraud and breach of trust. These are all indictable offences where the penalty is a maximum of five years. The time in jail is irrelevant. In this case, this individual served only six months in prison. It's not the prison time that matters; it is the conviction and the crime that was committed.

Here maybe I am not being as tough as the public, but I think we have to draw the line at an area that's reasonable. I'm trying to look at crimes that are, in the eyes of the police and society and judges, serious.

**Senator Furey:** Thank you for being here, Mr. Williamson. I want to follow up on the questions that were asked about spousal rights to pensions. Spousal and significant others, I should say. You indicated clearly that, as the law exists, there are no provisions. I would think that any reasonable person would consider that unfair. You've also stated, and I quote you, that you don't want the bill to treat individuals unfairly. Should your bill not try to make allowances for this?

**Mr. Williamson:** No, because I begin by the assumption that the best way I can treat my family is to do right here. If I step out of line and if I, over time, deliberately and systematically break trust with taxpayers, break the law and am found guilty, I and my family are going to be held accountable for that. That's tough, but I think it's fair given the positions we hold as parliamentarians in the disbursement and spending decisions when it comes to tax dollars.

I concede that you have an argument. It's one that I heard frequently and one that was subject of much debate in the House of Commons but, at the end of the day, I and those who supported this bill made a choice that maintaining the current law as it stands with respect to the revoking of a pension would stand. There was no desire to change those provisions, and we didn't do that.

**Senator Furey:** There is one problem with your response, and that is it doesn't have to be systematic and over time. It can be a one-shot deal. The innocent party here is the spouse or significant other. He or she has absolutely no part to play in the offence but, over the years that their significant other or spouse is working as a parliamentarian, they are earning an interest in that pension. It's manifestly unfair to take that away, don't you think?

droit à une pension. Outre les sanctions actuelles, ce projet de loi sera un moyen efficace de dissuader ceux qui pensent qu'ils peuvent prendre un raccourci et rançonner les contribuables.

**Le sénateur McIntyre :** D'après ce que je comprends, la peine proprement dite n'a pas vraiment d'importance. Ce qui est vraiment important, c'est l'accusation portée et la déclaration de culpabilité, n'est-ce pas?

**M. Williamson :** C'est exactement cela. Par exemple, dans le cas que je viens de mentionner, le sénateur avait été reconnu coupable de fraude et d'abus de confiance. Ce sont des actes criminels pour lesquels la peine maximale est de cinq ans. Le temps passé en prison n'entre pas en ligne de compte. Dans ce cas-ci, la personne a passé six mois en prison. Ce n'est pas le temps passé en prison qui est important, c'est le crime qui a été commis et la déclaration de culpabilité.

Je ne suis peut-être pas aussi sévère que le public, mais je crois que la ligne doit être tirée à un endroit raisonnable. J'essaie de tenir compte des crimes que la police, la société et les juges considèrent comme étant des crimes graves.

**Le sénateur Furey :** Je vous remercie de votre présence, monsieur Williamson. J'aimerais revenir aux questions au sujet du droit à pension des conjoints. Conjoints et être chers, devrais-je dire. Vous avez clairement indiqué qu'il n'y a pas de dispositions à cet égard dans la loi actuelle. J'estime que toute personne raisonnable trouverait cela injuste. Vous avez aussi dit — et je vous cite — que vous ne vouliez pas d'un projet de loi inéquitable à l'endroit de qui que ce soit. Ne croyez-vous pas que votre projet de loi devrait faire quelque chose pour corriger cela?

**M. Williamson :** Non, car je pars du principe que le meilleur moyen de prendre soin de ma famille est de bien me comporter dans l'exercice de mes fonctions. Si je commets des fautes et si, avec le temps, je me mets à tromper délibérément et systématiquement la confiance des contribuables, si j'enfreins la loi et que je suis reconnu coupable, c'est moi et ma famille qui allons être tenus responsables. C'est un jugement sévère, mais je crois que c'est juste si l'on tient compte de la prérogative que nous avons en tant que parlementaires de prendre des décisions concernant l'utilisation des fonds publics.

Je vous le concède. J'ai déjà entendu cet argument à plusieurs reprises et il a fait l'objet de beaucoup de débats à la Chambre des communes, mais au final, moi, ainsi que ceux qui ont appuyé mon projet de loi, avons pris la décision de conserver la loi actuelle en ce qui concerne la suppression de la pension. Il n'y avait aucune volonté de modifier ces dispositions, et nous ne l'avons pas fait.

**Le sénateur Furey :** Il y a un problème dans votre réponse, et c'est que les infractions ne doivent pas forcément être systématiques et de longue durée. Le projet de loi peut viser un acte isolé, et la partie innocente serait alors l'époux ou le conjoint. Il ou elle n'a aucunement participé à l'infraction, mais, au fil des ans pendant lesquelles leur conjoint ou époux a travaillé comme parlementaire, il ou elle a acquis un droit à la pension. C'est manifestement injuste de lui enlever ce droit, vous ne croyez pas?

**Mr. Williamson:** Again, can you give me an example of a crime that would be committed that was not done on purpose or didn't involve some malfeasance or hiding the truth?

**Senator Furey:** Are you saying, though, that in every crime that's committed by a parliamentarian, that their spouse or significant other is implicitly involved in that?

**Mr. Williamson:** Of course not.

**Senator Furey:** They're innocent parties.

**Mr. Williamson:** I'm taking issue with you suggesting that somehow a member and their family is going to find themselves without a pension for an error.

**Senator Furey:** That's not what I'm saying, no. Your response was that the crime had to be committed systematically and over time. I'm saying that's wrong. It can be a one-shot deal towards the end of a person's career, and an innocent party, a spouse or significant other, he or she who has worked hard while their parliamentarian spouse or significant other was working away from the home, worked hard to earn that right, and we're taking that away. We're not using this as an opportunity to fix an already existing inequity. Why wouldn't we do that?

**Mr. Williamson:** Because that's not my bill. As I said, I disagree with your belief that spouses should be exempt from this. I disagree. As my wife says, don't commit a crime if you're concerned about the well-being of your family. Very simple. As well, and I'm going to reinforce this and I think you understand this, this bill is not looking to change the current provision. I think it's fine the way it is. I wanted to close that loophole that allows people to eject themselves out of here by resigning to avoid a sanction that's already in place and was passed by Parliament.

**Senator Furey:** I understand the intent, and I don't particularly take issue with it. What I'm taking issue with is the right of an innocent party that we're taking away here. We have an opportunity to fix an existing inequity, and it's passing us by. I think that's patently wrong.

I have one other quick question.

**The Chair:** Be precise, please.

**Senator Furey:** If a parliamentarian has a stellar career for 10 years and days or weeks before they leave Parliament they commit one of these egregious offences, is it fair that you take away all of the good work they did? Shouldn't you prorate how you dispense with their right to a pension?

**Mr. Williamson:** I disagree. They've taken away the good work they've done if they commit a serious crime. We do not allow allowances like that to exist in the private sector. If someone commits a white collar crime at the end of their career, they're held accountable. If someone commits a more egregious crime at the end of their career, they're held accountable. We can point to numerous people who are in prison and did good throughout

**M. Williamson :** Là encore, pouvez-vous me donner un exemple d'un crime qui serait commis de façon inconsciente et qui n'entraînerait pas de méfait ou de tentative de cacher la vérité?

**Le sénateur Furey :** Dites-vous que l'époux ou le conjoint participe de façon implicite à chaque crime qui est commis par un parlementaire?

**M. Williamson :** Bien sûr que non.

**Le sénateur Furey :** Ce sont des parties innocentes.

**M. Williamson :** Je m'oppose au fait que vous laissez entendre que d'une façon quelconque, un député et sa famille vont se trouver sans pension en raison d'une erreur.

**Le sénateur Furey :** Ce n'est pas ce que je vous dis. Vous avez répondu en indiquant que le crime devait être commis de façon systématique pendant une certaine période. Je vous dis que c'est faux. Il peut s'agir d'un crime ponctuel commis vers la fin de la carrière d'une personne, et une partie innocente, en l'occurrence un conjoint ou un époux, une personne qui a aussi travaillé fort pour mériter le droit à la pension pendant que son conjoint ou son époux, parlementaire, travaillait loin du foyer, se fait enlever ce droit. Nous ne profitons pas de ce projet de loi pour régler une iniquité existante. Pourquoi pas?

**M. Williamson :** Ce n'est pas ce que prévoit mon projet de loi. Comme je l'ai dit, je ne suis pas d'accord avec vous pour exempter les époux. Je ne suis pas d'accord. Comme ma femme le dit, ne commets pas un crime si tu te préoccupes du bien-être de ta famille. C'est très simple. Je le répète, et je crois que vous le comprenez, le projet de loi ne vise pas à modifier la disposition actuelle en vigueur, qui est suffisante, à mon avis. Je veux combler la lacune qui permet aux personnes de démissionner et ainsi d'éviter une sanction déjà prévue et adoptée par le Parlement.

**Le sénateur Furey :** Je comprends cette intention, et je ne m'y oppose pas spécialement. Ce qui me préoccupe, c'est qu'on enlève un droit à une partie innocente. Nous avons la possibilité de corriger une iniquité existante, et nous ne le faisons pas. Nous avons tort.

J'ai une autre petite question.

**Le président :** Soyez précis, je vous en prie.

**Le sénateur Furey :** Si un parlementaire a une carrière exemplaire pendant 10 ans et, dans les jours ou les semaines qui précèdent son départ du Parlement, il commet l'une de ces infractions graves, est-ce juste de lui enlever le bénéfice de tout son bon travail? Ne devriez-vous plutôt calculer au prorata son droit à la pension?

**M. Williamson :** Je ne suis pas d'accord. Il efface tout son bon travail lorsqu'il commet une infraction grave. Aucune grâce semblable n'est accordée dans le secteur privé. Si quelqu'un commet un crime de col blanc à la fin de sa carrière, il en est tenu responsable. Si quelqu'un est l'auteur d'un crime encore plus grave à la fin de sa carrière, il en est tout aussi responsable. Je peux vous donner l'exemple de nombreuses personnes qui se

their lives. They committed a crime and are now serving a sentence and paying the price to society. Lawmakers should be treated the same way.

**Senator Furey:** I'm not questioning that, but they don't all have their pensions taken away from them and their innocent spouses.

**Senator Batters:** Welcome to our Senate committee this morning, Mr. Williamson. I know you did struggle with the best way to include the offences you want this bill to target, so finally it seems like you have decided to enumerate those specific offences within the bill. Can you tell us more about what brought you to that decision as the best option and if you have concerns regarding just listing specific offences?

Also, more in keeping with some of the comments that a few others have already made, why have you chosen not to include other criminal offences like murder, sexual assault, distribution of child pornography and drug trafficking offences in this legislation? Wouldn't you think somebody convicted of one those grievous offences shouldn't collect their pension, while someone convicted of fraudulently using a telecommunication service worth \$5,000, which is included in your bill, does not?

**Mr. Williamson:** That's an excellent question, and it's a fair point. The bottom line is that I had to craft a bill that was going to win support in the House of Commons, a bill that was going to achieve its objectives and win approval. As we all know, every time we vote on a piece of legislation in either the House of Commons or the Senate, we are making compromises. We do it every single day. We try to come out with legislation that's going to serve the public interest.

These provisions that I have listed here did two things. It focused really on the use or misuse of tax dollars in our day-to-day duties, and I'm told, and I think you'll hear from witnesses later on from the government, that itemizing this way strengthens the judicial test of this bill should it ever be challenged, having them numbered this way.

With respect to crimes outside of the ones I have listed, I would support that bill. I would support a bill that was broader, and I would support a bill that even applied to the public sector and to Armed Forces personnel. But I wanted to craft a bill that wasn't biting off more than I could chew and that I could put through a bill that was going to get at the root of what I was trying to get at, which is the misuse of dollars.

However, I would have no problem supporting such a bill if one comes forward in the next Parliament. Should I be reelected, I would support that bill. Again, this was designed to focus on the misuse of tax dollars and to win support amongst my colleagues both in the lower house and, I hope, the upper house.

retrouvent en prison et qui ont pourtant fait de bonnes œuvres pendant leur vie. Elles ont commis un crime et doivent maintenant purger une peine et ainsi s'acquitter envers la société. Les législateurs devraient faire l'objet du même traitement.

**Le sénateur Furey :** Je ne le conteste pas, mais ces personnes ainsi que leurs conjoints innocents ne se font pas tous enlever leur pension.

**La sénatrice Batters :** Bienvenue à notre comité sénatorial, monsieur Williamson. Je sais que vous vous êtes posé énormément de questions quant à la meilleure façon d'inclure les infractions que vous vouliez viser au moyen de ce projet de loi. Il semble donc que vous avez décidé d'énumérer les infractions particulières dans le projet de loi. Pouvez-vous nous en dire plus sur les raisons qui vous ont convaincu que c'était la meilleure façon de faire et nous indiquer si vous avez des préoccupations quant à une simple énumération d'infractions particulières?

De plus, suivant certaines des observations faites par d'autres, pourquoi avez-vous choisi de ne pas inclure d'autres infractions criminelles dans ce projet de loi, telles que le meurtre, l'agression sexuelle, la distribution de pornographie juvénile et le trafic de stupéfiants? Ne pensez-vous pas qu'une personne reconnue coupable de l'une de ces infractions graves devrait se faire enlever sa pension, comme la personne reconnue coupable d'utilisation frauduleuse d'un appareil de télécommunications représentant 5 000 \$, ce qui est prévu dans votre projet de loi?

**M. Williamson :** C'est une excellente question, et je vous concède ce point. Au final, je devais créer un projet de loi qui allait obtenir le soutien de la Chambre des communes, un projet de loi qui allait réaliser ses objectifs et obtenir son soutien. Comme nous le savons tous, chaque fois que nous votons un projet de loi à la Chambre des communes ou au Sénat, nous faisons des compromis. Cela se passe chaque jour. Nous tentons d'adopter des projets de loi qui vont dans l'intérêt du public.

Les dispositions permettent de réaliser deux objectifs. Elles mettent l'accent sur l'utilisation, abusive ou non, de l'argent du contribuable dans nos fonctions quotidiennes, et on me dit, comme vous le diront les témoins qui représentent le gouvernement, qu'une telle énumération renforce le critère judiciaire du projet de loi si jamais on le conteste.

S'agissant des crimes autres que ceux que j'ai énumérés, je serais en faveur. J'appuierais un projet de loi qui était d'une portée plus large, qui viserait même le personnel de la fonction publique ainsi que les forces armées. Je voulais cependant créer un projet de loi qui n'était pas trop ambitieux et qui allait s'attaquer aux problèmes qui m'intéressaient, c'est-à-dire le détournement de l'argent du contribuable.

Je ne m'opposerais aucunement à un tel projet de loi s'il était déposé pendant la prochaine législature. Si je suis réélu, je serai en faveur. Là encore, mon projet de loi a été conçu pour mettre l'accent sur le détournement de l'argent du contribuable et obtenir le soutien de mes collègues à la Chambre des communes et, j'espère, au Sénat.

**Senator Joyal:** It's a pleasure to see you. I read the bill quickly. If I read it well on the basis of criminal law, section 2, the person has to be sentenced. In other words, it is not based on the importance of the sentence — that is, the crime committed — but on the basis of whatever you're accused of, say, unauthorized use of a computer. At paragraph (l), the fact you are charged with unauthorized use of a computer and you are sentenced, say, to three months, you lose it. It is not based on the importance of the sentence; it is based, essentially, on the nature of the alleged crime of which you are found to be guilty.

**Mr. Williamson:** That's correct.

**Senator Joyal:** The pension feature is not based on the importance of the crime but on the category of the crime.

**Mr. Williamson:** That's true.

**Senator Joyal:** It is not based on the importance of the finding of guilt but on the fact that you have been party to an unauthorized use of a computer.

**Mr. Williamson:** On two points, you are correct broadly. I would say the importance of the crime does matter. I have not included minor infractions in this bill. These are indictable offences in the Criminal Code, where the penalty is a maximum of five years or more.

In addition, you are either guilty or innocent. This is not before our peers or a House of Commons or a Senate committee, this is in a court of law. You are right. Whether you receive a 2-year sentence, or a 6-month sentence, or a 10-year sentence, it is the guilt that matters, not the time behind bars.

**Senator Joyal:** What bothers me is section 718 of the Criminal Code, which is the section about sentencing. I know Senator Batters knows this, and my colleagues who are lawyers, such as Senator McIntyre, might know it. When a judge determines a sentence, there's the principle of proportionality. This principle has been reaffirmed by the Supreme Court in relation to gun crime possession. It is a recent decision from three months ago, the *R. v. Nur* decision. We discussed that decision at the Legal and Constitutional Affairs Committee three weeks ago when the Minister of Justice and the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness appeared at committee. My concern is the following in terms of the Charter: The sentence is proportional to the seriousness of the crime. This has an impact on the sentencing. There is no doubt about it. A judge faced with a former parliamentarian will have to take into account that by sentencing the parliamentarian, he will also trigger the application of this section. It will have an impact on the proportionality of the sentence.

Did you take that into account — not you, but the author of the bill? I'm sorry, I don't want to embarrass you.

**Le sénateur Joyal :** Soyez le bienvenu. J'ai lu votre projet de loi rapidement. Si je l'ai bien interprété dans le contexte du droit pénal, à la partie 2, la personne doit avoir été condamnée à une peine. En d'autres termes, ce n'est pas la peine qui importe, c'est-à-dire la gravité du crime commis, mais plutôt le crime dont on est accusé, comme l'utilisation non autorisée d'un ordinateur. Admettons qu'on soit accusé de l'utilisation non autorisée d'un ordinateur et qu'on ait été condamné à une peine de trois mois. On perdrait sa pension aux termes du paragraphe (l). Ce n'est pas la lourdeur de la peine qui compte, c'est la nature du crime imputé à la personne.

**M. Williamson :** C'est exact.

**Le sénateur Joyal :** La suppression de la pension n'est pas fonction de la gravité du crime, mais de la catégorie de crime.

**M. Williamson :** C'est vrai.

**Le sénateur Joyal :** Ce n'est pas le fait d'avoir été reconnu coupable qui est important, mais plutôt d'avoir été impliqué dans l'utilisation non autorisée d'un ordinateur.

**M. Williamson :** Vous avez plus ou moins raison sur deux points. Je vous dirais que la gravité du crime compte. Je n'ai pas compris d'infractions mineures dans mon projet de loi. Ce sont des infractions prévues par le Code criminel assorties d'une peine maximale de cinq ans ou plus d'emprisonnement.

De plus, on est reconnu ou bien coupable, ou bien innocent. C'est le tribunal qui tranche, ce n'est pas nos pairs ou encore un comité de la Chambre des communes ou du Sénat. Vous avez raison. Qu'il s'agisse d'une peine de deux ans, de six mois ou de 10 ans, c'est la reconnaissance de la culpabilité qui compte, et non le temps passé derrière les barreaux.

**Le sénateur Joyal :** Ce qui me dérange, c'est l'article 718 du Code criminel, qui porte sur la détermination de la peine. Je sais que la sénatrice Batters connaît bien cette disposition, tout comme mes collègues qui sont juristes, tels que le sénateur McIntyre. Lorsqu'un juge établit la peine, il doit suivre le principe de la proportionnalité. Ce principe a été réaffirmé par la Cour suprême en ce qui concerne les infractions commises avec une arme à feu. La décision a été rendue il y a trois mois, dans l'affaire *R. c. Nur*. Nous avons discuté de cette décision au sein du Comité des affaires juridiques et constitutionnelles il y a trois semaines, lors de la comparution des ministres de la Justice et de la Sécurité publique et de la Protection civile. Ma préoccupation est liée à certaines dispositions de la Charte : la peine est proportionnelle à la gravité du crime. On en tient compte lors de la détermination de la peine. C'est sans équivoque. Le juge confronté à un ancien parlementaire devra en tenir compte que lorsqu'il déterminera la peine, mais il sera également soumis à cette disposition. Il y aura donc une incidence sur la proportionnalité de la peine.

En avez-vous, c'est-à-dire pas vous, mais les rédacteurs du projet de loi, tenu compte? Je ne veux pas vous gêner pour autant.



**Mr. Williamson:** No. Trust me, I had to consider virtually every possibility in the House of Commons. I recognize the seriousness of this bill and what it would do to individuals should they be found guilty. It is a serious matter to lose part of one's retirement savings.

For that, I relied on two sources. First, working with treasury officials about the constitutionality of this bill and the likelihood that it could survive a challenge, their opinion was that — and I don't want to put words in their mouth; I think you will be hearing from them — it has a good chance of surviving a challenge. Then I looked to a real-life experience, which is the law that is already on the books in Nova Scotia. That law was passed in 2013. It was actually retroactive to the day it was tabled, unlike my bill which takes effect only after it receives Royal Assent. An individual there, an MLA, was found guilty of fraud, breach of trust, for submitting false expenses five and six years before the bill was even tabled. This individual lost his pension as a result of that conviction.

There is a real-world example where it has happened as well. My third point, because you are raising a tough question, is that it is the crimes we're looking at here, not the sentence.

To go back to former Senator Lavigne, he was found guilty of some serious misuse of tax dollars. He only served six months in jail, yet he maintains his pension. I don't think that an individual, whether they serve 6 months, or 12 months, or 2 years, should hold on to a pension once they have been found guilty of some of these serious crimes.

**Senator Joyal:** I may submit to you very respectfully that it is not because the Nova Scotia legislation has been implemented in one case that it renders the principle involved into this unassailable in a court. I think I am asking you a fair question because if we are to pass this legislation — at least at Legal; this is the Rules Committee — we deal with the legalistic aspects of issues. I only read the bill this morning. I will have to review the case law in relation to the evaluation of the additional impact of sentencing that has been applied previously by justices and that has been appealed in court.

**Mr. Williamson:** Sure.

**Senator Joyal:** I think that is a fair reflection to have before saying yes, we vote for this bill — that legally it is soundproof.

**Mr. Williamson:** Yes.

**Senator Joyal:** As I said, it will survive a constitutional test based on section 718 of the Criminal Code.

**Mr. Williamson:** I don't disagree with you. It is a question worth asking. We asked the same questions in Procedures and House Affairs on the House of Commons side. I believe you will hear from a future witness concerning the points you are raising from the government's perspective about the likelihood of this bill surviving a court challenge.

**M. Williamson :** Non. Écoutez, j'ai dû tenir compte de toutes les éventualités à la Chambre des communes. Je reconnais la gravité des dispositions de ce projet de loi et leur incidence sur les personnes qui seraient reconnues coupables. C'est très grave que de perdre une partie de ses revenus pour la retraite.

Je me suis donc fié à deux sources. Tout d'abord, j'ai travaillé avec des représentants du Trésor sur l'aspect constitutionnel du projet de loi et sa capacité de résister à une contestation. Les représentants, et je ne veux pas parler pour eux, je crois que vous les entendrez bientôt, étaient d'avis que les dispositions avaient de bonnes chances de résister à une contestation. J'ai ensuite étudié un cas réel, c'est-à-dire la loi qui existe déjà en Nouvelle-Écosse. Elle a été adoptée en 2013. Cette loi est entrée en vigueur de façon rétroactive le jour de son dépôt, au contraire de mon projet de loi, qui n'entre en vigueur qu'après la sanction royale. Un député provincial de la Nouvelle-Écosse a été reconnu coupable de fraude, d'abus de confiance et d'avoir soumis de fausses déclarations de dépenses cinq et six ans avant le dépôt du projet de loi. La personne a perdu sa pension en raison de sa culpabilité.

C'est un exemple réel d'un cas qui s'est produit. Mon troisième point, parce que vous posez une question difficile, c'est que ce sont bien les crimes qui importent, et non les peines.

Prenons l'exemple du sénateur Lavigne, qui a été reconnu coupable d'avoir détourné l'argent du contribuable. Il n'a purgé que six mois en prison, et il conserve sa pension. Je ne crois pas qu'une personne, qu'elle purge une peine de 6 mois, de 12 mois ou de 2 ans, devrait avoir droit à une pension une fois qu'elle a été reconnue coupable de certains de ces crimes graves.

**Le sénateur Joyal :** Sauf votre respect, ce n'est pas parce qu'une loi de la Nouvelle-Écosse a été invoquée dans une affaire que le principe résisterait à toute contestation. Ma question est juste, parce que si nous devons adopter ce projet de loi, du moins au comité des affaires juridiques, car ici nous sommes le *comité du règlement*, nous devons traiter les aspects juridiques des questions. J'ai seulement lu le projet de loi ce matin. Je vais devoir examiner la jurisprudence pour évaluer l'incidence supplémentaire de la détermination de la peine dans des affaires antérieures qui ont fait l'objet de contestations.

**M. Williamson :** Bien-sûr.

**Le sénateur Joyal :** Je crois que c'est une démarche qui s'impose avant que nous disions oui, nous allons voter ce projet de loi en affirmant qu'il est à l'abri de toute contestation.

**M. Williamson :** Tout à fait.

**Le sénateur Joyal :** Comme je l'ai dit, il faut voir si le projet de loi survivrait à une contestation de sa constitutionnalité qui invoquerait l'article 718 du Code criminel.

**M. Williamson :** Je ne m'y oppose pas. Votre question vaut bien la peine d'être posée. Nous avons posé les mêmes questions au Comité de la procédure et des affaires de la Chambre de l'autre côté. Il me semble que vous entendrez un témoin sur les points que vous soulevez, et que ce témoin vous parlera de la perspective du gouvernement et de la solidité du projet de loi en ce qui concerne une contestation éventuelle.

It was very much in my mind the desire to pass the bill. I don't want to pass a bill that is going to be quickly struck down. I think this bill meets the test. I'm not citing Nova Scotia as the final arbitrator. I'm showing that as one example, where, in the real world, it has actually already been passed, implemented and enforced.

**Senator Joyal:** The other point is about the spouse. There is an element to it that seems to need additional reflection. We can think of a perfect couple, two loving partners that share a commitment in life. All of us who have been in politics know this, but this is the ideal situation. There are many situations I have known personally — and I'm sure you have known — where, during the term of the parliamentarian, the couple breaks up because the pressure is too much on the couple, the kids and whatnot. The person who is the MP is always absent and it puts strain on their spouse. You know that. I don't want to go into details.

Your bill doesn't seem to take into account that there are situations whereby the parliamentarian has family responsibility even though they might not be living together. A pension judgment is normally the recognition that there has been a problem and the MP has a responsibility to — I don't want to say his ex-wife — the wife he has been separated from and whatnot. The same applies to divorce because a divorce, of course, might compel you to pay a pension, depending on the particular details of the case.

Did you take that into account? The person is not living with the MP, but the MP has a direct legal responsibility to that person.

**Mr. Williamson:** Again, it was the subject of much debate and reflection. However, I want to stress that that aspect of the bill that you're talking about is currently the law that governs Parliament. If a member is disqualified from a pension currently, he or she loses that pension and there's no allowance for a spouse. My bill doesn't touch the current law. It is just closing that loophole that allows someone to quit before they're sanctioned by either house.

A past Parliament in their wisdom, which I happen to agree with, decided that if a member loses his or her pension there's no provision for a spouse. Perhaps a future Parliament will want to review that. Society, perhaps, has changed. But it is not something I included in my bill. I have left that question silent and I turn to the current law on that question.

**Senator Frum:** How long has the provision of a member being expelled because they've been convicted of an indictable offence been in place?

**Mr. Williamson:** That I don't know. I just know it is a law governing parliamentarians.

**Senator Frum:** In terms of your bill being challenged on that basis, that principle has been established already and has not been challenged?

Je souhaite vivement faire adopter le projet de loi. Je ne veux pas un projet de loi qui sera rapidement aboli. Je crois que mon projet de loi est à l'abri des contestations. Ce n'est pas l'affaire de la Nouvelle-Écosse qui permettra de prendre une décision définitive. J'ai voulu la citer à titre d'exemple, un cas dans le monde réel où une telle loi a déjà été adoptée, mise en œuvre et exécutée.

**Le sénateur Joyal :** Je voulais également soulever un point concernant les conjoints. Il me semble que nous devrions y réfléchir davantage. Pensons à un couple parfait, deux personnes qui s'aiment beaucoup et qui se sont engagées pour la vie. Tous ceux d'entre nous qui œuvrent sur la scène politique savent que c'est la situation idéale. Moi, tout comme vous, j'ai connu des gens qui, pendant qu'ils étaient parlementaires, ont divorcé parce qu'il y avait trop de pression sur le couple, les enfants et ainsi de suite. Le député est toujours absent et le conjoint en ressent les pressions. Vous connaissez bien. Je ne m'étendrai pas là-dessus.

Votre projet de loi ne semble pas tenir compte des situations où le parlementaire a une responsabilité envers sa famille même s'il ne partage pas le même foyer. Une décision concernant la pension reconnaît normalement qu'il y a eu un problème et que le député a une responsabilité envers, je ne veux pas dire son ex, disons sa femme de laquelle il s'est séparé et ainsi de suite. Cette même logique s'applique au divorce, car aux termes du jugement de divorce, on peut être tenu de verser une pension, selon les dispositions.

En avez-vous tenu compte? La personne ne vit pas avec le député, mais le député a une responsabilité légale directe envers cette personne.

**M. Williamson :** Là encore, on y a beaucoup réfléchi et on en a beaucoup parlé. Cependant, je vous rappelle que les dispositions du projet de loi dont vous parlez sont conformes à la loi actuelle qui régit le Parlement. Si une personne perd sa pension actuellement en raison de son inconduite, rien n'est prévu pour le conjoint. Mon projet de loi ne modifie en rien la loi actuelle. Il ne fait que combler la lacune qui permet à quelqu'un de démissionner avant de faire l'objet de sanctions par une Chambre ou l'autre.

Une législature précédente a en sa sagesse décidé que si un député perd sa pension, rien n'est prévu pour le conjoint, et je suis d'accord. Il se peut qu'une législature future souhaite revoir la question. Il se peut que la société ait évolué. Je n'ai pas prévu le cas de figure dans mon projet de loi. Mon projet de loi est muet sur la question et je m'en remets à la loi actuellement en vigueur.

**La sénatrice Frum :** Depuis combien de temps la disposition prévoyant l'expulsion d'un député en raison d'un acte criminel est-elle en place?

**M. Williamson :** Je l'ignore. Je sais seulement que c'est une loi qui vise les parlementaires.

**La sénatrice Frum :** Pour ce qui est des contestations éventuelles visant votre projet de loi, ce principe est déjà établi et n'a pas été contesté?

**Mr. Williamson:** No, it has not.

**Senator Frum:** There is a principle embedded in your bill that parliamentarians and those in positions of public trust should be held to a higher standard than other members of the public. Can you address that? Should parliamentarians be held to a higher standard than other people?

**Mr. Williamson:** I believe they should. That is not perhaps written directly into the bill but it certainly is the backdrop to this piece of legislation. The belief that I hold, and I suspect others around this table do, is that we are in unique positions. We are sent to Ottawa to govern on behalf of 35 million Canadians. Whether or not we want to admit it, we are different. In their eyes we are unique. We are given special responsibilities. I believe, as does the House of Commons in the vote that was passed on this bill with multiparty, multi-partisan broad support, this bill reflects that and ensures that those who break the trust will be held to a higher standard as well.

I think that's fair and just. And I think it's also in line with public expectations.

**The Chair:** Has the legislation we have in place now ever been tested in the Supreme Court or Federal Court?

**Mr. Williamson:** Not that I know of, no.

**Senator Furey:** It's obvious, Mr. Williamson, you've given a lot of thought to this bill and you've had some extensive discussions on it. Some of the offences that are listed are hybrid. Was it your intention in the bill to capture people who were summarily convicted with a hybrid offence?

**Mr. Williamson:** I don't think there's any hybrid. I think they're just straight-up indictable offences.

**Senator Furey:** Section 342.01(1)(c) I think is hybrid. I have the code here in front of me.

**Mr. Williamson:** Just hold on.

**Senator Joyal:** I think it is hybrid.

**Senator Furey:** Is there a provision in the bill to prevent somebody who is charged summarily under that section from being exempted? It doesn't look like it.

**Mr. Williamson:** You've raised a good point. That amendment would have been put in at the Procedure and House Affairs Committee. It is not on the list that I submitted to them to include. Perhaps there is an exception with what I just said with respect to 342.

**M. Williamson :** Non.

**La sénatrice Frum :** Votre projet de loi repose sur un principe, selon lequel les parlementaires et les personnes ayant des fonctions publiques devraient répondre à des normes plus élevées que d'autres membres du public. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet? Les parlementaires devraient-ils répondre à des normes qui sont plus élevées par rapport à d'autres gens?

**M. Williamson :** Oui, à mon avis. Ce principe n'est peut-être pas exprimé expressément dans le projet de loi, mais il a certainement sous-tendu les dispositions. Je crois, et je suis d'avis que certains parmi vous le croient également, que nous nous retrouvons dans une situation unique. Nous sommes envoyés à Ottawa pour gouverner au nom de 35 millions de Canadiens. Que nous le reconnaissons ou non, nous sommes différents. Aux yeux du public, nous sommes uniques. On nous a confié des responsabilités particulières. Je suis persuadé, comme l'est la Chambre des communes telle qu'attestée par le vote sur le projet de loi qui a obtenu l'appui de tous les partis, c'est-à-dire un appui généralisé, que ce projet de loi en tient compte et s'assure que ceux qui violeront la confiance du public répondront à des normes plus élevées également.

Je crois que c'est juste et équitable. Et je suis également convaincu que c'est conforme aux attentes du public.

**Le président :** La loi actuelle a-t-elle fait l'objet d'un appel devant la Cour suprême ou la Cour fédérale?

**M. Williamson :** Pas à ma connaissance.

**Le sénateur Furey :** Monsieur Williamson, il est évident que vous avez longuement réfléchi à ce projet de loi et que vous avez entretenu de nombreuses discussions à ce sujet. Certaines des infractions énumérées sont des infractions mixtes. Était-ce votre intention de viser, aux termes du projet de loi, les personnes ayant été déclarées coupables par procédure sommaire d'une infraction mixte?

**M. Williamson :** Je ne crois pas qu'il y ait d'infraction mixte. Ce sont des actes criminels évidents.

**Le sénateur Furey :** L'alinéa 342.01(1)c vise, il me semble, une infraction mixte. J'ai le code ici devant moi.

**M. Williamson :** Attendez une minute.

**Le sénateur Joyal :** Je crois que c'est une infraction mixte.

**Le sénateur Furey :** Y a-t-il une disposition dans le projet de loi qui empêcherait l'exemption d'une personne déclarée coupable par procédure sommaire en vertu de cette disposition? Il me semble que non.

**M. Williamson :** Votre point est juste. Cet amendement a été apporté par le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre. Il ne figurait pas dans la liste des amendements que j'avais soumis au comité. Il y a peut-être effectivement une exception à ce que je viens de vous dire en ce qui concerne la disposition 342.

**Senator Furey:** I only have the French version here and my French is not up to scratch but I think 366 falls in there too. Would you recommend that we amend the bill to ensure that that doesn't happen?

**Mr. Williamson:** I would not. If you amend this bill, you kill this bill.

**Senator Furey:** You would be okay, given the intent that you have stressed here this morning, to be fair, which I very much appreciate, that somebody convicted summarily because of a flaw in the bill could lose their pension?

**Mr. Williamson:** Hold on. I'm not conceding there's a flaw in the bill. The bill went through numerous debates in the House of Commons. This bill does not reflect my work; it reflects the work of the entire House of Commons, debate in the House of Commons and the committee work there. I'm not responsible for the Procedure and House Affairs Committee. Those are elected members from the three major parties. In their wisdom they made some additions that were inserted into this bill. On the whole, I think it's a very good bill and I would urge the Senate to pass it through committee and then ensure there's a vote before we rise for the summer.

**Senator Furey:** Mr. Williamson, I very much appreciate the obvious hard work, thought and debate that have gone into this but I respectfully disagree that this is not a flaw.

**Mr. Williamson:** Very good.

**Senator Joyal:** Mr. Williamson, I read again the list of the crimes enumerated in clause 2(4). The first one obviously links to the role of a parliamentarian, as the example you gave in Nova Scotia. Somebody commits fraud to falsify his declaration to get more money from the government.

It seems to me there are other crimes mentioned there whereby there's no link with government. It could be in the private business of the parliamentarian. It could be linked to income tax. It could be linked to any other kinds of activities in which any ordinary citizen could find themselves involved.

It seems to me the intention of the bill, the way you have presented it, is you don't want a parliamentarian to use his position to milk the system, to put it in plain words.

**Mr. Williamson:** Yes.

**Senator Joyal:** However, it seems to me that the crime a parliamentarian may commit, using the advantages he has to benefit illegally from the system and the crimes he or she might be committing in his personal capacity, as I mentioned, in his business, for instance, I am not sure that the linkage between the two doesn't go overboard. Do you understand the nuance?

**Le sénateur Furey :** Je n'ai que la version française ici, et mon français n'est pas à la hauteur, mais il me semble que l'article 366 présente le même cas d'espèce. Recommanderiez-vous que nous amendions le projet de loi afin d'éviter de tels cas d'espèce?

**M. Williamson :** Non. Si vous amendez le projet de loi, il mourra.

**Le sénateur Furey :** Vous seriez donc d'accord, compte tenu de la volonté que vous avez exprimée ici ce matin qui, soyons justes, est louable, que quelqu'un reconnu coupable par procédure sommaire perde sa pension en raison d'une lacune dans le projet de loi?

**M. Williamson :** Attendez une minute. Je ne reconnais pas qu'il y ait une lacune dans le projet de loi. Le projet de loi a fait l'objet de nombreux débats à la Chambre des communes. Le projet de loi n'est pas le fruit de mon travail, c'est le fruit du travail de toute la Chambre des communes, des débats qui y ont eu lieu et du travail du comité. Je ne suis pas responsable du travail du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre. Ce comité est constitué des députés des trois grands partis. À la lumière de leur sagesse, ils ont apporté des ajouts au projet de loi. Dans l'ensemble, je crois que c'est un excellent projet de loi et je recommanderais au Sénat de l'approuver ici en comité et ensuite de s'assurer qu'il y ait un vote avant que la Chambre ne s'ajourne pour l'été.

**Le sénateur Furey :** Monsieur Williamson, je suis tout à fait conscient du labeur, de la réflexion et du débat dont ce projet de loi a toute évidence fait l'objet, mais je ferais respectueusement remarquer que je ne suis pas d'accord avec vous quand vous affirmez qu'il ne s'agit pas d'une lacune.

**M. Williamson :** Fort bien.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Williamson, je relis la liste des crimes énumérés au paragraphe 2(4). Le premier a de toute évidence un lien avec le rôle du parlementaire, comme dans l'exemple que vous avez donné en Nouvelle-Écosse. Quelqu'un commet une fraude en falsifiant sa déclaration pour obtenir davantage d'argent du gouvernement.

Il me semble toutefois que certains crimes énumérés n'ont aucun lien avec le gouvernement. Ils pourraient concerner l'entreprise privée d'un parlementaire, l'impôt sur le revenu ou d'autres sortes d'activités auxquelles des citoyens ordinaires pourraient s'adonner.

Il me semble qu'à la manière dont vous avez présenté l'intention du projet de loi, vous ne voulez pas que les parlementaires se servent de leur situation pour exploiter le système, pour dire les choses clairement.

**M. Williamson :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Cependant, je ne suis pas certain que le lien entre le crime qu'un parlementaire peut commettre en exploitant les avantages dont il bénéficie pour profiter illégalement du système et celui qu'il pourrait commettre à des fins personnelles, au sein de son entreprise, comme je l'ai indiqué, ne soit pas tiré par les cheveux. Saisissez-vous la nuance?

You mentioned Senator Lavigne. We know the circumstances of Senator Lavigne and you probably know better than me about the case you referred to in Nova Scotia, but the way I understood those two cases is that they used their status as parliamentarians to try to get benefits they are not entitled to, as I say, from the system.

It is different than if a parliamentarian, for instance, who has a business is involved in a crime in managing his business. That has nothing to do with his parliamentarian function.

Do you see the nuance? I know your intention; you have described it well. It's the Lavigne example that infuriated people. I can understand that.

**Mr. Williamson:** Yes.

**Senator Joyal:** On the other hand, if you go to an additional threshold then you really change something from the mentality and the status of a parliamentarian, and I need some sober second thought on this one.

**Mr. Williamson:** Very good.

**Senator Joyal:** You understand my point?

**Mr. Williamson:** I do.

**Senator Joyal:** Because there is a nuance between the two.

**Mr. Williamson:** There is.

**Senator Joyal:** It is an important nuance, especially considering the impact it might have.

**Mr. Williamson:** I agree. I will be brief, chairman. That was a discussion both in committee and in the house as well, that the law ought to be focused on our duties as members. I think the bill, the way it is drafted, covers that. I will leave you to reflect and have that sober second thought. That was an issue that was raised time and time again, but these are matters that involve our duties as members of either chamber here on Parliament Hill.

**Senator Batters:** I have a brief follow-up to Senator Furey's question. Just so we have it on the record, because occasionally courts look to Senate committees to determine legislative intent, it is your clear legislative intent here in drafting this bill and finalizing it that only indictable offences or those types of matters are the ones that you are really intending to capture here. You are not actually intending to capture people who are charged with summary matters.

**Mr. Williamson:** Well, look, I will put it in reverse a little bit. That was my intent. There have been two provisions pointed out that have been added to the bill. Again, as you know, bills are compromised pieces of work here. This has gone through numerous changes over the last two years, and we have a bill now before us which I believe focuses on our duties as members. I had put forward a number of amendments to focus it. Procedure and House Affairs have, in their wisdom, made additional insertions or amendments. I think it is a good bill, and I think this bill will withstand a court challenge. I think it is focused on

Vous avez évoqué le sénateur Lavigne. Nous connaissons sa situation et vous connaissez probablement mieux que moi l'affaire à laquelle vous avez fait référence en Nouvelle-Écosse. Mais d'après ce que j'ai compris de ces deux affaires, les intéressés ont utilisé leur statut de parlementaire pour tenter d'obtenir du système des avantages auxquels ils n'avaient pas droit, comme je l'ai fait remarquer.

Ces affaires diffèrent d'une situation dans laquelle un parlementaire commet un crime en exploitant son entreprise. Cela ne concerne en rien ses fonctions de parlementaire.

Voyez-vous la nuance? Je connais votre intention, que vous avez bien expliquée. L'affaire Lavigne a soulevé l'ire de la population, et je peux le comprendre.

**M. Williamson :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** D'un autre côté, si vous imposez un autre seuil, vous changez vraiment quelque chose quant à la mentalité et au statut des parlementaires, et j'ai besoin de quelques instants de mûre réflexion à ce sujet.

**M. Williamson :** Très bien.

**Le sénateur Joyal :** Vous comprenez mon point de vue?

**M. Williamson :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Il existe une nuance entre les deux.

**M. Williamson :** En effet.

**Le sénateur Joyal :** Cette nuance est importante, particulièrement si on en considère les répercussions potentielles.

**M. Williamson :** J'en conviens. Je serai bref, monsieur le président. Le comité et la Chambre ont discuté du fait que la loi devrait porter sur les fonctions qui sont les nôtres à titre de membres d'une des deux Chambres. Je pense que c'est ce que fait le projet de loi dans sa forme actuelle. Je vous laisserai le loisir d'y réfléchir. C'est un point qui est revenu sans cesse, mais ces questions concernent nos fonctions à titre de membres d'une des deux Chambres sur la Colline du Parlement.

**La sénatrice Batters :** J'aimerais faire brièvement suite à la question du sénateur Furey. Simplement pour que cela figure au compte rendu, car les tribunaux s'y réfèrent à l'occasion pour comprendre l'intention législative, notre intention législative, en élaborant et en peaufinant ce projet de loi, consiste clairement à n'appliquer la mesure qu'en cas d'acte criminel ou de gestes semblables. Vous n'avez pas l'intention de viser les personnes déclarées coupables par procédure sommaire.

**M. Williamson :** Eh bien, c'est un peu le contraire. C'était là mon intention. Deux dispositions ont été proposées et ajoutées au projet de loi. Une fois encore, comme vous le savez, les projets de loi sont des documents de travail qui sont le résultat de compromis. Cette mesure a fait l'objet de bien des modifications au cours des deux dernières années, et le document que nous avons maintenant devant nous porte sur nos fonctions de membres. J'ai proposé un certain nombre d'amendements pour corriger le tir. Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, dans sa grande sagesse, y a apporté des

our duties as lawmakers. It is one that is the result of compromise in the House of Commons and I hope that spirit will continue in your chamber as well.

**The Chair:** As a follow-up, the other offences that are listed, in cases where it is an election offence, they actually list the indictable portion of the election. Is it possible that the house committee missed the fact they would have to be by indictment, for example, and would have actually corrected that error?

The second issue I will raise is 426 is identified as secret commissions. My understanding is this legislation only accounts for offences where the penalty is more than five years, correct? Is that what you had said in the beginning?

**Mr. Williamson:** Yes.

**The Chair:** Five years or more? The penalty could be more than five years.

**Mr. Williamson:** Five or more, yes.

**The Chair:** Section 426 states:

A person who commits an offence under this section is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding five years.

In fact, that section alone makes this portion of the legislation actually moot, because they could not be convicted of that offence, sentenced to four years, 11 months, and if it's a February, 27 or 28 days. They wouldn't be able to get five years. They would still get their pension even though having been convicted of a secret commission, as an example.

**Mr. Williamson:** I'm not following you. Section 426 is indictable, five years.

**The Chair:** No, it's less than five years. Not exceeding five years. Right? You said if they get an offence more than five years.

**Mr. Williamson:** No.

**The Chair:** Are you saying five years or more?

**Mr. Williamson:** It is where the penalty is —

**The Chair:** More than five years?

**Mr. Williamson:** The maximum is listed as five, and then there's some that are 10 or 14 years as well.

**The Chair:** You had changed it, I thought you said, to more than two years, and then now you said it is more than five years. Is it more than five years or is it five years?

**Mr. Williamson:** We kept five years. Instead of having it all crimes that are five years, we listed two dozen instead.

ajouts ou des amendements supplémentaires. Je considère qu'il s'agit d'un bon projet de loi, qui résistera à une contestation judiciaire. Je pense qu'il porte sur nos fonctions de législateurs. Il est le résultat de compromis à la Chambre des communes, et j'espère que cet esprit se maintiendra au Sénat également.

**Le président :** Pour poursuivre sur le même sujet, en ce qui concerne les autres infractions énumérées, dans les cas d'infraction électorale, c'est en fait ce qui est punissable par mise en accusation qui est visé. Se peut-il que le comité de la Chambre des communes n'ait pas remarqué le fait que les infractions doivent être punissables par mise en accusation, par exemple, et ait corrigé cette erreur?

Je soulèverai également la question de l'article 426, qui concerne les commissions secrètes. Je crois comprendre que ce projet de loi ne vise que les infractions passibles d'une peine de plus de cinq ans. Est-ce le cas? Est-ce ce que vous avez dit au début?

**M. Williamson :** Oui.

**Le président :** Cinq ans ou plus? La peine pourrait être de plus de cinq ans.

**M. Williamson :** C'est effectivement une peine de cinq ans ou plus.

**Le président :** L'article 426 stipule ce qui suit :

Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans quiconque commet une infraction prévue au présent article.

En fait, cet article à lui seul rend discutable cette partie du projet de loi, car les intéressés pourraient ne pas être déclarés coupables de l'infraction ou recevoir une peine d'emprisonnement de 4 ans et 11 mois. Il faut également tenir compte du fait que le mois de février peut compter 27 ou 28 jours. Ils pourraient ne pas recevoir une peine de cinq ans et toucheraient leur pension, même s'ils ont été condamnés pour commission secrète, par exemple.

**M. Williamson :** Je ne vous suis pas. L'infraction visée par l'article 426 est un acte criminel passible d'une peine de cinq ans.

**Le président :** Non, c'est de moins de cinq ans. La peine n'excède pas cinq ans, n'est-ce pas? Vous avez indiqué que c'était si les gens reçoivent une peine de plus de cinq ans.

**M. Williamson :** Non.

**Le président :** Est-ce une peine de cinq ans ou davantage?

**M. Williamson :** C'est quand la peine est...

**Le président :** De plus de cinq ans?

**M. Williamson :** La peine maximale est de cinq ans, et certaines infractions entraînent des peines de 10 ou de 14 ans.

**Le président :** Je pense que vous avez dit que vous avez modifié la durée à plus de deux ans, et maintenant, vous dites que c'est une peine de plus de cinq ans. Est-ce plus de cinq ans ou cinq ans?

**M. Williamson :** C'est une durée de cinq ans. Plutôt que de viser tous les crimes punissables d'une peine de cinq ans, nous en avons énuméré deux douzaines.

**The Chair:** In the case where they're convicted and receive five years, you are stating that they —

**Mr. Williamson:** The conviction doesn't matter.

**The Chair:** Where the potential could be for five years or more, not more than five years.

**Mr. Williamson:** You are talking about the crime, not the —

**The Chair:** I am.

**Mr. Williamson:** Not the conviction. The time in jail.

**The Chair:** I'm trying to clarify in the beginning whether we talked about whether the offence was five years or more or whether the offence was more than five years. That's all.

**Mr. Williamson:** Five years and more. For example —

**The Chair:** Because I don't have access —

**Mr. Williamson:** For example, fraud on the government, indictable five years; breach of trust, five years. Perjury is 14 years. Falsification of books and documents, five years; false return of public officer, five years; secret commissions, as you just pointed out, five years as well.

**Senator Batters:** Just on that, in reviewing the bill, the five-year requirement is not in this bill. That was just your guideline in enumerating these offences.

**Mr. Williamson:** Precisely. That was my broad guideline. Two, initially, was deemed to be too low. It captured too many offences that could result over a momentary lapse of judgment or an error. With five years, we were now talking about more serious crimes, and then they narrow down from that. No, the five years is not actually written in the bill. We have actually gone and listed the 24 provisions. You have correctly pointed out there were two amendments that PROC made to this. That does not conflict with another part of this bill which stipulates here is the threshold. We have listed the individual crimes. Those are the thresholds, not the standard that I had set. In its wisdom, there were amendments made in the house. I personally wanted to keep the retroactivity in place because of the Nova Scotia example, but my betters in the House of Commons suggested we change it and I took their counsel.

**The Chair:** Are there any other questions before we finish up with this witness? Thank you very much, Mr. Williamson.

**Mr. Williamson:** Thank you, all. I appreciate it.

**The Chair:** We have to move quickly this morning as a number of committees are sitting at 10.

**Le président :** Quand les gens sont condamnés à une peine de cinq ans, vous dites qu'ils...

**M. Williamson :** La peine est sans importance.

**Le président :** Quand la peine pourrait être de cinq ans ou plus, pas de plus de cinq ans.

**M. Williamson :** Vous parlez du crime et non de...

**Le président :** En effet.

**M. Williamson :** Et non de la peine d'emprisonnement.

**Le président :** Je tente d'éclaircir le point dont il a été question au début quand nous avons parlé du fait que l'infraction était punissable d'une peine de cinq ans ou plus ou de plus de cinq ans. C'est tout.

**M. Williamson :** C'est de cinq ans et plus. Par exemple...

**Le président :** Comme je n'ai pas accès...

**M. Williamson :** Par exemple, la fraude à l'égard du gouvernement et l'abus de confiance sont passibles d'une peine de cinq ans, alors que la peine est de 14 ans en cas de parjure. Pour la falsification de livres et de documents, le faux relevé fourni par un fonctionnaire public et les commissions secrètes, la peine est également de cinq ans, comme vous l'avez souligné.

**La sénatrice Batters :** À ce sujet, un examen du projet de loi permet de constater qu'il n'y est fait nulle mention de la peine de cinq ans. Cette durée ne vous a servi que de ligne directrice quand vous avez dressé la liste des infractions.

**M. Williamson :** Précisément, c'était ma ligne directrice générale. Nous avons initialement considéré qu'une peine de deux ans ne convenait pas, car elle englobe trop d'infractions pouvant résulter d'un manque momentané de jugement ou d'une erreur. Quand la peine est de cinq ans, les crimes sont plus graves, ce qui circonscrit la portée de la mesure législative. La peine de cinq ans ne figure effectivement pas dans le projet de loi. Nous avons plutôt prévu 24 dispositions. Vous avez avec justesse fait remarquer que le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre a apporté deux amendements à cet égard. Cela n'entre pas en conflit avec une autre partie du projet de loi qui précise le seuil. Nous avons énuméré les divers crimes. Il s'agit de seuils et non d'une norme que j'ai fixée. La Chambre, dans sa grande sagesse, a apporté des amendements. Personnellement, je voulais maintenir la rétroactivité, en raison de l'exemple de la Nouvelle-Écosse, mais mes éminents collègues de la Chambre des communes ont proposé d'apporter un changement à cet égard et j'ai suivi leur conseil.

**Le président :** Y a-t-il d'autres questions avant que nous terminions d'interroger ce témoin? Merci beaucoup, monsieur Williamson.

**M. Williamson :** Merci à tous. Je vous suis reconnaissant de m'avoir invité à témoigner.

**Le président :** Nous devons faire vite ce matin, car un certain nombre de comités siègent à 10 heures.

This morning I welcome Michel Patrice, Law Clerk and Parliamentary Counsel and Chief Parliamentary Precinct Services Officer — the busiest of the three, I think; Nicole Proulx, Chief Corporate Services Officer; and France Lagacé, Senators' Pay and Pension Officer, Senate of Canada.

I want to thank the three of you for being here. I don't know if you have something you want to read beforehand. If not, we'll roll right into questions, if that's okay. We'll start with Senator Furey.

**Senator Furey:** Michel, as the Senate Law Clerk, you've heard the debate about the hybrid offences in the bill. In your opinion as law clerk, do these hybrid offences, 342.1 and 366, create unintended consequences that are patently unfair to individuals?

**Michel Patrice, Law Clerk and Parliamentary Counsel and Chief, Parliamentary Precinct Services, Senate of Canada:** That's a big question. You heard the witness before you, the sponsor of the bill, state, I believe, that his intent was to touch on indictable offences. Apparently, amendments were made that also included two offences that could be pursued either by indictment or by summary conviction.

**Senator Furey:** If we pass the bill in its present form, we are certainly moving away from the expressed intent of what the bill should be doing and making it law that somebody could actually have their pension taken away before being convicted of a summary offence.

**Mr. Patrice:** That would be the effect of the bill as presented before you, yes.

**Senator Furey:** Thank you.

**Senator Jaffer:** I'm looking at the proportionality test in this bill. Do you think what is proposed by this bill is reasonable and proportionate? Are there any additional safeguards that can be put in place for members?

I'm really concerned that this is going through quickly, or we have a gun to our heads that if we don't pass it, then it will die. We continue to have bills that have great challenges in them. I'm not disagreeing with the concept, but, again, we are being asked to pass a bad bill. You can't comment on that part, but comment on the proportionality.

**Mr. Patrice:** In terms of proportionality, that's a big question. Obviously, it will depend on the facts of the case. The proportionality test in 718 applies to the criminal offence or the infraction and the sanction related to that criminal offence. What you're looking at is the effect of that criminal finding of guilt, or that conviction, towards other entitlements as provided in the MPRRA. I'm not certain that the court would look at that impact when handing out the sentence.

Ce matin, je souhaite la bienvenue à Michel Patrice, légiste et conseiller parlementaire et dirigeant principal des Services de la Cité parlementaire, qui est, je pense, le plus occupé des trois témoins; Nicole Proulx, dirigeante principale des services législatifs; et France Lagacé, agente chargée de la paye et de la pension des sénateurs, du Sénat du Canada.

Je tiens à vous remercier tous les trois de témoigner. J'ignore si vous voulez commencer par lire un document. Si ce n'est pas le cas, nous passerons immédiatement aux questions, si cela vous convient. Nous commencerons par le sénateur Furey.

**Le sénateur Furey :** Michel, à titre de légiste du Sénat, vous avez entendu le débat sur les infractions mixtes que contient ce projet de loi. À votre avis, en qualité de légiste, les infractions mixtes figurant aux articles 342.1 et 366 pourraient-elles avoir des conséquences imprévues qui seraient manifestement injustes?

**Michel Patrice, légiste, conseiller parlementaire et dirigeant principal, Services de la Cité parlementaire, Sénat du Canada :** C'est une grande question. Vous avez entendu le parrain du projet de loi affirmer, je crois, que son intention consistait à viser les actes criminels. Apparemment, des amendements ont été apportés afin d'inclure deux infractions pouvant faire l'objet d'une mise en accusation ou d'une procédure sommaire.

**Le sénateur Furey :** Si nous adoptons ce projet de loi dans sa forme actuelle, nous nous éloignons certainement de l'intention exprimée au sujet de l'effet escompté et nous ferions en sorte qu'il soit possible, en vertu de la loi, de retirer sa pension à une personne avant qu'elle ne soit déclarée coupable par procédure sommaire.

**M. Patrice :** Ce serait effectivement ce que ferait le projet de loi devant vous.

**Le sénateur Furey :** Merci.

**La sénatrice Jaffer :** Je m'intéresse au critère de proportionnalité de ce projet de loi. Considérez-vous que les mesures qu'il propose sont raisonnables et proportionnées? Pourrait-on instaurer des mesures de contrôle supplémentaires pour les membres?

Je trouve vraiment préoccupant que nous devons examiner cette mesure rapidement ou que nous ayons un fusil sur la tempe, comme si le projet de loi allait mourir si nous ne l'adoptons pas. Nous continuerons de recevoir des projets de loi très difficiles à examiner. Je ne suis pas en désaccord avec le concept, mais une fois de plus, on nous demande d'adopter un projet de loi bancal. Vous ne pouvez vous prononcer à ce sujet, mais dites-nous ce que vous pensez de la proportionnalité.

**M. Patrice :** En ce qui concerne la proportionnalité, c'est une grande question. À l'évidence, tout dépendra des faits en l'espèce. Le critère de proportionnalité prévu à l'article 718 s'applique à l'acte criminel ou à l'infraction et à la peine afférente. Vous vous intéressez à l'effet de la déclaration de culpabilité ou de la condamnation sur les autres allocations prévues dans la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires. Je ne suis pas certain que le tribunal tiendrait compte de cette conséquence en infligeant la peine.



**Senator Joyal:** On that same point, and on the answer of the witness, I don't have the Criminal Code with me, but those with their computers can look at section 718. Senator Batters has left, but there is an open section, which I will quote from memory, which says "and all other relevant elements or factors."

There is no doubt that if I was the lawyer pleading or representing an accused who had been found guilty at the time of the sentencing representation I would certainly raise legally, on safe ground, the last section of 718 and all the other relevant factors the judge has to take into account to maintain the principle of proportionality that I raised this morning and that Senator Jaffer also raised.

No one will ignore the fact that there is an automatic, additionally important burden there on the status of the person who will be sentenced. We can't ignore that it's going to be part of the sentence; that is, elements of consideration.

**Mr. Patrice:** It will definitely be an effect of the conviction. There is no doubt about that.

**Senator Joyal:** There is no doubt about that, in my opinion.

As I said, it will be taken into account in the proportionality test that the court will have to apply in determining the level of the sentence.

**The Chair:** Is that a question or an answer?

**Mr. Patrice:** I think it's a comment.

**Senator Joyal:** Yes or no? Am I right or am I wrong? In your opinion, of course.

**Mr. Patrice:** These are considerations that are made by the judge at the time of the sentencing hearing. Obviously, I cannot substitute myself in the place of a judge and the discretion of a judge. However, there is no doubt that, with what you're raising, a judge would definitely consider those kinds of elements in terms of deciding on a sentence.

**Senator Joyal:** It was not my turn, but I think it was complementary to what Senator Jaffer was asking.

**Senator Jaffer:** We are just starting to study this bill. As with many bills we are studying, we don't have much time to do so.

I listened to the earlier witness. However, because of the unfairness of some provisions in the bill, with plea bargaining the member wouldn't lose his pension if it's so unreasonable or not clear. What does not having clarity in a bill do to a bill?

**Mr. Patrice:** The vagueness of a crime or the vagueness of the intent of a bill can effectively neuter the effect of that bill in general terms.

**Le sénateur Joyal :** Pour continuer sur le même sujet et pour faire suite à la réponse du témoin, je n'ai pas le Code criminel devant moi, mais ceux qui disposent d'un ordinateur peuvent consulter l'article 718. La sénatrice Batters est partie, mais il existe un article ouvert qui, de mémoire, parle de « tous les autres éléments ou facteurs pertinents ».

Si j'étais un avocat plaidant ou représentant un accusé déclaré coupable au moment de la représentation sur sentence, j'invoquerais certainement, pour des motifs solides, la dernière partie de l'article 718 et tous les autres facteurs pertinents que le juge doit prendre en compte pour respecter le principe de proportionnalité dont j'ai parlé ce matin, à l'instar de la sénatrice Jaffer.

Personne n'ignorera le fait qu'il y aura automatiquement un important fardeau supplémentaire qui pèsera sur le statut de la personne condamnée. Nous ne pouvons ignorer que cela fera partie de la peine; c'est donc un élément à prendre en considération.

**M. Patrice :** Cela aura certainement une incidence sur la déclaration de culpabilité. Cela ne fait aucun doute.

**Le sénateur Joyal :** C'est indubitable, selon moi.

Comme je l'ai indiqué, ce facteur sera pris en compte quand la cour devra évaluer la proportionnalité de la peine.

**Le président :** Est-ce une question ou une réponse?

**M. Patrice :** Je pense que c'est une observation.

**Le sénateur Joyal :** Oui ou non? Ai-je raison ou suis-je dans l'erreur? Selon vous, bien entendu.

**M. Patrice :** Ce sont des facteurs dont le juge tient compte lors de l'audience de détermination de la peine. Je ne peux évidemment pas me substituer à un juge et à son pouvoir discrétionnaire. Cependant, il ne fait aucun doute qu'avec le point que vous soulevez, un juge prendrait certainement en compte ce genre d'éléments quand vient le temps de déterminer la peine.

**Le sénateur Joyal :** Ce n'était pas mon tour, mais je pense que cela faisait suite à la question de la sénatrice Jaffer.

**La sénatrice Jaffer :** Nous commençons à peine à étudier ce projet de loi. Comme c'est le cas pour de nombreux projets de loi dont nous sommes saisis, nous n'avons pas beaucoup de temps pour l'examiner.

J'ai écouté le témoin précédent. Cependant, comme certaines dispositions sont injustes, la négociation de plaidoyer éviterait au membre de perdre sa pension si cette mesure est déraisonnable ou si les choses ne sont pas claires. Quelles sont les conséquences du manque de clarté sur un projet de loi?

**M. Patrice :** L'imprécision d'un crime ou de l'intention du projet de loi peut, de façon générale, neutraliser l'effet de la mesure.

**Senator Frum:** There is some concern when people look at this bill because they believe it has a limited and prescribed list of offences that are included, such as use of a computer, but it does not include such crimes as murder, sexual assault or physical assault.

Can you explain to us what happens now in the case of either a parliamentarian who is convicted of these crimes while suspended from Parliament or a parliamentarian who retires and is found guilty of any of those more serious offences? What happens to their pensions in those cases?

**Mr. Patrice:** You mean a parliamentarian found guilty of murder, for example?

**Senator Frum:** For example; yes.

**Mr. Patrice:** As the sponsor of the bill explained, if that parliamentarian were to resign prior to being either disqualified or expelled, he would maintain his pension.

**Senator Frum:** There are no measures Parliament could take or enact, current provisions, to take the pension away?

**Mr. Patrice:** Not if the member or the parliamentarian has resigned prior to an action in terms of disqualification or being expelled by the House of Commons; not in the current state of the law.

**Senator Frum:** What if they are suspended at the time of conviction?

**Mr. Patrice:** There is a provision added in PRA in relation to suspension in the recent year. A parliamentarian suspended by a majority decision of his respective house ceases to accumulate pensionable time during that period of suspension. But it does not flow that he or she would lose the pension entitlement. It's just the accumulation of pensionable time during the period of suspension and that period of suspension will end when the house that suspended that member will also, by a majority vote, reinstate that pension right.

**The Chair:** As a follow-up, in the case of a homicide, this legislation wouldn't change that.

**Mr. Patrice:** No.

**The Chair:** If you commit a homicide, you take your pension, you would receive your pension and in fact this legislation allows no change in the fact that you continue drawing down on that pension, correct?

**Mr. Patrice:** Unless you've been disqualified or expelled by your house.

**The Chair:** But if you resign or retire, go to your pension prior that occurring?

**Mr. Patrice:** That's right.

**Senator Batters:** I would like you to explain the major changes we have recently made to the senators' pension benefits that we accrue.

**La sénatrice Frum :** Les gens sont préoccupés quand ils examinent ce projet de loi, car ils considèrent qu'il contient une liste limitée d'infractions, comme l'utilisation d'un ordinateur, mais ne comprend pas des crimes comme le meurtre, l'agression sexuelle ou l'agression physique.

Pouvez-vous nous expliquer ce qu'il arrive maintenant si un parlementaire est déclaré coupable de ces crimes plus graves pendant qu'il est suspendu du Parlement ou une fois qu'il a pris sa retraite? Qu'arrive-t-il à sa pension en pareil cas?

**M. Patrice :** Vous parlez d'un parlementaire reconnu coupable de meurtre, par exemple?

**La sénatrice Frum :** Par exemple, oui.

**M. Patrice :** Comme le parrain du projet de loi l'a expliqué, si le parlementaire quittait ses fonctions avant d'être disqualifié ou expulsé, il conserverait sa pension.

**La sénatrice Frum :** N'y a-t-il pas des mesures ou des dispositions auxquelles le Parlement pourrait recourir pour la lui retirer?

**M. Patrice :** En vertu de la loi actuelle, pas si le député ou le parlementaire a quitté ses fonctions avant d'être disqualifié ou expulsé de la Chambre des communes.

**La sénatrice Frum :** Et s'il était suspendu au moment de la condamnation?

**M. Patrice :** Ces dernières années, une disposition sur la suspension a été ajoutée à la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires, laquelle stipule que la période au cours de laquelle un parlementaire est suspendu par un vote majoritaire de sa Chambre respective est exclue de son service validable. Cela ne signifie toutefois pas qu'il n'aura plus droit à sa pension. La période au cours de laquelle il sera suspendu sera simplement exclue de son service validable, et cette période prendra fin quand la Chambre qui l'a suspendu décidera, par un vote majoritaire, de rétablir son droit à la pension.

**Le président :** Pour poursuivre sur le même sujet, le présent projet de loi ne changerait rien à cela en cas d'homicide.

**M. Patrice :** Non.

**Le président :** Si une personne commet un homicide et reçoit sa pension, ce projet de loi ne permet pas de changer quoi que ce soit au fait qu'elle continue de se prévaloir de sa pension, n'est-ce pas?

**M. Patrice :** À moins qu'elle n'ait été disqualifiée ou expulsée par sa Chambre.

**Le président :** Mais si elle démissionne ou prend sa retraite, elle reçoit sa pension avant que cela n'arrive?

**M. Patrice :** C'est un fait.

**La sénatrice Batters :** J'aimerais que vous nous expliquiez les modifications importantes qui ont été apportées récemment aux prestations de retraite que reçoivent les sénateurs.

**Nicole Proulx, Chief Corporate Services Officer, Senate of Canada:** As you know, there were some major changes following the Pension Reform Act. The biggest change is that in terms of pension contributions starting in 2017 the pensioners and the government will be sharing at 50 per cent.

**Senator Batters:** That's quite an increase to the amount that senators pay into it, isn't it?

**Ms. Proulx:** Yes, it is. Actually we have the numbers here.

**France Lagacé, Financial Officer, Senators' Pay, Pensions and Benefits, Finance and Procurement Directorate, Senate of Canada:** Starting in 2016, the contribution will be \$1,870 per month. Then after that, in 2017, the contribution will be up to 21.59 per cent.

**Senator Batters:** There is also a change to how early a senator could start to receive their pension, correct?

**Ms. Proulx:** Yes.

**Senator Batters:** And what is that change? It used to be and what would it go up to.

**Ms. Proulx:** From 55 to 65.

**Senator Batters:** From age 55 to age 65?

**Ms. Proulx:** Yes.

**Senator McIntyre:** I want to raise with you the issue of expulsion. As I understand, under the current law in either house if you quit before you are expelled you can hang on to your pension, which is precisely what Senator Lavigne did. My understanding is that this bill would close this loophole; in other words, if you're found guilty, whether or not you're expelled, whether or not you resign, you would lose your pension; is that in fact correct?

**Mr. Patrice:** That's the effect of this bill in relation to the listed offences, yes.

**Senator McIntyre:** That's the logic behind this bill.

**Mr. Patrice:** That's right, as I understand it.

**Senator Frum:** As a follow-up to Senator Batters' questions, it is true though that if a person is convicted of one of the offences enumerated in the bill they do receive back their contributions that they have made to the pension. That part is returned to them and they don't get the government portion of the pension; is that correct?

**Mr. Patrice:** That's correct.

**Senator Joyal:** Am I right in saying that a member can be expelled from the house, either in the House of Commons or in the Senate, if that person, for instance — and I take the example that I think Senator Batters has mentioned — were found guilty of possession of child pornography? Would that person be expelled from either of the houses if a member of Parliament or a senator had been found guilty of that?

**Nicole Proulx, dirigeante principale des services législatifs, Sénat du Canada :** Comme vous le savez, la Loi sur la réforme des pensions a entraîné de nombreux changements, le principal concernant le ratio de partage des coûts du régime de retraite, qui sera de 50/50 entre les pensionnés et le gouvernement à compter de 2017.

**La sénatrice Batters :** C'est une augmentation considérable de la contribution des sénateurs, n'est-ce pas?

**Mme Proulx :** Oui, en effet. Nous avons les chiffres ici.

**France Lagacé, agente financière principale, Rémunération, pensions et avantages sociaux des sénateurs, Direction des finances et de l'approvisionnement, Sénat du Canada :** À compter de 2016, les cotisations seront de 1 870 \$ par mois, somme qui augmentera de 21,59 \$ à partir de 2017.

**La sénatrice Batters :** Il y a également un changement relatif à l'âge auquel les sénateurs peuvent commencer à toucher leur pension, n'est-ce pas?

**Mme Proulx :** Oui.

**La sénatrice Batters :** Et en quoi consiste ce changement? Quel était cet âge et quel sera-t-il dans l'avenir?

**Mme Proulx :** L'âge passe de 55 à 65 ans.

**La sénatrice Batters :** De 55 à 65 ans?

**Mme Proulx :** Oui.

**Le sénateur McIntyre :** Je veux aborder avec vous la question de l'expulsion. D'après ce que je comprends, en vertu de la loi actuelle, quiconque quitte ses fonctions avant d'être expulsé peut continuer de recevoir sa pension, exactement comme le sénateur Lavigne l'a fait. Je crois comprendre que ce projet de loi viendrait corriger cette lacune; autrement dit, toute personne déclarée coupable perdrait sa pension, qu'elle ait été expulsée ou qu'elle ait démissionné ou pas. Est-ce le cas?

**M. Patrice :** C'est l'effet qu'aurait ce projet de loi dans le cas des infractions énumérées, oui.

**Le sénateur McIntyre :** C'est la logique derrière le projet de loi.

**M. Patrice :** En effet, d'après ce que je comprends.

**La sénatrice Frum :** Pour faire suite à la question de la sénatrice Batters, il est vrai que si une personne est déclarée coupable d'une des infractions énumérées dans le projet de loi, on lui remboursera les cotisations qu'elle a faites au régime de retraite. Cette partie lui est rendue, mais elle ne reçoit pas les cotisations que le gouvernement a versées au régime, n'est-ce pas?

**M. Patrice :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Ai-je raison de dire qu'un membre peut être expulsé de la Chambre des communes ou du Sénat s'il est reconnu coupable de possession de pornographie juvénile, pour reprendre l'exemple donné, il me semble, par la sénatrice Batters? Ce député ou ce sénateur serait-il expulsé de la Chambre concernée du Parlement s'il était déclaré coupable de ce crime?

**Mr. Patrice:** You're talking about a question of whether each house has that power to expel?

**Senator Joyal:** On the basis of a sentence for a serious crime — sexual assault or something like that.

**Mr. Patrice:** One would suggest that they have that privilege in terms of their disciplinary power.

**Senator Joyal:** In other words, a senator or a member of Parliament could be expelled in the exercise of the disciplinary power that each house retains in terms of parliamentary privilege, and in that specific case the parliamentarian will still be entitled to hold his or her pension.

**Mr. Patrice:** No, if they're expelled by the House of Commons and disqualified by the Senate, the MPRA also provides a return of contributions in the same fashion that the sponsor of this bill provided, so then they will lose their entitlement of pension.

**Senator Joyal:** If that person is found guilty of one of the offences listed in the bill, do I presume that they will also lose their pension?

**Mr. Patrice:** Yes.

**Senator Joyal:** And be reimbursed?

**Mr. Patrice:** The contribution that they made to the pension plan, yes.

**Senator Joyal:** In other words, at first sight there is no distinct regime for a parliamentarian who has been found guilty of a serious crime and who is the object of an expulsion?

**Mr. Patrice:** I believe the distinction that has been made by the sponsor of this bill is that regardless if that parliamentarian had retired or resigned before the finding of guilt, he or she would also lose his or her right to the pension.

In terms of the disciplinary power that we're talking about, in the current state of the law, if the parliamentarian resigned before the decision is made by either house to disqualify or expel the member, he or she would retain the pension.

**Senator Joyal:** In other words, there would be two regimes in a specific situation?

**Mr. Patrice:** If you compare, for example, murder versus the list of offences.

**Senator Joyal:** Let's use sexual assault, which could be more common than murder.

**Mr. Patrice:** If you compare a listed offence versus a non-listed offence under the Criminal Code, you're right, there will be two effects.

**Senator Joyal:** Two regimes — two different sets of consequences.

**Mr. Patrice:** That's right; you can say that, yes.

**Senator Joyal:** It's up to us to decide if this is fair or not?

**M. Patrice :** Vous voulez savoir si chaque Chambre dispose d'un pouvoir d'expulsion?

**Le sénateur Joyal :** Par suite d'une condamnation pour un crime grave, comme une agression sexuelle ou une infraction semblable.

**M. Patrice :** On pourrait dire que les Chambres ont ce privilège de par leur pouvoir disciplinaire.

**Le sénateur Joyal :** Autrement dit, un sénateur ou un député pourrait être expulsé grâce à l'exercice du pouvoir disciplinaire dont chaque Chambre dispose de par le privilège parlementaire, et, dans ce cas précis, le parlementaire conserverait le droit de recevoir sa pension.

**M. Patrice :** Non. S'il est expulsé de la Chambre des communes et disqualifié du Sénat, la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires prévoit également un remboursement des cotisations, comme l'a expliqué le parrain du projet de loi et le parlementaire perdrait son droit de pension.

**Le sénateur Joyal :** Si la personne est déclarée coupable d'une des infractions énumérées dans le projet de loi, je présume qu'elle perdra également sa pension?

**M. Patrice :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Et elle sera remboursée?

**M. Patrice :** On lui remboursera les cotisations qu'elle a versées au régime de retraite, oui.

**Le sénateur Joyal :** En d'autres mots, il n'y a pas, à première vue, de régime distinct pour un parlementaire déclaré coupable d'un crime grave qui fait l'objet d'une expulsion?

**M. Patrice :** Il me semble que le parrain du projet de loi a fait une distinction en précisant que le parlementaire perdrait aussi son droit de pension s'il a démissionné ou pris sa retraite avant d'être déclaré coupable.

En ce qui concerne le pouvoir disciplinaire dont nous parlons, en vertu de la loi actuelle, si un parlementaire démissionne avant qu'une des Chambres ait décidé de le disqualifier ou de l'expulser, il conservera son droit de pension.

**Le sénateur Joyal :** Autrement dit, il y aurait deux régimes dans une situation donnée?

**M. Patrice :** Si on compare, par exemple, un meurtre avec les infractions figurant sur la liste.

**Le sénateur Joyal :** Utilisons l'exemple de l'agression sexuelle, qui pourrait être plus courant que le meurtre.

**M. Patrice :** Si on compare une infraction énumérée à un crime visé par le Code criminel qui ne figure pas sur la liste, vous avez raison de dire qu'il y aura deux effets.

**Le sénateur Joyal :** Il y a deux régimes, donc, assortis de conséquences différentes.

**M. Patrice :** En effet, on peut dire cela.

**Le sénateur Joyal :** C'est à nous qu'il revient de déterminer si c'est juste ou non?

**Mr. Patrice:** That's a policy question, yes.

**The Chair:** I have a question surrounding discharge. Some would argue that you're found guilty but not convicted, you receive an absolute discharge. What is your perspective — since we don't have Justice officials here — around someone who receives an absolute discharge in relation to some of these offences and whether or not they would be captured under 518?

**Mr. Patrice:** That's a very good question. In terms of the absolute discharge, I believe section 730 of the Criminal Code provides that somebody who receives a discharge is not convicted.

**The Chair:** They would not be captured under 518?

**Mr. Patrice:** They would not be captured because it's based on conviction.

**The Chair:** Certainly, it's a concern. In my former role when police officers were in trouble, courts would make those types of decisions to allow the officer to maintain their employment. We were seeing, as somebody mentioned earlier, the courts would take into account the secondary type of penalty they might receive as a result. So that's always a concern.

**Senator Frum:** To boil it down in simple language, the debate we've been having about whether or not it's fair to take away a parliamentarian's pension because they have been found guilty of committing an indictable offence, that debate has already been settled by the parliamentary act. We do take away pensions from people. If they are sitting members, we take away their pensions now. But this bill is addressing if that member is clever enough to resign first then they can keep their pension. Isn't that it in a nutshell?

**Mr. Patrice:** In a nutshell, it could be characterized that way.

**The Chair:** I want to thank everyone for today's meeting and thanks to Senator Seidman for sitting in for Senator Housakos.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Tuesday, June 16, 2015

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill C-518, An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act (withdrawal allowance), met this day at 9:32 a.m. to give consideration to the bill; and for the consideration of the case of privilege relating to leaks of the Auditor General's report on the audit of senators' expenses.

**Senator Vernon White** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Welcome, everyone, to the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament.

**M. Patrice :** C'est une question de politique, oui.

**Le président :** J'ai une question au sujet de l'absolution. Certains considéreraient qu'une personne déclarée coupable, mais non condamnée bénéficie d'une absolution inconditionnelle. Comme aucun représentant du ministère de la Justice n'est présent, j'aimerais avoir votre opinion sur une personne qui reçoit l'absolution inconditionnelle pour une de ces infractions. Cette personne serait-elle visée par l'article 518 ou non?

**M. Patrice :** C'est une excellente question. En ce qui concerne l'absolution inconditionnelle, je pense que l'article 730 du Code criminel stipule que quiconque reçoit une absolution n'est pas condamné.

**Le président :** Elle ne serait pas visée par l'article 518?

**M. Patrice :** Elle ne le serait pas parce que tout repose sur la condamnation.

**Le président :** C'est certainement préoccupant. Dans mes anciennes fonctions, quand des agents de police avaient des problèmes, les tribunaux prenaient des décisions de manière à leur permettre de conserver leur emploi. Comme quelqu'un l'a fait remarquer plus tôt, ils tenaient compte du type de pénalité secondaire que la personne concernée subirait par suite de leur décision. C'est donc toujours une préoccupation.

**La sénatrice Frum :** Pour résumer le tout en langage simple, le débat que nous tenons pour déterminer s'il est juste ou non de priver un parlementaire de sa pension parce qu'il a été déclaré coupable d'un acte criminel a déjà été réglé par la loi parlementaire. Nous retirons à certaines personnes leur droit de pension. Si elles sont en poste, nous le faisons sur-le-champ. Mais ce projet de loi concerne les cas où l'intéressé est assez futé pour démissionner avant dans le but de conserver sa pension. Cela ne résume-t-il pas la situation?

**M. Patrice :** On pourrait la résumer ainsi.

**Le président :** Je tiens à remercier tous ceux qui ont participé à la séance d'aujourd'hui, et je remercie la sénatrice Seidman d'avoir remplacé le sénateur Housakos.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 16 juin 2015

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, auquel a été renvoyé le projet de loi C-518, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires (indemnité de retraite), se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, pour examiner le projet de loi et pour étudier un cas de privilège concernant les fuites du rapport du vérificateur général sur son audit des dépenses des sénateurs.

**Le sénateur Vernon White** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour et bienvenue au Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

I want to thank Aaron Wudrick for being here today. As everyone knows, we're here today to hear evidence from Mr. Wudrick, who is Federal Director of the Canadian Taxpayers Federation. This will be in relation to Bill C-518, An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act (withdrawal allowance).

I understand you have a few comments to start, and then we'll move into questions if that is fine.

**Aaron Wudrick, Federal Director, Canadian Taxpayers Federation:** Good morning, senators. On behalf of the Canadian Taxpayers Federation, thank you very much for the invitation to speak to Bill C-518.

The CTF is a non-profit, non-partisan advocacy group founded in 1990, with over 84,000 supporters. We have three key principles: lower taxes, less waste, and accountable government. Our support of Bill C-518 focuses largely on the third of these principles, that being accountable government.

Senators, I know that the sponsor of this bill, who is also one of my predecessors at the Canadian Taxpayers Federation, appeared last week to speak to this bill, and I do not want to belabour the many excellent points he made. Suffice to say it is reasonable to suggest that there is, in fact, virtual unanimity when it comes to the principle of accountability. Nobody is against accountability in the abstract. The disagreements arise when we get into the details of what that accountability entails.

I would like to use my remarks this morning to speak to a few of the criticisms of the bill and then briefly make my case about why now, more than ever, it is imperative that this bill be passed into law.

One of the common objections we have heard to this bill is that it holds politicians to a higher standard than others. This is a fair point, but I would suggest the response to it is that that is so because politicians are in a unique position of power. There is a saying that "with great power comes great responsibility," but so too there must come great consequences for abusing that responsibility.

More to the point, as has been observed many times already, the notion of taking away pensions has already been contemplated since it can already occur for a member or a senator who has broken the law, but only if they are expelled from office first. They can avoid this punishment by the simple act of quitting. Yet allowing people to quit in order to evade punishment is akin to letting a person convicted of any other crime evade prison time simply by choosing not to appear at a sentencing hearing. This defies common sense. In that sense, this bill is simple aimed at closing this loophole.

Je tiens à remercier M. Aaron Wudrick d'être ici aujourd'hui. Comme vous le savez tous, nous entendrons aujourd'hui le témoignage de M. Wudrick, qui est directeur fédéral de la Fédération canadienne des contribuables. Son témoignage est lié au projet de loi C-518, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires (indemnité de retrait).

Je crois comprendre que vous avez un bref exposé pour commencer. Puis, nous passerons aux questions, si cela vous convient.

**Aaron Wudrick, directeur fédéral, Fédération canadienne des contribuables :** Bonjour, mesdames et messieurs les sénateurs. Au nom de la Fédération canadienne des contribuables, je vous remercie de l'occasion de comparaître pour parler du projet de loi C-518.

La FCC est un groupe de défense des citoyens sans but lucratif et non partisan fondé en 1990 qui compte plus de 84 000 sympathisants. Nous sommes axés sur trois grands principes : la baisse des impôts, la lutte au gaspillage et le devoir de reddition de comptes des gouvernements. Notre appui au projet de loi C-518 est principalement fondé sur le troisième de ces principes, le devoir de reddition de comptes des gouvernements.

Mesdames et messieurs les sénateurs, je sais que le parrain du projet de loi, qui est aussi un de mes prédécesseurs à la Fédération canadienne des contribuables, a comparu la semaine dernière pour parler du projet de loi. Je ne veux donc pas m'attarder sur les excellents points qu'il a soulevés. Mentionnons seulement qu'il est raisonnable de dire que le principe de la reddition de comptes fait pratiquement l'unanimité. Théoriquement, personne n'est contre. Le désaccord porte plutôt sur les détails qui en découlent.

Pendant mon exposé d'aujourd'hui, j'aimerais parler de quelques-unes des critiques à l'égard du projet de loi, puis brièvement vous dire pourquoi il est plus que jamais essentiel d'adopter ce projet de loi maintenant.

L'une des objections courantes que nous avons entendues au sujet du projet de loi, c'est qu'il exigerait des politiciens qu'ils respectent des normes plus strictes que les autres. C'est un point valable, mais je dirais que la réponse à cela, c'est que cela découle du poste d'autorité unique qu'ils occupent. « Avec de grands pouvoirs viennent de grandes responsabilités », comme on dit, mais l'abus de ce pouvoir doit aussi entraîner d'importantes sanctions.

Plus précisément, comme il a déjà été souligné à maintes reprises, l'élimination des pensions a déjà été étudiée, étant donné que c'est déjà possible dans le cas d'un député ou d'un sénateur qui a enfreint la loi, mais seulement si la personne en question est d'abord démise de ses fonctions. Pour éviter cette sanction, il suffit de démissionner. Or, permettre à des gens de démissionner pour éviter une sanction s'apparente à une situation où on permettrait à une personne qui a été reconnue coupable de tout autre crime d'éviter la prison simplement en choisissant de ne pas comparaître à une audience de détermination de la peine. Cela défie toute logique. En ce sens, le projet de loi vise simplement à supprimer cette échappatoire.

Another point we've heard repeatedly is that there is no provision for spouses or families affected by the loss of a pension. Again, this is another fair observation, but it must be compared to the justice system at large. Take the example of a sole breadwinner in a family who is convicted of a crime and incarcerated and, therefore, unable to work. The rest of the family of course suffers as a result, but this does not mean that the crime goes on unpunished. Again, under the current rules for expelled senators and members, there is no such provision for spouses or families. If anything, you could suggest that the harm that could befall spouses or families should provide an additional incentive for individuals to make sure that they follow the rules since it is not only them who will be harmed.

Finally, there is much debate over whether the specific list of offenses enumerated in this bill is appropriate. Is it too broad? Is it too narrow? We note that the original version of this bill set the bar at crimes with a maximum punishment of two or more years. There was then a suggestion, based on a similar Nova Scotia legislation passed in 2013, that the bar be a crime for which the maximum punishment is imprisonment for not less than five years.

The final compromise here, which is designed to address concerns that some crimes have nothing to do with one's role as a parliamentarian, is an enumerated list of Criminal Code offences, each of which has a maximum sentence of five years or more. Our position here is simply that we do not believe it is fruitful to make perfect the enemy of the good. There are strong arguments for and against any range of laws being included, but we believe that the list before you is indeed a reasonable compromise, arrived at by the lower house after much consideration.

In closing, I wanted to make a direct appeal to this committee and, indeed, all senators to ensure this bill becomes law before this chamber rises for the summer. It is no secret that the Canadian Taxpayers Federation has been a harsh critic of the upper chamber for various reasons, but I say to you in good faith and believe in my heart of hearts that passing this bill in this political climate, under all of the public scrutiny you are now facing, would be good for this chamber and one concrete step to show all Canadians that the Senate is serious about change. It would be something tangible for the Senate to be able to point to, as part of a much larger debate, as proof that senators believe, along with their colleagues in the house, that abuse of taxpayers' dollars must have real consequences.

Thank you very much for your time. I'm happy to take questions.

L'autre point que nous avons entendu à répétition, c'est qu'il n'existe aucune disposition pour les conjoints ou les familles qui subiraient les conséquences de la perte d'une pension. C'est une observation valable, encore une fois, mais il faut établir une comparaison avec ce qui se fait en général dans le système de justice. Prenez l'exemple d'une personne qui serait l'unique pourvoyeur de la famille et qui serait reconnue coupable d'un crime, puis emprisonnée, et qui serait par conséquent incapable de travailler. Évidemment, le reste de la famille en subit les conséquences, mais cela ne veut pas dire que le crime demeure impuni. Encore une fois, selon les règles actuelles applicables aux sénateurs et aux députés expulsés, il n'existe aucune disposition pour les conjoints ou les familles. On pourrait dire, à tout le moins, que le tort que cela pourrait causer au conjoint ou à la famille devrait être pour les gens une raison supplémentaire de veiller à respecter les règles, étant donné qu'ils ne seront pas les seuls à subir les conséquences.

Enfin, la question de savoir si la liste des infractions contenue dans ce projet de loi est adéquate suscite un vif débat. Est-elle trop large? Est-elle trop restreinte? Soulignons que la version initiale du projet de loi prévoyait de fixer le seuil aux crimes passibles d'une peine maximale de deux ans d'emprisonnement ou plus. Il a alors été suggéré, en fonction des dispositions d'une mesure législative similaire adoptée en Nouvelle-Écosse en 2013, d'établir le seuil aux crimes passibles d'une peine maximale d'au moins cinq ans d'emprisonnement.

Le dernier compromis à cet égard, qui vise à tenir compte des préoccupations selon lesquelles certains crimes n'ont rien à voir au rôle de parlementaire d'une personne, se présente sous forme d'une liste d'infractions au Code criminel, toutes passibles d'une peine maximale d'au moins cinq ans d'emprisonnement. À cet égard, nous sommes simplement d'avis qu'il n'est pas utile de faire du mieux l'ennemi du bien. Il existe des arguments solides pour ou contre l'inclusion d'un ensemble de mesures législatives quelconques, mais nous croyons que la liste actuelle est certes un compromis raisonnable auquel la Chambre basse est parvenue après avoir longuement étudié la question.

En terminant, je voulais lancer un appel direct au comité et à l'ensemble des sénateurs, en fait, pour veiller à ce que le projet de loi soit adopté avant que cette Chambre s'ajourne pour l'été. Tous savent que la Fédération canadienne des contribuables a vivement critiqué la Chambre haute, pour diverses raisons, mais je vous dirais, de bonne foi et de tout cœur, que l'adoption de ce projet de loi dans le contexte politique actuel — alors que vous faites l'objet d'une intense surveillance de la part du public — serait une bonne chose pour cette Chambre et serait une étape concrète qui démontrerait à tous les Canadiens que le Sénat souhaite un réel changement. Ce serait un élément tangible qui permettrait au Sénat de prouver, dans le cadre d'un débat beaucoup plus large, qu'à l'instar de leurs collègues de la Chambre des communes, les sénateurs estiment que l'utilisation abusive de l'argent des contribuables doit avoir des conséquences réelles.

Je vous remercie de votre temps. C'est avec plaisir que je répondrai aux questions.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Wudrick, for being here again, and thanks for your short commentary.

I want to remind everyone that we do have to shut down this section of our session this morning to move into a second piece of work, so try to keep the questions and responses concise. I will start with Senator Frum.

**Senator Frum:** Thank you for being here. As you probably know, I am the sponsor of this bill in the Senate and I support it. I am, both intellectually and emotionally, in agreement with everything you've said, but I do want to ask you one question about a point you made regarding how this bill addresses this loophole where a parliamentarian, if they quit, can retain a pension but would lose it if they are expelled.

We already have a problem where people who are in compromised positions — we have seen this recently — and really ought to resign don't. You further entrench this loss of honour that we're seeing in Parliament, where people are in compromised positions and who one imagines in another era would have had the honour and dignity to step down. If you impose this new legislation, the incentive to step down is removed.

**Mr. Wudrick:** If the trigger for the loss of pension is the conviction and that applies regardless whether or not the person is a sitting member or senator, I don't know that it does. If anything, I would say that the way the system works now, it could make someone who is looking to act out of honour do it for the wrong reasons. I think, in effect, it may be the opposite of what you're suggesting.

**Senator Frum:** I'm just saying we already have a system where people are not standing down and that this will maybe further entrench the impulse to entrench yourself in your position way past the point when it is honourable to do so.

**Mr. Wudrick:** Yes, I would agree.

**Senator Jaffer:** Thank you very much for your presentation. I agree with what you have said. I am not fighting that.

I'm assuming you read the transcripts of this committee. My concern is enforceability because there are problems, as I am sure you read in the transcripts. There is one problem with issues of the spouses, but you have addressed that.

My other issue is that I would like to hear from you as to the enforceability. There are definitely issues with this bill, and I am of the opinion that to pass a bill when we know it will be challenged in court and to not stand up is just half the work.

**Mr. Wudrick:** Is it a constitutional argument that you are concerned about?

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Wudrick, d'être venu témoigner encore une fois. Merci aussi de votre bref exposé.

Je tiens à rappeler à tous que nous devons terminer cette partie de la séance d'aujourd'hui pour passer au deuxième point à l'ordre du jour. Je vous demanderais donc d'essayer d'être concis dans vos questions et vos réponses. Nous commençons par la sénatrice Frum.

**La sénatrice Frum :** Je vous remercie d'être ici. Comme vous le savez probablement, je suis la marraine du projet de loi au Sénat et je l'appuie. Je suis entièrement d'accord sur tout ce que vous avez dit, tant intellectuellement que moralement, mais j'aimerais vous poser une question concernant un point que vous avez soulevé sur la manière dont le projet de loi éliminerait cette échappatoire qui permet à un parlementaire qui a démissionné de conserver sa pension, alors qu'il la perdrait s'il était expulsé.

Nous sommes déjà aux prises avec un problème où des gens qui sont dans une situation compromettante — comme nous l'avons vu récemment — devraient vraiment démissionner, mais ne le font pas. Vous ancrez encore plus solidement l'opprobre qui touche actuellement le Parlement, car des gens sont dans des situations délicates et on serait porté à croire qu'à une autre époque, ils auraient eu l'honneur et la dignité de démissionner. Avec l'adoption de cette nouvelle mesure législative, l'incitation à présenter sa démission serait éliminée.

**M. Wudrick :** Si la perte de la pension découle d'une condamnation et que cela s'applique tant à un député qu'à un sénateur, je ne suis pas certain que ce soit le cas. En fait, je dirais que dans le cas du système actuel, cela pourrait inciter quelqu'un qui chercherait à agir par honneur de le faire pour les mauvaises raisons. En réalité, je pense que cela pourrait être le contraire de ce que vous laissez entendre.

**La sénatrice Frum :** Je dis simplement que nous avons déjà un système dans lequel les gens s'abstiennent de quitter leurs fonctions et que cela pourrait renforcer la propension des gens à vouloir demeurer en poste bien plus longtemps que ce qui est honorable.

**M. Wudrick :** Oui, je serais d'accord avec vous là-dessus.

**La sénatrice Jaffer :** Merci beaucoup de votre exposé. Je suis d'accord avec ce que vous avez dit. Je ne le conteste pas.

Je suppose que vous avez lu les comptes rendus des délibérations du comité. Ce qui me préoccupe, c'est son application, car comme vous l'avez certainement lu dans les comptes rendus, il y a des problèmes. L'un des problèmes est lié à la question du conjoint ou de la conjointe, mais vous en avez déjà parlé.

L'autre point sur lequel j'aimerais entendre votre point de vue est celui de l'application. Le projet de loi comporte certainement des lacunes, et j'estime que nous ne faisons que la moitié du travail si nous adoptons un projet de loi en sachant qu'il sera contesté devant les tribunaux et qu'il ne résistera pas à une contestation judiciaire.

**M. Wudrick :** Votre préoccupation porte-t-elle sur une contestation d'ordre constitutionnel?



**Senator Jaffer:** No, it's not a constitutional argument but an argument about how to enforce this bill because it is not clear on many issues.

**Mr. Wudrick:** Is there one particular example?

**Senator Jaffer:** The hybrid offences.

**Mr. Wudrick:** All I can say, and as the sponsor of the bill pointed out, is that it was not the original intent. The lower house obviously arrived at this consideration.

We have had some supporters say, "Why support this bill; it's too weak and doesn't cover enough things?" Others say it's too broad. I appreciate that it's a valid concern with the hybrid offences that have been identified.

That said, we cannot make the enemy the perfidy of the good on the off chance that there is a very narrow circumstance where an individual is convicted of only one of those particular crimes and only on a summary offence. I suppose that is a possibility, but in the broader picture we have many other offences. I simply caution against throwing the baby out with the bathwater or throwing out the entire bill because of what I consider to be a minor defect.

**The Chair:** I will take the next question because it is in line with this type of questioning.

I know you're a lawyer by trade. We've asked other witnesses questions surrounding a conditional or absolute discharge. Say two individuals are charged with the same offence and one receives probation. That person would be impacted. However, if someone receives a discharge, that person would not be impacted. The bill doesn't speak to that and instead is mute. As a result, I guess it would mean that since no conviction is registered, they would not be subject to this proposed legislation.

Do some of the minor defects like that one, and there are a number, I would argue, not concern you? Should we not at least be correcting those?

**Mr. Wudrick:** I think you're correct: If a discharge is granted, it effectively vacates any conviction. Therefore, if the trigger for losing one's publicly funded portion of their pension, they would not be affected because it effectively would not be a conviction.

I don't think this is a perfect bill, and I think I've made that clear. I only caution, as I said, against throwing out the baby with the bathwater. Once this bill becomes law, we would welcome people changing it. I feel we are at a stage now, and let's be honest about the political climate, such that a failure to pass the bill would draw a negative inference for some people, given what is going on right now in political circles.

**La sénatrice Jaffer :** Non; elle ne porte pas sur une contestation d'ordre constitutionnel, mais sur une contestation quant à l'application des dispositions du projet de loi en raison du manque de précision sur de nombreux enjeux.

**M. Wudrick :** Y a-t-il un exemple précis?

**La sénatrice Jaffer :** Les infractions mixtes.

**M. Wudrick :** Tout ce que je peux dire, c'est que ce n'était pas l'intention initiale, comme le parrain du projet de loi l'a indiqué. Manifestement, la Chambre basse est arrivée à cette conclusion.

Certains de nos sympathisants se demandent pourquoi il faudrait appuyer ce projet de loi, car ils considèrent qu'il est trop faible et qu'il ne couvre pas assez de choses. D'autres trouvent qu'il a une portée trop vaste. Je conviens qu'il s'agit d'une préoccupation valable par rapport aux infractions mixtes qui ont été ciblées.

Cela dit, nous ne pouvons pas en faire une perfidie du bien sous prétexte qu'il existe une infime possibilité qu'une personne soit reconnue coupable de l'une des infractions seulement, qui plus est une infraction punissable par procédure sommaire. Je suppose que c'est une possibilité, mais il y a, globalement, beaucoup d'autres infractions. Je vous mets simplement en garde contre l'idée de jeter le bébé avec l'eau du bain ou de rejeter complètement le projet de loi en raison de ce que je considère comme un défaut mineur.

**Le président :** Je vais poser la prochaine question, parce qu'elle s'inscrit dans cette veine.

Je sais que vous êtes avocat de profession. Nous avons posé des questions sur l'absolution conditionnelle ou inconditionnelle à d'autres témoins. Disons que deux personnes sont accusées de la même infraction et que l'une d'entre elles reçoit une probation. Cette personne serait visée. Toutefois, la personne qui recevrait une absolution ne serait pas visée. Le projet de loi est muet sur la question. Par conséquent, je suppose que cela signifie que la personne ne serait pas visée par cette mesure législative proposée parce qu'aucune condamnation ne serait portée à son dossier.

N'êtes-vous pas préoccupé par ce genre de défauts mineurs? Il y en a plusieurs, à mon avis. À tout le moins, ne devrait-on pas les corriger?

**M. Wudrick :** Je pense que vous avez raison : si une absolution est accordée, il n'y a pas condamnation. Par conséquent, s'il s'agit du critère pour la perte de la partie de la pension financée à même les fonds publics, la personne ne serait pas visée parce que ce ne serait pas une condamnation.

Je ne pense pas que le projet de loi est parfait; je pense l'avoir indiqué clairement. Comme je l'ai indiqué, je ne fais que vous conseiller de ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Une fois ce projet de loi adopté, nous serions d'accord pour qu'on le modifie. J'estime que nous en sommes à une étape — et soyons honnêtes au sujet du climat politique —, où le rejet du projet de loi inciterait certaines personnes à tirer des conclusions négatives, étant donné ce qui se passe actuellement dans les milieux politiques.

I agree that it's not a perfect bill, and I don't think anyone is claiming that; but I do not think that the problems with it are so great that it warrants not being passed.

**The Chair:** You're not concerned that imperfections passed by the Senate wouldn't bring us into disrepute as well? Would not an opportunity to correct the bill be a positive thing?

**Mr. Wudrick:** It would be if we had more time. We're up against the clock here.

**The Chair:** It's about the inability of someone to get the bill to us in time.

**Mr. Wudrick:** That may be a valid point on your part. Certainly, you don't control the timing of it and whether public opinion matters on this. I'm not trying to be overly harsh, but the reality is that there will be other inferences drawn if this bill is not passed.

**The Chair:** Thank you.

**Senator McIntyre:** Thank you, Mr. Wudrick, for your presentation.

Your federation has been a vocal supporter of this bill, engaging in campaigns in favour of the bill's passage on the radio and in newspaper commentary. I recall several articles in a variety of *Sun* newspapers and in the *National Post*. Have you had any kind of response from the public? What was the public response following those ad campaigns?

**Mr. Wudrick:** Two things: The first was actual surprise that this was not already the status quo. Some people understood that the status quo — whereby it could be taken away by the house provided that a member or senator doesn't resign — would apply regardless of whether a person resigned. The biggest surprise for us was that people were shocked that this was not already the case.

The second, to be honest with you, was that they think it's fair and just and of course they support the bill, but they thought that frankly there are other issues in the institution of the Senate that we should be talking about. In fact, we would go back to our supporters to say that this is a tangible and achievable concrete step and that we should focus on it. Most of them were amenable to that.

**Senator Furey:** I want to follow up on the question that the chair was asking. By the way, thank you for coming this morning; I appreciate it.

You readily admit that it's not a perfect bill and that there are some issues with it. Have you or your organization given any thought to the idea that there is no proportionality in the bill either? By that I mean that if a parliamentarian has a 15-year stellar career and on year 16 is charged under section 366(1),

Je conviens que le projet de loi n'est pas parfait. Personne n'affirme le contraire, à mon avis. Toutefois, je ne pense pas que ses lacunes sont assez importantes pour justifier qu'il ne soit pas adopté.

**Le président :** N'êtes-vous pas préoccupé que l'adoption de mesures imparfaites par le Sénat puisse aussi jeter le discrédit sur le Sénat? L'occasion de corriger le projet de loi ne serait-elle pas un aspect positif?

**M. Wudrick :** Ce serait effectivement le cas si nous avions plus de temps, mais nous menons actuellement une course contre la montre.

**Le président :** Le projet de loi n'a pas pu nous être soumis à temps.

**M. Wudrick :** C'est possiblement un bon point. De toute évidence, vous n'avez aucune emprise ni sur le moment choisi pour le dépôt du projet de loi ni sur l'importance de l'opinion publique à ce chapitre. Je ne cherche pas à être trop dur, mais le fait est qu'il y aura d'autres conséquences si le projet de loi n'est pas adopté.

**Le président :** Merci.

**Le sénateur McIntyre :** Monsieur Wudrick, je vous remercie de votre exposé.

Votre fédération a défendu ardemment le projet de loi en menant une campagne favorable à son adoption à la radio et dans les journaux. Je me souviens de plusieurs articles parus dans différents journaux du groupe *Sun* et dans le *National Post*. Avez-vous obtenu une certaine réponse du public? Comment les gens ont-ils réagi à ces campagnes publicitaires?

**M. Wudrick :** Nous avons suscité deux réactions. D'une part, les gens étaient surpris que le statu quo ne soit pas déjà maintenu. Certains croyaient que le statu quo serait préservé, que la personne démissionne ou non — la Chambre pourrait priver un député ou un sénateur de son droit s'il ne démissionne pas. Notre plus grande surprise a donc été l'étonnement du public du fait que les choses ne se passent pas déjà ainsi.

D'autre part, même si les gens appuient le projet de loi parce qu'ils le trouvent juste, ils sont bien franchement d'avis que nous devrions aborder d'autres enjeux relatifs à l'institution qu'est le Sénat. En fait, nous retournions dire à nos militants que le projet de loi est une mesure tangible, réalisable et concrète sur laquelle nous devons concentrer nos efforts. La plupart d'entre eux étaient ouverts à l'idée.

**Le sénateur Furey :** J'aimerais faire suite à la question du président. En passant, je vous remercie d'être venu ce matin. Je vous en suis reconnaissant.

Vous reconnaissez volontiers que le projet de loi n'est pas parfait et qu'il présente des lacunes. Votre organisation et vous avez-vous réfléchi au fait que le texte ne prévoit aucune proportionnalité non plus? Voici ce que je veux dire par là : disons qu'un parlementaire mène une brillante carrière pendant

which is one of the hybrid offences in the bill, and is convicted summarily, do you think it's proper and right and just that he or she should lose 15 years of pensionable service?

**Mr. Wudrick:** That's a fair question and the same sort of question that confronts a judge when making a conviction. You may be charged with a particular offence, but the scope of your sentence — the harshness of your punishment — may depend.

The issue arises with this particular bill because the punishment is based on the conviction rather than attached to the conviction from a judicial or legal standpoint. I appreciate that it's a fair point, but the alternative would be to attempt to tie a bill to the length of a sentence because that would give us an indication of the proportionality from a criminal law standpoint. An individual who has no prior record and undertakes a particular criminal act will probably get a more lenient sentence than a repeat offender. If I take what you're suggesting, for an individual with a spotless record who commits one offence, it's disproportionate that they lose the entire pension. I don't know how we —

**Senator Furey:** Add to that that it's not an indictable conviction under this bill but a summary conviction.

**Mr. Wudrick:** In those particular instances, yes.

I agree that this is not ideal. If you're suggesting that those are the only things holding up this bill — I don't know if that's what I'm hearing — all I can only say is that in my view we have to defer to the consideration of the lower house. They obviously have made several changes to this with serious consideration. There is no way to encapsulate those particular crimes, some of which are properly included, without splitting the summary or indictable nature of them.

**Senator Furey:** You've said that it's not a perfect bill. If we extrapolate beyond that comment to the House of Commons, we can assume that they made a mistake here. Don't we have a responsibility to fix that in the Senate for a couple of reasons? First, that's our job; and second, and more importantly, it creates a grave injustice.

**Mr. Wudrick:** I would dispute the characterization that it's that grave. We can debate the severity of the outcome. I think you're talking about a very narrow circumstance. We have a list of two dozen crimes. The hypothetical being put to me is that there will be an instance where an individual will be convicted of only one of those things and only on summary instance where there is gross disproportionality. I suggest that there will be many other instances, but the overwhelming number of them won't be. By failing to pass this bill now, you leave all those other instances unpunished.

**Senator Furey:** I respectfully disagree with you in terms of what we have to do here. We should try to fix anything that's a grave injustice.

15 ans, mais qu'il est accusé au cours de la 16<sup>e</sup> année en vertu du paragraphe 366(1), une des infractions à option de procédure du projet de loi. S'il est reconnu coupable par procédure sommaire, croyez-vous qu'il soit approprié, convenable et juste de lui faire perdre 15 années de service ouvrant droit à pension?

**M. Wudrick :** C'est une bonne question, et c'est le même genre de question à laquelle un juge doit répondre au moment de déclarer un individu coupable. Même si l'individu est accusé d'une infraction, la sévérité ou la dureté de la peine ou de la punition peuvent varier.

Si la question se pose à propos du projet de loi, c'est parce que la peine dépend de la déclaration de culpabilité plutôt que de s'y rapporter sur le plan judiciaire ou juridique. Je comprends que c'est un argument valable, mais l'autre solution serait de rattacher le projet de loi à la durée de la peine puisque nous aurions ainsi une idée de la proportionnalité en matière de droit pénal. Un individu sans antécédents qui commet un acte criminel écoperait probablement d'une peine plus clémente qu'un récidiviste. Dans cet exemple, il est disproportionné de lui retirer l'ensemble de sa pension. J'ignore comment nous...

**Le sénateur Furey :** Ajoutons à cela que le projet de loi ne porte pas sur la condamnation pour acte criminel, mais plutôt sur la déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

**M. Wudrick :** Dans ces circonstances particulières, c'est vrai.

Je conviens que ce n'est pas l'idéal. Si vous dites que ce sont les seuls éléments retardant l'adoption du projet de loi — j'ignore si j'ai bien compris —, je peux seulement dire que nous devons selon moi nous en remettre à la Chambre basse. Les députés ont évidemment examiné sérieusement le projet de loi avant d'y apporter plusieurs modifications. Il est impossible d'englober tous ces crimes particuliers, dont certains sont inclus comme il se doit, sans diviser la nature de la procédure sommaire ou de la mise en accusation.

**Le sénateur Furey :** Vous dites que le projet de loi n'est pas parfait. Si nous allons au-delà de la remarque sur la Chambre des communes, nous pouvons présumer que celle-ci a commis une erreur. Le Sénat n'a-t-il pas le devoir de corriger cette erreur pour deux raisons? D'une part, c'est notre travail et, d'autre part, cette lacune crée une grave injustice, ce qui est encore plus important.

**M. Wudrick :** Je ne dirais pas que c'est si « grave ». Nous pouvons discuter de l'ampleur des répercussions, mais je pense que vous parlez d'un exemple très précis. Nous avons une liste d'une vingtaine d'infractions. On me dit qu'un individu pourrait hypothétiquement être trouvé coupable d'une seule de ces infractions par procédure sommaire seulement, ce qui serait tout à fait disproportionné. Je dirais qu'il y aura bien d'autres cas, mais que la grande majorité d'entre eux ne seront pas disproportionnés. Si vous n'adoptez pas le projet de loi dès maintenant, vous accordez l'impunité à tous ces autres individus.

**Le sénateur Furey :** J'exprime respectueusement mon désaccord quant à ce qu'il convient de faire ici. Nous devons tenter de corriger toute injustice grave.

Can you explain to me again, Mr. Wudrick, why you think it's not a point of discussion for us to consider the interest that a spouse may have in the pension of a parliamentarian?

**Mr. Wudrick:** I don't think that's the case because, under the existing circumstance, if someone is still sitting, is expelled and loses their pension, there is no provision. We shouldn't compare this to an imaginary standard but to what happens right now in another circumstance when a member is expelled.

As well, as I pointed out, there are all kinds of instances in both criminal and civil law where people are punished and their family is punished ancillary to that.

There are two sides to this: On one side is a genuine concern that innocent people will be punished as a result of something that someone else does, but the flip side is that people who are guilty shouldn't be able to use innocence as a shield to their punishment. I suppose that's the best way I can put it.

**Senator Furey:** Do you agree that spouses or significant others have an interest in that pension?

**Mr. Wudrick:** I would assume so.

**Senator Furey:** I know that the law exists now before we contemplate passing this bill, but should we not take this opportunity to fix that injustice?

**Mr. Wudrick:** As I said, there would be broader implications across the criminal justice system. That's what I would say.

**Senator Batters:** Thanks for being here.

I understand your organization has recently suggested that senators should scan their receipts and post them on their websites. I know you have been telling your members, I think as part of your campaign to help this bill pass, to make that suggestion as well.

Are you aware that senators have been posting their itemized travel and hospitality expenses for the last 18 months on their websites as part of our proactive disclosure to be more open and transparent to taxpayers?

**Mr. Wudrick:** Yes, I am aware of that. I certainly welcome that. I have openly mentioned that many times when asked about reform of expenses and, for example, talking about the Auditor General's recommendations. We think that's a positive step. We welcome it in the House of Commons as well, frankly.

The reason we advocate so strongly on the issue of receipts is we think that whether there is intent or not, when you itemize or simply put line items, you can obscure the specific nature of what those receipts are for.

Monsieur Wudrick, pourriez-vous m'expliquer encore pourquoi vous pensez qu'il ne convient pas d'aborder l'intérêt du conjoint relativement à la pension d'un parlementaire?

**M. Wudrick :** Je ne crois pas que ce soit pertinent puisque, dans le contexte actuel, rien n'est prévu si un parlementaire qui siège toujours est expulsé et perd sa pension. Nous ne devrions pas comparer le projet de loi à une norme imaginaire, mais plutôt à ce qui se passe actuellement lorsqu'un député est expulsé dans d'autres circonstances.

Et comme je l'ai dit, il y a bien des exemples en droit pénal et civil où, lorsqu'un individu est puni, sa famille l'est aussi par le fait même.

Il y a deux points de vue. Certains craignent vraiment que des personnes innocentes soient punies en raison du geste d'un individu, mais en revanche, un individu coupable ne devrait pas pouvoir profiter de cette innocence pour se soustraire à sa peine. J'imagine que c'est la meilleure explication que je puisse vous donner.

**Le sénateur Furey :** Convenez-vous que les conjoints ou les partenaires s'intéressent à la pension?

**M. Wudrick :** J'imagine que oui.

**Le sénateur Furey :** Je sais qu'il existe des dispositions législatives, mais avant que nous envisagions l'adoption du projet de loi, ne devrions-nous pas profiter de l'occasion pour corriger cette injustice?

**M. Wudrick :** Comme je l'ai dit, les conséquences seraient alors plus dramatiques au sein du système de justice pénale. C'est ce que je dirais.

**La sénatrice Batters :** Je vous remercie d'être ici.

Si j'ai bien compris, votre organisation a récemment laissé entendre que les sénateurs devraient numériser leurs reçus et les afficher sur leur site web. Dans le cadre de votre campagne en faveur de l'adoption du projet de loi, je sais que vous avez dit à vos membres de formuler cette proposition aussi.

Savez-vous que depuis 18 mois, les sénateurs publient leurs frais de déplacement et d'hébergement ventilés sur leur site web dans le cadre de la divulgation proactive visant à améliorer l'ouverture et la transparence à l'égard des contribuables?

**M. Wudrick :** Je suis bel et bien au courant, et je m'en réjouis. Je l'ai affirmé ouvertement à maintes reprises en réponse à des questions sur la réforme des dépenses, notamment au sujet des recommandations du vérificateur général. Nous croyons que c'est une mesure positive. À vrai dire, nous félicitons aussi la Chambre des communes d'avoir fait de même.

Si nous insistons autant sur la question des reçus, c'est qu'il est selon nous possible de camoufler, intentionnellement ou non, la nature particulière des dépenses lorsque seuls les postes budgétaires sont présentés.

There is precedent for this. The City of Toronto does this; the Government of Alberta does this. We think it is a relatively simple measure. It doesn't require a lot of extra red tape. Many staffers right now are required to keep a copy of the original receipt to get reimbursement.

It's not going to be a perfect system, but if the intent of a measure is to get people who are using public dollars to always keep front of mind that they are using public dollars, we think it's a relatively effective way to do that.

**Senator Batters:** You said in your opening statement that, in your view, passing this bill would mean that the Senate is serious about change. I suggest to you that one of the ways we demonstrated that we are serious about change was a few years ago, when we substantially revised our pension contribution system. In fact, with the gradually increasing contributions, our pension contribution within two years, those levels will increase to meet 50 per cent of the current service costs of benefits payable. I know that's a change that the Canadian Taxpayers Federation long advocated for, so I would like you to comment on that part of it, please.

**Mr. Wudrick:** Absolutely. For a long time, we have been advocating on pensions not just for senators, of course, but for members of Parliament. We thought that the support provided by taxpayers was grossly disproportionate to what was paid in by parliamentarians. That has largely been brought back into line. We think it's a much fairer system now. Obviously, some of that is still in a phase-out process, but we're pleased with where it is. We think the Senate and the House of Commons deserve credit for that, absolutely.

**Senator Joyal:** Welcome, Mr. Wudrick.

Before the Canadian Taxpayers Federation embarked on a campaign to support this bill, did you ever consult a legal adviser on the substance of the bill and what could be the weaknesses of the proposals, or did you just embark on the campaign without paying any attention to the legal issues or the criminal implications of the bill?

**Mr. Wudrick:** We did not embark on a campaign until there was an actual bill, so we need to see the text of the bill.

One of the things I can say that our supporters wanted to see but which we recognized is constitutionally not possible to do was to have it retroactive. We thought that would have been problematic. Obviously, retroactively making something illegal that was previously legal is fraught with constitutional issues. It would probably be unconstitutional. Making the bill on a look-forward basis was definitely an important consideration for us.

In terms of the other implications, I think I covered most of that when I talked about the appropriate scope of the bill. If you make the bill too narrow, then you're going to be missing things that you might consider are equivalent crimes. If you make it too

D'autres procèdent déjà ainsi, comme la ville de Toronto et le gouvernement de l'Alberta. Nous croyons que cette mesure relativement simple ne représente pas un grand fardeau administratif supplémentaire. Bien des employés doivent déjà conserver une copie du reçu original pour obtenir un remboursement.

Le système ne sera pas parfait, mais si la mesure vise à ce que ceux qui dépensent les deniers publics n'oublient jamais qu'il s'agit de l'argent des contribuables, nous croyons qu'elle est relativement efficace.

**La sénatrice Batters :** Vous avez dit en exposé que l'adoption du projet de loi signifierait selon vous que le Sénat souhaite sérieusement changer les choses. Je vous dirais que nous avons démontré le sérieux de notre démarche il y a quelques années, lorsque nous avons considérablement modifié notre système de cotisation de retraite. En fait, compte tenu de l'augmentation graduelle de nos cotisations, nous atteindrons d'ici deux ans 50 p. 100 des frais de service actuels des prestations payables. Je sais que la Fédération canadienne des contribuables demandait cette modification depuis longtemps, et j'aimerais s'il vous plaît savoir ce que vous en pensez.

**M. Wudrick :** Bien sûr. Nous avons milité pendant longtemps sur la question de la pension non seulement des sénateurs, mais des députés aussi. Nous trouvions que la contribution de la population était nettement démesurée par rapport à celle des parlementaires. La situation est rentrée dans l'ordre, pour l'essentiel. Nous croyons que le système actuel est bien plus juste. Évidemment, la situation progresse encore, mais nous sommes ravis du chemin parcouru. Nous croyons bel et bien que le Sénat et la Chambre des communes méritent des félicitations à cet égard.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Wudrick, je vous souhaite la bienvenue.

Avant que la Fédération canadienne des contribuables ne lance une campagne en faveur du projet de loi, avez-vous consulté un conseiller juridique à propos de la teneur des dispositions dans le but d'en déceler les lacunes, ou avez-vous simplement entrepris votre campagne sans porter attention ni aux questions juridiques du projet de loi ni à son incidence en matière de droit pénal?

**M. Wudrick :** Nous n'avons pas lancé notre campagne avant le dépôt du projet de loi; nous voulions prendre connaissance du libellé.

Je peux vous dire que nos militants auraient voulu que l'effet du projet de loi soit rétroactif, mais nous avons reconnu que c'était impossible d'un point de vue constitutionnel. Nous avons estimé que ce serait problématique, puisque rendre illégalement rétroactivement une chose qui était légale présente évidemment toutes sortes de problèmes sur le plan constitutionnel. Ce serait probablement jugé inconstitutionnel. Il était bel et bien important pour nous que le projet de loi soit orienté vers l'avenir.

Pour ce qui est des autres conséquences, je pense avoir mentionné la plupart d'entre elles en parlant de la véritable portée du projet de loi. Si le texte est trop ciblé, vous passerez à côté d'infractions pouvant être considérées comme des crimes

broad, you're capturing things where there might be a disproportionate result. I don't know that there is an objective way to reach a list of crimes that everyone is going to agree on. I think we just need to pick the ones that most of us can agree on and go from there.

**Senator Joyal:** You didn't consult a legal adviser once the bill was tabled in the House of Commons to check its criminal implications, i.e., its implications regarding the Criminal Code as it has been interpreted by the court on the issue, for instance, of proportionality?

**Mr. Wudrick:** We did not retain legal counsel, if that's the question.

**Senator Joyal:** You took at face value the substance of the bill as being acceptable legally. Is that more or less what you are saying?

**Mr. Wudrick:** We certainly look for further commentary on it. We are a non-profit. We don't traditionally hire legal counsel to vet bills on a regular basis. I know parliamentary counsel has appeared. There was nothing in what they said that struck me as problematic. We just don't make it a regular practice to hire counsel to review legislation.

**Senator Joyal:** I understand the objective of the Canadian Taxpayers Federation, which is to be concerned about how tax dollars are spent in the public domain. I have absolutely no quarrel with that. I think it's part of the democratic debate. But we are faced with a bill that zeros in only on that aspect, in other words, makes a decision on which crime a parliamentarian can be accused of and found guilty of, and how the sentence and the implication of the sentence should be evaluated. We also have to take into account — and I speak for myself — other crimes in the Criminal Code that could be as horrendous for average Canadians as the fact of receiving a commission, say, on a contract.

I don't mean at all that white-collar crimes are not important.

**Mr. Wudrick:** I understand.

**Senator Joyal:** We all recognize that, and in fact this Parliament has been increasing penalties for white-collar crimes. I don't need to go back to that. I'm totally supportive of that.

On the other hand, let me give you an example. If a member of Parliament or a senator would be found guilty of sexual assault, for instance, to me that is more horrendous in terms of shocking public minds than maybe, as my colleague Senator Furey has mentioned, a lapse of judgment at the last minute.

It seems to me that we have to take into account what I would call the recognition of the seriousness of the crime in the overall scale of whether we should also sanction that if we are, as I say, to have a coherent approach to reprehensible behaviour of a parliamentarian. In my opinion, there is a scale of

équivalents, alors que s'il est trop général, vous incluez des infractions pouvant donner un résultat disproportionné. Je doute qu'il y ait une façon objective de définir une liste de crimes faisant l'unanimité. Je pense que nous devons simplement choisir ceux sur lesquels la plupart d'entre nous peuvent s'entendre.

**Le sénateur Joyal :** Vous n'avez donc consulté aucun conseiller juridique une fois que le projet de loi a été déposé à la Chambre des communes afin d'en vérifier les répercussions sur le plan pénal, c'est-à-dire son incidence relative à l'interprétation du Code criminel devant les tribunaux, notamment sur la question de la proportionnalité?

**M. Wudrick :** Nous n'avons pas retenu les services d'un avocat, si c'est ce que vous voulez savoir.

**Le sénateur Joyal :** Vous avez cru sur parole que le libellé du projet de loi était acceptable sur le plan légal. Est-ce plus ou moins ce que vous dites?

**M. Wudrick :** Nous attendons bel et bien d'autres précisions à ce sujet. Puisque nous sommes un organisme sans but lucratif, nous n'avons pas l'habitude d'embaucher un conseiller juridique pour valider les projets de loi. Je sais que le conseiller parlementaire a témoigné, mais il n'a rien dit qui me paraisse problématique. Nous n'avons simplement pas l'habitude d'embaucher des conseillers juridiques pour vérifier les dispositions législatives.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends l'objectif de la Fédération canadienne des contribuables, qui se soucie de la façon dont l'argent des contribuables est dépensé. Je n'ai absolument rien à redire là-dessus. Je crois que cela fait partie du débat démocratique. Or, le projet de loi ne se concentre que sur cet aspect; autrement dit, il sert à déterminer de quels crimes un parlementaire peut être accusé et déclaré coupable et la façon dont la peine et ses conséquences devraient être évaluées. Il nous faut également prendre en considération — et c'est ce que je pense personnellement — d'autres actes définis par le Code criminel qui pourraient être aussi terribles pour la moyenne des Canadiens, comme celui de recevoir une commission sur un contrat.

Je ne veux pas du tout dire que la criminalité économique n'est pas importante.

**M. Wudrick :** Je comprends.

**Le sénateur Joyal :** Nous le savons tous et, en fait, le Parlement augmente les sanctions pour les crimes économiques. Je n'ai pas besoin d'y revenir. J'appuie cela sans réserve.

D'autre part, permettez-moi de vous donner un exemple. Si un député ou un sénateur était reconnu coupable d'agression sexuelle, à mon avis, il s'agit d'un crime qui suscite encore plus l'horreur dans la population que peut-être un manque de jugement de dernière minute, comme l'a dit mon collègue, le sénateur Furey.

Il me semble que nous devons tenir compte de ce que j'appellerais la reconnaissance de la gravité du crime lorsqu'il s'agit de déterminer si nous approuvons cela si, comme je l'ai dit, nous voulons suivre une approche cohérente par rapport à la conduite répréhensible d'un parlementaire. À mon avis, il y a

responsibility. That's why the Criminal Code is full of different kinds of sentences — maximum and minimum and so forth — to recognize that principle. That principle is entrenched into a non-listed scale of importance that you see in reading the code but that you don't have on a chart saying this is more horrendous than this, so this will have a longer sentence than that.

That's why, when I read the bill, that's my first reaction: Why this and not that, if we are to be coherent?

**Mr. Wudrick:** Senator, I appreciate your point. I don't think anyone would seriously dispute that murder is not a more serious crime than fraud. That is the reality.

The point I would make is that what this bill is designed to do is obviously not replace the criminal process. When we talk about crimes, whether it's sexual assault or murder, those people will face the full force of the law. They will be convicted and serve their appropriate sentence.

What this bill is designed to do is to address crimes in which public officials are uniquely placed to commit. A public official is not uniquely placed to be a drunk driver. Anyone can do that, and they will suffer the consequences accordingly.

There are other instances, but largely politicians are unique in this respect in that they have the ability to commit some of these crimes. So the punishment is attached to their duties as a parliamentarian, and the consequence is also attached to their duties as a parliamentarian. It's something they would have derived from fulfilling those duties. That is the distinction I would make.

**Senator Joyal:** Yes, but there is a nuance to what you said, and it's the recent decision of Hydro One in Ontario to fire one of its employees because that employee made inappropriate comments in public against a CBC reporter. I'm sure you are aware of it. I don't want to go into detail, but here is a clear example of somebody who was not on his job; the person was out at a sporting event. However, the fact was that he was on the air, on TV. It was broadcast and covered by the media.

**Mr. Wudrick:** You are never off the job, in other words, is what you're saying.

**Senator Joyal:** I saw that and I saw the implications of that. It raised the bar of what we expect from anyone who works for a government agency, a Crown agency, a member of a legislature, a city council or anyone.

**Mr. Wudrick:** I would suggest that is a consequence. With the world we live in now, the line between public and private life — and therefore personal and professional — is blurring, so it's a fair point.

divers degrés de responsabilité. C'est pourquoi le Code criminel contient différents types de peines — maximales et minimales, par exemple — pour tenir compte du principe. Ce principe est intégré dans une échelle non inscrite que l'on peut voir en lisant le code, mais il ne contient pas de tableau dans lequel on établit qu'un crime est plus terrible qu'un autre, de sorte qu'une peine plus sévère est infligée.

Voilà pourquoi en lisant le projet de loi, je me demande d'abord ceci : pourquoi ceci et pourquoi pas cela, si nous voulons que le tout soit cohérent?

**M. Wudrick :** Sénateur, je comprends ce que vous dites. Je ne crois pas que quiconque contesterait sérieusement le fait que commettre un meurtre est un crime plus grave que commettre une fraude. C'est un fait.

Je dirais que le projet de loi ne vise évidemment pas à remplacer le processus pénal. Quand nous parlons de crimes, qu'il s'agisse d'une agression sexuelle ou d'un meurtre, les gens subiront pleinement les conséquences. Ils seront condamnés et purgeront une juste peine.

Le projet de loi vise les crimes que ces gens pourraient commettre parce qu'ils sont particulièrement bien placés pour le faire. Ils ne sont pas mieux placés que d'autres pour conduire en état d'ébriété. N'importe quelle personne peut le faire et en subir les conséquences.

Il y a d'autres exemples, mais principalement, la situation des politiciens est unique à cet égard en ce sens qu'ils ont la possibilité de commettre certains de ces crimes. Ainsi, les sanctions sont liées à leurs fonctions de parlementaires et les conséquences le sont également. C'est quelque chose qui découle de l'exercice de ces fonctions. C'est la distinction que je fais.

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais il y a une nuance à apporter à ce que vous avez dit, et c'est la récente décision qu'a prise Hydro One en Ontario de congédier l'un de ses employés pour les propos déplacés qu'il a tenus contre une journaliste de la CBC. Je suis sûr que vous êtes au courant de cela. Je ne veux pas entrer dans les détails, mais de toute évidence, voilà un exemple d'un individu qui n'était pas au travail; il assistait à un événement sportif. Cependant, le fait est qu'il était en ondes, à la télévision. Ce qui est arrivé a été diffusé et couvert par les médias.

**M. Wudrick :** En d'autres mots, vous dites qu'on est toujours au travail.

**Le sénateur Joyal :** J'ai vu ce qui s'est passé, et j'ai constaté les répercussions de cet événement. Il a haussé la barre quant à ce que nous nous attendons de toute personne qui travaille pour un organisme du gouvernement, un organisme de la Couronne ou d'un député, d'un conseiller municipal, et cetera.

**M. Wudrick :** Je dirais que c'est une conséquence. Dans le monde d'aujourd'hui, la ligne de séparation entre la vie publique et la vie privée — et donc entre la vie professionnelle et la vie personnelle — se brouille. C'est juste.

But in that case, the enumerated list here should be welcomed because it delineates and still does not cover everything. It means that if you are a public figure or a politician, you do not face additional sanction for crimes you might commit. There are some things one can be convicted of that are out of negligence, not out of malice or there's no *mens rea*.

As a result, the fact that this list is narrow should be welcomed because it suggests that we are going to draw the line here and not overly punish individuals for other careless things they might do outside the scope of their parliamentary work.

**Senator Joyal:** Thank you for your answer.

I was wondering if one way to achieve the objective would not be to consider — I'm not making this proposal. I have not reflected long enough to be able to say I am venturing on safe land, but would it not be better to add to the Criminal Code under sentencing principles the fact that a person occupying a public function has the responsibility to maintain public trust in a public institution, being careful about the person's ethics and how the person behaves in relation to the public trust? As much as I am concerned, as I say, it needs additional reflection in relation to that.

**Mr. Wudrick:** I understand.

**Senator Seidman:** Thank you, Mr. Wudrick, for being here.

I would like to continue with the list, if I might, because I think there are a lot of questions about the repercussions of the list, proportionality issues and other issues that have been raised. As we all know, this bill started out without a list.

**Mr. Wudrick:** Yes.

**Senator Seidman:** Do you feel that the list as it exists has shortcomings? Would the bill be better, if we think about what Senator Joyal has put forward, with maybe some kind of contextual overview about what it means to be a public figure and how you would lose trust as opposed to a list of this nature?

**Mr. Wudrick:** Again, that is a fair question.

We're obviously searching for a fair standard, but I think in a situation like this there is no objective measure. We started from a situation where the clear bar was set based on the penalty. So if the crime attracts a certain penalty, that's how we gauge it's of sufficient severity for this bill to apply. That was then whittled down because the categories felt too broad. Now there is obvious criticism that this crime is similar to this crime, why is it not covered?

I certainly appreciate it's not a perfect list, but my response would be what would be? It's not obvious to anyone what would be a list where everyone feels comfortable that all of the things that should be covered are covered and nothing that isn't covered

Toutefois, dans ce cas, la liste devrait être bien accueillie, car elle circonscrit et ne couvre toujours pas tout. Cela veut dire qu'une personnalité publique ou un politicien ne fait pas l'objet de peines supplémentaires s'il commet des crimes. La personne peut être reconnue coupable de choses qu'elle a commises par négligence plutôt qu'avec une intention criminelle.

Par conséquent, on devrait se réjouir du fait que la liste est courte, car cela laisse entendre que nous allons établir la limite ici et que nous ne punirons pas des gens outre mesure pour ce qu'ils pourraient faire dans un autre cadre que celui de leurs fonctions parlementaires.

**Le sénateur Joyal :** Je vous remercie de votre réponse.

Je me demandais si l'un des moyens d'atteindre l'objectif... Je ne suis pas en train de faire une proposition. Je n'y ai pas réfléchi assez longuement, mais ne serait-il pas préférable d'ajouter au Code criminel, dans les principes de détermination de la peine, le fait qu'une personne qui a des responsabilités publiques a le devoir de préserver la confiance de la population à l'égard d'une institution publique, par rapport au sens moral et au comportement relativement à la confiance de la population? Comme je l'ai dit, je considère qu'il faut y réfléchir plus longuement.

**M. Wudrick :** Je comprends.

**La sénatrice Seidman :** Monsieur Wudrick, je vous remercie de votre présence.

J'aimerais continuer à parler de la liste, si vous me le permettez, car je crois qu'il y a beaucoup de questions au sujet de ses répercussions, des questions liées à la proportionnalité et d'autres questions qui ont été soulevées. Comme vous le savez tous, le projet de loi ne comprenait pas de liste au départ.

**M. Wudrick :** Oui.

**La sénatrice Seidman :** Croyez-vous que la liste actuelle comporte des lacunes? Si nous pensons à ce que le sénateur Joyal a dit, le projet de loi serait-il meilleur s'il comprenait un genre d'aperçu contextuel sur ce que signifie être une personnalité publique et sur la façon dont on perdrait la confiance de la population plutôt qu'une liste de ce type?

**M. Wudrick :** Encore une fois, c'est une bonne question.

Nous cherchons évidemment une norme juste, mais je pense que dans une situation comme celle-là, il n'y a pas de moyens objectifs. Au départ, nous étions dans une situation où la barre a été placée en fonction de la sanction. Donc, si le crime fait l'objet d'une certaine sanction, c'est de cette façon que nous évaluons si le projet de loi s'applique. Cela a alors été revu à la baisse parce qu'on avait l'impression que les catégories étaient trop générales. On dit évidemment que tel crime se compare à un autre, pourquoi n'est-il pas couvert?

Je comprends que ce n'est pas une liste parfaite, mais de quoi serait constituée une liste parfaite? Ce n'est pas évident pour personne de déterminer de quoi serait constituée une liste que tout le monde jugerait complète, c'est-à-dire que tout le monde serait



isn't. I just think that's the difficulty we get into with this list.

Again, this is not the first version of the bill. I think it has been whittled down. If anything, if you want to err on the side of caution where you would have fewer rather than more, I think that is what has happened with the current example. Rather than set a blunt instrument that covers everything based on sentencing, they've whittled it down to a very specific list.

**Senator Seidman:** Is there a better alternative than this list? As you've said, there are a lot of issues with it and we've heard about them. Is there a better alternative?

**Mr. Wudrick:** I would have to go through the code and go through every instance. I think the offences included here are fair ones to include.

**Senator Wells:** Thank you, Mr. Wudrick, for appearing.

I want to go back to a thread that Senator Furey brought up earlier. In fact, I will quote from Senator Furey. He said that spouses have an interest in this, with the motivation for a parliamentarian not to commit a crime.

In Newfoundland and Labrador, the pension is a matrimonial asset under the law. Do you have a comment on removing a legal matrimonial asset, which is actually more than simply an interest in a spouse's pension? How might this not be challengeable under legislation?

**Mr. Wudrick:** If a jurisdiction has legislated that that asset is the property of another party as well, that would certainly give rise to a loss. In that situation, depending on how that interest is formulated, you could have a situation where only part of it would be lost, I would suggest. If the law were to state as the base position that half the interest was with the spouse and half was with the individual, nothing would preclude this law from still applying to the individual who was convicted while not affecting the other party.

**Senator Wells:** But I would say there is no provision in the proposed legislation that would suggest that, so would that be part of a future amendment or something like that?

**Mr. Wudrick:** It could certainly be challenged on those grounds. That's not something I contemplated until this point. It's a fair point.

**Senator Fraser:** Welcome to the Senate, Mr. Wudrick.

In terms of the offences covered, I understand that this bill refers only to offences under the Criminal Code. However, if we're concerned about the public's faith in its institutions, why would we deprive somebody of their pension for unauthorized use of a computer but not for stealing an election under the Canada Elections Act? To pick up on Senator Furey's comments, do you

d'avis qu'elle couvre tout ce qu'elle devrait couvrir et qu'elle exclut tout ce qu'elle devrait exclure. Je pense seulement que c'est la difficulté qui se pose pour nous concernant la liste.

Je le répète, il ne s'agit pas de la première version du projet de loi. Je crois que cela a été revu à la baisse. En fait, je pense que dans l'exemple actuel, on a voulu faire preuve de prudence. Plutôt que d'établir un outil radical qui couvre tout en fonction des peines, on a réduit la liste pour qu'elle contienne des éléments très précis.

**La sénatrice Seidman :** Y a-t-il une meilleure option que cette liste? Comme vous l'avez dit, la liste pose de nombreux problèmes et nous en avons entendu parler. Y a-t-il une meilleure solution?

**M. Wudrick :** Il faudrait que je consulte le code et que j'examine chaque circonstance. Je pense qu'il est juste d'inclure les infractions qui sont incluses.

**Le sénateur Wells :** Monsieur Wudrick, je vous remercie de comparaître devant le comité.

Je veux revenir sur une question qu'a soulevée le sénateur Furey tout à l'heure. En fait, je vais répéter ce qu'il a dit. Il a dit que les conjoints ont un intérêt relativement à cela, concernant ce qui dissuaderait un parlementaire de commettre un crime.

À Terre-Neuve-et-Labrador, la pension est un élément d'actif matrimonial en vertu de la loi. Avez-vous une autre observation sur le retrait d'un élément d'actif matrimonial, qui constitue plus que simplement un intérêt d'un conjoint relativement à la pension? En quoi cela ne pourrait-il pas être contesté en vertu des mesures législatives?

**M. Wudrick :** Si une province a adopté une mesure selon laquelle cet élément appartient à une autre partie également, cela occasionnerait certainement une perte. Dans cette situation, selon la façon dont c'est formulé, je dirais qu'on pourrait se retrouver dans une situation où seulement une partie serait perdue. Si la loi énonçait comme position de base que la moitié est liée au conjoint et que l'autre moitié est liée à la personne, cette loi s'appliquerait toujours à la personne qui a été reconnue coupable sans que cela ait des répercussions sur l'autre partie.

**Le sénateur Wells :** Je dirais toutefois qu'aucune disposition du projet de loi ne le précise. Cela pourrait-il faire partie d'un amendement, ou quelque chose du genre?

**M. Wudrick :** Cela pourrait certainement être contesté pour ces raisons. Je n'y avais pas encore songé jusqu'ici. C'est un bon point.

**La sénatrice Fraser :** Bienvenue au Sénat, monsieur Wudrick.

Pour ce qui est des peines couvertes, je crois comprendre que le projet de loi ne fait référence qu'à des infractions au Code criminel. Toutefois, si nous nous soucions de la confiance de la population envers ses institutions, pourquoi priverions-nous une personne de sa pension pour avoir utilisé un ordinateur sans autorisation, mais ne le ferions pas pour une personne qui a volé

not see a serious lack of proportionality in the way this bill is drafted?

**Mr. Wudrick:** That's a very good point when you talk about the electoral process, which is something that politicians engage in uniquely but is not covered by the bill.

This just goes back to my original point about trying to find a list that covers everything it should and not anything that it doesn't. If you are asking me if there is a bill that covers two crimes and not a third, does that mean we don't pass the one with the two just because the third is not included? Or does it mean we pass it and then someone suggests that we add the third one after the fact? That is certainly something the Canadian Taxpayers Federation would be amenable to.

**Senator Martin:** Thank you for your presentation today. I can see how you are speaking with great conviction. You are very well prepared, and that's the role you're playing for your members as well as the position you're putting forward.

I wanted to clarify a point that you made that if this bill passes there is an opportunity for the Senate, and if it does not pass, inferences will be made. You quoted "with great power comes great responsibility," which I know is from the *Spider-Man* series, and it may have been said before that. I focus on the word "responsibility" because I don't think of passing a bill or not as an opportunity but rather a responsibility that we have as the Senate. As I am listening to my colleagues around this table, they are raising key points, and that is the role that we have always played. I have great regard for the work they do.

I wanted to perhaps ask you to clarify what you meant by "inferring." With the kinds of pressures we're experiencing, especially the scrutiny we are under, there is added responsibility and weight. Based on that, perhaps it is an opportunity for us to lift some of that, but I just want to assure you that we're doing what we're doing because of the responsibility. I wanted to ask you what you meant by what you would infer.

**Mr. Wudrick:** Thank you. I certainly appreciate that. I've had the good luck to come to many of these committees. I certainly appreciate the fine work you all do. The criticisms that the CTF makes of the Senate are institutional. They are not personal, and I don't mean them to reflect on the characters of the people around this table.

I think the reason this bill is of particular import is because of its consequences and who they would affect. You have an institution of members who are currently going to trial who may in fact be impacted by this bill, and there may be more for all we know. So for the Senate to reject this bill at this stage, again, fairly or unfairly, I think it will be viewed by many Canadians as, "Are you kidding me?" It is the fox guarding the henhouse.

une élection et qui a violé la Loi électorale du Canada? Pour revenir aux remarques du sénateur Furey, ne voyez-vous pas un manque flagrant de proportionnalité dans le libellé du projet de loi?

**M. Wudrick :** Vous soulevez un très bon point en parlant du processus électoral, auquel seuls les politiciens participent, mais qui n'est pas couvert par le projet de loi.

Cela me ramène à ce que j'ai dit au départ sur l'idée d'essayer d'établir une liste qui couvre tout ce qu'elle devrait couvrir et qui exclut tout ce qu'elle devrait exclure. Si un projet de loi couvre deux crimes, mais qu'il ne couvre pas un troisième crime, cela veut-il dire que nous ne l'adoptons pas parce qu'il n'inclut pas le troisième? Ou bien cela veut-il dire que nous l'adoptons et que par la suite une personne proposera l'ajout du troisième après coup? C'est certainement une chose à laquelle la Fédération canadienne des contribuables est ouverte.

**La sénatrice Martin :** Je vous remercie de votre exposé. Je vois à quel point vous parlez avec une grande conviction. Vous êtes très bien préparé, et c'est le rôle que vous jouez pour vos membres de même que le point de vue que vous présentez.

Je voulais préciser un point que vous avez soulevé, à savoir que si le projet de loi est adopté, il y a une possibilité pour le Sénat, et que s'il n'est pas adopté, des conclusions seront tirées. Comme vous l'avez dit, « avec de grands pouvoirs viennent de grandes responsabilités », et je sais que cette citation est tirée de *Spider-Man*, et on l'a peut-être dit avant cela. J'insiste sur le mot « responsabilités », car je ne vois pas l'adoption d'un projet de loi comme une possibilité, mais plutôt comme une responsabilité qu'ont les sénateurs. En écoutant ce que disent mes collègues ici, je trouve qu'ils soulèvent des points importants, et c'est le rôle que nous avons toujours joué. J'ai beaucoup de respect pour le travail qu'ils effectuent.

J'aimerais vous demander ce que vous entendez par « insinuation ». Avec la pression que nous subissons, et sachant que nous sommes surveillés de près, la responsabilité est encore plus grande. Dans ce contexte, peut-être que c'est l'occasion pour nous d'alléger ce poids, mais je tiens à vous assurer que nos décisions sont motivées par cette responsabilité. J'aimerais savoir ce que vous voulez dire quand vous parlez de ce que cela va insinuer.

**M. Wudrick :** Merci. Je comprends très bien. J'ai eu la chance d'assister à bon nombre de séances des comités. Je sais que vous faites du très bon travail. Les critiques de la FCC sont dirigées vers l'institution du Sénat. Elles n'ont rien de personnel, et je ne voudrais pas qu'on s'en serve pour définir l'attitude des personnes ici présentes.

Si ce projet de loi revêt une importance particulière, c'est à cause des conséquences qu'il pourrait avoir et des gens que cela pourrait toucher. Des membres de cette institution sont mis à procès et pourraient en fait être visés par ce projet de loi. Et qui sait, peut-être que d'autres vont se retrouver dans la même situation. Que sa décision soit justifiée ou non, si le Sénat rejette le projet de loi à ce moment-ci, bien des Canadiens vont croire à une blague. C'est comme le loup qui garde la bergerie.

That can be an unfair characterization, but regardless of the good intent, if this bill fails to pass, there are going to be many people saying, “So let me get this straight: The House of Commons passed this bill overwhelmingly, it got to the Senate in the middle of all this, and they didn’t pass it?” That is frankly my concern.

**Senator Martin:** I would definitely say that it is an unfair assessment for you to infer such things, but I would say with legislation and what I have learned, I’m here to listen carefully, and I will do my role regardless of what others may infer or the pressures that are around us.

There was a bill where 1 per cent of the business of small business owners would be impacted by this particular instrument. You talked about blunt instruments and fine-tuning and whittling it down. I know one of the roles of the Senate is to absolutely ensure that it is very specific to what we’re trying to get at. That 1 per cent that people talked about loosely, for the small business owners that I worked very closely with, a lot of them being of Korean descent, that 1 per cent would have meant the difference between whether they stayed open or not.

**Mr. Wudrick:** Right.

**Senator Martin:** I absolutely want to just clarify that a very fine-tuned instrument, as fine as it may be, our role is to see how much more fine it can become, and that is one thing the Senate does very well.

I just wanted to let you know that I understand the public pressure and what you’re saying. I do want to commend Mr. Williamson for the commendable work he has done on this. I am listening very carefully to what we’re talking about here, because I do want to do my job and take great responsibility in doing that.

**Mr. Wudrick:** Thank you.

**The Chair:** I take it that wasn’t a question, senator. Thank you very much.

**Senator Martin:** I wanted to get clarification.

**Senator D. Smith:** We are the chamber of sober second thought. Listening to all of these questions, I think that this bill has a lot of flaws in it, so I do not feel motivated to pass it. Assuming the chamber on the other side wants something, they can revisit it when Parliament comes back, have a look at the transcripts and try to address some of the issues. If not, maybe we could work away at amending them. I just feel there are sufficient shortcomings and flaws and areas that have not been addressed. Some of them have been addressed very unfairly, particularly the spousal stuff. That’s just mean. So I don’t intend to vote for it.

**The Chair:** Do you have a question, senator?

**Senator D. Smith:** What do you think of my comment?

C’est peut-être une perception injuste de la situation, mais malgré les bonnes intentions, si le projet de loi est rejeté, bien des gens vont rester incrédules. Ils vont se dire : « Attendez un peu : la Chambre des communes a adopté le projet de loi avec une forte majorité, mais une fois rendu au Sénat, le projet de loi est rejeté? » C’est ce que je crains, honnêtement.

**La sénatrice Martin :** C’est certainement une analyse injuste de votre part, mais je vous dirais qu’à la lumière de ce projet de loi et de ce que j’ai appris, je suis ici pour écouter attentivement ce qu’on a à nous dire, et je vais assumer mes responsabilités sans égard à ce que certains pourront insinuer ni aux pressions qu’on exerce sur nous.

Je pense à un certain projet de loi qui aurait eu des répercussions pour 1 p. 100 des transactions des petites entreprises. Vous parlez d’instruments brutaux, de précisions et de révision à la baisse. Un des rôles du Sénat est assurément de veiller à ce que les projets de loi soient très précis pour qu’ils atteignent le but visé. Les gens parlent de ce 1 p. 100 en pensant qu’il aurait bien peu d’incidence, mais pour les propriétaires de petites entreprises avec lesquels je travaille de très près — bon nombre d’entre eux étant d’origine coréenne —, ce pourcentage aurait été décisif pour la survie de leur entreprise.

**M. Wudrick :** Oui.

**La sénatrice Martin :** Je tiens absolument à préciser qu’un instrument a beau être précis, notre rôle est de voir s’il ne peut pas être précisé davantage, et le Sénat excelle de ce côté.

Je voulais simplement vous assurer que je sais ce que c’est de subir la pression du public et je comprends ce que vous dites. Je tiens à féliciter M. Williamson pour son excellent travail dans ce dossier. J’écoute attentivement ce qu’on a à nous dire là-dessus, car je veux bien faire mon travail et je prends mon rôle très au sérieux.

**M. Wudrick :** Merci.

**Le président :** J’en conclus que ce n’était pas une question, sénatrice. Merci beaucoup.

**La sénatrice Martin :** Je voulais clarifier la question.

**Le sénateur D. Smith :** Le Sénat est une Chambre de second examen objectif. Après avoir entendu toutes ces questions, je constate que le projet de loi comporte de nombreuses lacunes, alors je n’ai pas tellement envie de l’adopter. Présumant que l’autre Chambre veuille aller de l’avant, elle pourra y voir à la reprise des travaux parlementaires, consulter les transcriptions et essayer de corriger certaines choses. Sinon, nous pourrions peut-être essayer d’apporter des modifications. Je crois seulement qu’il reste trop de lacunes à corriger. Certaines choses ont été modifiées plutôt injustement, notamment les dispositions concernant les conjoints. C’est de la pure méchanceté. Je n’ai donc pas l’intention d’appuyer le projet de loi.

**Le président :** Avez-vous une question, sénateur?

**Le sénateur D. Smith :** Que pensez-vous de mon commentaire?

**Mr. Wudrick:** I respectfully disagree, sir.

**Senator Furey:** I want to go back to the idea that Senator Wells raised again, and that is while I support the bill in principle, I have a real problem passing a bill that is so poorly drafted and manifestly unfair to innocent third parties like spouses, significant others and children. I have a real problem with that.

I want to take up a point that Senator Batters raised. I was happy to hear you give kudos to Parliament with respect to the move on pensions and the move on disclosure. I haven't looked at your website in a long time. What sort of disclosure do you have in terms of your revenue and your expenses?

**Mr. Wudrick:** That's a very good question.

The reason we are advocates on disclosure is because it's public dollars. All our advocacy is on any individual that attracts public dollars. We receive no public dollars. Just like no one has a right to go into your personal finances because it's yours, we think that the bar for transparency is higher for any public entity that receives public dollars.

There are very good reasons why an entity retains its privacy, one being, quite frankly, retribution. I'll give you a very good example. We have a number of individuals who give us information who live on First Nation reserves. If we were to publicize their name and their information and their donations, there could be repercussions for them from other folks on the reserve. That's just one example.

We spend a lot of time attacking powerful public figures and, indeed, powerful people in the private sector, for example Bombardier and Pratt & Whitney. It's entirely understandable that some of the folks that support us, who are nowhere near as powerful, like the right to their privacy. We respect that. They are free to disclose their names as supporters, but that is the reason that we have considerable privacy around our supporters.

**Senator Furey:** That's on the income side. What about on the expenses side?

**Mr. Wudrick:** We actually do disclose a broad line. Last year, we raised about \$4 million, mainly from individuals. The average donation is about \$100. All of it is non-tax deductible, non-receiptable. It is all a straight donation.

**Senator Furey:** Thank you very much.

**The Chair:** I see no other questions, but I want to make a quick point.

I remember when I first came here three and a half years ago, and I was asking about defeating a piece of legislation. I was told the only thing worse than no legislation is bad legislation. So I

**M. Wudrick :** Sauf votre respect, je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur.

**Le sénateur Furey :** Je veux revenir encore une fois sur le point soulevé par le sénateur Wells. Je soutiens le projet de loi en principe, mais j'ai beaucoup de mal à faire adopter un projet de loi si mal rédigé et manifestement injuste pour des tiers qui n'ont rien à se reprocher, comme les conjoints, les proches et les enfants. Cela pose un véritable problème, selon moi.

Je veux aussi revenir sur une chose que la sénatrice Batters a dite. J'ai bien aimé que vous félicitez le Parlement pour les mesures prises à l'égard des pensions et de la divulgation publique. Je n'ai pas consulté votre site web depuis un certain temps. Quelle sorte de renseignements divulguez-vous concernant vos revenus et vos dépenses?

**M. Wudrick :** C'est une très bonne question.

Si nous militons en faveur de la divulgation de ces renseignements, c'est qu'il est question de fonds publics. Nous privilégions cette approche pour toute personne qui reçoit des fonds publics. Nous n'en recevons pas. De la même façon que personne ne peut fouiller dans vos finances personnelles parce qu'elles vous appartiennent, nous pensons que le seuil de transparence est plus élevé pour toute entité publique qui reçoit des fonds publics.

Il existe de très bonnes raisons pour qu'une entité maintienne sa confidentialité, l'une d'elles étant le risque de représailles. Je vais vous donner un exemple éloquent de cela. Certaines des personnes qui nous communiquent des renseignements habitent dans des réserves des Premières Nations. Si nous devons publier leur nom, leurs coordonnées et les dons qu'ils nous ont versés, ils pourraient subir les foudres d'autres membres de la réserve. Ce n'est qu'un exemple.

Nous nous attaquons souvent à des personnages publics importants, et aussi à des gens d'influence du secteur privé, par exemple Bombardier et Pratt & Whitney. Il est tout à fait compréhensible que les gens qui nous soutiennent, qui sont loin d'avoir la même influence, veuillent préserver leur anonymat. Nous respectons cela. Ils sont libres de divulguer leur nom à titre de supporteur, mais c'est pour cela que nous veillons à ce que leurs renseignements soient gardés confidentiels.

**Le sénateur Furey :** Voilà pour les revenus. Qu'en est-il des dépenses?

**M. Wudrick :** Nous publions en fait les grandes lignes de nos dépenses. L'an dernier, nous avons recueilli environ 4 millions de dollars, en majeure partie auprès de particuliers. Le don moyen est d'environ 100 \$. Tous les dons sont non déductibles d'impôt, et nous n'émettons aucun reçu. Il s'agit de dons directs.

**Le sénateur Furey :** Merci beaucoup.

**Le président :** C'est tout pour les questions, mais j'aimerais formuler un commentaire rapidement.

Je me souviens que lorsque je suis arrivé, il y a trois ans et demi, j'ai posé une question à propos du rejet d'une mesure législative. On m'a répondu que la seule chose qui est pire encore que de

think that the comments around challenges with this legislation have nothing do with the support for what we're trying to do, for the most part, anyway, from almost everyone I've spoken to, but more for the tool we're using to do it.

**Mr. Wudrick:** I appreciate that.

**The Chair:** I want to thank you very much for being here.

**Mr. Wudrick:** Thank you.

**The Chair:** I want to thank the Honourable Senator Hervieux-Payette for being here today. We will now deal with a case of privilege relating to leaks of the Auditor General's report on the audit of Senate expenses. We have been asked by the Senate to deal with this, so I want to thank you very much. I know you have a short commentary. As well, we will have questions following.

[*Translation*]

**Hon. Céline Hervieux-Payette, P.C., as an individual:** This is a very emotional issue for me. Let me first tell you about my state of mind. I am very disappointed and sad about what is happening to our institution. I must say that I have always been proud of the work I have done here, in Ottawa. I left a very lucrative position to join the referendum battle, in 1995, and much of my adult life has been spent here and in the House of Commons. To my mind, our country's fundamental institutions ensure democracy in Canada.

As the publishing of the report was announced for Tuesday, June 9, at 2:05 p.m., you will understand not only my surprise, both on a personal level and regarding the institution, the Senate, but also my disgust when I realized that, on Friday morning, the front pages of national newspapers had photos of the three main leaders of the Senate — the Leader of the Opposition, the Leader of the Government and the Speaker — while my colleagues and I had not yet received a copy of the Auditor General's report. That was the first media salvo.

However, I have some very startling documents to submit to you, Mr. Clerk. One of those documents comes from the website of the Office of the Auditor General of Canada. There is a PDF document on the website containing the words "Office of the Auditor General of Canada", the address and the date, "June 4, 2015", and it states the following:

. . . including Senators' expenses, that the Senate. . .

I find it very strange that the report is dated June 4, while the website of the Office of the Auditor General says the report would be submitted on June 9, five days later.

I took a sample, daily —

[*English*]

**Senator Furey:** Do you have copies of that, senator?

n'avoir aucune loi, c'est d'avoir une mauvaise loi. Je crois donc que ce qui a été dit concernant les lacunes du projet de loi n'a rien à voir avec l'intention — pour la plupart, à tout le moins, d'après ce que tout le monde à qui j'en ai parlé m'a dit. C'est plutôt l'outil qu'on veut utiliser pour atteindre le but visé qui est inadéquat.

**M. Wudrick :** Je comprends cela.

**Le président :** Merci beaucoup d'avoir été des nôtres.

**M. Wudrick :** Merci.

**Le président :** Je tiens à remercier l'honorable sénatrice Hervieux-Payette de se joindre à nous aujourd'hui. Nous allons maintenant étudier une question de privilège concernant les fuites du rapport du vérificateur général sur les dépenses du Sénat. Le Sénat nous a demandé d'aborder la question, alors je vous remercie de votre collaboration. Je sais que vous avez une courte introduction à faire. Ce sera suivi d'une séance de questions.

[*Français*]

**L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P., à titre personnel :** Cette question est très délicate pour moi. Je vais tout d'abord vous faire part de mon état d'esprit. Je suis très déçue et triste du sort qui est réservé à notre institution. Je dois dire que j'ai toujours été fière du travail que j'ai fait ici, à Ottawa. J'ai laissé un poste très lucratif pour faire partie de la bataille référendaire, en 1995, et une bonne partie de ma vie adulte s'est déroulée ici et à la Chambre des communes. Pour moi, les institutions fondamentales de notre pays assurent la démocratie au Canada.

Comme la publication du rapport avait été annoncée pour le mardi 9 juin, à 14 h 5, vous comprendrez non seulement mon étonnement, autant sur le plan personnel que sur le plan de l'institution, c'est-à-dire du Sénat, mais également mon dégoût de constater que, vendredi matin, on pouvait voir en première page des journaux nationaux les photos des trois principaux leaders du Sénat, c'est-à-dire le leader de l'opposition, le leader du gouvernement et le Président, alors que ni mes collègues ni moi n'avions encore reçu copie du rapport du vérificateur général. C'était donc la première salve médiatique.

Par contre, je vais vous remettre, monsieur le greffier, des documents qui sont très étonnants. Un de ces documents provient du site web du Bureau du vérificateur général du Canada. Sur ce site web, il y a un document en version PDF où on peut lire « Bureau du vérificateur général », l'adresse et la date, « 4 juin 2015 », et où il est écrit :

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune [...], y compris les dépenses des sénateurs, que le Sénat [...]

Je trouve très étrange que le rapport soit daté du 4 juin, alors que sur le site web du Bureau du vérificateur général, on parle de la date du 9 juin pour le dépôt du rapport, donc cinq jours plus tard.

J'ai pris un échantillon, jour par jour...

[*Traduction*]

**Le sénateur Furey :** En avez-vous des copies, sénatrice?

**Senator Hervieux-Payette:** Yes, I will share them with you.

**Senator Furey:** Okay.

[*Translation*]

The other document, which is also shocking, says the following:

[*English*]

CBC News has learned that 50 copies of the Auditor General's report will be handed over to the Senate today as well as to the Prime Minister's Office.

[*Translation*]

I remind you that this document is dated June 4. I have never heard of 50 copies of a confidential Senate report being distributed. I am trying to understand how such an indiscretion could have occurred. When 50 copies are produced, I would say it would be a miracle not to have one. So I am submitting this document to you, as I have taken some information from it.

The most frustrating aspect of this situation, Mr. Chair, is that, as a senator, I had to wait until Tuesday, June 9, to obtain a copy of the report and that, every day, I would meet people who would ask me questions about what the media were reporting, about the accusations made against various people, and about the way our institution was being ridiculed, not to say held in contempt. I feel that, given the work my colleagues and I do here, it is clear that no one comes here to have fun. I feel that we come here to serve the citizens of our provinces, and that we have a highly specific review mandate for minority clientele. I have personally done a lot of work for the status of women and for children. I have also done a lot of work on economic issues.

There are also articles. On June 5, the Canadian Press published a fairly important article, which states the following:

[*English*]

Ferguson's report identifies \$976,627 in questionable spending among 30 current and retired senators.

[*Translation*]

However, we are still talking about a time when no one was supposed to have a copy, aside from those mentioned.

The other thing that amazes me — and this is one of the reasons why it is a question of privilege — is that I was originally told that Mr. Smith, Mr. Furey and Ms. Marshall had to receive the document before the next step is taken. The process has changed along the way. The leaders' response has also changed along the way. In the beginning, they agreed to testify, but they then decided to write a cheque and say that they would not testify. That happened before they even received the report. So decisions were being made at the whim of certain individuals. In the

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Oui, je vais vous les distribuer.

**Le sénateur Furey :** D'accord.

[*Français*]

L'autre document qui est aussi renversant indique ce qui suit :

[*Traduction*]

CBC News a appris que 50 exemplaires du rapport du vérificateur général seront remis au Sénat aujourd'hui ainsi qu'au cabinet du premier ministre.

[*Français*]

Je vous rappelle que ce document est daté du 4 juin. Je n'ai jamais entendu dire qu'un rapport confidentiel du Sénat était distribué en 50 copies. J'essaie de comprendre comment une telle indiscretion a pu se produire. Lorsque vous produisez 50 copies, je dirais que ce serait un miracle de ne pas en avoir une. Je vous remets donc ce document, puisque j'y ai tiré de l'information.

L'aspect le plus frustrant de cette situation, monsieur le président, c'est qu'à titre de sénateur, je devais attendre, moi, au mardi 9 juin pour obtenir une copie du rapport, et que chaque jour, je rencontrais de gens qui me posaient des questions sur ce que les médias diffusaient, sur les accusations qui étaient portées contre un et contre l'autre, et sur la façon dont notre institution était ridiculisée — et je n'ai pas besoin de le dire — et méprisée. Je pense que, compte tenu du travail que mes collègues et moi faisons ici, il est évident que personne ne vient ici pour s'amuser. Je pense que nous venons ici pour servir les citoyens de nos provinces, et que nous avons un mandat bien spécifique de révision pour les clientèles minoritaires. En ce qui me concerne, j'ai beaucoup travaillé pour la condition féminine et pour les enfants, et dans le cadre des dossiers économiques.

Il y a aussi des articles. Donc le 5, la Presse canadienne a publié un article tout de même assez important qui indique ce qui suit :

[*Traduction*]

Le rapport de M. Ferguson identifie un total de 976 627 \$ en dépenses douteuses attribuables à 30 sénateurs toujours en poste ou à la retraite.

[*Français*]

Or, il s'agit toujours d'une période où personne n'est supposé avoir de copie, sauf les personnes mentionnées.

L'autre chose qui m'étonne — et c'est l'une des raisons qui en fait une question de privilège —, c'est qu'on m'avait dit, originalement, que c'était M. Smith, M. Furey et Mme Marshall qui devaient recevoir ce document pour procéder aux prochaines étapes. Le processus a changé en cours de route. La réponse des leaders a également changé en cours de route. Au début, ils acceptaient de comparaître devant l'arbitre, et ils ont finalement décidé de faire un chèque en disant qu'ils ne comparaitraient pas devant l'arbitre. C'était avant même de

meantime, Senator Boisvenu resigned.

The report was extremely sensitive and potentially damaging for the institution. Experts were hired to manage communications, from what I can see, and they have been working very hard, but certainly not in the direction I was anticipating.

Therefore, I propose that an investigation be conducted to find out who manipulated the information, who was involved in what happened and who obtained copies. We are all tarnished by this situation.

Whenever I receive a committee report before it is published, the clerk sends me a note to say that the document is confidential, and that there would be consequences if it was leaked. This was probably the most sensitive report that could have come out of the Senate; it was passed on left and right, and it was commented on by all the media. So far, I suppose the media must have had the right copies because no information was missing in anything I have seen. Finally, we received a copy of the report.

Esteemed colleagues, Mr. Chair, I insist that an investigation be conducted to ensure that something like this does not happen again. Of course, in good faith, each and every one of us has agreed to participate in the exercise and has voted for the exercise to be carried out.

At this time, there is a great deal of concern and many questions regarding the report of the Auditor General, whose institution has also been tainted. That is why I am asking you to establish an investigation mechanism to report on this incident. When I say, “without delay,” I do not mean in five years. The investigation should begin with an obligation to report in two months.

[English]

**The Chair:** Thank you very much, senator, and thanks for being here.

Senator Smith.

**Senator D. Smith:** Maybe you can explain what you think we'd do. When I finally got that report, there was nothing in it that I didn't already know. There were certain specifics, but as to who was on the list, whether the A or B list, and whether it was clear, I already knew. Who did I know it from? Well not from senators but from the media. It would be interesting to know, but what do you suggest we do to find out? Put them under oath? Give them sodium pentothal? Use a lie detector machine? I just don't know.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** May I answer?

**The Chair:** Of course.

recevoir le rapport. Donc, les décisions se prenaient sur la base de certains individus. Entre-temps, le sénateur Boisvenu a démissionné.

Ce rapport était extrêmement sensible et possiblement dommageable pour l'institution. Des spécialistes ont été engagés pour faire l'administration des communications, à ce que je peux voir, et ils ont travaillé très fort, mais certainement pas dans la direction à laquelle je m'attendais.

Je propose donc qu'on fasse enquête afin de savoir qui a manipulé l'information, qui a été mêlé à cela et qui a obtenu des copies. Nous sommes tous éclaboussés par cette situation.

Chaque fois que je reçois un rapport d'un comité avant sa publication, je reçois une note du greffier qui m'indique que le document est confidentiel et que s'il venait à s'ébruiter, il y aurait des conséquences. C'était probablement le rapport le plus sensible qui pouvait sortir du Sénat, il a été transmis à gauche et à droite, et il a été commenté par tous les médias. Jusqu'à maintenant, je suppose que les médias devaient avoir de bonnes copies, parce que dans tout ce que j'ai pu voir, il ne manquait aucune information. Finalement, on a reçu copie du rapport.

Donc, chers collègues, monsieur le président, j'insiste pour qu'on fasse enquête afin qu'une telle situation ne se reproduise pas. Évidemment, de bonne foi, tout un chacun a accepté de participer à l'exercice et a voté pour que cet exercice se fasse.

À l'heure actuelle, on crée beaucoup de craintes et de questions en ce qui concerne ce rapport du vérificateur général, dont l'institution a aussi été entachée. C'est pourquoi je vous demande d'instituer un mécanisme d'enquête qui fera rapport sur cet événement. Quand je mentionne « dans les meilleurs délais », ce n'est pas dans cinq ans. Cette enquête devrait commencer avec l'obligation de faire rapport dans deux mois.

[Traduction]

**Le président :** Merci beaucoup, sénatrice, et merci encore de votre présence.

Sénateur Smith.

**Le sénateur D. Smith :** Vous pourriez nous expliquer ce que vous pensez que nous devons faire. Quand j'ai finalement reçu le rapport, il ne contenait rien que je ne savais pas déjà. Il y avait des précisions, mais je savais déjà qui était sur la liste, la liste A ou la liste B, et si c'était clair. Comment ai-je su tout cela? Cela ne m'est pas venu de sénateurs, mais des médias. Il serait intéressant de savoir, mais que suggérez-vous que nous fassions pour cela? Les faire parler sous serment? Leur donner du sérum de vérité? Utiliser un détecteur de mensonges? Je ne sais pas.

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Est-ce que je peux répondre?

**Le président :** Bien sûr.

**Senator Hervieux-Payette:** No, we do not live in a country where journalists do the impossible to obtain confidential copies. I think that it is part of their job and that they have all the protections they need to keep their sources confidential. It is not a witch hunt for them.

I feel they certainly got a great deal of pleasure from providing the information bit by bit, but that aside, the fact remains that 50 copies of the report have been distributed, according to the media. We know some people received a copy: the three leaders, and the Prime Minister. I think the people who received a copy should be questioned, the evidence should be followed, and it should be determined how many people saw those copies.

Of course, that is not an easy thing to do, but if we cannot control information in the future, it is clear that the notion of confidentiality will lose all credibility.

**Senator McIntyre:** Madam Senator, thank you for your presentation. As mentioned in the report of the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament and in your note we received, parliamentarians must be able to function in a climate free from obstruction, interference and intimidation.

However, we have to distinguish between obstruction through physical means and through non-physical means, as both types of obstruction can give rise to questions of privilege.

That being said, four criteria have to be met for a question of privilege to be accorded priority. Do you feel those four criteria have been met in this case?

**Senator Hervieux-Payette:** When I delivered my speech on this question of privilege, I did it as soon as possible, as the first day the Senate sat last week was Tuesday.

**Senator McIntyre:** The first criterion has been met.

**Senator Hervieux-Payette:** Exactly. I do not know of any other procedures that make it possible to correct the current confidentiality policy. If 50 copies were indeed distributed, from the outset, thinking that no information leaks could have occurred is pure fantasy. There should have been one copy for Mr. Housakos, one for Mr. Cowan and one for Mr. Carignan. From there, a communications management plan was established, since a special agency was given the mandate to handle that aspect.

The second criterion is that the matter must concern the privileges of the Senate. I do not think the Senate, as an institution, came out of this incident as a winner. On the contrary, I would say that the increase in the number of those in favour of abolishing the Senate clearly shows that the release of the Auditor General's report had a very negative impact.

Our colleagues have also been negatively affected, and we must repair the serious damage caused to the institution's reputation. In politics, the number one quality of a parliamentarian is a good

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Non, on ne vit pas dans un pays où les journalistes font l'impossible pour obtenir des copies confidentielles. Je pense que cela fait partie de leur métier et qu'ils ont toutes les protections nécessaires pour garder leurs sources confidentielles. Pour eux, il ne s'agit pas d'une chasse aux sorcières.

À mon avis, ils ont certainement eu le grand plaisir de sortir l'information au compte-gouttes, mais mis à part ce fait, il n'en demeure pas moins que selon les médias, 50 copies du rapport ont circulé. Il y a des gens dont nous savons qu'ils ont reçu une copie : ce sont les trois leaders, ainsi que le premier ministre. Je crois qu'il faut interroger les gens qui ont reçu une copie, il faut suivre le fil et déterminer combien de personnes ont vu ces copies.

Bien sûr, ce n'est pas chose facile, mais si on ne peut contrôler l'information à l'avenir, il est clair que la notion de confidentialité deviendra totalement dépourvue de crédibilité.

**Le sénateur McIntyre :** Madame la sénatrice, merci pour votre présentation. Tel qu'il est mentionné dans le rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement et dans votre note dont nous avons reçu copie, les parlementaires doivent pouvoir travailler dans un climat libre de toute obstruction, ingérence et intimidation.

Toutefois, il faut faire la distinction entre l'obstruction faite par des moyens physiques et par des moyens non physiques, puisque les deux types d'obstruction peuvent soulever des questions de privilège.

Cela étant dit, il y a quatre critères à respecter pour que la priorité soit accordée à une question de privilège. Dans le présent cas, êtes-vous d'avis que ces quatre critères ont été remplis?

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Lorsque j'ai prononcé mon discours sur cette question de privilège, je suis intervenue le plus tôt possible, car la première journée où le Sénat siégeait la semaine dernière, c'était mardi.

**Le sénateur McIntyre :** Le premier critère est respecté.

**La sénatrice Hervieux-Payette :** C'est exact. Je ne connais pas d'autres procédures qui nous permettent de corriger la politique actuelle concernant la confidentialité. S'il est vrai que 50 copies ont été distribuées, déjà, au départ, cela relève de la science-fiction que de penser qu'il ne pouvait pas y avoir de fuite de l'information. Il devait y avoir une copie pour M. Housakos, une pour M. Cowan et une autre pour M. Carignan. À partir de cela, on prévoyait une planification des communications, étant donné qu'une agence spéciale a reçu mandat de s'occuper de cet aspect.

Le deuxième critère, c'est que cela doit concerner les privilèges du Sénat. Je ne pense pas que le Sénat, en tant qu'institution, soit sorti gagnant de cet événement. Au contraire, je vous dirais que l'augmentation du nombre de personnes qui sont en faveur de l'abolition du Sénat démontre clairement que la sortie du rapport du vérificateur général a eu un impact très négatif.

L'impact a aussi été négatif sur nos collègues, et il est nécessaire de corriger cette atteinte grave à la réputation de l'institution. En politique, la première qualité d'un parlementaire, c'est la bonne



reputation. Needless to say, this report has not contributed to senators' good reputations. It had a negative impact, not only on senators in general, but on senators as individuals, and on the Senate as an institution. We have all been tarnished by this procedure.

[English]

**Senator Furey:** Thank you, senator, for coming and for raising this very important question. I'm trying to categorize your question of privilege in my mind, and I see it as a two-pronged thing. Perhaps you could comment on it or at least correct me if I'm wrong.

The first prong is the issue of the actual release before tabling in the chamber, and the second prong would be the potential harm to individuals named in the actual report. Am I reading that right?

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** Yes, for the very simple reason that those senators have not been charged and have no reimbursements to make.

I personally feel connected to the institution and to its reputation. I am like all of you; I have also received very negative messages on the Internet. As a lawyer, I would say that, quite simply, the fundamental right to the presumption of innocence has been violated. Some colleagues are currently being presumed guilty instead of innocent. In reality, it is as if each of us participated in the incident.

However, the incident in question has not yet been examined. Despite the fact that the group of senators has been referred to the RCMP, we have to remember that reference to the RCMP does not automatically lead to legal proceedings. It is one step — an extremely serious one. For example, Senator Wallin has been on the sidelines for nearly two years, while no charges have been laid and her life has been turned upside down.

Will the colleagues who are currently in that situation receive the same treatment? Mr. Chair and esteemed colleagues, I feel that they deserve better than that. We have all worked very hard over the past few months and years in Parliament, and I think the negative effects of this report on our work will be difficult to undo.

[English]

**Senator Furey:** Senator, you've been here longer than most if not all around this table. I want to ask you to just think back historically.

My recollection for the time I've been here is that the leaking of documents, like committee reports or documents such as the one we're talking about, has always been a matter of grave concern to senators if it happens before they're tabled in the chamber. Have you always found it to be that way?

réputation. Inutile de dire que ce rapport n'a pas contribué à la bonne réputation des sénateurs. Il a eu un impact négatif, non seulement sur les sénateurs en général, mais sur des sénateurs en particulier, et sur le Sénat comme institution. Nous avons tous été éclaboussés par cette procédure.

[Traduction]

**Le sénateur Furey :** Merci, sénatrice, d'être venue soulever cette importante question. J'essaie de catégoriser dans mon esprit votre question de privilège, et d'après moi, il y a deux aspects. Vous pourriez nous dire ce que vous en pensez ou, au moins, me corriger si je me trompe.

Le premier aspect est la question de la diffusion de l'information avant que le rapport soit déposé au Sénat, et le deuxième, les dommages pouvant avoir été causés aux personnes désignées dans le rapport. Est-ce que j'ai raison?

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Oui, pour la raison très simple que ce sont les sénateurs qui n'ont fait l'objet d'aucune accusation et qui n'ont pas de remboursement à faire.

Je me sens moi-même liée à l'institution et à sa réputation. Je suis comme vous tous, j'ai aussi reçu des messages très négatifs par Internet. En tant qu'avocate, je dirais qu'on a tout simplement porté atteinte au droit fondamental à la présomption d'innocence. À l'heure actuelle, certains collègues sont présumés coupables plutôt que présumés innocents. Dans les faits, c'est comme si chacun d'entre nous avait participé à l'événement.

Cependant, l'événement en question n'a pas encore fait l'objet d'une analyse. Malgré le fait que le groupe de sénateurs ait été référé à la GRC, il faut se souvenir que la référence à la GRC n'entraîne pas automatiquement des procédures judiciaires. Il s'agit d'une étape, et c'est une étape extrêmement grave. Par exemple, dans le cas de la sénatrice Wallin, il y a presque deux ans qu'elle est sur la touche, qu'aucune accusation n'a été portée et que sa vie est chambardée.

Réserverons-nous le même traitement aux collègues qui se trouvent maintenant dans cette situation? Monsieur le président et chers collègues, à mon avis, ils méritent mieux que cela. Nous avons tous travaillé très fort au cours des derniers mois et des dernières années au sein du Parlement, et je pense que les effets négatifs de ce rapport sur notre travail seront difficiles à effacer.

[Traduction]

**Le sénateur Furey :** Sénatrice, vous êtes ici depuis plus longtemps que la plupart des personnes ici présentes. J'aimerais que vous retourniez en arrière.

D'après mes souvenirs, depuis que je suis ici, la fuite de documents comme les rapports de comités ou les documents du genre de celui dont nous parlons préoccupe toujours gravement les sénateurs quand cela se produit avant leur dépôt au Sénat. Est-ce qu'il en a toujours été ainsi, d'après vous?

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** I have previously been called to order by clerks for incidents involving issues without a great deal of interest in public opinion. Technical reports have often been leaked, but they were treated in a somewhat cavalier fashion.

The fact still remains that, as senators, we have a responsibility to keep a document confidential, and failure to do so may lead to penalties. As for what the penalties have been, I do not sit on this committee and I never have, but I know that there have been a few confidentiality leaks. I feel that failure to respect confidentiality has always been seen as a serious matter, as it is akin to a violation of professional secrecy.

[English]

**Senator Furey:** Thank you.

**Senator Tkachuk:** Thank you for this, senator. I have been interested in this issue for quite some time, actually. During the Duffy investigation we had some of the same issues, with leaks consistently happening, making it at times almost impossible for the committee to do its work. We had an investigation. Nothing was really decided from the investigation.

What should the punishment be? If it leaked out of the Auditor General's office, should he be fired, or should administration officials be fired? Should senators get some kind of censure? What should happen if it's shown in the investigation that there was a leak and that they were responsible?

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** I think that a range of penalties could be applied, depending on the subject matter. Some situations give rise to economic consequences. In my opinion, that is very serious. If a confidential prospectus issued in a law firm were to be made public, I can assure you that the penalties would be very heavy.

The report we are discussing may be the most important document the Senate has ever received. If an investigation proved that individuals did this deliberately — it could not have been accidental, as too many journalists were involved — I believe very harsh penalties should be considered. It is up to your committee to decide whether to recommend that those individuals be fired, or fired and fined. Make no mistake; the senators who have been tarnished will have to pay a lot of money in legal fees. I do not know what lawyers charge in your province, but I know that, at home, some of our colleagues will have to pay hundreds of thousands of dollars to defend their reputations. There are economic consequences, as the situation has been made worse and our colleagues' reputations have been tarnished. I believe that

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** J'ai déjà reçu des rappels à l'ordre de la part des greffiers lorsque survenaient des incidents qui portaient sur des questions qui ne suscitaient pas beaucoup d'intérêt de la part de l'opinion publique. Souvent, il en ressortait des rapports techniques, mais qui avaient été traités de façon quelque peu cavalière.

Il demeure tout de même une chose. En tant que sénateurs, nous avons la responsabilité de tenir un document confidentiel, et à défaut de le faire, des sanctions peuvent s'ensuivre. Quant à savoir quelles ont été les sanctions, je ne siège pas à ce comité et n'y ai jamais siégé, mais je sais qu'il y a eu des dénonciations concernant la confidentialité à quelques occasions. Je crois que l'action de ne pas respecter la confidentialité a toujours été considérée comme une question grave, puisque c'est semblable à la violation du secret professionnel.

[Traduction]

**Le sénateur Furey :** Merci.

**Le sénateur Tkachuk :** Merci, sénatrice. Cette question m'intéresse depuis longtemps. Pendant l'enquête Duffy, nous avons eu des problèmes semblables — des fuites constantes —, ce qui rend le travail du comité presque impossible. Il y a eu une enquête, et aucune décision n'a été prise dans son sillage.

Quelle devrait être la punition? Si l'information coule du bureau du vérificateur général, faut-il le congédier ou congédier des fonctionnaires de l'administration? Est-ce qu'il faut censurer d'une certaine façon l'information relative aux sénateurs? Qu'est-ce qui doit se produire si l'enquête démontre qu'il y a eu une fuite et qu'ils en sont responsables?

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** En fait, je crois qu'une gamme de sanctions pourrait être appliquée, selon la nature du sujet. Il y a des situations dont découlent des conséquences économiques. En ce qui me concerne, c'est très grave. Si un prospectus confidentiel émis dans un bureau d'avocats se retrouve sur la place publique, je puis vous assurer que les sanctions sont très élevées.

Dans le cas qui nous concerne, il s'agit probablement du rapport le plus important que le Sénat ait jamais reçu. Si une enquête prouve que des personnes ont fait cela de façon délibérée — cela ne peut pas avoir été fait par hasard, car trop de journalistes sont impliqués —, je crois qu'il faudra réfléchir à des sanctions très sévères. C'est à votre comité de décider de recommander la mise à pied de ces personnes, ou la mise à pied avec amende. Il ne faut pas se leurrer; les sénateurs qui ont été élaboussés auront à payer des sommes importantes en frais d'avocat. Je ne connais pas le tarif des avocats dans votre province, mais je sais que chez nous, certains de nos collègues auront à débours des centaines de milliers de dollars pour défendre leur réputation. Il y a des conséquences économiques,

they are entitled to a full answer and defence.

[English]

**The Chair:** I apologize. I actually passed Senator Batters, so I will call on Senator Batters now, please.

**Senator Batters:** Senator, there was an article in *The Hill Times* yesterday entitled “Senate Liberals may seek review of Cowan’s leadership.” There were several Liberal Senate sources quoted in that article, but you were the only one actually named in that article as giving a quote. They indicated in the article:

In an interview last week, Liberal Sen. Céline Hervieux-Payette (Bedford, Que.) said that the three Senate leaders should not walk away by just paying back the questioned dollar amount but should face the arbitration process that they put in place to prove their claim that they did not misspend any taxpayer money.

“I would like him [Sen. Cowan] to go and clean up his name. The same thing for Housakos and same thing for Carignan. They should go and make their case that they have not broken any regulation,” said Sen. Hervieux-Payette.

Then they asked you whether you had confidence in the leadership, and you had a quote about that as well.

Senator, I am sure you would agree that it’s fair to say that you were displeased that Senators Cowan, Carignan and Housakos were listed in the AG report under that less serious category listing; correct?

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** I came here to talk about the question of privilege, which has nothing to do with your question. You are asking for my opinion on the way our colleagues have behaved since the report was submitted.

[English]

**Senator Batters:** Give me a little latitude here.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** What I want to know is how the report became public. As for the rest, I will not discuss it here.

[English]

**Senator Batters:** The fact that those three senators that I just named were listed in the report, you actually became aware of that fact prior to Thursday, June 4, when the report was delivered; correct?

parce qu’on a aggravé la situation, on a attaqué la réputation de nos collègues. Je crois qu’ils ont droit à une défense pleine et entière.

[Traduction]

**Le président :** Je suis désolé. Je n’ai pas donné le tour à la sénatrice Batters. Je vais donc donner la parole à la sénatrice Batters maintenant.

**La sénatrice Batters :** Sénatrice, il y a eu un article dans le *Hill Times* hier, intitulé « Senate Liberals may seek review of Cowan’s leadership » — les sénateurs libéraux pourraient demander qu’on se penche sur le leadership de Cowan. Cet article rapportait les propos de plusieurs sénateurs libéraux, mais vous êtes la seule à avoir été clairement citée. On lit dans l’article :

Dans une entrevue la semaine dernière, la sénatrice libérale Céline Hervieux-Payette (Bedford, Québec) a dit que les trois leaders du Sénat ne devraient pas s’en tirer en remboursant tout simplement le montant des dépenses douteuses, mais qu’ils devraient se soumettre au processus d’arbitrage qu’ils ont mis en place pour prouver qu’ils n’ont pas mal utilisé l’argent des contribuables.

« J’aimerais qu’il [le sénateur Cowan] s’emploie à blanchir sa réputation. Même chose pour Housakos et Carignan. Ils devraient défendre leur cause et soutenir qu’ils n’ont enfreint aucune règle », a dit la sénatrice Hervieux-Payette.

Puis ils vous ont demandé si vous aviez confiance en son leadership, et on vous a citée là-dessus aussi.

Sénatrice, je suis sûre que vous admettez que vous n’étiez pas contente de voir les noms des sénateurs Cowan, Carignan et Housakos sur la liste du rapport du vérificateur général visant les infractions moins graves, n’est-ce pas?

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Je suis venue ici pour parler de la question de privilège, qui n’a rien à voir avec votre question. Vous me demandez mon opinion sur la conduite de nos collègues après le dépôt du rapport.

[Traduction]

**La sénatrice Batters :** Donnez-moi un peu de latitude, je vous prie.

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Moi, je veux savoir comment le rapport a été rendu public. Pour le reste, ce n’est pas ici que je vais débattre de la question.

[Traduction]

**La sénatrice Batters :** Vous avez appris que les trois sénateurs que je viens de nommer étaient parmi les personnes énumérées dans le rapport avant le jeudi 4 juin, quand le rapport a été livré, n’est-ce pas?

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** Yes.

[English]

**Senator Batters:** And your displeasure about those three senators being listed, did that lead you to disclose that information to the media?

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** Are you kidding? I think that, if I am this insulted over how the report was —

[English]

**Senator Batters:** No, I'm not asking that question. Yes or no?

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** I am giving you the answer, Senator Batters, and I am simply saying that, after 20 years in the Senate, I have more respect for this institution than for the individuals who leaked the report.

[English]

**Senator Batters:** But can you answer my question? Yes or no?

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** No, I did not inform the media. In any case, the 9 individuals whose cases have been referred to the RCMP and the 21 others named in the Auditor General's report will have to reimburse money. I did not have a copy.

[English]

**Senator Batters:** You will recall that earlier that day, though, June 4, the initial leak, the real first salvo that you were earlier referencing regarding the AG report was that those three senators were in that report. Do you recall that?

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** Yes, but that was not from the report. I did not have a copy of the report any more than you did. Unless you did have a copy?

[English]

**Senator Batters:** I'm not saying that it came from the report.

**The Chair:** I'll put you on the second round.

[Translation]

**Senator Fraser:** Thank you for being here, Senator Hervieux-Payette. I will ask my question in English, as it may be a bit technical.

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Oui.

[Traduction]

**La sénatrice Batters :** Et votre mécontentement à la vue des noms de ces trois sénateurs vous a-t-il poussée à divulguer cette information aux médias?

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Vous voulez rire? Je crois que si je suis aussi insultée de la façon dont le rapport a été fait...

[Traduction]

**La sénatrice Batters :** Non, ce n'est pas ce que je demande. Oui ou non?

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Je vous donne la réponse, madame, je vous dis tout simplement que, après 20 ans passés au Sénat, j'ai plus de respect pour cette institution que pour les personnes qui ont dévoilé ce rapport.

[Traduction]

**La sénatrice Batters :** Mais vous pouvez répondre à ma question? Oui ou non?

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Non, je n'ai pas informé les médias. De toute façon, les neuf personnes dont le dossier a été confié à la GRC et les 21 autres personnes nommées dans le rapport du vérificateur général devront rembourser des sommes. Je n'avais pas de copie.

[Traduction]

**La sénatrice Batters :** Vous vous souviendrez cependant que, plus tôt cette journée-là, le 4 juin, la fuite initiale, la première salve dont vous avez parlé précédemment concernant le rapport du vérificateur général, c'est la mention des trois sénateurs dans le rapport. Vous souvenez-vous de cela?

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Oui, mais ce n'était pas à partir du rapport. Je n'avais pas plus copie du rapport que vous. À moins que vous ayez été en possession d'une copie?

[Traduction]

**La sénatrice Batters :** Je ne dis pas que c'est venu du rapport.

**Le président :** Je vous inscris pour le deuxième tour.

[Français]

**La sénatrice Fraser :** Je vous remercie d'être ici, sénatrice Hervieux-Payette. Je vais poser ma question en anglais, parce qu'elle est peut-être un peu technique.

[English]

If memory serves, this committee has already established in the past that it is a breach of privilege to leak a report of the Senate — and, more specifically, of a committee of the Senate — before it is tabled in the Senate or presented in the Senate.

Have you done any research and are you aware of any parliamentary authorities on the case of a leak of a report to the Senate? That comes in two subsections, if you will: the leak of a report to the Senate before it is made available to the Senate; and then the leak of a report after it is conveyed to, in this case, the Speaker of the Senate, but has not yet been tabled in the Senate.

Are you aware of any previous cases, authorities, opinions, indications of how we might view these specific cases?

Second, are you aware of any authorities addressing the matter of a report to the Senate being made available to the Prime Minister's Office before it is presented in the Senate or tabled in the Senate? Have you got any information on what parliamentary authorities say about all that kind of thing?

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** I expect that those who were supposed to receive the report will rather tell us what the provisions were. According to what our leader and Speaker Housakos, who came to our committee, told us, it was clear that the report should have remained confidential until Tuesday at 2:05 p.m. So I was not questioning the report's legal validity — whether it was produced by the Senate or for the Senate. The report was produced for the Senate. As far as I am concerned, if a legal issue is attached to this, I would like the Senate legal service experts to consider it. That changes nothing in the basis of the breach of my privileges as a senator.

[English]

**Senator Fraser:** Let me be specific about this. I agree that this incredible series of leaks was a serious breach of privilege, but I'm wondering, chair, if we could get from the table officers a compendium of whatever information exists about those points that I just raised.

**The Chair:** Thank you very much, senator. Actually, that's what we were discussing, and your point is well taken. Not only is it not a report of the committee or of the Senate at that point in time, it's a report of someone else that was presented to the Senate. I'll ask our Library of Parliament staff to have a look at whether or not we have any supporting case references previously from either here, in the other place or elsewhere.

**Senator Fraser:** Westminster.

**The Chair:** That's "elsewhere."

[Traduction]

Si ma mémoire est bonne, le comité a déjà déterminé dans le passé que révéler le contenu d'un rapport du Sénat — plus particulièrement d'un rapport préparé par un comité du Sénat — avant qu'il soit déposé ou présenté au Sénat constitue une atteinte au privilège.

Avez-vous fait de la recherche et êtes-vous au courant de décisions parlementaires faisant autorité concernant la fuite d'un rapport destiné au Sénat? Et il y a deux possibilités, si vous le voulez : la fuite d'un rapport destiné au Sénat avant qu'il soit livré au Sénat, et la fuite d'un rapport après qu'il a été transmis au Président du Sénat, mais avant qu'il soit déposé au Sénat.

Êtes-vous au fait de cas antérieurs, de décisions, d'opinions ou d'indications concernant la manière d'envisager ces cas particuliers?

Deuxièmement, êtes-vous au fait de décisions prises concernant un rapport destiné au Sénat qui aurait été remis au cabinet du premier ministre avant qu'il soit présenté au Sénat ou déposé au Sénat? Avez-vous obtenu de l'information concernant ce que disent les instances parlementaires au sujet de ce genre de choses?

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** En fait, je m'attends à ce que ce soit plutôt ceux qui devaient recevoir le rapport qui nous disent quelles étaient les dispositions. D'après ce que nous ont dit notre leader et le président Housakos, qui est venu à notre comité, il était clair que le rapport demeurerait confidentiel jusqu'au mardi à 14 h 5. Je n'ai donc pas mis en doute la validité légale du rapport, à savoir s'il était produit par le Sénat ou pour le Sénat. Ce rapport a été produit pour le Sénat. En ce qui me concerne, si une question légale est rattachée à cela, je souhaite que les experts du service juridique du Sénat étudient la question. Cela ne change rien au fondement de l'atteinte à mes privilèges comme sénateur.

[Traduction]

**La sénatrice Fraser :** Permettez-moi de préciser quelque chose. Je suis d'accord pour dire que cette série de fuites constitue une atteinte grave au privilège, mais je me demande, monsieur le président, si nous pourrions obtenir des greffiers un recueil de toute l'information qui existe sur les points que je viens de soulever.

**Le président :** Merci beaucoup, sénatrice. En fait, c'est de cela que nous discutons et vous avez raison. Il ne s'agit pas d'un rapport du comité ou du Sénat, mais bien du rapport de quelqu'un d'autre à l'intention du Sénat. Je vais demander au personnel de la Bibliothèque du Parlement de voir s'il y a eu des décisions prises dans des cas semblables, soit ici, à la Chambre des communes ou ailleurs.

**La sénatrice Fraser :** À Westminster.

**Le président :** C'est ce que j'entends par « ailleurs ».

**Senator Joyal:** There are three points I would like to make on this issue this morning. The first is that you have referred to the leaks before or after June 4, but in fact there were leaks much earlier than that, in my opinion.

I was questioned by the press in April, like other senators were, when we started receiving letters from the Auditor General. I remember very well when I left a caucus meeting, and there was a journalist from a TV network — not mentioning the name of the person — who asked me if I had received a letter from the Auditor General. In a fraction of a second, I asked myself if I should say yes or no. The answer was yes, I had received a letter, the letter that 80 more of us had received of the same nature. But I refrained from saying that I had received the letter because I was under the conviction that I had signed a document that committed or pledged me to confidentiality as long as the report would not be published.

In other words, I was left personally wanting. I could have rushed to say “yes,” and then of course the next question would have been, “What is the substance of the letter?” And then I would have had to deny the answer because I would have broken my commitment to confidentiality. Then by not answering, the journalist in question might have concluded that, in fact, I had received a negative letter saying I had to reimburse money or provide additional explanation on expenses and so forth.

So I answered that I was committed to maintaining a pledge to confidentiality, but I was of course the object of comments in the media wherein there was a doubt about my own status, while in fact the status was pretty clear; I had received a letter and the letter said “your name will be reported but there will be no comment on your expenses.” I didn’t want to start distancing myself from other senators because I thought it was unfair, and I thought it was a trap. So I refused to answer, and I essentially repeated that I was bound by a commitment to confidentiality. I could bring the press article that confirms what I am saying to you.

As much as I was concerned as a senator, I thought the commitment I had made to maintain confidentiality could to a point be at the expense of casting doubt on my own behaviour in relation to expenses. I thought it was unfair, but the journalist seemed to be well aware that the letters were spread and that there were different categories of letters.

So it seems to me there were leaks before the publication of the report, and I think that widened the investigation into the leaks that happened before the report was published. That’s my first point.

My second point is in answer to Senator Tkachuk as to what we should do. Mr. Chair, in May 2007, the House of Commons studied a situation that was similar to ours. It’s a report of the Standing Committee on Public Accounts dated May 2007 under the chairmanship of Shawn Murphy. The title of the report is *The Premature Release or Leaking of Reports of the Auditor General to the Media Before Their Presentation in the House of Commons*. It’s

**Le sénateur Joyal :** J’aimerais faire valoir trois choses à ce sujet. La première, c’est que vous avez parlé des fuites avant ou après le 4 juin, mais en fait, il y a eu des fuites bien avant cela, d’après moi.

J’ai été interrogé par la presse en avril, comme d’autres sénateurs, quand nous commençons à recevoir des lettres du vérificateur général. Je me souviens très bien qu’après une réunion du caucus, il y avait un journaliste d’un réseau de télévision que je ne nommerai pas et qui m’a demandé si j’avais reçu une lettre du vérificateur général. En une fraction de seconde, je me suis demandé si j’allais répondre oui ou non. J’avais effectivement reçu une lettre, la même que 80 autres sénateurs avaient reçue, de la même nature. Mais je ne l’ai pas dit, car j’étais sûr d’avoir signé un document par lequel je m’étais engagé à la confidentialité tant que le rapport ne serait pas publié.

Autrement dit, je suis resté sur ma faim, personnellement. J’aurais pu dire oui sans hésitation, puis la question suivante aurait été : « Quelle est la teneur de la lettre? » J’aurais ensuite été obligé de revenir sur ma réponse, car j’aurais manqué à mon engagement concernant la préservation de la confidentialité. Si je n’avais pas répondu à la question du journaliste, il aurait peut-être conclu, en fait, que j’avais reçu une lettre négative me disant que je dois rembourser de l’argent ou donner des explications supplémentaires concernant des dépenses, et ainsi de suite.

J’ai donc répondu que je devais respecter mon engagement de préserver la confidentialité, mais j’ai naturellement fait l’objet de commentaires dans les médias selon lesquels il y avait un doute sur ma propre situation, alors qu’en fait, ma situation était très claire : j’ai effectivement reçu une lettre me disant que mon nom serait signalé, mais qu’il n’y aurait aucun commentaire sur mes dépenses. Je ne voulais pas me mettre à me distancer d’autres sénateurs, car je pensais que c’était injuste et je voyais cela comme un piège. J’ai donc refusé de répondre et j’ai essentiellement répété que j’étais lié par mon engagement de préserver la confidentialité. Je pourrais vous montrer l’article qui confirme ce que je vous dis en ce moment.

J’étais préoccupé en tant que sénateur, et j’ai pensé que l’engagement que j’avais pris pour préserver la confidentialité pouvait jusqu’à un certain point jeter un doute sur mon propre comportement concernant les dépenses. J’ai trouvé cela injuste, mais le journaliste semblait bien au fait de l’existence de nombreuses lettres et des diverses catégories de lettres.

Il me semble donc qu’il y a eu des fuites avant la publication du rapport, et je pense qu’en raison de cela, la portée de l’enquête sur les fuites doit aussi porter sur les fuites antérieures à la publication du rapport. C’est le premier point dont je voulais parler.

Mon deuxième point répond à la question du sénateur Tkachuk à savoir ce que nous devrions faire. Monsieur le président, en mai 2007, la Chambre des communes s’est penchée sur une situation semblable à la nôtre. C’est dans un rapport du Comité permanent des comptes publics daté de mai 2007 et rédigé sous la présidence de Shawn Murphy. Le rapport s’intitule *La diffusion prématurée des rapports de la vérificatrice générale dans*

on the same subject that we are dealing with here. That was eight years ago, not yesterday. There was a recommendation in that report, which I will read. It's four lines, and it addresses specifically the point raised by Senator Tkachuk:

#### RECOMMENDATION

The Treasury Board of Canada, in consultation with the Auditor General of Canada, adopts a strong policy regarding security requirements for handling draft audit reports of the Auditor General, including, but not limited to, sanctions —

— that's the question of Senator Tkachuk about sanctions —

— such as ethics training, suspension and or dismissal for failing to comply fully with the document controls.

In other words, there were specific recommendations of sanctions in relation to a leak. That report contains seven further paragraphs that comprise the government's answer to the recommendations. That was eight years ago.

In other words, we are certainly in a position to ask the Auditor General, in following the report, which measures have been initiated to answer to those leaks because they have happened in the past. Honourable members could certainly access a copy of this report and read it.

I think that we are certainly in a position to ask the Auditor General how he has complied with the guidelines that were supposed to have been issued by the Treasury Board following the premature release or leaking of the report of the Auditor General. That's my second point.

Third, my memory might serve me well or less well, but I seem to remember that when Madam Fraser was Auditor General, there was a leak in her office — “her office” meaning her services — and she called in the Mounties to investigate. I would have to go back to the past history of the terms of the mandate of Madam Fraser, but it seems to me that leaks coming out of the Auditor General's office have always been taken very seriously. I would maybe ask the Library of Parliament to check that point because it seems to me a very serious issue in relation to confidentiality.

Finally, there is a question that bothers me. In the days before the report was given to the Speaker and the two leaders, there were many comments coming from the Auditor General's office or from the Auditor General himself about the report. That seems to me to be, as I say, in breach of the confidentiality we were all committed to. We found ourselves in a position where we had our hands tied and mouths zipped because we were individually committed to the report in not being able to comment on anything, even though we had received that letter many months ago, at least seven weeks or so, and we were bound by not saying a thing because we were under the threat that the report is not

*les médias avant leur présentation à la Chambre des communes. Le sujet est le même que maintenant. C'était il y a huit ans. Pas hier. Il y a dans ce rapport une recommandation que je vais vous lire. Ce sont quatre lignes, et cela porte précisément sur ce que le sénateur Tkachuk soulève :*

#### RECOMMANDATION

Le Conseil du Trésor du Canada, en consultation avec la vérificatrice générale du Canada, adopte une politique ferme concernant les exigences de sécurité liées au traitement des ébauches de rapports de vérification de la vérificatrice générale, y compris des sanctions comme...

— et c'est la question du sénateur Tkachuk concernant les sanctions —

... comme une formation sur l'éthique, des suspensions et des congédiements en cas de refus de se conformer pleinement aux mesures de contrôle du document.

Autrement dit, il y a eu des recommandations précises concernant les sanctions à imposer en cas de fuite. Ce rapport comporte sept autres paragraphes constitués de la réponse du gouvernement aux recommandations. C'était il y a huit ans.

Autrement dit, nous sommes certainement en position de demander au vérificateur général, concernant le suivi du rapport, de nous dire quelles mesures ont été prises pour réagir à ces fuites, car cela s'est produit dans le passé. Les honorables sénateurs pourraient certainement avoir accès à ce rapport et le lire.

J'estime que nous sommes certainement en position de demander au vérificateur général comment il s'est conformé aux lignes directrices qui sont censées avoir été émises par le Conseil du Trésor dans le sillage de la diffusion prématurée des rapports de la vérificatrice générale. C'était mon deuxième point.

Troisièmement, je ne sais pas si ma mémoire est bonne, mais il me semble me rappeler que quand Mme Fraser était vérificatrice générale, il y avait eu une fuite dans son bureau — j'entends par là dans son service — et qu'elle avait demandé à la GRC de faire enquête. Il faudrait que je remonte en arrière, pendant le mandat de Mme Fraser, mais il me semble que les fuites dans ce bureau étaient toujours prises très sérieusement. Je demanderais peut-être à la Bibliothèque du Parlement d'en faire la vérification, car cela me semble très sérieux sur le plan de la préservation de la confidentialité.

Enfin, il y a quelque chose qui me dérange. Dans les jours qui ont précédé la remise du rapport au Sénat et aux deux leaders, bien des commentaires sont venus du vérificateur général lui-même ou de son bureau concernant le rapport. D'après moi, c'est une atteinte à la préservation de la confidentialité à laquelle nous nous sommes tous engagés. Nous nous sommes retrouvés les mains liées et la bouche cousue parce que nous étions individuellement tenus de préserver la confidentialité du rapport, en ce sens que nous ne pouvions faire aucun commentaire, même si nous avions reçu la lettre des mois avant, au moins sept semaines avant, et que nous ne pouvions rien dire

finalized until it's finalized, so "You guys better behave because you never know what could happen and fall on your head."

So there was that kind of — I would not say blackmail, but there was that kind of pressure on us, to use a non-political word, while on the other hand there seemed to be some freelance commentary generally and feeding the media and mounting pressure on the report. That seems to me to be unethical.

I think the Auditor General, in my own personal opinion — and I was vice-chair of the Public Accounts Committee in the House of Commons for two years. The Auditor General, never forget, is an officer of Parliament. That is his status. He reports to us. And if he is to maintain the high level of trust that has been provided to exercise his functions, he should be above any suspicion. When we deal with that position, we are dealing in strict confidentiality. But confidentiality and trust is a two-way street; it should not only be us and no commitment from him.

It seems to me that those issues also have to be reviewed because they are linked to the question of privilege. For the sake of the future of this institution and the sake of the thrust of that position, the situation needs to be clear.

As I said, there has already been in the past some other instances where there were leaks or a premature release of an Auditor General's report. It seems to me this is a serious issue, and we should pursue the discussion and investigation.

**The Chair:** I noted that the library clerk will take that under advisement as well and will gather up the information from 2007.

**Senator Hervieux-Payette:** I will reply to the last comment about having questions many weeks or months before the report was due to be tabled. I, too, was questioned about the letter, over and over again. I would say that I was harassed by the press, saying "Did you receive your letter?" and so on. I acted like my colleague. I said, "It's none of your business and I'm not going to reply."

But I went much further. I was seeing there were some leaks which were of a minor nature, and I actually wrote to the Auditor General on this question. I said that I was quite tired of seeing in the media that he was making comments that, "Well, for a certain person, I will send their file to the RCMP," and "No, I'm not making any comments about the report." This did not come from heaven. I was reading it in the media, and I even sent a copy of an article, saying, "Auditor General, this is what I have read in the newspaper, and I am not happy, because if I am obliged to act in confidentiality, you have to do the same thing."

Maybe you witnessed the same thing, but you didn't write. I wrote to the Auditor General on this matter because I was very concerned. On this question, I can tell you that I went further than probably you, so it's not my first preoccupation.

parce que le rapport n'était pas fini tant qu'il n'était pas fini et qu'il nous fallait nous tenir tranquille, car on ne sait jamais ce qui va arriver et ce qui va nous tomber sur la tête.

Il y avait donc — je ne dirais pas du chantage — un genre de pression exercée sur nous, pour ne pas utiliser un terme à connotation politique, alors que de l'autre côté, il y avait des commentaires qui fusaient et de l'information qui allait aux médias, ce qui faisait monter la pression relative au rapport. Cela me semble contraire à l'éthique.

Personnellement, je pense que le vérificateur général... et j'ai été coprésident du Comité des comptes publics pendant deux ans, à la Chambre des communes. Ne l'oubliez jamais : le vérificateur général est un agent du Parlement. C'est son statut. Il nous rend des comptes. Pour maintenir le haut degré de confiance qui accompagne l'exercice de ses fonctions, il doit être au-dessus de tout soupçon. Nos rapports avec le titulaire de ce poste doivent se caractériser par une complète confidentialité. Cependant, la confidentialité et la confiance doivent être réciproques. Nous ne devons pas être les seuls à nous engager, sans que lui s'engage.

Je trouve qu'il faut aussi examiner ces aspects parce qu'ils sont liés à la question du privilège. Pour l'avenir de cette institution et pour la confiance de ce poste, il faut éclaircir la situation.

Comme je l'ai dit, il y a eu dans le passé des cas de fuites ou de diffusion prématurée d'un rapport de la vérificatrice générale. Je pense que c'est un problème grave et que nous devons poursuivre la discussion et l'enquête.

**Le président :** J'ai noté que la personne de la bibliothèque va s'en occuper et recueillir toute l'information de 2007.

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Je vais répondre au dernier commentaire au sujet des questions posées il y a des semaines ou des mois avant la date prévue du dépôt du rapport. Moi aussi, j'ai été interrogée à propos de la lettre, et ce, à répétition. Je dirais que j'ai été harcelée par les gens des médias qui me demandaient constamment si j'avais reçu la lettre. J'ai fait comme mon collègue. Je leur ai répondu que cela ne les regardait pas et que je ne répondrais pas.

Mais je suis allée bien plus loin. J'ai constaté des fuites mineures, et j'ai écrit au vérificateur général à ce sujet. J'ai dit que j'en avais bien assez de voir ses commentaires dans les médias, disant : « Eh bien, pour telle ou telle personne, je vais transmettre le dossier à la GRC », et « Non, je ne fais pas de commentaires à propos du rapport ». Ce n'est pas tombé du ciel. J'ai lu cela dans les médias et j'ai même envoyé la copie d'un article, disant : « Monsieur le vérificateur général, voici ce que j'ai lu dans le journal, et je ne suis pas contente, car si je suis obligée de préserver la confidentialité, vous devez faire de même. »

Vous avez peut-être constaté la même chose, mais n'avez pas écrit au vérificateur général. Je l'ai fait parce que j'étais très préoccupée. Je peux vous dire à ce sujet que je suis probablement allée plus loin que vous, alors ce n'est pas ce qui me préoccupe le plus.



I welcome the information about the House of Commons' conduct in the past.

I also was bogged down by the fact that people were questioning, "Are you on the right side of the issue or the wrong side of the issue?" and having some suspicion. The suspicion at that time certainly was not coming from the institution here. It was coming from outside.

As far as I'm concerned, I think we are due. I'm not going to tell the committee where to start and what to do, but I think there should be some people that are in charge of framing the inquiry and reporting, as I say, not in two years but in a reasonable time frame.

**The Chair:** Senator, thank you very much for that. Any of the documents you referred to, if we might have copies of them so we can share them with committee members, I would appreciate that.

**Senator Hervieux-Payette:** I'll give it to the clerk.

**Senator Jaffer:** Before I ask a question, chair, on an immediate basis, I would ask, and I hope the committee will support me on this, that we go to the Senate and get permission to sit on this issue while the Senate is not sitting. I am very concerned that we not leave this issue until we come back because we don't know when we're going to come back. I feel that we really owe a responsibility obviously to each senator.

I'll never forget as long as I live that Thursday afternoon when the leader of the Senate had to go and respond. He was put, including the other two leaders, in a terrible situation. I think that there was a real breach, and it is this committee's job to get to the bottom of that breach.

I would also ask, in the work we do, to get all the interviews that the Auditor General did before this report was released.

It was very uncomfortable to hear. We were muzzled. We weren't allowed to say anything. We were told that if we said anything, we would have issues personally because we had signed confidentiality, but where was his responsibility? I think we need to look at all the things he said before the report was released.

**The Chair:** If I may, senator, our role here is around parliamentary privilege and the leak. I don't know that our role is to look at whether or not five months previous or three months previous —

**Senator Jaffer:** I'm not talking —

**The Chair:** — or five minutes previous to us supposedly having the report, whether or not the Auditor General was speaking out of turn. Individually, people may have opinions around that, but I'm not sure that's our role for this committee.

Je suis ouverte à l'information sur ce que la Chambre des communes a fait dans le passé.

Je ne savais pas non plus comment réagir aux personnes qui demandaient : « Êtes-vous du bon côté du problème, ou du mauvais? » J'étais dépassée par les soupçons. À ce moment-là, les soupçons ne venaient certainement pas de notre institution. Ils venaient de l'extérieur.

En ce qui me concerne, il est temps de faire quelque chose. Je ne dirai pas au comité où commencer et quoi faire, mais il devrait y avoir des personnes chargées d'encadrer l'enquête et la reddition de comptes, et ce, comme je l'ai dit, pas dans deux ans, mais à l'intérieur d'une période raisonnable.

**Le président :** Sénatrice, je vous remercie beaucoup. Nous vous saurions gré de nous transmettre des copies des documents dont vous avez parlé de sorte que nous puissions les distribuer aux membres du comité.

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Je vais les remettre au greffier.

**La sénatrice Jaffer :** Avant de poser une question, monsieur le président, j'aimerais immédiatement demander — et j'espère que le comité m'appuiera — que nous demandions au Sénat de tenir des séances sur cette question même si le Sénat ne siège pas. Je ne veux absolument pas que nous laissions cette question de côté jusqu'à notre retour, car nous ne savons pas quand nous reviendrons. J'estime que nous avons véritablement une responsabilité envers chaque sénateur.

Jamais de ma vie je n'oublierai le jeudi après-midi où le leader du Sénat a dû donner des réponses. Lui et les deux autres leaders se sont retrouvés dans une situation terrible. Je pense qu'il s'agissait d'une réelle atteinte, et il incombe au comité d'aller au fond des choses.

Je demanderais aussi, pour le travail que nous faisons, que nous obtenions toutes les entrevues que le vérificateur général a données avant la publication du rapport.

Cela causait beaucoup de malaise. Nous étions muselés. Nous n'avions pas le droit de dire quoi que ce soit. On nous a dit que si nous disions quelque chose, nous aurions personnellement des problèmes parce que nous nous étions engagés à préserver la confidentialité, mais quelle était sa responsabilité? Je pense que nous devons prendre connaissance de tout ce qu'il a dit avant la publication du rapport.

**Le président :** Si vous me le permettez, sénatrice, notre rôle porte sur le privilège parlementaire et la fuite. Je ne crois pas qu'il nous incombe de déterminer si cinq mois avant ou trois mois avant...

**La sénatrice Jaffer :** Je ne parle pas de...

**Le président :** ... ou cinq minutes avant que nous ayons supposément le rapport, le vérificateur général parlait trop. Il se peut que les gens aient individuellement des opinions là-dessus, mais je ne crois pas que ce soit le rôle du comité.

**Senator Jaffer:** I think that it could be an issue around our privilege, and I want us to look at it, because we do have privileges. I don't know, but I think we should look at it. I don't think we should presuppose that that's not an issue.

**The Chair:** I will take it under advisement and discuss it with the steering committee. Thank you.

**Senator Jaffer:** My question to you, senator, is two-pronged. This is something where research needs to be done. You have been here longer than I have. Has there ever been a release to others before a report, like the 50 reports? It's already been stated about a report going to the Prime Minister's Office before us seeing it. Have you in all the years that you have been in both jobs as an MP and here seen any kind — I'm calling this a slow torture release where some get it and some, depending where are you in the totem pole, get it last. The slow release, have you ever seen this before?

**Senator Hervieux-Payette:** I guess this would be part of the inquiry to see what happened in the past and how it has been dealt with, because I've never heard that whenever we have a report, it's being sent to the PMO before its being tabled in the Senate. I think it's not certainly a practice or a rule that we are reporting to — in fact, it's against the rules. We should manage our own business, and I don't think we have to report to government because Parliament and government are two institutions. They are both a pillar of democracy.

**Senator Jaffer:** Senator, I'm really disturbed that there was a — I don't know how else to say it, but there was the challenge that maybe you were the leak. I would like you to set here clearly — the person who brings this up is being alleged to have leaked something. For me, this is a very wild allegation, so I would like you to exactly state what you knew. Did you at any time speak to the media?

**Senator Hervieux-Payette:** Well, I swear I never talked to the media, period.

**Senator Jaffer:** Thank you.

**The Chair:** That was clear. Thank you very much, senator.

**Senator Batters:** Senator, if you attended at the Senate chamber on Thursday, June 4, you will recall that media were perched at basically every possible location a senator may be that entire day, as soon as that initial leak which Senator Jaffer was just speaking about regarding the Senate leadership occurred, in a persistent effort to obtain additional confidential information from us. Do you recall that?

**Senator Hervieux-Payette:** I don't understand your question.

**Senator Batters:** Do you recall that media were everywhere on Thursday, June 4, all throughout that day, once that initial leak came out about the Senate leadership? Do you remember that happening?

**La sénatrice Jaffer :** Je pense qu'il pourrait être question de notre privilège, et je veux que nous nous penchions là-dessus, car nous avons des privilèges. Je ne sais pas, mais je pense que nous devrions y voir. Je ne crois pas que nous devrions présumer que ce n'est pas un problème.

**Le président :** Je vais prendre la question en délibéré et en discuter avec le comité directeur. Merci.

**La sénatrice Jaffer :** Ma question comporte deux volets, sénatrice. C'est une chose pour laquelle il faut faire de la recherche. Vous êtes ici depuis plus longtemps que moi. Est-ce qu'il y a déjà eu divulgation d'un rapport à d'autres, comme les 50 rapports? Nous savons déjà qu'un rapport a été remis au cabinet du premier ministre avant que nous le voyions. Vous avez été députée, puis sénatrice; pendant toutes ces années, avez-vous été témoin de ce que j'appelle une longue torture à feu lent qui apporte des souffrances à diverses personnes, plus ou moins rapidement, selon la place qu'elles occupent sur l'échelle? La lente fuite que nous avons connue — avez-vous déjà vu ça?

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Je pense bien que cela ferait partie de l'enquête et qu'on déterminerait ce qui s'est produit dans le passé et les mesures qui ont été prises. Je n'ai jamais été mise au fait d'un cas où on aurait envoyé un rapport au cabinet du premier ministre avant de le déposer au Sénat. Ce n'est certainement pas une pratique ou une règle — en fait, c'est contraire aux règles. Nous devrions gérer nous-mêmes nos affaires, et je ne crois pas que nous ayons à rendre des comptes au gouvernement, car le gouvernement et le Parlement sont deux institutions. Ce sont deux piliers de la démocratie.

**La sénatrice Jaffer :** Sénatrice, je trouve vraiment dérangeant qu'il y ait eu... Je ne sais comment le dire autrement, mais on a dit que vous étiez peut-être la responsable de la fuite. J'aimerais que vous le disiez clairement — la personne qui soulève la question est soupçonnée d'avoir divulgué quelque chose. Je trouve personnellement que c'est une allégation très folle, alors j'aimerais que vous nous disiez exactement ce que vous saviez. Avez-vous à quelque moment que ce soit parlé aux médias?

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Eh bien, je jure n'avoir jamais parlé aux médias. Un point, c'est tout.

**La sénatrice Jaffer :** Merci.

**Le président :** C'était clair. Merci beaucoup, sénatrice.

**La sénatrice Batters :** Sénatrice, si vous étiez au Sénat le jeudi 4 juin, vous devriez vous rappeler que dès que la fuite dont la sénatrice Jaffer a parlé s'est produite, des journalistes se sont postés partout où il était possible de croiser un sénateur, et ce, la journée entière, afin de nous soutirer par tous les moyens de l'information confidentielle additionnelle. Vous en souvenez-vous?

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Je ne comprends pas votre question.

**La sénatrice Batters :** Vous rappelez-vous que les médias étaient partout, le jeudi 4 juin, toute la journée, après la fuite initiale à propos du leadership du Sénat? Vous en souvenez-vous?

**Senator Hervieux-Payette:** Well, I read, like all of you, the newspaper and front page of *The Globe and Mail*, but I didn't speak to anybody. For me, I was scandalized.

**Senator Batters:** I'm just asking if you recall the media being around. Were you in attendance at the Senate chamber on Thursday, June 4?

**Senator Hervieux-Payette:** Yes. I was there every day of the week, yes.

**Senator Batters:** Okay. And you signed a confidentiality agreement with the Auditor General, as we all did; correct?

**Senator Hervieux-Payette:** No.

**Senator Batters:** You did not sign it?

**Senator Hervieux-Payette:** No.

**Senator Batters:** Okay. Why was that?

**Senator Hervieux-Payette:** Because I felt when I — let me explain.

[Translation]

I assured him that, on my honour, I would not reveal any details of the exercise, but that I was keeping my parliamentary privileges. That sentence was the basis for the letter prepared for my signature by the Auditor General. I told him right away that, when I received a letter, I could answer it myself and did not need someone else to write a reply for me. I said that, on my honour, all the information would remain confidential. Later on, I said that I was not giving up my parliamentary privileges in the exercise. I actually have even more reason to claim my privileges.

[English]

**Senator Batters:** You also said that you've been a senator for many years, and prior to that you were a member of the House of Commons for several years. So you certainly fully understand the importance of maintaining caucus confidentiality; correct?

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** You can inquire, but I do not think any people who have sat with you were former Liberals and our official reporters.

[English]

**Senator Batters:** I'm asking the question about your prior experience.

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** I have never been described as someone who — Being a lawyer and knowing what the solicitor-client privilege means is a good preparation. What happens in the Senate should not end up in public, as far as I am concerned.

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Eh bien, comme vous tous, je lis les journaux et la une du *Globe and Mail*, mais je n'ai parlé à personne. J'étais scandalisée.

**La sénatrice Batters :** Je vous demande seulement si vous vous souvenez d'avoir vu les journalistes partout. Étiez-vous au Sénat, le jeudi 4 juin?

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Oui, j'y suis allée tous les jours de la semaine.

**La sénatrice Batters :** D'accord. Et vous avez signé un accord de confidentialité avec le vérificateur général comme nous l'avons tous fait, n'est-ce pas?

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Non.

**La sénatrice Batters :** Vous ne l'avez pas signé?

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Non.

**La sénatrice Batters :** D'accord. Et pourquoi pas?

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Parce que j'estimais que quand je... Permettez-moi d'expliquer.

[Français]

Je lui ai assuré que, sur mon honneur, je ne dévoilerais aucun détail de l'exercice, mais que je gardais mes privilèges parlementaires. C'est à partir de cette phrase dans la lettre préparée pour ma signature par le vérificateur général. Au départ, je lui ai dit que, lorsque je recevais une lettre, j'étais capable d'y répondre toute seule et que je n'avais pas besoin qu'on m'écrive la réponse et que, sur mon honneur, toutes les informations demeurerait confidentielles. Plus loin, j'ai dit que je n'abandonnais pas mes privilèges parlementaires dans l'exercice. J'ai encore plus raison de réclamer mes privilèges, à ce moment-ci.

[Traduction]

**La sénatrice Batters :** Vous avez également dit que vous êtes sénatrice depuis de nombreuses années et que vous avez été députée pendant plusieurs années. Vous comprenez donc très bien l'importance de préserver la confidentialité de ce qui se dit au caucus, n'est-ce pas?

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Vous pouvez faire une enquête, mais je ne crois pas qu'il y ait eu des gens qui ont siégé avec vous qui étaient d'anciens libéraux et qui étaient nos officiels rapporteurs.

[Traduction]

**La sénatrice Batters :** Ma question porte sur votre expérience antérieure.

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Je n'ai jamais été qualifié comme étant une personne qui... Être avocate et connaître le secret professionnel donne une bonne formation. Ce qui se passe au Sénat ne se retrouve pas sur la place publique en ce qui me concerne.

[English]

**Senator Batters:** Okay, but can you answer my question, given those significant years of experience in those two roles —

[Translation]

**Senator Hervieux-Payette:** That changes nothing. Regardless of whether I have been here for 20 years or 25 years, I am telling you that I respect the solicitor-client privilege and the caucus privilege.

[English]

**Senator Batters:** Thank you.

**The Chair:** Thank you very much.

I do appreciate your time here, senator. I think a lot of people have some of the same concerns that you have raised, and I think it does give us an opportunity to reflect.

We have gone almost 15 minutes longer than we'd anticipated. I want to thank everyone for being understanding.

I ask for the indulgence of the committee to allow the steering committee to meet later this week to discuss next steps of the committee work in relation specifically to this and some other pieces that we have to conclude.

**Senator Jaffer:** I have to say — I can only speak for myself; I don't have a leadership role — I don't want this to follow us in the next six months, eight months, however long we are away, so I would urge steering to please find a way that we work on this issue and not have it be sort of a ghost with us for all of these months.

**The Chair:** Do we have agreement that steering will walk forward, and then we'll report back?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Thank you very much.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Tuesday, June 23, 2015

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, to which was referred Bill C-518, An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act (withdrawal allowance), met this day at 9:31 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill; and for the consideration of the case of privilege relating to leaks of the Auditor General's report on the audit of senators' expenses.

**Senator Vernon White** (*Chair*) in the chair.

[English]

**The Chair:** Welcome everyone to the Standing Committee on Rules, Procedures, and the Rights of Parliament. Good Tuesday morning.

[Traduction]

**La sénatrice Batters :** Oui, mais vous pouvez répondre à ma question, compte tenu de vos nombreuses années d'expérience dans les deux rôles...

[Français]

**La sénatrice Hervieux-Payette :** Cela ne change rien. Peu importe qu'il y ait 20 ou 25 ans que je suis ici, je vous dis que je respecte le secret professionnel et celui des caucus.

[Traduction]

**La sénatrice Batters :** Merci.

**Le président :** Merci beaucoup.

Je vous sais gré de nous avoir consacré du temps, sénatrice. Je pense que bien des gens ont les mêmes préoccupations que celles que vous avez soulevées et je pense que cela nous donne l'occasion d'y réfléchir.

Nous avons dépassé de près de 15 minutes le temps que nous avions prévu. Je remercie tout le monde de votre compréhension.

Je demande l'indulgence du comité pour que le comité directeur se réunisse à la fin de la semaine pour discuter des étapes suivantes des travaux du comité concernant cette question et certaines autres choses que nous devons terminer.

**La sénatrice Jaffer :** Je dois le dire — je parle en mon nom personnel puisque je n'ai pas un rôle de leadership —, je ne veux pas que cela nous suive encore six ou huit mois ou je ne sais trop, et je presse le comité directeur de trouver une façon dont nous pourrions travailler à cette question sans que nous soyons poursuivis par des fantômes pendant des mois.

**Le président :** Tout le monde est d'accord pour que le comité directeur en discute puis qu'il nous revienne là-dessus?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Merci beaucoup.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le mardi 23 juin 2015

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, auquel a été renvoyé le projet de loi C-518, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires (indemnité de retrait), se réunit aujourd'hui, à 9 h 31, pour procéder à l'étude article par article du projet de loi; et pour examiner le cas de privilège concernant les fuites du rapport du vérificateur général sur son audit des dépenses des sénateurs.

**Le sénateur Vernon White** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président :** Bienvenue à tous au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. Bon mardi matin.

This morning we have two items we'll be moving forward. The first will be clause-by-clause consideration of Bill C-518. If there are no objections, discussion or debate, we'll start with Bill C-518.

Seeing none, is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-518, An Act to amend the Members of Parliament Retiring Allowances Act (withdrawal allowance)?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 1, which contains the alternative title, stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** I'm coming up on clause 2 and I would like to propose an amendment, if I can have it shared with everyone here, please. The amendment would be:

That Bill C-518 be amended in clause 2,

(a) on page 1, by replacing line 16 with the following:

“occurred while the person was a member or was a candidate as defined by subsection 2(1) of the *Canada Elections Act*, a”; and

(b) on page 2, by replacing line 11 with the following:

“offence under the *Canada Elections Act* or any of the following provisions of”.

And then it continues with the other offences.

There's also a consequential change that would be required:

That Bill C-518 be amended in clause 3, on page 3, by replacing line 25 with the following:

“the person was a member or was a candidate as defined by subsection 2(1) of the *Canada Elections Act*, a withdrawal.”

That is similar to page 1 replacing line 16.

Does everyone have that amendment?

**Senator Fraser:** So that I can be really sure of what you're saying here, this would apply to offences while somebody was a candidate, if that person was elected?

**The Chair:** No. For example, if a candidate had been in the house for 20 years and ran for election and was convicted but not elected, it would also include them.

Aujourd'hui, nous avons deux points à l'ordre du jour. D'abord, nous entreprendrons l'étude article par article du projet de loi C-518. S'il n'y a pas d'objection, de discussion ou de débat, nous allons commencer par le projet de loi C-518.

Comme il n'y en a pas, êtes-vous d'accord pour que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-518, Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires (indemnité de retrait)?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'étude du titre est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'étude de l'article 1, qui contient le titre subsidiaire, est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Je passe à l'article 2 et j'aimerais proposer un amendement, si vous me le permettez. L'amendement serait le suivant :

Que le projet de loi C-518 soit modifié, à l'article 2,

(a) à la page 1, par substitution, à la ligne 18, de ce qui suit :

« qu'elle avait la qualité de parlementaire ou la qualité de candidat au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi électorale du Canada*, une »;

(b) à la page 2, par substitution, à la ligne 11, de ce qui suit :

« de toute infraction à la *Loi électorale du Canada* ou de toute infraction visée à l'une des dispositions ».

Et c'est suivi des autres infractions.

Il serait également nécessaire d'apporter une modification corrélative :

Que le projet de loi C-518 soit modifié, à l'article 3, à la page 3, par substitution, à la ligne 31, de ce qui suit :

« la qualité de parlementaire ou la qualité de candidat au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi électorale du Canada*, une indemnité de ».

C'est semblable à la modification de la page 1, par substitution à la ligne 18.

Tout le monde a-t-il reçu cet amendement?

**La sénatrice Fraser :** Pour m'assurer d'avoir bien compris ce que vous dites, cet amendement s'appliquerait aux infractions commises par quelqu'un alors qu'il était candidat, si cette personne finissait par être élue, n'est-ce pas?

**Le président :** Non. Supposons qu'un candidat siège à la Chambre depuis 20 ans et qu'il se présente aux élections, puis qu'il est condamné, sans toutefois être élu. Il tomberait alors sous le coup de cette disposition.

**Senator Fraser:** Okay. But it could not apply to a candidate who never got elected at any time?

**The Chair:** They wouldn't be eligible for a pension, that's correct.

The ultimate goal of this is that it would include Canada Elections Act offences, which I think was raised by many people. Secondly, it would also include a candidate, not just those who are elected.

Is there a debate or discussion?

Shall the amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator McIntyre:** No.

**The Chair:** On division?

**Senator McIntyre:** I object.

**The Chair:** Thank you very much.

I will come back to clause 2.

I also introduced a consequential amendment as a result of clause 2. Does the amendment to clause 3 carry?

**Some Hon. Senators:** Carried.

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator McIntyre:** No.

**The Chair:** On division. Thank you very much.

I'll come back to clause 2. Are there other amendments to clause 2?

**Senator Furey:** I have a proposed amendment for clause 2.

I want to say first that I support the intent and purpose of this bill. I think it's a good bill in many respects. However, there are aspects of it that will cause egregious harm for simple circumstances that was never the intent of the sponsor of the bill, for one, or the House of Commons.

Normally it's not appropriate for this chamber to stand in the way of legislation that enjoys full cross-party support, but it's our responsibility to look closely at the bill. Where we see issues that arise that are contrary to the intent of the bill, then we have an obligation to fix those. I'm speaking specifically of the hybrid offences in the bill.

When I raised this with the sponsor of the bill at committee, Mr. Williamson himself, when I asked him about hybrid offences, said:

I don't think there's any hybrid. I think they're just straight-up indictable offences.

The sponsor of the bill was not aware of the fact that there were hybrid offences in this particular bill, which means that a member of Parliament, convicted summarily, probably given a discharge, conditional or otherwise, will be stripped of their pension if the bill stands the way it is now.

**La sénatrice Fraser :** D'accord. Mais cela ne s'appliquerait pas à un candidat qui n'a jamais été élu?

**Le président :** C'est exact, car il ne serait pas admissible à une pension.

Le but ultime, c'est d'inclure les infractions prévues aux termes de la Loi électorale du Canada, un point qui a été soulevé par de nombreuses personnes. Par ailleurs, cet amendement permettrait aussi de viser les candidats, et pas seulement ceux qui sont élus.

Y a-t-il des observations?

L'amendement est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur McIntyre :** Non.

**Le président :** Avec dissidence?

**Le sénateur McIntyre :** Je suis contre.

**Le président :** Merci beaucoup.

Je reviens à l'article 2.

J'ai également présenté un amendement corrélatif pour donner suite à l'article 2. L'amendement à l'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** Adopté.

**Des voix :** Non.

**Le sénateur McIntyre :** Non.

**Le président :** Avec dissidence. Merci beaucoup.

Nous sommes de retour à l'article 2. Y a-t-il d'autres amendements à l'article 2?

**Le sénateur Furey :** Je propose un amendement à l'article 2.

Je tiens d'abord à dire que j'appuie l'esprit et l'objet du projet de loi. Je trouve que c'est, à bien des égards, un bon projet de loi. Toutefois, certains aspects causeront un préjudice flagrant dans de simples circonstances, ce qui est tout à fait contraire à l'intention du parrain du projet de loi, de prime abord, ou à celle de la Chambre des communes.

Normalement, il n'est pas approprié pour le Sénat de faire obstacle à une mesure législative qui jouit de l'appui de tous les partis, mais il nous incombe d'étudier de près le projet de loi. Lorsque nous constatons des problèmes qui sont contraires à l'esprit du projet de loi, nous avons alors l'obligation de les régler. Je parle plus précisément des infractions mixtes prévues dans le projet de loi.

J'ai abordé cette question au comité avec le parrain du projet de loi, M. Williamson lui-même. Quand je l'ai interrogé au sujet des infractions mixtes, il a dit :

Je ne crois pas qu'il y ait d'infraction mixte. Ce sont des actes criminels évidents.

Le parrain du projet de loi ignorait que le projet de loi contenait des infractions mixtes. Cela signifie qu'un parlementaire qui est condamné par procédure sommaire et qui a probablement reçu une absolution, conditionnelle ou autre, sera privé de sa pension si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle.

So I move, chair:

That Bill C-518 be amended in clause 2, on page 2,

(a) by deleting lines 30 and 31; and

(b) by deleting lines 38 to 41.

We have copies of it in both official languages. The impact of that is to remove hybrid offences so that somebody convicted summarily of an offence will not be stripped of their pension. That was not the intent of this bill. Clearly, Mr. Williamson himself was not aware that there were hybrid offences in the act.

**The Chair:** On debate? Seeing none, does the amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator McIntyre:** No.

**The Chair:** Carried, on division.

Shall clause 2, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator McIntyre:** On division.

**The Chair:** Carried, on division.

Shall clause 3, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator McIntyre:** Nay.

**The Chair:** Carried, on division.

Shall clause 1, which contains the alternative title, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Shall the bill, as amended, carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Carried, on division.

Shall I report the bill, as amended, to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Since that's the first time I have ever done that, I want to make sure I did it well.

As a result of the amendments, is there agreement to do the renumbering and adjustments specific to the bill before reporting it to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

Je propose donc, monsieur le président :

Que le projet de loi C-518 soit modifié à l'article 2,

(a) à la page 2,

(i) par suppression des lignes 32 et 33;

(ii) par suppression de la ligne 41;

(b) à la page 3, par suppression des lignes 1 à 4.

Nous avons des copies dans les deux langues officielles. Le but, c'est de supprimer les infractions mixtes pour qu'une personne condamnée par procédure sommaire ne soit pas privée de sa pension. C'est contraire à l'esprit du projet de loi. De toute évidence, M. Williamson lui-même ne savait pas qu'il y avait des infractions mixtes dans le projet de loi.

**Le président :** Des observations? Comme il n'y en a pas, l'amendement est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur McIntyre :** Non.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

L'article 2 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur McIntyre :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

L'article 3 modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur McIntyre :** Non.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

L'article 1, qui contient le titre subsidiaire, est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Le projet de loi modifié est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Adopté, avec dissidence.

Puis-je faire rapport au Sénat du projet de loi modifié?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Comme c'est la première fois que je fais cela, je veux m'assurer de bien m'y prendre.

À la suite des amendements, le comité est-il d'accord pour procéder à la renumérotation et aux rajustements du projet de loi avant d'en faire rapport au Sénat?

**Des voix :** D'accord.

**The Chair:** Thank you very much.

The second item on today's agenda refers to the case of privilege relating to leaks of the Auditor General's report on the audit of senators' expenses. We've requested a number of things from both the staff and the clerk in relation to the issues that were raised by the senator and also raised by the questioning here. To be fair, we didn't anticipate having the material this week nor do we have the material this week.

I wanted to look for agreement from this committee that as we receive the material, it will go to steering throughout the summer break. At that time, we will approve that it be sent out to the whole committee so there's no delay in our receiving that information.

The information includes certain things. Under parliamentary privilege, it talks about whether it was a report of committee or subcommittee at the time it was leaked; when copies were received and who they were received by; the timing of the release of copies by the Auditor General, and things like that.

If it's agreed by this committee that we can receive the material during the break, we will share that material as soon as the steering committee receives it.

I would also like permission to share that with the senator who brought forward the issue, if that's okay with this committee. It's not normal, but I think it's important that as the committee receives it, there not be a situation of those of us who know that information and the person who raised the issue not having it.

Senator Frum, do you have concerns?

**Senator Frum:** No. I agree.

**Senator Martin:** I have one question for clarification. Everyone on the committee would receive a copy, and you said also the senator who brought it to attention?

**The Chair:** Senator Hervieux-Payette.

**Senator Martin:** And it would stay within, as a committee document?

**The Chair:** It is a bit of an anomaly that we would share with her as well, but I just think it's from a fairness perspective, since she brought it forward. That's correct.

Do we have agreement?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Jaffer:** I have another topic. We had asked for research to be done on this. I would also appreciate that when the research is done, it be shared with us.

**Le président :** Merci beaucoup.

Le deuxième point à l'ordre du jour porte sur le cas de privilège concernant les fuites du rapport du vérificateur général sur son audit des dépenses des sénateurs. Nous avons demandé un certain nombre de renseignements au personnel et au greffier à propos des questions soulevées par la sénatrice et par notre comité. Nous n'avons pas encore reçu la documentation, mais en toute justice, nous ne nous attendions pas à la recevoir cette semaine.

Je voulais obtenir le consentement du comité pour que la documentation soit envoyée au comité de direction tout au long de la relâche estivale, au fur et à mesure qu'elle nous sera transmise. Rendus là, nous approuverons son renvoi au comité plénier pour éviter tout retard dans la réception de ces renseignements.

L'information comprend certains éléments. En vertu du privilège parlementaire, il faut déterminer s'il s'agissait d'un rapport du comité ou du sous-comité au moment d'avoir fait l'objet de fuites; il faut aussi déterminer quand les copies ont été reçues et par qui; il faut établir à quel moment les copies ont été rendues publiques par le vérificateur général, et ce genre de choses.

Si le comité est d'accord pour que nous recevions la documentation durant la relâche, nous la distribuerons dès que le comité de direction la recevra.

J'aimerais également avoir la permission de transmettre la documentation à la sénatrice qui a soulevé la question, si le comité le veut bien. Ce n'est pas la pratique habituelle, mais je pense qu'il est important d'éviter de laisser dans l'ignorance la personne ayant soulevé la question, alors que les membres du comité, eux, prendraient connaissance de ces renseignements, dès réception de la documentation.

Sénatrice Frum, avez-vous des réserves?

**La sénatrice Frum :** Non. Je suis d'accord.

**La sénatrice Martin :** J'aimerais obtenir une précision. Tous les membres du comité recevraient une copie, et vous avez dit que la sénatrice ayant soulevé cette question en recevrait une aussi?

**Le président :** Oui, la sénatrice Hervieux-Payette.

**La sénatrice Martin :** Et cette information resterait à l'interne, car ce serait un document destiné au comité?

**Le président :** L'idée de transmettre la documentation à la sénatrice fait un peu figure d'exception, mais je trouve qu'il est juste de procéder ainsi, puisque c'est elle qui a soulevé la question. C'est exact.

Sommes-nous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**La sénatrice Jaffer :** Il y a un autre point que je voudrais aborder. Nous avons demandé qu'une recherche soit effectuée à ce sujet. Je trouve qu'il nous serait également utile d'obtenir les résultats de cette recherche, lorsqu'elle sera terminée.



**The Chair:** The bulk of the material we're referring to will be the research we've requested.

At some point, hopefully after we've received most or all of the material, there could be a dissolution, which would cause the committee to no longer exist. I guess then we will be hoping this committee again brings forward the issue that Senator Hervieux-Payette brought forward, but that really will be up to the new committee.

**Senator Fraser:** It's my understanding that that could be done in the next Parliament on this committee's own initiative. At that point, it wouldn't have to be a report on a case of privilege; it could be just a report from the committee recalling that this question was raised in this session and setting out conclusions.

I actually think this is a very important issue. I was fascinated by the very strong language in the Commons' report on leaks of Auditors General reports.

**The Chair:** As was I.

**Senator Fraser:** It would be nice if we had our own version of the same thing.

**The Chair:** Agreed.

**Senator Joyal:** Should the chair not write to the Auditor General to inform him that this committee is studying that issue and that we might at some point want to listen to him? I don't see how we could ever conclude our discussion in relation to that question of privilege without hearing from the Auditor General.

**The Chair:** We will be requesting the document-release information from the Auditor General's office. I have no problem advising the Auditor General what we're doing now and where we're hoping to go with this. I'm not sure what they're going to come back and tell us. I'm not sure I need to hear what he has to say. If he tells us that the reports were released three hours after the reported leak, then it may be helpful to us. But if he tells us that he released it at 8 a.m. and in fact the leak came at noon, then it's probably more an internal issue.

**Senator Joyal:** Yes, but he should inform us of the practice of the Office of the Auditor General — not him necessarily. Following the 2007 report from the House of Commons that I quoted here last week, recommendations were made to Treasury Board and Treasury Board was supposed to implement them. Those guidelines, training and so forth should have taken place. So to ask him the kind of follow-up that was brought by the Auditor General following that report is, in my opinion, a question that is, I should say, neutral in terms of understanding the policy that the office is following versus the specific case of a leak.

**Le président :** La documentation dont nous parlons justement reposera, en gros, sur la recherche que nous avons demandée.

À un moment donné, après que nous aurons reçu, espérons-le, la plupart ou la totalité de la documentation, il se peut que le Parlement soit dissous, auquel cas le comité cessera d'exister. Ensuite, espérons que notre comité reviendra à la charge en présentant à nouveau la question soulevée par la sénatrice Hervieux-Payette, mais ce sera vraiment au nouveau comité d'en décider.

**La sénatrice Fraser :** D'après ce que je crois comprendre, cela pourrait se faire au cours de la prochaine législature, à l'initiative de notre comité. Dès lors, ce ne sera pas forcément un rapport sur un cas de privilège; le comité pourrait simplement présenter un rapport dans lequel il rappellerait la question soulevée durant cette session, en plus de formuler des conclusions.

Je crois qu'il s'agit d'une question très importante. J'ai été fascinée par les termes très forts employés dans le rapport de la Chambre des communes sur la diffusion prématurée des rapports des vérificateurs généraux.

**Le président :** Moi aussi.

**La sénatrice Fraser :** Ce serait bien si nous avions notre version du même rapport.

**Le président :** J'en conviens.

**Le sénateur Joyal :** Le président ne devrait-il pas écrire au vérificateur général pour l'informer que notre comité étudie cette question et que nous envisageons peut-être de le convoquer à un moment donné? Je vois mal comment nous pourrions trancher cette question de privilège sans entendre le témoignage du vérificateur général.

**Le président :** Nous demanderons au Bureau du vérificateur général de nous fournir de l'information sur la publication du document. Je n'ai aucun problème à aviser le vérificateur général de ce que nous faisons maintenant et de ce que nous espérons accomplir. J'ignore ce que le bureau nous répondra. Toutefois, je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'entendre l'avis du vérificateur général. S'il nous informe que les rapports ont été diffusés trois heures après la prétendue fuite, alors cette information pourrait nous être utile. Par contre, s'il nous dit qu'il les a diffusés à 8 heures le matin et que la fuite a eu lieu à midi, alors nous avons probablement affaire à un problème interne.

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais nous devrions prendre connaissance de la pratique du Bureau du vérificateur général, et il n'est pas nécessaire que ce soit le vérificateur général lui-même qui nous en informe. À la suite du rapport publié en 2007 par la Chambre des communes, rapport dont j'ai fait mention ici la semaine dernière, des recommandations avaient été faites au Conseil du Trésor, lequel était censé les mettre en œuvre. Toutes ces mesures — lignes directrices, formation, et cetera — devraient déjà être en place. Donc, nous pouvons demander au vérificateur général de nous expliquer les mesures de suivi qu'il a prises dans la foulée de ce rapport; c'est, selon moi, une question neutre qui nous permettra de comprendre la politique suivie par le bureau pour régler le cas précis de fuite.

I think those are two different kinds of issues. Certainly the first one — which is to ask him what are the guidelines, how he functions, how he maintains confidentiality of the studies in his office — seems to me to be public knowledge. We need to know about that.

**The Chair:** It should be public knowledge.

**Senator Joyal:** It should be public. This is not CSIS or any other secret agency. This is one aspect of information that we would want to canvass with him. The second one is the specific case of —

**The Chair:** This leak that's been brought forward.

**Senator Joyal:** Yes, exactly.

**The Chair:** If the committee is in agreement, the steering committee will sign off on a letter or approve a letter to go to the Auditor General. I don't think there's any disagreement. We'll try to get to the bottom of this.

It's a great point in relation to 2007, because a number of expectations were brought forward that don't really have a conclusion, from what we can see.

Agreed?

**Senator Joyal:** Agreed.

The other thing is that perhaps the research people from the Library of Parliament, who always do a very good job, could look into past decisions — I think it was a question raised by Senator Tkachuk last week — and what kinds of sanctions we can take and the list of sanctions that might have been applied in the past.

**The Chair:** In relation to a breach of parliamentary privilege?

**Senator Joyal:** In relation to a breach of confidentiality, so that we know how deep the waters are that we are swimming in at this stage.

**The Chair:** And we're referring to sanctions both from an employee's or a senator's perspective.

**Senator Joyal:** Yes. We would know; we would have a general perspective of where we are heading. I think they would have time, since we might reconvene on the issue, for that information to be available, with the circumstances and so forth, of course, under which those sanctions were imposed.

[Translation]

**Senator Maltais:** That is important. I am not a lawyer, but I think we were bound by the letter of confidentiality we signed with the Auditor General. I worked in the business world and I

Je crois qu'il s'agit là de deux questions différentes. Manifestement, la première — celle qui consiste à demander au vérificateur général de nous expliquer quelles sont les lignes directrices, comment son bureau fonctionne, comment il assure la confidentialité des études qui y sont réalisées — constitue, me semble-t-il, des renseignements qui relèvent du domaine public. Nous devons savoir cela.

**Le président :** En effet, ces renseignements devraient relever du domaine public.

**Le sénateur Joyal :** Oui, ils le devraient. Nous n'avons pas affaire ici au SCRS ou à un tout autre organisme secret. Voilà donc un aspect que nous aurions intérêt à examiner à fond avec le vérificateur général. La deuxième question porte sur le cas précis de...

**Le président :** Le cas des fuites soumis à notre attention.

**Le sénateur Joyal :** Oui, exactement.

**Le président :** Si le comité est d'accord, le comité de direction signera ou approuvera une lettre qui sera envoyée au vérificateur général. Je ne crois pas qu'il y ait de désaccord. Nous allons essayer de faire toute la lumière sur cette affaire.

Vous venez de soulever un excellent point en ce qui concerne le rapport de 2007, car certaines des attentes sont restées sans résultat, d'après ce que nous pouvons constater.

D'accord?

**Le sénateur Joyal :** D'accord.

Par ailleurs, les analystes de la Bibliothèque du Parlement, qui font toujours un travail remarquable, pourraient passer en revue les décisions antérieures — je crois que le sénateur Tkachuk a soulevé cette question la semaine dernière — afin d'examiner la liste de sanctions qui ont pu être appliquées par le passé et de déterminer quels types de sanctions nous pouvons imposer.

**Le président :** Dans le cas d'une atteinte au privilège parlementaire?

**Le sénateur Joyal :** C'est cela, pour que nous ayons une idée de l'ampleur des choses à ce stade-ci.

**Le président :** Et nous parlons de sanctions à la fois du point de vue d'un employé ou d'un sénateur.

**Le sénateur Joyal :** Oui. Nous saurions à quoi nous en tenir; nous aurions une vision générale de ce vers quoi nous nous dirigeons. Comme il se peut que nous nous réunissions de nouveau sur cette question, je crois que les analystes auraient le temps de recueillir cette information et de déterminer, entre autres, dans quelles circonstances ces sanctions ont été imposées.

[Français]

**Le sénateur Maltais :** Il y a une partie importante là-dedans. Je ne suis pas avocat, mais en ce qui concerne la lettre de confidentialité que nous avons signée avec le vérificateur

know that a letter of confidentiality is very serious; it is a legal contract.

We have always told the press that we could not talk about this, because we were bound by a confidentiality agreement. Other parties — I do not know who, and I am not accusing anyone — did not respect that confidentiality agreement. In future, if parliamentarians are asked to be bound by a confidentiality agreement, we will not be sure that confidentiality will be respected. That is an important concern for me. Thank you.

**Senator Joyal:** I would like to comment on the point you just raised, senator, as I also mentioned it last week. I am going to repeat what I said.

[English]

I apologized to my colleague last week, but I think for the benefit of Senator Maltais, it will be important.

[Translation]

I experienced a personal situation where a journalist found out I had received a letter from the Auditor General, like most of us, in which the Auditor General did not accuse me of any unjustified expenses. The reporter asked me if I had received the letter and what was in it. I had to say that I could not comment, since I had agreed to the same confidentiality agreement you referred to, stating that I had to maintain the confidentiality of the information and exchanges between my office and that of the Auditor General. The journalist concluded that I was probably among those who had to reimburse certain sums or were in trouble.

I could not defend myself in order not to breach — I was going to say betray, but the word is rather strong — the confidentiality agreement. This places us in a situation where we cannot defend ourselves, and as you know, people then presume that we are guilty. We hope that this agreement we have made will be respected by the other side, because if it is not, this then puts us in the untenable position of having to breach the agreement.

This is an example of the situation you just referred to, which is exactly the one I raised with the committee last week. The fact that the report was leaked has certainly caused embarrassment for people who had in principle done nothing wrong. Obviously the reporters became insistent, and called repeatedly — I will not say they harassed us, because they were doing their job — and asked us for information that we could not release, because we had entered into this confidentiality agreement with the Office of the Auditor General.

général, nous nous étions liés. Une lettre de confidentialité, pour avoir travaillé dans le domaine des affaires, c'est très sérieux, c'est un contrat juridique.

Nous avons toujours dit à la presse que nous ne pouvions pas en parler, parce que nous étions liés par une lettre de confidentialité. D'autres parties, et je ne sais pas lesquelles, je n'accuse personne, n'ont pas respecté cette lettre de confidentialité. À l'avenir, lorsqu'on demandera à des parlementaires d'être liés par une lettre de confidentialité, on ne sera pas sûr que la confidentialité soit respectée. C'est une interrogation importante pour moi. Merci.

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais commenter le point que vous avez soulevé, sénateur, car je l'ai moi-même mentionné la semaine dernière, et c'est le suivant. Je vais le répéter.

[Traduction]

J'ai présenté mes excuses à mon collègue la semaine dernière, mais pour la gouverne du sénateur Maltais, il me semble important d'y revenir.

[Français]

J'ai été placé dans une situation personnelle où un journaliste avait de l'information selon laquelle j'avais reçu une lettre du vérificateur général, comme la majorité d'entre nous, dans laquelle le vérificateur général ne me reprochait aucune dépense injustifiée. Le journaliste m'a demandé si j'avais reçu la lettre, et quel était son contenu. J'ai dû dire que je refusais de répondre, car j'avais pris exactement le même engagement que celui que vous avez soulevé, à savoir que je devais maintenir la confidentialité des renseignements et des échanges entre mon bureau et celui du vérificateur général. Le journaliste a donc conclu que je comptais probablement parmi ceux qui devaient rembourser des sommes ou qui se retrouvaient en difficulté.

Je ne pouvais pas me défendre pour ne pas — j'allais dire « trahir », mais le mot est très fort — briser l'engagement de confidentialité. On est placé dans une situation où on ne peut pas se défendre et où la conclusion, comme vous le savez, devient la présomption qu'on est responsable. On a cet engagement qu'on a pris et qui, on l'espère, sera honoré de l'autre côté, car en n'étant pas honoré de l'autre côté, il nous place dans la position intenable d'avoir ensuite à briser soi-même l'engagement qu'on a donné.

C'est une illustration de la situation que vous venez d'exprimer qui est exactement celle que j'ai mentionnée la semaine dernière au comité. Le fait qu'il y ait eu une fuite du rapport a certainement causé des embêtements à des personnes qui n'avaient, en principe, rien à se reprocher. Évidemment, les journalistes devenaient insistants pour rappeler et continuer — je ne dirais pas, de nous harceler, car ils font leur travail — de nous demander des renseignements que nous ne pouvions pas rendre publics, parce que nous avons pris l'engagement de maintenir la confidentialité avec le bureau du vérificateur général.

As you know, so long as the report has not been made public, there can always be changes. We have to remain extremely prudent, for reasons you can readily appreciate.

We had raised this matter, and what you say this morning relates to the same circumstances.

[English]

**Senator Jaffer:** It's true that we got the report one day and then there were leaks. My concern is that, before that, the auditor was talking to the media about many issues. I'm not going to set them out; we all know. But when it came out that there were a number under number one, we knew the categories and everything before we saw the report. I think it put us in a very bad position. People were asking us, "Which category are you in?" and we couldn't say anything.

I think we need to look at how this confidentiality works. I feel it was one-sided and it put us at a real disadvantage.

**The Chair:** Certainly most would agree that our expectations as to how the report was going to be presented and the manner in which it was going to roll out was different from what happened. I think for many it put people in a bad position for a number of days, not just a number of hours. I think that was one of the primary concerns raised.

**Senator Batters:** Further, the last time we were here, Senator Hervieux-Payette admitted that she knew of the three leadership people from the Senate who were going to be on that "less serious" list of 21. She knew that beforehand and there was some discussion about that. That was even before the report was delivered to this building. That was the day before.

**The Chair:** Senator Seidman, did you have a comment as well? I saw your light go on.

**Senator Seidman:** No, only to second Senator Joyal's suggestion that we request that the Auditor General tell us what the convention is for handling such documents in his office, and then how this particular document was handled. I think that comes straight out of the 2007 report.

**The Chair:** Agreed.

**Senator Cools:** Colleagues, I would like to say that I'm very supportive of the initiative in respect of this committee looking very carefully at the whole phenomenon of the leak. I think we're being gentle when we call it a leak; it was a hurricane-type flood.

**Senator D. Smith:** We got hosed.

Comme vous le savez, tant que le rapport n'est pas rendu public, il peut toujours y avoir des variations. Nous devons rester extrêmement prudents pour les raisons que vous comprenez très bien.

Nous avons évoqué cette question, et ce que vous dites ce matin s'apparente à ces mêmes circonstances.

[Traduction]

**La sénatrice Jaffer :** Il est vrai que nous avons reçu le rapport un jour et, du coup, il y a eu des fuites. Ce qui me préoccupe, c'est qu'avant cela, le vérificateur avait parlé aux médias à propos de nombreuses questions. Je ne vais pas les énumérer; nous les connaissons tous. Mais quand les médias ont révélé le nombre de personnes dans la première catégorie, nous avons pris connaissance des catégories et de tout le reste, avant même de voir le rapport. Je pense que cela nous a mis dans une très mauvaise posture. Les gens nous demandaient dans quelle catégorie nous étions, mais nous ne pouvions rien dire.

À mon avis, il faut examiner comment cette entente de confidentialité fonctionne. Pour ma part, j'estime que c'était à sens unique, et c'est ce qui nous a placés dans une situation vraiment désavantageuse.

**Le président :** Évidemment, la plupart d'entre nous conviendront que les choses ne se sont pas déroulées comme prévu; nous ne nous attendions pas à ce que le rapport soit présenté de la sorte. Je crois que bien des sénateurs se sont retrouvés dans une position fâcheuse, et cela a duré non pas plusieurs heures, mais plusieurs jours. Je pense que c'était l'une des principales préoccupations soulevées.

**La sénatrice Batters :** En plus, la dernière fois que nous étions ici, la sénatrice Hervieux-Payette a admis qu'elle savait quels trois leaders du Sénat allaient figurer dans la liste des 21 cas « moins graves ». Elle le savait d'avance, et il y a eu une certaine discussion à ce sujet. C'était avant même que le rapport soit livré à cet édifice. Cela s'était produit la veille.

**Le président :** Sénatrice Seidman, aviez-vous un commentaire à faire également? J'ai vu le témoin s'allumer.

**La sénatrice Seidman :** Non, je voulais seulement appuyer la suggestion du sénateur Joyal de demander que le vérificateur général nous informe de la convention au sujet du traitement de tels documents à son bureau, et également de la façon dont ce document a été traité. Je pense que cela vient directement du rapport de 2007.

**Le président :** D'accord.

**La sénatrice Cools :** Chers collègues, je suis tout à fait en faveur d'une l'initiative dans laquelle le comité examinera très attentivement toute cette histoire de fuite. Je pense que parler d'une « fuite » est un euphémisme; il s'agissait plutôt d'une inondation majeure.

**Le sénateur D. Smith :** Nous nous sommes fait avoir.

**Senator Cools:** It was the most interesting thing. Every single journalistic report would cite the report and then say, in the same sentence, “But it’s going to be presented in the Senate next week,” or whenever, and no one ever seemed to draw out the point that there was something fundamentally wrong here.

So I think it’s an ambitious thing. I think it’s a good thing. I gather we’re grappling as to where quite to begin. I believe we should begin at the beginning, which is to establish the facts. The first fact to establish is who exactly had possession of that report and how many people had access to it. Who were they?

**Senator D. Smith:** There were 50 copies.

**Senator Cools:** We’ve heard all of this stuff. There’s a whole gossip mill, a rumour mill and, as always, the senators were the last to know anything. I think we should begin there. We have to extract that information somehow.

My colleague across the table was saying that we should find out from the Auditor General what his conventions or practices are to protect the subject matter.

The Auditor General has no conventions around Senate audits. Auditors general don’t do Senate audits, so they don’t have practices around them. I don’t think that the practices that they have around government departments would be particularly helpful in a situation such as the Senate, which is so highly politically charged, with every single journalist ready to get a peep or sneak or hint of what was going on. So my suggestion is that we begin very early to discover who had copies and how those copies were treated.

One could even go a little bit further. One could even identify certain media outlets and see if we cannot discover gently — I don’t think we should be rough and tough and hard — how they were able to have access to these documents. Many of them feature the Auditor General making commentary on the journalists’ discoveries, so it was all very cozy.

I think we should begin to ascertain those facts. Maybe we should either ask the Auditor General directly or we could ask him by letter, but there are thousands of ways to do this if we know how to handle it.

**The Chair:** Thank you, senator. That’s what we have directed the clerk to do: Send a letter to ask who internally had access, also who had access upon release, who they were released to, what dates and times they were released, and try to develop a timeline so we have an understanding. We may still, at that point, call witnesses to explain.

**Senator Cools:** Would that be under your signature?

**The Chair:** That’s correct.

**La sénatrice Cools :** Il s’est passé une chose très intéressante : dans tous les comptes rendus journalistiques, on a cité le rapport et, dans la même phrase, on a dit qu’il serait présenté au Sénat la semaine prochaine — ou peu importe quand —, et personne n’a jamais souligné que quelque chose ne tournait pas rond.

Je pense donc que c’est une initiative ambitieuse, que c’est une bonne chose. Je crois que nous ne savons pas trop par où commencer; nous devrions commencer par le commencement, c’est-à-dire par établir les faits. Premièrement, nous devons déterminer qui était en possession de ce rapport et combien de personnes y avaient accès. Qui étaient ces personnes?

**Le sénateur D. Smith :** Il y avait 50 copies.

**La sénatrice Cools :** Nous avons entendu tout cela. Il y a toutes sortes de ragots, de rumeurs qui circulent et, comme toujours, les sénateurs sont les derniers à savoir ce qui se passe. Je pense que c’est là que nous devrions commencer. Nous devons obtenir cette information d’une manière ou d’une autre.

Ma collègue d’en face disait que nous devrions demander au vérificateur général quelles conventions ou pratiques servent à protéger l’information.

Le vérificateur général n’a aucune convention pour les vérifications du Sénat. Les vérificateurs généraux ne font pas de vérifications du Sénat; ils n’ont donc aucune pratique à ce chapitre. Je ne pense pas que les pratiques qu’ils utilisent pour les ministères seraient particulièrement utiles pour ce qui est du Sénat, qui est extrêmement politisé, quand tous les journalistes veulent obtenir un avant-goût, un aperçu, un indice de ce qui se passe. Je suggère donc que nous commençons dès le début pour découvrir qui avait des copies et comment ces copies ont été traitées.

On pourrait même aller un peu plus loin. On pourrait même désigner certains médias et voir si nous ne pourrions pas découvrir gentiment — je ne pense pas que nous devrions y aller rudement — comment ils ont pu avoir accès à ces documents. Beaucoup contiennent des commentaires du vérificateur général sur les découvertes des journalistes; il s’agissait donc de rapports plutôt étroits.

Je pense que nous devrions commencer à faire la lumière sur ces faits. Nous devrions peut-être poser la question directement au vérificateur général ou le faire par écrit, mais il y a des milliers de façons d’obtenir des réponses, si nous savons comment nous y prendre.

**Le président :** Merci, sénatrice. C’est ce que nous avons demandé au greffier de faire : envoyer une lettre pour demander qui, à l’interne, avait accès au rapport, qui y avait accès au moment de sa publication, qui en a reçu une copie, à quelle date et à quelle heure. Nous pourrions ensuite essayer d’établir la séquence des événements afin de comprendre ce qui s’est passé. Nous pourrions encore, à ce moment-là, faire comparaître des témoins pour obtenir des explications.

**La sénatrice Cools :** La lettre serait-elle signée de votre main?

**Le président :** Oui.

**Senator Cools:** Very well. You said send a letter, but okay. You will send a letter.

**The Chair:** It will go through steering first.

**Senator Cools:** You should be very careful about every single word drafted and scripted in that letter. I think we should be extremely careful.

[*Translation*]

**Senator Maltais:** There is another part in the confidentiality letter. As you will recall, we authorized the Auditor General to obtain private information on each senator regarding our bank accounts, property titles, and in fact everything that concerned our personal lives and even that of our spouses.

May we have some kind of guarantee that all this information will not one day be made public?

**Senator Joyal:** Senator Maltais, you are raising a question I in fact asked myself last week. I took the initiative of sending a letter to the Auditor General in which I ask him, in light of the fact that his study is finished and the report has been tabled, to return to me all of the personal documents he has in his possession about me, and to which he had access through the Senate, or which we voluntarily provided to him for his study.

I also said to him that I had not signed the letter asking me to renounce my parliamentary privilege, because these documents are protected by parliamentary privilege, and these were expenses I incurred in the course of doing my parliamentary work. Moreover, I specified that I still had in my possession the documents he had given us when he began his study, which he said were confidential, and which we were urged not to make public.

So I asked him to return the documents that belonged to me, and added that I would return his. I said I was making this request because the study was complete, and he no longer had any right to retain that information.

I sent this letter last week. I have no objection to making it public since he has now received it. I did not want to disclose it before he received it, but now that he has, I have no further reservations in making it public. Each senator can decide what initiative they would like to take in that regard.

[*English*]

**The Chair:** If I may ask, senator, did you get a response?

**Senator Joyal:** Not yet, no.

**The Chair:** On the same point, Senator Maltais.

**La sénatrice Cools :** Très bien. Vous avez dit d'envoyer une lettre, mais d'accord. Vous enverrez une lettre.

**Le président :** Elle passera d'abord par le comité de direction.

**La sénatrice Cools :** Vous devriez faire preuve d'une grande prudence quant au choix des mots qui seront utilisés dans cette lettre. Je pense que nous devrions faire très attention.

[*Français*]

**Le sénateur Maltais :** Il y a une autre partie dans la lettre de confidentialité. Rappelez-vous que nous avons autorisé le vérificateur général à aller chercher des renseignements d'ordre privé sur chacun des sénateurs et chacune des sénatrices, que ce soit nos comptes de banque, nos titres de propriété, en fait, tout ce qui concerne notre vie personnelle, et même celle de nos conjoints.

Peut-on avoir une garantie quelconque que ces renseignements ne se retrouveront pas un de ces jours sur la place publique?

**Le sénateur Joyal :** Sénateur Maltais, vous soulevez une question que je me suis posée la semaine dernière. J'ai pris l'initiative d'envoyer une lettre au vérificateur général dans laquelle je lui demande, compte tenu du fait que son étude est terminée et que le rapport est déposé, de me retourner tous les documents personnels qu'il peut posséder à mon sujet et auxquels il a eu accès par l'intermédiaire du Sénat ou que nous lui avons volontairement remis pour son étude.

De plus, je lui ai mentionné que je n'avais pas signé la lettre me demandant de renoncer à mon privilège parlementaire, parce que ces documents sont protégés par le privilège parlementaire, et que ce sont des dépenses que j'ai engagées dans l'exercice de mes fonctions parlementaires. D'autre part, j'ai précisé que j'avais toujours en ma possession les documents qu'il nous avait remis lors de l'ouverture de son étude et qu'il disait être confidentiels, et que nous nous étions engagés à ne pas rendre publics.

Alors, je lui ai demandé de me remettre les documents m'appartenant en lui disant que je lui remettrais les siens. Je lui ai dit que je lui faisais cette demande, puisque l'étude était terminée et qu'il n'avait plus aucun droit de détenir cette information.

J'ai envoyé cette lettre la semaine dernière. Je n'ai pas d'objection à la rendre publique, puisqu'il l'a maintenant reçue. Je ne voulais pas la divulguer avant qu'il ne l'ait reçue, mais maintenant qu'il l'a reçue, je n'ai aucune réserve à la rendre publique. Chaque sénateur peut décider ce qu'il veut prendre comme initiative à cet égard.

[*Traduction*]

**Le président :** Sénateur, puis-je vous demander si vous avez eu une réponse?

**Le sénateur Joyal :** Pas encore, non.

**Le président :** Sur le même sujet, sénateur Maltais.

[*Translation*]

**Senator Maltais:** That should be automatic since the study has now taken place; the documents should be returned to us without our having to ask. That would simply be logical, because senators are still wondering if he may make these public someday.

Since there was a lapse on his side regarding the confidentiality agreement, there might be another regarding these documents, involving not the auditor, necessarily, but his office.

I think it should be a matter of course that all of these documents used in his audit be returned to us.

**Senator Joyal:** I would not go so far as to say that he is at fault. We have not completed our study.

**Senator Maltais:** Presumed to be at fault.

**Senator Joyal:** I always give people the benefit of the doubt, according to the principles of our justice system.

**Senator Maltais:** You are right.

**Senator Joyal:** The objective of this study is to determine where the leak occurred in the system, and to determine whether his office is responsible for that leak, or that flood, as Senator Cools said earlier. However, as far as I am concerned, since his office does not seem to be absolutely waterproof, I don't see why we should leave these documents in the hands of the Auditor General, who has now completed his study. His mandate has been discharged. Under the law he no longer has the rights he had when we adopted the motion asking him to do an audit on the years 2011 and 2012.

As I have no conflict with him or with his office, since he stated that he was satisfied with the audit he did of the expenses of my office, my conclusion is that he has to return my documents to me.

[*English*]

I think I will give to you, Mr. Chair, a copy of that letter and you could circulate it among the members.

**The Chair:** I will. Thank you very much.

**Senator D. Smith:** I don't have any personal complaints about my own situation, but there's a precedent here that is very important. I think that in terms of the research being done for this, he did some TV interviews on the subject. The parliamentary library probably has those. I think we should get transcripts of those as to the dates, because he was going on TV at a point where I don't think he should have been. I think it's very important that we get those interviews and have the transcripts of them with the dates, because there's a precedent here that I just think is very important.

**Senator Wells:** It might be instructive to go back to the letter that was requested that we sign. I didn't sign mine, like Senator Joyal didn't sign his. Instead, there was a section near the end of

[*Français*]

**Le sénateur Maltais :** Cela devrait être automatique, étant donné que l'étude a eu lieu; les documents devraient nous être retournés sans que nous ayons à le demander. Ce serait la simple logique, parce qu'il reste toujours une question que les sénateurs se posent, à savoir si, un jour, il peut les rendre publics.

Comme il a été fautif en ce qui concerne l'entente de confidentialité, il peut l'être également à ce sujet, peut-être pas nécessairement lui, mais son bureau.

Je crois que cela devrait aller de soi qu'il nous retourne tous les documents dont il s'est servi pour faire son audit.

**Le sénateur Joyal :** Je n'irais pas jusqu'à dire qu'il est fautif. Nous n'avons pas complété notre étude.

**Le sénateur Maltais :** Présumé fautif.

**Le sénateur Joyal :** Je donne toujours la chance au coureur, selon les principes de notre système de justice.

**Le sénateur Maltais :** Vous avez raison.

**Le sénateur Joyal :** L'objectif de cette étude est de déterminer où le système a fui et la responsabilité de son bureau eu égard à cette fuite ou à cette inondation, comme l'a dit tantôt la sénatrice Cools. Cependant, pour ma part, en ce qui me concerne, voyant que l'étanchéité du bureau n'est pas absolue, je ne vois pas l'utilité de laisser ces documents entre les mains du vérificateur général, qui a complété son étude. Son mandat est terminé. Il n'a pas, en vertu de la loi, plus de droits qu'il n'en a eus lorsque nous avons adopté la motion lui demandant de faire une vérification pour les années 2011 et 2012.

Comme il n'y a pas de conflits entre lui et moi, ni entre moi et son bureau, étant donné qu'il s'est déclaré satisfait de l'évaluation qu'il a faite des dépenses de mon bureau, à cet égard, j'arrive à la conclusion qu'il doit me retourner les documents.

[*Traduction*]

Monsieur le président, je pense que je vais vous donner une copie de cette lettre, que vous pourrez faire circuler parmi les membres.

**Le président :** D'accord. Merci beaucoup.

**Le sénateur D. Smith :** Je n'ai pas de plainte à formuler au sujet de ma propre situation, mais il y a ici un précédent qui est très important. Je pense qu'il a fait des entrevues télévisées au sujet des recherches effectuées pour ce rapport. La Bibliothèque du Parlement les a probablement. Je pense que nous devrions en obtenir les transcriptions en fonction des dates, car il est passé à la télévision à un moment où il n'aurait pas dû le faire, selon moi. Il est très important que nous obtenions ces entrevues et ces transcriptions avec les dates, car à mon sens, il y a ici un précédent très important.

**Le sénateur Wells :** Il pourrait être utile de revoir la lettre qu'on nous avait demandé de signer. Comme le sénateur Joyal, je n'ai pas signé la mienne. Vers la fin de la lettre, il y avait une section

the letter that talked about confidentiality of the information gathered during the forensic investigation, which is essentially what it was.

The part that gave me trouble, and that I declined to accept, was the part that said that the Auditor General would keep all the information confidential until the report was delivered. In the section that I rewrote, I said that I will provide private information that is requested upon receiving an undertaking that it would not be made public. That was the letter that I signed.

In the course of the audit, that did come up. I said I would not release information unless I had the undertaking that it was on specific information that they were looking for, and then they declined to further request the information because they would not provide the undertaking.

To go back to the letter that said that they would not make public any of the information until the report was delivered, the report was delivered on a Thursday afternoon. I don't recall the date, but it was a Thursday afternoon.

**The Chair:** June 4, black Thursday.

**Senator Wells:** It was delivered by those who received the report. It was delivered on the following Tuesday to the public. The report itself was delivered on the fourth. I'm sure most of the leaks — I don't know, I don't recall — but I suspect most of the leaks came out after the report was delivered, in which case the Auditor General was probably in his right to say what he wanted to because in that letter he said he wouldn't release any information until the report was delivered.

**The Chair:** To be fair and a good point, Senator Smith's comments, at least one interview on TV that I watched, was a day or two before that he referred to numbers in each category and who.

**Senator D. Smith:** We need those transcripts.

**Senator Wells:** Leaking on a macro level, if you go on TV and say it, it is not leaking; it is telling.

**Senator D. Smith:** Shouting.

**Senator Wells:** I bear that in mind on the timelines.

**Senator Fraser:** I had understood that the Auditor General was, in fact, going to be returning papers, and if I'm wrong on that, it would be good to know.

In the matter of the leak, we're focusing right now and for understandable reasons on the Auditor General and his office. I would agree that the TV interview where he was talking about numbers and whatnot was questionable, not to pre-judge our findings for this report. However, I do not recall seeing a single news story — and there were dozens of news stories, not only after June 4, but before — I do not recall seeing a single one that suggested that the source was in the Auditor General's office.

où il était question de la confidentialité des renseignements recueillis durant ce qui consistait essentiellement en une enquête judiciaire.

La partie qui m'a posé problème et que j'ai refusé d'accepter, c'est celle où l'on disait que le vérificateur général garderait toute l'information confidentielle jusqu'au dépôt du rapport. Dans la partie que j'ai réécrite, j'ai dit que je fournirais les renseignements personnels demandés quand j'aurais reçu l'engagement qu'ils ne seraient pas rendus publics. C'est la lettre que j'ai signée.

Cette question a été soulevée au cours de la vérification. J'ai dit que je ne fournirais pas les renseignements à moins d'obtenir la certitude que cela concernait des renseignements précis qu'ils recherchaient; ils n'ont plus demandé ensuite les renseignements, car ils ne m'ont pas donné cette certitude.

Pour revenir à ce qui était indiqué dans la lettre, à savoir qu'on ne rendrait aucune information publique avant le dépôt du rapport, le rapport a été déposé un jeudi après-midi. Je ne me rappelle plus la date, mais c'était un jeudi après-midi.

**Le président :** C'était le 4 juin, le jeudi noir.

**Le sénateur Wells :** Il a été déposé par ceux qui l'ont reçu. Il a été rendu public le mardi suivant. Le rapport même a été déposé le 4. Je suis sûr que la plupart des fuites... En fait, je ne le sais pas, je ne me rappelle pas, mais je soupçonne que la plupart des fuites se sont produites après le dépôt du rapport; dans ce cas, le vérificateur général avait probablement le droit de dire ce qu'il voulait, puisque dans la lettre, il avait dit qu'il ne rendrait aucune information publique avant le dépôt du rapport.

**Le président :** Pour revenir à ce qu'a dit le sénateur Smith, j'ai vu au moins une entrevue télévisée un jour ou deux avant qu'il ne dise les noms et le nombre de sénateurs dans chaque catégorie.

**Le sénateur D. Smith :** Il nous faut ces transcriptions.

**Le sénateur Wells :** Ce sont des fuites à une échelle macroscopique. Si on le dit à la télévision, ce n'est pas une fuite; c'est le dire, tout simplement.

**Le sénateur D. Smith :** C'est le crier.

**Le sénateur Wells :** Je garde donc cela à l'esprit au sujet de la séquence des événements.

**La sénatrice Fraser :** J'avais compris que le vérificateur général allait nous renvoyer les documents; si ce n'est pas le cas, il serait bon que nous le sachions.

Au sujet de la fuite, nous portons actuellement notre attention, et pour des raisons compréhensibles, sur le vérificateur général et son bureau. Je conviens que l'entrevue télévisée dans laquelle il donnait des chiffres était discutable, sans vouloir anticiper nos conclusions au sujet de ce rapport, mais je ne me rappelle pas avoir vu un seul reportage — et il y en a eu des dizaines, non seulement après le 4 juin, mais aussi avant — dans lequel on laissait entendre que la source se trouvait au bureau du vérificateur général.



We have even in the Library of Parliament document Jordan Press reporting: “The details come from multiple Senate sources with knowledge of Ferguson’s final report and of the Senate’s planned response.” If my recollection holds, other news stories also indicated that they had Senate sources.

Now, in my experience, you never find out who leaked something. You can’t. You just can’t do that.

I would strongly suggest that in the course of this study we focus not only on the systems and the rules for the Auditor General, but the systems and the rules within our own house. Reporters tend not to lie about sources; if they say “multiple Senate sources,” they had multiple Senate sources. We need to focus on the whole thing, not just on the AG, fun though that might be.

**Senator Batters:** I want to bring to the committee’s attention again, Thursday, June 4, in the morning, what that day was like, because the first salvo in that particular part of this story was the leak that the three members of Senate leadership were among the 21 senators in the less serious category. That leak was before the report was ever delivered to this building.

That day when we came to work there were media at every office building, every building, every meeting room, at the chamber entrance, everywhere all day long, looking for more leaks because the leaks had started.

I recall that that morning CBC was outside the Victoria Building. It was Julie Van Dusen. Hannah Thibedeau was outside the Senate entrance. They had that information. Those were the people who were the victims of the very first leak. Then they had to go out and talk about their personal situations. I know that it was difficult for them to do, to breach what they thought was potentially breaching the terms of their confidentiality agreements that they had signed, but they had to do that because that was then front-page national news all day long and all day long the next day.

**Senator Joyal:** And all the weekend.

**Senator Batters:** And all the weekend, yes.

**Senator McIntyre:** There’s no question there have been leaks, but assuming the person or persons responsible eventually are identified, what do we do next? What about sanctions? I noticed that there are different approaches, whether it is the Senate or the House of Commons. As far as the House of Commons is concerned, a privilege concerning leaked reports will not be considered unless a specific charge has been laid.

**The Chair:** Yes.

**Senator McIntyre:** And they will say, “Well, it is contempt of Parliament.”

Nous avons même, dans le document de la Bibliothèque du Parlement, un extrait de ce qu’a déclaré Jordan Press : « Les détails nous viennent de multiples sources du Sénat qui ont connaissance du rapport final de M. Ferguson et qui savent quelle réponse prévoit donner le Sénat. » Si je me souviens bien, dans d’autres reportages, on indiquait également que les sources provenaient du Sénat.

D’après mon expérience, on ne peut jamais trouver qui est responsable d’une fuite. C’est tout simplement impossible.

Je suggère fortement que dans le cadre de cette étude, nous nous penchions non seulement sur les systèmes et les règles concernant le vérificateur général, mais aussi sur les systèmes et les règles qui s’appliquent ici même. En général, les journalistes ne mentent pas au sujet de leurs sources; s’ils parlent de « multiples sources du Sénat », il y avait de multiples sources du Sénat. Nous devons mettre l’accent sur l’ensemble de la situation, et pas seulement sur le vérificateur général, aussi drôle que cela puisse paraître.

**La sénatrice Batters :** Je voudrais porter à l’attention du comité, encore une fois, ce qui s’est passé le matin du jeudi 4 juin, car la première partie de l’histoire a été la fuite d’une information selon laquelle les trois membres de la direction du Sénat comptaient parmi les 21 sénateurs dont les cas étaient de moindre importance. Cette fuite a eu lieu avant que le rapport ne soit déposé dans cet édifice.

Ce jour-là, quand nous sommes arrivés au travail, il y avait des journalistes à chaque édifice, à chaque salle de réunion, à l’entrée du Sénat, partout, et il y en a eu toute la journée; ils étaient à l’affût d’autres fuites, car les fuites avaient commencé.

Je me rappelle que ce matin-là, une journaliste de CBC se tenait à l’extérieur de l’édifice Victoria. C’était Julie Van Dusen. Hannah Thibedeau se tenait près de l’entrée du Sénat. Elles avaient cette information. Ce sont ces sénateurs qui ont été victimes de la toute première fuite. Ils ont dû sortir pour aller parler de leur situation personnelle. Je sais que cela a été difficile pour eux, puisqu’ils pensaient enfreindre les conditions des ententes de confidentialité qu’ils avaient signées, mais ils devaient le faire, car cela a fait les manchettes à l’échelle nationale toute cette journée-là et toute la journée du lendemain.

**Le sénateur Joyal :** Et toute la fin de semaine.

**La sénatrice Batters :** Oui, toute la fin de semaine.

**Le sénateur McIntyre :** Il ne fait aucun doute qu’il y a eu des fuites, mais en supposant que la personne ou les personnes qui en sont responsables soient identifiées, que ferons-nous ensuite? Qu’en est-il des sanctions? J’ai remarqué qu’il y a différentes approches, que ce soit au Sénat ou à la Chambre des communes. À la Chambre des communes, on a jugé que les questions de privilège relatives à des rapports ayant fait l’objet d’une fuite ne seraient pas prises en considération à moins qu’une accusation précise ne soit portée contre une personne.

**Le président :** Oui.

**Le sénateur McIntyre :** Et ils diront que c’est un outrage au Parlement.

Over the years there have been a lot of leaks, especially in the House of Commons, as nothing has happened; no sanctions. So where do we go from here? Leaks are one thing. What about sanctions? I think eventually we should look into that.

**Senator Joyal:** There is a point I want to raise about the importance of this study, which is the following: If you read the recommendation of the Auditor General — and I'm sure all honourable senators have read them — there are recommendations whereby the Auditor General recommended there is a continuous oversight of the same nature as, in fact, the one that he has conducted, and, as Senator Wells mentioned, a forensic audit.

I have always contended that it was a forensic audit. You will remember when I stood up in the Senate and questioned Senator Marshall, who happened to be an auditor general by profession. There was no doubt in my opinion that it was a forensic audit. We can see the results.

The main point I want to underline is the following: If we are to eventually embark on a system whereby the control will be as tight as the one that we have gone through for those two years, 2011-12 — and that seems to be what he recommends in his report — then the system has to be watertight, to use the expression of Senator Cools. Otherwise, what kind of trust will we have in cooperating and providing information to a system with leaks time and again?

The trust relationship is very important. If we want to establish a system whereby we will want to cooperate spontaneously — as we do with the Senate Ethics Officer — to open our books and question and seek an opinion before engaging in expenses and so forth and be sure that we are on safe ground, well, it has to be watertight. That's why this study is important, because it will help us if there's a need to take special measures to prevent what Senator McIntyre says is happening again and again.

I think it is important that we come with specific conclusions in relation to that in the future, how we will want to make sure that the expenses of honourable senators are under control and that we rely on the persons who will be charged with that responsibility eventually, depending on the follow-up we're going to give to the recommendation.

**The Chair:** That is a great point. Our Senate Ethics Officer is a great example of someone who deals with senators every day, and we hear nothing about it. That's exactly what we expect from somebody in that role.

**Senator Joyal:** That's what I think.

**Senator Cools:** I would like to make a parliamentary suggestion. It is clear that we don't have enough time to do this study justice, or even fairness, in the amount of time left.

Il y a eu beaucoup de fuites au fil des ans, en particulier à la Chambre des communes, mais rien ne s'est produit; il n'y a eu aucune sanction. Que faisons-nous maintenant? Les fuites sont une chose. Qu'en est-il des sanctions? Je crois qu'il faudra tôt ou tard se pencher là-dessus.

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais soulever un point concernant l'importance de cette étude, qui est le suivant : Dans les recommandations du vérificateur général — et je suis sûr que tous les sénateurs les ont lues —, il recommande une surveillance continue de la même nature que celle qu'il a effectuée, et comme l'a mentionné le sénateur Wells, une vérification judiciaire.

J'ai toujours soutenu qu'il s'agissait d'une vérification judiciaire. Si vous vous rappelez bien, j'ai posé la question à la sénatrice Marshall, qui était vérificatrice générale de profession. Il n'y avait aucun doute dans mon esprit qu'il s'agissait d'une vérification judiciaire. Nous pouvons voir les résultats.

Le principal élément que je veux souligner est le suivant. Si nous voulons instaurer un jour un système dans lequel le contrôle sera aussi rigoureux que ce que nous avons connu au cours des années 2011 et 2012 — et c'est ce qu'il semble recommander dans son rapport —, alors nous devons faire en sorte que le système soit étanche, pour employer l'expression de la sénatrice Cools. Autrement, s'il y a constamment des fuites dans le système, comment pourrions-nous avoir confiance lorsque nous coopérerons et que nous fournirons des renseignements?

La relation de confiance est très importante. Si nous voulons établir un système où nous voudrions coopérer spontanément — comme nous le faisons avec le conseiller sénatorial en éthique —, ouvrir nos livres, répondre aux questions et demander un avis avant d'effectuer des dépenses pour être en terrain sûr, eh bien, ce système doit être étanche. Voilà pourquoi cette étude est importante, car elle nous permettra, au besoin, de prendre des mesures spéciales afin de prévenir une situation qui se reproduit sans cesse, comme le dit le sénateur McIntyre.

Je pense qu'il est important que nous arrivions à des conclusions précises à ce sujet, afin d'établir que nous voudrions nous assurer que les dépenses des sénateurs seront contrôlées et de préciser que nous compterons sur les personnes qui assumeront cette responsabilité à l'avenir, selon la manière dont nous donnerons suite à la recommandation.

**Le président :** C'est un excellent point. Notre conseiller sénatorial en éthique est un excellent exemple : il traite avec les sénateurs tous les jours, et nous n'en entendons pas parler. C'est exactement ce qui est attendu d'une personne qui assume ce rôle.

**Le sénateur Joyal :** C'est ce que je pense.

**La sénatrice Cools :** J'aimerais faire une suggestion sur le plan parlementaire. Il est clair que nous n'aurons pas suffisamment de temps pour mener cette étude judicieusement ou même équitablement, compte tenu du temps qu'il nous reste.

The parliamentary practice is — and I would suggest it to you, chairman — that we should prepare a very short interim report for presentation in the Senate, which was always thought to be preparing the path to get a reference again from the chamber. That's the practice.

We should prepare a short report saying that we have looked at this, done preliminary work, but time is short and we hope to continue it in the new session.

**The Chair:** Thank you, senator. Let me think about that for a minute, if you don't mind.

**Senator Cools:** That's parliamentary practice.

**The Chair:** I understand. We did it with parliamentary privilege last month, in fact, to try and entrench that in this committee. Let me think about it for a minute.

**Senator Cools:** It is a way that the committee expresses to the Senate its interest in continuing the work.

**The Chair:** My point is we did exactly that for the parliamentary privilege research we were doing.

**Senator Cools:** Okay.

**The Chair:** That's what we did. We did an interim report so that we could try to entrench it in this committee when they return.

**Senator Martin:** In listening to all of my colleagues, I realize how much I have buried in terms of this whole ordeal, and a lot of thoughts are coming to my mind.

Looking at the motion that we adopted in the Senate, that this case of privilege relating to the leaks of the Auditor General's report on the audit of the Senate be referred to the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament for an independent inquiry to be ordered and a report publicly released without delay, it seems fairly open-ended when it says just "an independent inquiry" about the leaks.

There's been quite a bit of exchange so far on concerns and looking at not just what is happening within the Auditor General's office but what may have happened within Senate administration.

I wanted to ask for clarification. Looking at the motion, it seems a bit open-ended for us as a committee to decide what to do, how far we want to go with this inquiry. Am I reading this correctly?

**The Chair:** My perspective, and I think others will probably agree, is that we are on a good path. Our issue is timeliness.

**Senator Martin:** Right.

La pratique parlementaire — et c'est ce que je vous propose, monsieur le président —, c'est que nous devrions préparer un rapport provisoire très court et le présenter au Sénat; on a toujours considéré qu'un rapport permettait d'obtenir un autre renvoi du Sénat. C'est la pratique.

Nous devrions préparer un court rapport indiquant que nous avons examiné la situation et effectué des travaux préliminaires, mais que nous manquons de temps et que nous espérons poursuivre le travail au cours de la nouvelle session.

**Le président :** Merci, sénatrice. Laissez-moi y réfléchir quelques instants, si vous le voulez bien.

**La sénatrice Cools :** C'est une pratique parlementaire.

**Le président :** Je comprends. Nous l'avons fait en ce qui concerne le privilège parlementaire le mois dernier, en fait, pour inclure cela dans les travaux du comité. Laissez-moi y réfléchir une minute.

**La sénatrice Cools :** C'est une façon pour le comité de dire au Sénat qu'il souhaite poursuivre le travail.

**Le président :** Je veux dire que c'est précisément ce que nous avons fait pour la recherche que nous avons effectuée sur le privilège parlementaire.

**La sénatrice Cools :** D'accord.

**Le président :** C'est ce que nous avons fait. Nous avons préparé un rapport provisoire afin de pouvoir inclure cela dans les travaux du comité au retour.

**La sénatrice Martin :** En écoutant mes collègues, je me suis rendu compte de tout ce que j'ai enfoui dans toute cette épreuve, et beaucoup de pensées me viennent à l'esprit.

En ce qui concerne la motion que nous avons adoptée au Sénat voulant que ce cas de privilège, qui concerne les fuites du rapport du vérificateur général sur son audit du Sénat, soit renvoyé au Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement pour qu'une enquête indépendante soit ordonnée et un rapport rendu public dans les meilleurs délais, il semble que les mots « enquête indépendante » soient assez vagues lorsqu'il est question des fuites.

Nous avons beaucoup parlé jusqu'à maintenant des préoccupations qui ont été soulevées, et nous nous sommes penchés non seulement sur ce qui se passe dans le bureau du vérificateur général, mais aussi sur ce qui s'est peut-être passé au sein de l'Administration du Sénat.

Je voulais demander des éclaircissements. À la lecture de la motion, il semble y avoir place à l'interprétation à propos de ce que notre comité peut décider de faire, de la portée que nous voulons donner à cette enquête. Est-ce que je comprends bien le libellé?

**Le président :** À mon avis — et je pense que d'autres seront probablement d'accord —, nous nous sommes engagés sur une bonne voie. Ce qui pose problème, c'est le temps à notre disposition.

**La sénatrice Martin :** Je vois.

**The Chair:** Senator Cools brought forward a good point. That's why I wanted to discuss it.

**Senator Martin:** We think about confidentiality agreements, but I was concerned about the fact that over the course of the audit, the same people weren't necessarily involved from the beginning to the end, because more people were added. I was wondering what kind of training these new people were given to ensure that, within their own office, confidentiality was met at the highest level.

**The Chair:** We will add that to our letter as well, senator.

**Senator Martin:** Thank you.

**The Chair:** Are we of a mind that we want to present a three-liner to the Senate?

**Senator Batters:** On that point, I would see the difference between an interim report on this particular matter as compared to the interim report we provided to the Senate on the other matter. We have an entire document to provide to the Senate with that. At this point, we really have no information to relay.

We still do have the ability to continue our work as a steering committee, and we have already indicated the information that will be forwarded out to other senators during the summer months. I think we can continue our work.

**Senator Cools:** Maybe I wasn't clear enough about the proposal. A committee, once dissolved, everything dies, and it is not automatically restored. A lot of people think it is. The practice has always been to put in a report.

We use the word "interim," which shows that you didn't get to the complete end of the study, but the way to secure interest and a place in the queue in respect of studies, and so on, is the practice of putting in an interim report. It is very hard, technically, to get back to a study if you don't do that report. It makes it easier.

**The Chair:** Timing is a challenge.

**Senator Cools:** The problem we have right now is time because we're adjourning in the next day or two.

**The Chair:** If we can get agreement, steering will meet sometime over the next few hours and try to figure out whether or not we have the time to put something forward.

At the end of the day, regardless of what we bring forward, the Senate could ignore it anyway.

**Senator Cools:** Well, yes.

**The Chair:** We knew that going forward with the discussion on parliamentary discussion.

**Le président :** La sénatrice Cools a soulevé un bon point. C'est la raison pour laquelle je voulais en discuter.

**La sénatrice Martin :** Nous pensons à des ententes de confidentialité. Ce que je craignais, c'est que l'ajout de vérificateurs pendant l'audit fasse en sorte que ce ne sont pas nécessairement les mêmes qui s'en chargent du début à la fin. Je me demandais quel genre de formation les nouveaux vérificateurs reçoivent pour assurer, au sein de leur propre bureau, le plus haut degré possible de confidentialité.

**Le président :** Nous ajouterons cela à notre lettre, madame la sénatrice.

**La sénatrice Martin :** Merci.

**Le président :** Sommes-nous d'accord pour faire parvenir un document de trois lignes au Sénat?

**La sénatrice Batters :** À ce propos, je verrais l'intérêt d'établir une distinction entre un rapport provisoire sur cette question et le rapport provisoire que nous avons présenté au Sénat au sujet de l'autre question à l'étude. Nous avons un document distinct à soumettre au Sénat à ce sujet. À ce stade-ci, nous n'avons pas vraiment de renseignements à transmettre.

Nous pouvons encore poursuivre notre travail en tant que comité directeur, et nous avons déjà indiqué quels renseignements seront transmis aux autres sénateurs pendant l'été. Je pense que nous pouvons continuer notre travail.

**La sénatrice Cools :** Ma proposition n'était peut-être pas suffisamment claire. Lorsqu'un comité est dissous, tous ses travaux s'arrêtent là; ils ne sont pas rétablis automatiquement. Beaucoup pensent que c'est le cas. La pratique a toujours été de présenter un rapport.

Nous employons l'adjectif « provisoire », ce qui signifie que nous n'avons pas pu terminer l'étude. Cela dit, la pratique qui consiste à déposer un rapport provisoire permet de garantir un intérêt pour la question, une place dans la liste des études à mener et ainsi de suite. Il est très difficile, sur le plan technique, de reprendre une étude lorsqu'un tel rapport n'a pas été déposé. Cette façon de procéder facilite les choses.

**Le président :** L'échéancier pose problème.

**La sénatrice Cools :** Nous avons maintenant un problème de temps parce que nous ajournerons demain ou après-demain.

**Le président :** Si nous parvenons à nous mettre d'accord, le comité directeur se réunira au cours des prochaines heures et essaiera de déterminer si nous avons le temps de présenter un rapport.

Au bout du compte, peu importe ce que nous déposons, le Sénat pourrait l'ignorer.

**La sénatrice Cools :** Eh bien, oui.

**Le président :** Nous en étions conscients au moment d'entreprendre les discussions concernant les parlementaires.

**Senator Cools:** The thing is, it doesn't take much to put it in. The report says how many meetings we had, that sort of thing. Obviously people aren't used to the experience, but it is commonly done.

**Senator D. Smith:** Get the hound dog sniffing around.

**Senator Cools:** That's right. This is one problem we have; no one knows Parliament anymore.

**The Chair:** I will let Charles explain what he just told me so we are all on the same page.

**Charles Robert, Clerk of the Committee:** I think Senator Cools raises a good point. The real challenge with us is that this may be the last sitting day — we don't know — but time is short.

What could be done, perhaps, is seek permission to table backdoor so that today does not become the due date for preparing a report, however short or brief it may be. As Senator Cools points out, we would have on the record the fact that we have looked into this matter, we're still interested in this matter, and we need more time to do more comprehensive work.

**The Chair:** I understand National Defence and Security is doing that with their interim report as well.

**Senator Cools:** That is the custom.

**Senator Fraser:** I am familiar with interim reports. What I'm not sure about is the propriety of what I am about to suggest. The only witness we have heard is Senator Hervieux-Payette. We don't have that much witness material to work with, but we do have this very interesting document from the Library of Parliament, and even a condensed version of it, to give a formal sense to the Senate of the parameters of this issue, of how other folks have tackled it, with copious reference to the House of Commons report, I would suggest. Is it considered okay to quote from Library of Parliament documents?

**The Chair:** We did with regard to parliamentary privilege, but it was a bit different.

**Mr. Robert:** It might be possible to repurpose the document.

**Senator Fraser:** I'm not saying from the library, but just big chunks of it.

**The Chair:** Can I get agreement to leave this with steering? I know we're going to end up spending the next hour talking about this, otherwise. Can we get agreement that the steering committee will meet over the next couple of hours and try to decide our way forward? I want to make sure what we put forward is actually valuable and not just what we do when we come back is valuable. Can we get agreement with that?

**La sénatrice Cools :** La réalité, c'est qu'il suffit de peu de choses. Le rapport indique le nombre de séances que nous avons tenues, ce genre de choses. Les gens n'en ont manifestement pas l'habitude, mais c'est une pratique répandue.

**Le sénateur D. Smith :** Laissez le chien de chasse sonder le terrain.

**La sénatrice Cools :** En effet. C'est un problème auquel nous sommes confrontés : plus personne ne connaît les rouages du Parlement.

**Le président :** Je vais laisser Charles expliquer ce qu'il vient tout juste de me dire pour que nous soyons tous sur la même longueur d'onde.

**Charles Robert, greffier du comité :** Je crois que la sénatrice Cools soulève un bon point. Ce qui nous pose réellement problème, c'est qu'il s'agit peut-être du dernier jour de séance — nous ne le savons pas —; le temps presse.

Ce que vous pourriez faire, c'est demander la permission de procéder à un dépôt indirect de sorte qu'aujourd'hui ne soit pas la date d'échéance pour préparer un rapport, aussi court ou bref soit-il. Comme le signale la sénatrice Cools, le compte rendu confirmerait que nous nous sommes penchés sur la question, qu'elle nous intéresse toujours et qu'il nous faut davantage de temps pour l'étudier en profondeur.

**Le président :** J'ai cru comprendre que le comité de la défense nationale et celui de la sécurité en font autant avec leur rapport provisoire.

**La sénatrice Cools :** C'est la coutume.

**La sénatrice Fraser :** Je connais bien les rapports provisoires. J'ai toutefois des réserves sur le bien-fondé de ce que je m'apprête à proposer. Le seul témoin que nous avons entendu est la sénatrice Hervieux-Payette. Nous n'avons pas beaucoup de témoignages à notre disposition, mais nous avons ce document très intéressant de la Bibliothèque du Parlement — et même en version abrégée — pour donner officiellement au Sénat une idée des paramètres de cette question, de la façon dont d'autres l'ont abordée, avec, je dirais, de nombreux renvois au rapport de la Chambre des communes. Est-ce acceptable de citer des documents de la Bibliothèque du Parlement?

**Le président :** Nous l'avons fait dans le cas du privilège parlementaire, mais c'était un peu différent.

**M. Robert :** Il pourrait être possible de réutiliser le document.

**La sénatrice Fraser :** Je ne parle pas de réutiliser le document de la bibliothèque, mais seulement d'en reprendre de grandes parties.

**Le président :** Pouvons-nous nous mettre d'accord pour laisser le comité directeur trancher la question? À défaut de quoi, je sais que nous finirons par passer la prochaine heure à en parler. Pouvons-nous convenir de réunir le comité directeur au cours des prochaines heures pour tenter de prendre une décision sur la voie que nous devons suivre? Je veux être certain que ce que nous soumettons est utile, pas seulement ce que nous ferons à notre retour. Pouvons-nous nous entendre là-dessus?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Joyal:** I don't think this document would be offensive whatsoever. It contains the motion that was adopted in the house in relation to the case of privilege. Then there is background in relation to the motion that was adopted to instruct the Auditor General to conduct the audit, and then there are the various news media reports. It is facts. Then there is the Auditor General Act, which I think is very helpful, and then there is the information on parliamentary privilege in Canada and so forth.

I would have been concerned if one could infer responsibility from the documents, because we didn't give a chance to the Auditor General to present his views or to the people of the Senate to present their views. But as long as it is only facts, I have absolutely no reservations about supporting it.

**The Chair:** Facts as provided by the media.

**Senator Joyal:** You understand my preoccupation. We have to abide by the principle we want to follow. As long as the report is only factual, I have no hesitation.

**The Chair:** Steering will meet before lunch, if that's okay. I was just reminded that we're eating up time for that meeting now.

Nothing further?

I want to thank everyone for the past year, in particular the clerk and staff. It's been a fun year. Thanks to all of you. Have a great summer.

(The committee adjourned.)

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Joyal :** À mon avis, ce document serait tout à fait acceptable. Il contient la motion que la Chambre a adoptée au sujet de la question de privilège, qui est suivie d'une mise en contexte concernant la motion qui a été adoptée pour ordonner au vérificateur général de procéder à une vérification, laquelle est à son tour suivie de divers rapports des médias. Ce sont des faits. Il y a ensuite la Loi sur le vérificateur général, qui est très utile selon moi, et des renseignements sur le privilège parlementaire au Canada, et ainsi de suite.

J'aurais été préoccupé s'il avait été possible de déduire une responsabilité à partir des documents, car nous n'avons pas donné au vérificateur général ou aux gens du Sénat la chance de présenter leur point de vue. Tant que ce ne sont que des faits, je n'hésiterai aucunement à l'appuyer.

**Le président :** Des faits présentés par les médias.

**Le sénateur Joyal :** Vous comprenez ce qui me préoccupe. Nous devons respecter les principes auxquels nous voulons adhérer. Tant que le rapport ne présente que des faits, je n'ai aucune hésitation.

**Le président :** Le comité directeur se réunira avant le déjeuner, si cela vous convient. On me rappelle à l'instant que nous empiétons maintenant sur le temps prévu pour cette réunion.

Y a-t-il autre chose?

Je tiens à remercier tout le monde, notamment le greffier et le personnel, des efforts déployés au cours de la dernière année. Ce fut une année intéressante. Merci à tous. Je vous souhaite un bel été.

(La séance est levée.)



**A MATTER OF PRIVILEGE:  
A DISCUSSION PAPER ON CANADIAN PARLIAMENTARY  
PRIVILEGE IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY**

*Interim report of the  
Standing Committee on Rules, Procedures, and the Rights of Parliament*

*Chair*

The Honourable Vernon White

*Deputy Chair*

The Honourable David P. Smith, PC.

June 2015

## **MEMBERSHIP**

The Honourable Vernon White, Chair  
The Honourable David P. Smith, P.C., Deputy Chair

The Honourable Denise Batters  
The Honourable Claude Carignan, P.C.\*  
The Honourable Anne C. Cools  
The Honourable James S. Cowan\*  
The Honourable Norman E. Doyle  
The Honourable Joan Fraser\*  
The Honourable Linda Frum  
The Honourable George Furey  
The Honourable Leo Housakos  
The Honourable Mobina S.B. Jaffer  
The Honourable Serge Joyal, P.C.  
The Honourable Yonah Martin  
The Honourable Elaine McCoy  
The Honourable Paul E. McIntyre  
The Honourable David Tkachuk  
The Honourable David M. Wells

\*Ex officio members

In addition, the Honourable Senators Selma Ataullahjan, Douglas Black, Suzanne Fortin-Duplessis, Nancy Ruth, Richard Neufeld and Pierre Claude Nolin were members of the committee or participated in its work on this report.

Clerk of the Committee: Charles Robert  
Analyst from the Library of Parliament: Dara Lithwick



## TABLE OF CONTENTS

---

INTRODUCTION: AN OPPORTUNITY TO REVIEW AND RENEW PARLIAMENTARY PRIVILEGE IN CANADA .....	1
A.    Development of the Interim Report .....	4
PART I: PARLIAMENTARY PRIVILEGE: TRACING ITS HISTORY TOWARDS A CONTEMPORARY APPROACH .....	5
A.    Parliamentary Privilege: History .....	5
B.    Towards a contemporary approach: Evolution of parliamentary privilege in the UK, Australia, and New Zealand .....	7
1.    The United Kingdom.....	7
2.    Australia.....	12
3.    New Zealand .....	16
PART II: PARLIAMENTARY PRIVILEGE IN CANADA.....	18
A.    Privilege Since Confederation .....	18
1.    Privilege and the Constitution .....	18
2.    Parliamentary Reviews of Rights, Immunities and Privileges.....	20
B.    The Courts, Parliamentary Privilege and the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i> .....	22
1.    “Necessity” as the frame to interpret a privilege .....	23
2.    The Supreme Court of Canada, Parliamentary Privilege, and the Charter .....	25
C.    Privilege in the provinces: Varying approaches to codification.....	32
D.    Observations of the Rules Committee .....	36
PART III: FRAMEWORK TO ADAPT ELEMENTS OF PARLIAMENTARY PRIVILEGE IN CANADA TO CONTEMPORARY NORMS.....	38
A.    From the Necessity Test to an Accountability Framework: A Canadian Approach to Renew Parliamentary Privilege .....	38
B.    Freedom of Speech .....	39
1.    Should the scope of freedom of speech be modified?.....	40
2.    Proceedings in Parliament .....	46
3.    Observations of the Rules Committee to Adapt the Privilege of Freedom of Speech to Contemporary Norms.....	48
C.    The Collective Rights of the Senate and House of Commons to Regulate their Internal Affairs/ Exclusive Cognizance .....	51
1.    Developments abroad .....	52
2.    Canadian developments: Parliament is not a “statute-free zone”.....	53
3.    Observations of the Rules Committee to Adapt the Collective Rights of the Senate and House of Commons to Regulate their Internal Affairs to Contemporary Norms.....	54
D.    Disciplinary Powers .....	56

1.	Procedural Fairness: Disciplining Individual Parliamentarians .....	57
2.	Procedural Fairness: Disciplining non-Parliamentarians .....	60
3.	Observations of the Rules Committee to Adapt the Disciplinary Powers of the Senate and House of Commons to Contemporary Norms.....	64
E.	Freedom from Arrest in Civil Actions and Related Individual Privileges.....	67
1.	Freedom from arrest in civil actions .....	67
2.	Freedom from being subpoenaed to attend court as a witness.....	70
3.	Freedom from jury service.....	72
4.	Freedom from obstruction, interference, intimidation and molestation.....	75
CONCLUSION: LOOKING AHEAD .....		77
BIBLIOGRAPHY .....		79
A.	Legislation.....	79
1.	Canadian – Constitutional and Federal.....	79
2.	Canadian - Provincial .....	79
3.	International.....	80
B.	Jurisprudence .....	80
1.	Canadian .....	80
2.	International.....	81
C.	Parliamentary Materials and Government Reports.....	82
1.	Canada .....	82
2.	International.....	83
D.	Secondary Materials.....	83

## INTRODUCTION: AN OPPORTUNITY TO REVIEW AND RENEW PARLIAMENTARY PRIVILEGE IN CANADA

---

Parliamentary privilege, an essential component of parliamentary democracy, exists to enable Parliament to function effectively and efficiently without undue impediment. Originally developed in Westminster as a means of preventing interference by the sovereign in the workings of Parliament,<sup>1</sup> it has developed in parliaments throughout the British Commonwealth. In Canada, it is enshrined in the *Constitution Act, 1867*, at section 18 and through its preamble,<sup>2</sup> and is further confirmed in section 4 of the *Parliament of Canada Act*.<sup>3</sup>

The rights and immunities associated with parliamentary privilege include the following<sup>4</sup>:

- The rights of individual parliamentarians (as well as witnesses at committees) and the collective rights of the Senate and House of Commons to freedom of speech from outside impeachment for things said in the course of parliamentary proceedings;
- The collective rights of the Senate and the House of Commons to regulate their own affairs related to their debates and proceedings, also known as exclusive cognizance;
- The collective rights of the Senate and the House of Commons to sanction or discipline for breach of their privileges and for contempt;
- The freedom of individual parliamentarians from arrest in civil actions and related privileges (i.e. freedom from being subpoenaed in court as a witness, freedom from jury service, freedom from obstruction, interference, intimidation and molestation).

While for decades the understanding of parliamentary privilege was reasonably uniform and standard throughout the British Commonwealth, the evolution of parliamentary democracy has impacted the development of the law of privilege both in Canada and abroad. No longer are concerns about privilege centred on the relationship between Parliament and the Crown. Rather, in the late 20<sup>th</sup> and now in the 21<sup>st</sup> century discourse about parliamentary privilege centres on how privilege should function in a rights-based legal system exemplified here in Canada by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and where the public expects increased transparency and accountability for the decisions made by parliamentarians.<sup>5</sup>

Different jurisdictions have taken divergent approaches to adapting parliamentary privilege to contemporary norms. Parliaments in the UK, Australia, and New Zealand, for example, have all

---

<sup>1</sup> And enshrined in the 1689 Bill of Rights, which followed the English Civil War, the struggle between King Charles I and Parliament: UK, *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.

<sup>2</sup> As discussed further on, at the federal level, section 18 of the *Constitution Act, 1867* grants Parliament the authority to enact parliamentary privileges that exceed privileges inherent in the creation of the Senate and House of Commons, provided they do not exceed the privileges enjoyed by the House of Commons of the UK at the time of such enactment. This provision was enacted by the UK by an amendment to the *Constitution Act, 1867* in 1875: *Constitution Act, 1867* (UK), 30 & 31 Vict, c 3.

<sup>3</sup> *Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1.

<sup>4</sup> Discussed in detail below.

<sup>5</sup> Colette Mireille Langlois, "Parliamentary Privilege: A Relational Approach", *Journal of parliamentary and political law*, Vol. 6, March 2012, pp. 129-160.

undertaken initiatives to assess and modernize parliamentary privilege, which can be helpful comparisons for analysis. Indeed, in 1999, the UK Joint Select Committee on Parliamentary Privilege framed the need for a review of parliamentary privilege in a manner that recognizes the need for the law of privilege to meet contemporary expectations of transparency, fairness, and reasonableness:

Our examination of parliamentary privilege also concentrated on fundamental issues: do the law and practice of parliamentary privilege meet present and future needs? Do the existing procedures satisfy contemporary standards of fairness and public accountability? A modern code of parliamentary privilege should be principled and coherent. The overall guiding principle is that the proper functioning of Parliament lies at the heart of a healthy parliamentary democracy. It is in the interests of the nation as a whole that the two Houses of Parliament should have the rights and immunities they need in order to function properly. But the protection afforded by privilege should be no more than Parliament needs to carry out its functions effectively and safeguard its constitutional position. Appropriate procedures should exist to prevent abuse and ensure fairness. Thus the thread running through this report involves matching parliamentary privilege to the current requirements of Parliament and present-day standards of fairness and reasonableness.<sup>6</sup>

However, while useful, Canada is distinguished from fellow Commonwealth jurisdictions by the constitutional entrenchment of the *Charter*. And until now, no parliamentary or legislative body in Canada has ever completed a comprehensive study of parliamentary privilege.

Furthermore, courts in Canada and throughout the Commonwealth have also pronounced on elements of privilege. Indeed, over the past twenty years the Supreme Court of Canada has issued three helpful judgments on elements of parliamentary privilege. In the leading case of *House of Commons v. Vaid*, the Supreme Court of Canada defined parliamentary privilege in Canada as follows:

Parliamentary privilege in the Canadian context is the sum of the privileges, immunities and powers enjoyed by the Senate, the House of Commons and provincial legislative assemblies, and by each member individually, without which they could not discharge their functions.

Parliamentary privilege does not create a gap in the general public law of Canada but is an important part of it, inherited from the Parliament at Westminster by virtue of the preamble to the *Constitution Act, 1867* and in the case of the Canadian Parliament, through s. 18 of the same Act.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Joint Committee on Parliamentary Privilege (UK), *Parliamentary Privilege – First Report – Volume 1*, 9 April 1999 (1999 UK Joint Committee) at para 32.

<sup>7</sup> *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 SCR 667 at para 29 (*Vaid*). Citations omitted. Other leading texts on parliamentary privilege include the authoritative British text on privilege, Malcolm Jack, ed, *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24<sup>th</sup> ed. LexisNexis, London, UK, 2011.; Joseph P. Maingot, *Parliamentary Privilege in Canada*, 2<sup>nd</sup> ed., co-published by the House of Commons and McGill-Queen's University Press, Ottawa, ON, 1997.; and Audrey O'Brien and Marc Bosc, *House of Commons Procedure and Practice*, 2<sup>nd</sup> ed., House of Commons, Ottawa, ON, 2009. The latter source contains a useful chapter on privileges and immunities that includes a historical perspective on parliamentary privilege and a summary of the privileges and immunities exercised by and in the House of Commons.

As well, in *Vaid* the Supreme Court established the procedure courts should follow in evaluating privilege cases, while emphasizing that it is for Parliament to determine whether the exercise of a privilege is appropriate in any particular case:

- “[T]he first step a Canadian court is required to take in determining whether or not a privilege exists within the meaning of the *Parliament of Canada Act* is to ascertain whether the existence and scope of the claimed privilege have been authoritatively established in relation to our own Parliament or to the House of Commons at Westminster.”<sup>8</sup>
- If the existence and scope of the privilege are not clearly established, the court must do so by applying the “necessity test”: “In order to sustain a claim of parliamentary privilege, the assembly or member seeking its immunity must show that the sphere of activity for which privilege is claimed is so closely and directly connected with the fulfilment by the assembly or its members of their functions as a legislative and deliberative body, including the assembly’s work in holding the government to account, that outside interference would undermine the level of autonomy required to enable the assembly and its members to do their work with dignity and efficiency.”<sup>9</sup>
- Indeed, “the party who seeks to rely on the immunity provided by parliamentary privilege has the onus of establishing its existence.”<sup>10</sup>
- Finally “once the category (or sphere of activity) is established, it is for Parliament, not the courts, to determine whether in a particular case the exercise of the privilege is necessary or appropriate. In other words, within categories of privilege, Parliament is the judge of the occasion and manner of its exercise and such exercise is not reviewable by the courts.”<sup>11</sup> [emphasis added]

Despite it being up to Parliament to determine how to exercise its privileges, the lack of any comprehensive parliamentary review of privilege in the era of the *Charter* suggests that Parliament has to date been wanting in this regard and that now be an opportune time for such a review. As well, while the Supreme Court has set out the outline of a Canadian interpretation of parliamentary privilege, the lower courts have experienced difficulty in adjudicating claims of privilege, with judgments on elements of parliamentary privilege resulting in conflicting outcomes. Furthermore, court decisions are necessarily piecemeal in their approach, focused on a particular set of facts rather than on a comprehensive and principled assessment of parliamentary privilege.<sup>12</sup>

Lastly, despite its importance, parliamentary privilege is an area of law often ignored or misunderstood by lawyers, legislators, and the Canadian public.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> *Vaid, supra*, at para 39.

<sup>9</sup> *Vaid, supra*, at para 46.

<sup>10</sup> *Vaid, supra*, at para 29.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> See generally Charles Robert and Vince MacNeil, “Shield or Sword? Parliamentary Privilege, *Charter* Rights and the Rule of Law”, *The Table*, Vol. 75, 2007, pp. 17-38.

<sup>13</sup> See for example Derek Lee, “The Need for Codification of Parliamentary Privilege”, *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 28, No. 1, 2005, pp. 2-3.

Given these circumstances, the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament (the Rules Committee) believes that the time is ripe to proactively<sup>14</sup> re-evaluate and reconsider parliamentary privilege in the contemporary Canadian context. The objective of this paper is to initiate debate as to how best Parliament may adapt its understanding and exercise of parliamentary privilege to meet the needs and expectations of Canadian parliamentary democracy in the 21<sup>st</sup> century. By doing so the goal is to ensure the credibility and utility of parliamentary privilege in Canada in the decades to come.

#### **A. Development of the Interim Report**

On 1 April 2014, the Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament approved the establishment of a subcommittee to study parliamentary privilege. The subcommittee met during 2014 to discuss the state of parliamentary privilege in Canada. This discussion paper was the fruit of the Subcommittee's initial deliberations. It was subsequently reviewed by the Rules Committee beginning in January 2015, and the Rules Committee adopted it as an interim report on 12 May 2015. The paper is intended to serve as a tool to help guide the work of the Rules Committee going forward.

---

<sup>14</sup> Indeed, reviews of parliamentary privilege in the UK, Australia and New Zealand were all undertaken in reaction to court decisions or other events that the parliamentarians believed could undermine the law of privilege. In Canada there is the opportunity to take a proactive approach before there is pressure to do so as a result of an ill-considered court decision or other issue.

## PART I: PARLIAMENTARY PRIVILEGE: TRACING ITS HISTORY TOWARDS A CONTEMPORARY APPROACH

---

### A. Parliamentary Privilege: History

Parliamentary privilege traces its origins to the emergence of the British Parliament in the Middle Ages. As initially construed it was concerned with “privilege” in terms of the status or power of members of Parliament (a select group itself) vis-à-vis the Crown. The 17<sup>th</sup> century saw a turning point in the relationship between the monarch and Parliament, culminating in 1689 with passage of the *Bill of Rights*. In the first part of the 17<sup>th</sup> century, James I pointedly informed the Commons in 1621 that their privileges existed only by his permission. When the Commons countered back, James I ordered that the *Journals* of the House be sent to him, “tore out the offending page of protest and then summarily dissolved Parliament.”<sup>15</sup> By 1642, during the reign of James I’s successor Charles I, relations between the King and Parliament had deteriorated so far that war (known as the English Civil War) resulted, culminating in Charles I’s beheading in 1649 and the institution of a republican regime led by Oliver Cromwell. Following Cromwell’s death in 1658, the republic fell apart. Charles II restored the monarchy in 1660, and his brother James II, openly Catholic, became King following Charles II’s death in 1685.

Concern about the implications of James II’s Catholicism led to the Revolution of 1688, when a union of English Parliamentarians with the Dutch William of Orange overthrew James II and secured a Protestant throne jointly occupied by William (now called William III) and his wife Mary II of England. It was at this point that the main powers of Parliament became secured with the December 1689 passage of the *Bill of Rights*, a statutory restatement of the Declaration of Right presented to William and Mary inviting them to become joint sovereigns of England. Essentially the *Bill of Rights* clarifies the limits on the powers of the crown, sets out the rights of Parliament, the requirement for regular elections, and the right to petition the monarch without fear of retribution. The *Bill of Rights* finally confirmed the basic privilege of parliament, freedom of speech, stating in Article IX that the “freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament.”<sup>16</sup>

As noted in *Erskine May*, as early as the 17<sup>th</sup> century it became clear that the exercise of parliamentary privilege involved the balancing of “two potentially conflicting principles”:

On the one hand, the privileges of Parliament are rights ‘absolutely necessary for the due execution of its powers’; and on the other, the privilege of Parliament granted in regard of public service ‘must not be used for the danger of the commonwealth’.<sup>17</sup>

In recognition of the need to protect necessary privileges while avoiding risks of using privilege to undermine the best interests of the nation, in 1704 it was agreed that neither House of Parliament

---

<sup>15</sup> *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)*, *supra*, at p. 65.

<sup>16</sup> *Erskine May* 24<sup>th</sup> ed., *supra*, at p. 209.

<sup>17</sup> *Ibid.* at p. 217.

could create for itself any new privileges “not warranted by the known laws and customs of Parliament.”<sup>18</sup>

Through the late 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> centuries systematic studies of the history of privilege and parliamentary practice took place, and several manuals were published in the UK on parliamentary procedure. Amongst them was the first edition of Thomas Erskine May’s *Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, published in 1844. The 14<sup>th</sup> edition, published just over a century later in 1946, is regarded as a high-water mark of efforts to elucidate the workings of Parliament, at a time when privilege was uniformly understood throughout the Commonwealth. As noted in *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)*, “This edition presented a thorough and elaborate examination of parliamentary privilege based on an exhaustive examination of the *Journals* and the principles of the law of Parliament.”<sup>19</sup>

As well, the 19<sup>th</sup> century saw a number of court cases on privilege, “which helped to determine the bounds between the rights of Parliament and the responsibility of the courts.”<sup>20</sup> Of these, *Stockdale v. Hansard* is perhaps the most important.<sup>21</sup> In this case the courts tried to determine the precise extent, or scope, of the claimed privilege of freedom of speech. The printers of the House of Commons, Messrs Hansard, had printed by order of the House a report prepared by the inspector of prisons against which Mr. Stockdale brought an action for libel.<sup>22</sup> The court ultimately held that while parliamentary privilege protected papers printed by order of the House for the use of its own members, this protection did not extend to papers made available outside the House to members of the public.<sup>23</sup>

In response the House passed the *Parliamentary Papers Act 1840*, in order to reverse the decision. As noted in the 1999 UK study on parliamentary privilege discussed below, “Parliamentary freedom of speech would be of little value if what is said in Parliament by members, ministers and witnesses could not be freely communicated outside Parliament. There is an important public interest in the public knowing what is being debated and done in Parliament.”<sup>24</sup>

In the 20<sup>th</sup> century court judgments in particular have narrowed the scope and exercise of parliamentary privilege in response to, and to take into account, the relationship between Parliament and the electorate, and the corresponding shift in preference towards responsible government. First, the expansion of the franchise during the 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> centuries placed an emphasis on the democratic aspect of Parliament (implicitly altering the scope of privilege as originally conceived and practiced). Second, the passage of international instruments such as the Charter of the United Nations in 1945 (which in its preamble reaffirms faith in fundamental human rights, dignity, and equality), and the Universal Declaration of Human Rights a few years later (adopted by the UN

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)*, *supra*, at p. 67.

<sup>20</sup> *Ibid.*, at p. 66.

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

<sup>22</sup> The inspector’s report described as indecent and obscene a book on anatomy found in Newgate prison library. Mr Stockdale was the publisher of the book.

<sup>23</sup> *Erskine May* 24<sup>th</sup> ed., *supra*, at p. 289.

<sup>24</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*, at para 341.



General Assembly in 1948) reframed an individual's relationship to government as being one based on respect for individual rights, the rule of law, due process, and an expectation of increased government transparency. Indeed, the shift towards responsible government, respect for human rights and expectations of transparency and due process has had particular impact on the scope and exercise of parliamentary privilege in Canada where such principles are explicitly guaranteed in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, part of the Constitution of Canada. As observed in a letter sent by five Senators to New Zealand's Privileges Committee in the context of their 2012 review of parliamentary privilege, the contemporary rights-based approach to law and governance "is radically different from one based on advantage which marked the competition of Parliament with the Crown and its courts in the seventeenth century."<sup>25</sup>

## **B. Towards a contemporary approach: Evolution of parliamentary privilege in the UK, Australia, and New Zealand**

Since the 1960s, parliaments in the United Kingdom, Australia and New Zealand have analysed and attempted to reformulate parliamentary privilege for the 20<sup>th</sup>, and now the 21<sup>st</sup>, centuries. Australia (in 1987) and New Zealand (as recently as August 2014) have both enacted legislation clarifying elements of parliamentary privilege, while the United Kingdom has thus far determined that it is unnecessary at this time to try to legislate parliamentary privilege (despite a recommendation to do so in a well-regarded 1999 report). All three attempts at modernizing the law of privilege reflect the change in the relationship between the public and Parliament.<sup>26</sup> All three recognize that today public figures are accountable to the public, and that parliamentarians should exercise self-restraint to ensure that privileges are used responsibly and transparently.

### **1. The United Kingdom**

#### **a. The 1967 and 1977 reports**

Various commentators have observed how the British House of Commons, since the mid-20<sup>th</sup> century, has taken a more narrow approach to parliamentary privilege focussed on parliamentary proceedings. An expression of this shift in thinking was expressed in the 1967 report of the UK House of Commons' Select Committee on Parliamentary Privilege, which recommended that legislation be introduced to extend and clarify the scope of privilege, and expressed the conviction that the recognized rights and immunities of the House "will and must be enforced by the courts as part of the law of the land" [emphasis added].<sup>27</sup> The House took note of this report, but it was never adopted.

---

<sup>25</sup> Letter to the Hon. Christopher Finlayson, MP, Chairperson, Privileges Committee, New Zealand, by Senators David Smith (then Chair of the Senate's Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament) and George Furey (then Head, Working Group on Parliamentary Privilege), co-signed by Senators Gerald Comeau, Serge Joyal and David Braley, 29 November 2012.

<sup>26</sup> See for example Charles Robert and Dara Lithwick, "Renewal and Restoration: Contemporary Trends in the Evolution of Parliamentary Privilege, publication forthcoming in the Volume 82, 2014 edition of *The Table*.

<sup>27</sup> *Ibid*, citing United Kingdom, House of Commons, *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*, December 1, 1967 (reprinted 1971), pp. xiii-xiv, par. 38.

A decade later, in 1977, the UK Committee of Privileges looked again at the meanings of privilege and contempt and reiterated the conclusions of the 1967 report. This 1977 report was adopted by the House. In it the Committee “recommended that the application of privilege be limited to cases of clear necessity in order to protect the House, its Members and its officers from being obstructed or interfered with in the performance of their functions.”<sup>28</sup> The set of recommendations not adopted by the House were those recommending legislative changes to codify privilege.

**b. The 1999 Joint Committee report, the 2012 Government Green Paper, and the 2013 Joint Committee report**

**(i) The 1999 Joint Committee Report**

Some 20 years later, in 1999, the Joint Committee of the House of Commons and the House of Lords of the United Kingdom (1999 UK Joint Committee) published what has become an extremely influential report on parliamentary privilege, even though it was not adopted by the House of Commons and no legislation resulted from its recommendations.<sup>29</sup> Building on what had been undertaken some 30 years earlier, the report represented an ambitious, in-depth and comprehensive study of the various rights and immunities that make up parliamentary privilege, their historic origins, and their contemporary applications. It discussed the adequacy of the current understandings and uses of parliamentary privilege and made various recommendations on how to adapt parliamentary privilege to modern needs and realities. The Committee’s study was guided by the following fundamental questions:

- Do the law and practice of parliamentary privilege meet present and future needs?
- Do existing procedures satisfy contemporary standards of fairness and public accountability?

The Committee noted that there was an important need to review parliamentary privilege given several important developments, including<sup>30</sup>:

---

<sup>28</sup> *House of Commons Procedure and Practice* (2nd ed.), *supra*, at pp. 67-68, referring to the United Kingdom, House of Commons, Select Committee of Privileges, 1977, Third Report.

<sup>29</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*.

<sup>30</sup> *Ibid* at paras 27-31.

- Several decisions on parliamentary privilege had been rendered by the House of Lords in the 1990s, including *Pepper v. Hart*<sup>31</sup> and *Prebble v. Television New Zealand*<sup>32</sup>, both of which engaged in a comprehensive analysis of parliamentary privilege.
- The U.K. enacted the *Human Rights Act, 1998*, which incorporated the *European Convention on Human Rights* into domestic law. The Committee considered that some judgments of the European Court of Human Rights, interpreting and applying the Convention, had a potential impact on parliamentary privilege.<sup>33</sup>
- The UK Parliament, in the *Defamation Act 1996*, itself modified the privilege of free speech by providing that members and other persons may waive parliamentary privilege, so far as it relates to them, in actions for defamation. This clause (section 13 of the law) attracted much controversy. The Committee criticised section 13 as undermining the basis of parliamentary privilege and creating anomalies in its application.<sup>34</sup>
- The government at the time was contemplating proposals to reform corruption statutes (including relating to bribery of Members) which would have important implications for parliamentary privilege.

One of the legacies of the Committee is its re-articulation of the basic proposition that necessity is the basis for all the privileges claimed by Parliament. This proposition has since become the central feature in any analysis of parliamentary privilege, whether in parliamentary studies or court judgments.

Among the Committee's recommendations:

- That legislation be enacted to enable both Houses to waive parliamentary privilege but only where to do so would not expose a member or other person making a statement (or doing an act) to civil or criminal liability. This would enable proceedings in Parliament to

<sup>31</sup> *Pepper v. Hart*, [1993] AC 593. In this ruling the House of Lords opined that when primary legislation is ambiguous then, in certain circumstances, a court may refer to statements made in the House of Commons or House of Lords in an attempt to interpret the meaning of the legislation. Before this ruling, such an action would have been seen as a breach of parliamentary privilege

<sup>32</sup> *Prebble v. Television New Zealand*, [1995] 1 AC 321. *Prebble* involved a libel case brought by a New Zealand MP and former government minister for statements made in the course of a television programme. At issue for the Judicial Committee of the Privy Council was whether Article IX of the Bill of Rights 1689 prevented the defendant from referring to statements made by Prebble in the NZ House of Representatives in order to justify the allegations made by the defendant in the broadcast. The Judicial Committee agreed with the New Zealand Court of Appeal that to allow the defendant to use such evidence would be contrary to Article IX. Per this case, parties to litigation could not bring into question anything said or done in the House by suggesting that "the actions or words were inspired by improper motives or were untrue or misleading", though there would be no objection to referring to Hansard to prove the occurrence of a statement so long as its propriety was not questioned.

<sup>33</sup> They cited one case in particular where the Court found that the Maltese House of Representatives' pursuit of a claim for breach of privilege against a journalist violated the journalist's Convention right to a fair hearing before an independent and impartial tribunal. *Demicoli v. Malta* (1992) 14 EHRR 47.

<sup>34</sup> The Committee observed the following about section 13 at paragraph 69: "A fundamental flaw is that it undermines the basis of privilege: freedom of speech is the privilege of the House as a whole and not of the individual member in his own right, although an individual member can assert and rely on it. Application of the new provision could also be impracticable in complicated cases; for example where two members ... are closely involved in the same action and one waives privilege and the other does not. Section 13 is also anomalous: it is available only in defamation proceedings. ... The Committee considers these criticisms are unanswerable."

be examined by a court, but only where there would be no risk of liability for a parliamentarian or other person.<sup>35</sup>

- That legislation be enacted to define “proceedings in Parliament” to include “all words spoken and acts done in the course of, or for the purposes of, or necessarily incidental to, transacting the business of either House of Parliament or of a committee.”
- That standards of procedural fairness be introduced for witnesses to parliamentary proceedings.
- That a set of modified parliamentary privileges be codified to reflect the modern needs of Parliament.

The role that the 1999 UK Joint Committee report has played in influencing parliamentary, governmental, and judicial thinking on parliamentary privilege is widely acknowledged.<sup>36</sup> In particular, the report’s recommendations have been cited in a number of leading court decisions which have articulated the scope of privilege, including the Supreme Court of Canada judgment in *Canada (House of Commons) v. Vaid*,<sup>37</sup> *R v. Chaytor*<sup>38</sup> in the UK, and *Gow v. Leigh*<sup>39</sup> in New Zealand.

#### (ii) **The 2012 United Kingdom Government Green Paper**

The United Kingdom government released its Green Paper on parliamentary privilege in April 2012.<sup>40</sup> The paper was largely motivated by developments in recent UK case law on parliamentary privilege, particularly the UK Supreme Court judgment in *R. v. Chaytor* dealing with the scope of parliamentary privilege. In *Chaytor*, the Court held that privilege could not be invoked by several parliamentarians charged with expenses fraud against both chambers to shield them from prosecution.<sup>41</sup> The paper was also prepared in part because the government considered that a review was long overdue and in part to respond to the 1999 UK Joint Committee report.

While the Green Paper represented, according to the UK government, the first government-led comprehensive review of the major issues relating to parliamentary privilege in the UK, its

---

<sup>35</sup> Of note, in June 2014 the House of Lords introduced a *Parliamentary Privilege (Defamation) Bill* that would repeal section 13 of the *Defamation Act 1996*, though without replacement, as recommended in the 2013 UK Joint Committee report, discussed below.

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

<sup>37</sup> *Vaid, supra*.

<sup>38</sup> *R. v. Chaytor*, [2010] UKSC 52 (Chaytor). The case concerned the trials of three former Members of Parliament for false accounting in relation to a parliamentary expenses scandal that took place in 2009. The three MPs unsuccessfully argued that their expenses claims were covered by parliamentary privilege and could not be the basis of criminal charges. Court at all three levels (trial, appeal, Supreme Court) rejected their arguments regarding parliamentary privilege.

<sup>39</sup> *Attorney General and Gow v. Leigh* [2011] NZSC 106 (*Gow v. Leigh*). In *Gow v Leigh*, the NZ Supreme Court held that statements made by an official to a Minister for the purpose of replying to questions for oral answer are not themselves parliamentary proceedings. In consequence, such statements could be the subject of court proceedings as they would not be protected by absolute privilege though they would still be protected by qualified privilege.

<sup>40</sup> HM Government (UK), *Parliamentary Privilege*, April 2012 (Green Paper).

<sup>41</sup> *R. v. Chaytor*, [2010] UKSC 52 (*Chaytor*).

conclusions step back from those found in the 1999 UK Joint Committee report. Indeed, the Green Paper concluded that there is no reason to consider a comprehensive codification of the law of parliamentary privilege (as was done in Australia in 1987). As well, it found that the boundaries of parliamentary privilege are sufficiently clear to preclude any need to depart from the UK's basic constitutional principles that underlie the law of parliamentary privilege, while acknowledging that there may be discrete areas of privilege that may require legislative change.

(iii) **The 2013 UK Joint Committee Report**

Finally, in July 2013 The UK Joint Committee on Parliamentary Privilege issued a report that shifted from what it had recommended in 1999, towards the proposals and observations made in the 2012 U.K. government Green Paper.<sup>42</sup> For example, the 2013 report recommended that there was no need for new legislation on privilege unless “absolutely necessary”. Like the 1999 report, though, it reaffirmed necessity as the basis for parliamentary privilege. It also explicitly endorsed the approach taken by the Supreme Court of Canada in *Vaid*, which elevated the approach into a “doctrine of necessity”<sup>43</sup>, noting the following:

24. We endorse the approach adopted in *Vaid*. Absolute privilege attaches to those matters which, either because they are part of proceedings in Parliament or because they are necessarily connected to those proceedings, are subject to Parliament’s sole jurisdiction.

25. One of the advantages of the “doctrine of necessity” is that it ensures a degree of flexibility. The working practices of Parliament change, and our understanding of what is or is not subject to Parliament’s sole jurisdiction needs to adapt and evolve accordingly.<sup>44</sup>

In the 2013 report the Committee adopted the position that parliamentary privilege must be reviewed and assessed as a flexible concept, capable of adapting to the changing needs and working practices of Parliament. It also acknowledged the new constitutional reality of the U.K. being subject to a bill of rights following the U.K.’s incorporation of the *European Convention on Human Rights* in 1998. Recommendations made in the 2013 report to clarify privilege include:

- That the House of Commons and House of Lords should reassert their power to investigate and, if necessary, punish those who interfere with or obstruct the work of committees, while at the same time setting out procedural safeguards to ensure that such investigations are entirely fair;
- That the law on the reporting and broadcasting of parliamentary proceedings should be modernized, for example to confirm that broadcasts made under the authority of either House, including online publication, enjoy absolute privilege;
- That provision should be made to establish that privilege applies to all fair and accurate media reports of Parliamentary proceedings, unless they can be proved to have been motivated by malice; and

---

<sup>42</sup> Joint Committee on Parliamentary Privilege (U.K.), *Parliamentary Privilege: Report of Session 2013–14*, 18 June 2013 (2013 UK Joint Committee).

<sup>43</sup> *Ibid* at para 23.

<sup>44</sup> *Ibid* at paras 24 and 25.

- That while the Committee did not support the introduction of legislation to limit judicial questioning of parliamentary debates or committee reports, they left the door open to the introduction of legislation if required.
- That section 13 of the *Defamation Act, 1996* should be repealed without replacement on the basis that the potential challenges it creates are more damaging than the issue it was intended to cure, and that there is no persuasive argument for granting either House a power of waiver, which would have the potential to undermine the fundamental constitutional principle of freedom of speech in Parliament.<sup>45</sup> Of note, in June 2014 the House of Lords introduced a *Parliamentary Privilege (Defamation) Bill* that would repeal section 13 of the *Defamation Act 1996*, without replacement, in accordance with the recommendation from the 2013 UK Joint Committee report.<sup>46</sup>
- Finally, the Committee concluded that draft clauses in the Green Paper that would have removed the absolute freedom of speech in Parliament, as enshrined in Article IX of the 1689 Bill of Rights, in respect of criminal prosecutions, were unnecessary and would have a damaging effect upon free speech in Parliament.<sup>47</sup>

The Government published its response to the report in December 2013. The Government indicated that it “agrees with the Committee that there is no strong case for a comprehensive codification of Parliamentary privilege. However, as rightly recognised in the Report, this does not mean that steps cannot be taken both by Parliament and by Government to clarify the application of privilege where appropriate.”<sup>48</sup>

## 2. Australia

Australian law on parliamentary privilege differs from that in the United Kingdom in that it is codified in comprehensive legislation, the *Parliamentary Privileges Act 1987*<sup>49</sup> (an approach recently adopted by New Zealand, as discussed below). This was in response to a 1984 report on privilege by a parliamentary committee, as well as two court decisions which, according to critics, failed to adequately protect parliamentary privilege.<sup>50</sup>

### a. The 1984 Joint Select Committee Report

The 1984 report prepared by a joint select committee<sup>51</sup> contained a comprehensive list of recommendations that it proposed implementing through the adoption of legislation, modification of existing Standing Orders, and the passage of resolutions in each House:

---

<sup>45</sup> *Ibid* at para 170.

<sup>46</sup> Parliamentary Privilege (Defamation) Bill [HL] 2014-15, sponsored by Lord Lester of Herne Hill, introduced in the House of Lords on 10 June 2014, 2<sup>nd</sup> reading on 27 June 2014.

<sup>47</sup> Joint Select Committee, “”, 3 July 2013.

<sup>48</sup> HM Government (UK). “Government Response to the Joint Committee on Parliamentary Privilege”, December 2013.

<sup>49</sup> Australia, *Parliamentary Privileges Act 1987*, Act No. 21 of 1987, as amended.

<sup>50</sup> The Act, however, made a number of significant modifications to the changes to the law recommended by the select committee: see *Odgers*, *infra*, at p. 48.

<sup>51</sup> Select Committee on Parliamentary Privilege (Australia), *Final report*, Parliamentary Paper No. 219/1984, 3 October 1984 (Australia *Final Report*).

- **Legislation** – Pursuant to section 49 of the Australian Constitution<sup>52</sup>, legislation was required to amend the law of parliamentary privilege (as section 49 provides that unless and until the Australian Parliament declares privileges it only possesses the privileges possessed by the UK House of Commons at the time of Australia’s establishment). The *Final Report* stated that the purpose of the legislation was not to codify privilege, which would imply forfeiting flexibility to achieve more certainty. Rather, the report sought a middle ground where some selected aspects of privilege would be confirmed or clarified in statute, and others would be left open-ended.<sup>53</sup>
- **Standing orders** – The joint select committee determined that some changes could be implemented by amending the Standing Orders (procedures) within each House.<sup>54</sup>
- **Resolutions** – Finally, the joint select committee observed that resolutions would be an appropriate tool to use to implement recommendations that required each House to adopt a new policy, attitude, or practice. Counterpart resolutions in each House would need to be as similar as possible in order to avoid confusion.<sup>55</sup>

#### b. *R. v. Murphy* and Freedom of Speech

After the report was published, the Supreme Court of New South Wales issued two decisions (one in 1985 and another in 1986) collectively referred to as *R. v. Murphy*.<sup>56</sup> The decisions narrowed the existing understanding of the privilege of freedom of speech, as expressed in Article IX of the 1689 UK Bill of Rights (incorporated into Australian law by virtue of section 49 of the Australian Constitution) by allowing the questioning and impeachment of statements made within parliamentary proceedings in court. Per *R. v. Murphy* Article IX

“had only the effect of preventing what has been said and done in the course of parliamentary proceedings from being itself the subject of criminal or civil actions in the courts. It did not prevent proceedings in Parliament being used as evidence of an offence committed elsewhere. Where a member of Parliament sues in respect of an alleged libel the narrower principle would equally not rule out the use of parliamentary materials to rebut the charge that an offence had been committed elsewhere than in Parliament.”<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> Section 49 states: “The powers, privileges, and immunities of the Senate and of the House of Representatives, and of the members and the committees of each House, shall be such as are **declared by the Parliament, and until declared** shall be those of the Commons House of Parliament of the United Kingdom, and of its members and committees, at the establishment of the Commonwealth.” [emphasis added]

<sup>53</sup> Australia *Final Report*, at pp. 157 and 158.

<sup>54</sup> *Ibid.*, at p. 160.

<sup>55</sup> *Ibid.*, at p. 161.

<sup>56</sup> The first judgement is unreported. The citation for the second decision is *R. v. Murphy* (1986) 5 NSWLR 18. The accused was a judge alleged to have attempted to pervert the course of justice. The judge had testified before a parliamentary committee and his testimony was relevant to the court proceedings. In the first decision, the court qualified Parliament’s absolute privilege by creating a legal test to determine when parliamentary evidence could be admitted in court proceedings. In the second decision, the court allowed parliamentary statements to be used as long as they were not themselves the basis of the claim.

<sup>57</sup> Geoffrey Marshall, “Impugning Parliamentary Impunity”, [1994] *Public Law* 509 at 512.

*Odgers' Australian Senate Practice* summarizes the effect of these decisions, which resulted in attacks against parliamentarians on the truthfulness and motive of their comments made during parliamentary proceedings:

The effect of both judgments in *R v Murphy* was that the prosecution and the defence made free use of the evidence given before the Senate committees for their respective purposes. The defendant and the prosecution witnesses were subjected to severe attacks using their committee evidence, attacks not only on their court evidence, but on the truthfulness of, and the motives underlying, their committee evidence.<sup>58</sup>

However, while the Australian Parliament rejected the interpretation of Article IX adopted in *R v. Murphy* (as detailed below) and opted instead to codify a broad interpretation of Article IX via statute, not all agreed with Parliament's approach. Late renowned British constitutional theorist Geoffrey Marshall suggested that Hurd J.'s more circumscribed approach to the privilege of freedom of speech in *R v. Murphy* might make the most sense in a contemporary context:

What today should we make of the sweeping provisions in Article 9 of the Bill of Rights that the freedom of speech in Parliament should not be impeached or questioned in any court or place out of Parliament? Can it be, if not impeached, impugned, or challenged, or queried, or examined, or denounced, or criticised? If none of these things could be done in any place out of Parliament the rights of citizens to criticise the behaviour of proceedings of their representatives would be non-existent. But if there is no threat to the free-working of Parliament in vigorous challenge or criticism of Parliament's proceedings or activities in the press or on the hustings, why should Parliament be in danger if criticism of the remarks or behaviour of members or ministers is made in the course of legal proceedings?<sup>59</sup>

### **c. Parliamentary Privileges Act 1987**

The *Parliamentary Privileges Act 1987* implemented the joint select committee's recommendations, with modifications, and overturned the two *R. v. Murphy* decisions by enacting a more expansive interpretation of Article IX.<sup>60</sup> The Act established the following:

- Set out the essential element of offences, specifying that "conduct (including the use of words) does not constitute an offence against a House unless it amounts, or is intended or likely to amount, to an improper interference with the free exercise by a House or committee of its authority or functions, or with the free performance by a member of the member's duties as a member." (section 4)

---

<sup>58</sup> Harry and Rosemary Laing (eds.), *Odgers' Australian Senate Practice*, 13<sup>th</sup> ed., Parliament of Australia, 2012, Chapter 2 at p. 48 (*Odgers'*),

<sup>59</sup> Geoffrey Marshall, "Impugning Parliamentary Impunity", [1994] *Public Law* 509 at 512.

<sup>60</sup> *Ibid.*, pp. 45 and 49. According to *Odgers'*, *supra*, the decisions were not authoritative, because they were inconsistent with other court decisions.



- Provided that unless expressly stated otherwise in the Act, the powers, privileges, and immunities enjoyed by each House and its members per section 49 of the Constitution continue to be in force (section 5).
- Abolished contempts by defamation by stating that “words or acts shall not be taken to be an offence against a House by reason only that those words or acts are defamatory or critical of the Parliament, a House, a committee or a member”, while specifying that words spoken or acts done in the presence of a House or committee could still constitute contempt (section 6).
- Set out what sorts of penalties could be applied by a House (imprisonment for a period not exceeding six months in certain circumstances, imposition of a fine) and how those penalties are to be applied (section 7).
- Specified that a House does not have the power to expel a member from membership of a House (section 8)
- Specified that “it is a defence to an action for defamation that the defamatory matter was published by the defendant without any adoption by the defendant of the substance of the matter, and the defamatory matter was contained in a fair and accurate report of a proceedings at a meeting of a House or Committee” (section 10). Further, the Act provided that no criminal or civil action could be made against an officer of a House in respect of a publication to a member that has been tabled in a House (section 11).
- Included a clause for the protection of witnesses giving evidence in a House or committee proceeding (setting out penalties for trying to improperly influence a person in respect of evidence being given, or trying to otherwise harm someone on account of any evidence given or to be given) (section 12).
- Set out penalties for the unauthorised disclosure of in camera evidence (section 13).
- Set limits and parameters on the immunity that a member or officer of a House could claim from arrest and attendance before courts, with the default being that except as otherwise provided in this section, “a member, an officer of a House and a person required to attend before a House or a committee has no immunity from compulsory attendance before a court or a tribunal or from arrest or detention in a civil cause by reason of being a member or such an officer or person.” (section 14)
- Set out how laws in force in the Australian Capital Territory are to apply in relation to Parliament buildings, subject to section 49 of the Constitution (section 15).
- In response to *R. v. Murphy*, specified that Article IX of the Bill of Rights 1689 apply to the Australian Parliament, and that “proceedings in Parliament” “means all words spoken and acts done in the course of, or for purposes of or incidental to, the transacting of the business of a House or of a committee”; that proceedings in Parliament could not be used to establish motives or intentions in a court proceeding; and that courts could not require the production or admission into evidence of material from in camera proceedings. Some exception is provided for cases arising under the Act itself, or where the use of a record of a proceeding is needed to assist in the interpretation of another Act (section 16).

As well, the Senate also adopted “Privilege Resolutions” to implement additional changes. No similar resolutions were adopted by the House of Representatives, and recommended changes to the Standing Orders were not implemented.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> *Odgers*, *supra*, at p. 40.

### 3. New Zealand

The expansive approach to interpreting the privilege of freedom of speech (codified in Australian law) was challenged with the 2011 New Zealand Supreme Court decision in *Gow v. Leigh*.<sup>62</sup> In this case the Supreme Court upheld the decisions of the lower courts finding that a public servant assisting a Minister to answer questions in Parliament is not protected by absolute privilege against claims for defamation arising from what was said to the Minister. Rather, the public servant is protected by a qualified privilege. The Court arrived at this finding on the nature of the privilege by determining that it was not *necessary* for the proper functioning of the New Zealand House of Representatives for public servants to have any greater protection than that.

The Court's finding arguably reflected an attempt to balance privilege with the rights of the individual who had allegedly been defamed. As such the finding is consistent with a contemporary approach to parliamentary privilege. Indeed, this is the position that was taken by the Canadian Senators who submitted observations to New Zealand's Privileges Committee following a request to do so in 2012:

The courts of New Zealand seem to have reached an appropriate balance. They have recognized the need to protect the genuine interests of Parliament and its activities without jeopardizing legitimate access of others to the protection and benefit of the law. In assessing the three causes for action in this particular case, the courts were unanimous in acknowledging the absolute privilege of the Minister to speak freely in the House of Representatives. At the same time, the courts properly limited the extent of this privilege to the Minister alone. The protection of qualified privilege was assessed as sufficient to safeguard the activities of the Minister's departmental officials in preparing written and oral information to assist the Minister in carrying out his duties and making an informed statement in Parliament. The protection of qualified privilege does not forfeit the right of anyone to have the proper benefit of the law in an action for defamation, but it does raise the bar by requiring evidence of deliberate malice to secure a conviction and in this way provides adequate protection to the departmental staff.<sup>63</sup>

However, parliamentarians in New Zealand took a different approach. In response to *Gow v. Leigh* the Privilege Committee of the New Zealand House of Representatives undertook a study of parliamentary privilege<sup>64</sup> and recommended that the Government introduce a Parliamentary Privilege Bill. In turn, the New Zealand government introduced the *Parliamentary Privilege Bill* (179-1) in December 2013.<sup>65</sup> It received Royal Assent and was renamed the *Parliamentary Privilege Act 2014* on 7 August 2014.<sup>66</sup> As demonstrated below, the recommendations made by the Privilege

---

<sup>62</sup> *Gow v. Leigh, supra*.

<sup>63</sup> Letter to the Hon. Christopher Finlayson, MP, Chairperson, Privileges Committee, New Zealand, *supra*.

<sup>64</sup> Privilege Committee of the New Zealand House of Representatives, *Question of Privilege concerning the defamation action Attorney-General and Gow v. Leigh*, June 2013 (N.Z. Committee Report (2013)).

<sup>65</sup> The Privilege Committee reported on the bill, recommending some modifications, in June 2014, and the bill, as amended, received second and third reading in July 2014. New Zealand Parliament, "Parliamentary Privilege Bill", legislative history, 14 August 2014.

<sup>66</sup> New Zealand, *Parliamentary Privilege Act 2014*, 2014 No 58, assented to 7 August 2014. Per section 2 of the Act, it came into force on the day that it received Royal Assent.

Committee were reflected in the Act (the section of the Act corresponding to the Committee recommendation is in brackets):

- contain a clear statement of purpose to aid in determining the extent and scope of parliamentary privilege; (section 7)
- define “proceedings in Parliament” and what is meant by “impeaching and questioning” such proceedings, as set out in Article IX of the Bill of Rights; (section 10)
- explicitly provide that a member of Parliament or someone participating in or reporting on a parliamentary proceeding who affirms or adopts what another person has said in the House or in a committee will not be held liable for such a statement unless the statement in and of itself is defamatory; (sections 10, 11)
- enable the House to fine for contempt; (section 22)
- enable the House to administer oaths or affirmations in respect of witnesses giving evidence; (section 24)
- confirm that the House does not have the power to expel its members; (section 23)
- provide that live broadcast of Parliamentary proceedings, and that delayed broadcasts made by order or under the authority of the House of Representatives, is protected by absolute privilege; (sections 17, 18)
- provide that fair and accurate reports of House proceedings, or summaries of House proceedings, are protected by qualified privilege; (section 20)
- provide that the broadcast of extracts of parliamentary proceedings not made by order or under the authority of the House of Representatives are protected by qualified privilege. (section 20)

As well, the Act:

- Reaffirmed and clarified aspects of Article IX of the Bill of Rights (section 9);
- More fully set out the scope of prohibited impeaching or questioning in court or tribunal proceedings, of proceedings in Parliament (sections 11-15);
- Set out the privileges and immunities of witnesses giving evidence on oath or affirmation (section 25); and
- Set out a process whereby Members and certain officers could be exempted from participation in court or tribunal proceedings (through application to the Speaker and by meeting certain conditions) (sections 26 to 31).

As set out in the explanatory notes of the Act, it used concepts and terminology found in the Australian example drafted more than 25 years earlier.

## **PART II: PARLIAMENTARY PRIVILEGE IN CANADA**

---

The evolution of parliamentary privilege in Canada largely followed that of the United Kingdom, including the adoption of procedures around privilege following the publishing of the 14<sup>th</sup> edition of *Erskine May*, and early considerations of reform of parliamentary privilege in the 1970s and thereafter following similar studies in the UK Parliament. The patriation of the Constitution and the advent of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1982 heralded a shift in Canadian law to a constitutionally entrenched rights-based legal system. The power of the *Charter* as a document enjoying the same constitutional status as parliamentary privilege has begged the question of how best to reconcile parliamentary rights and immunities with the rights of Canadians.

As noted above, the Supreme Court of Canada, at three occasions, has explored the interplay between the *Charter* and parliamentary privilege, though as of yet there has been no comprehensive review of parliamentary privilege in the era of the *Charter*<sup>67</sup>. The distinct nature of the Canadian constitutional system suggests that a made-in-Canada approach to parliamentary privilege should be developed.

As well, today Canada's Parliament endeavours to be open and accessible to Canadians by broadcasting proceedings, increasingly uploading documents used in committee studies, and engaging in numerous educational programs in concert with schools and segments of the public. It is understood that what happens today in Parliament can have significant implications for Canadians. How should Parliament assert its privileges in this context?

### **A. Privilege Since Confederation<sup>68</sup>**

#### **1. Privilege and the Constitution**

The *Constitution Act, 1867* applied the privileges found in the UK House of Commons to Canada. First, the preamble of the *Constitution Act, 1867* states that Canada has a "Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom", in other words a Westminster parliamentary system including the privileges necessary for parliament to function. As well, section 18 of the *Constitution Act, 1867* grants Parliament the authority to enact parliamentary privileges that exceed privileges inherent in the creation of the Senate and House of Commons, provided they do not exceed the privileges enjoyed by the House of Commons of the UK at the time of such enactment:

**18.** The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers shall not confer any privileges, immunities, or powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed, and exercised by the Commons

---

<sup>67</sup> Though, as noted below, engaging in such a study was contemplated a decade ago during the 37<sup>th</sup> Parliament, though Parliament was dissolved before any such review could take place.

<sup>68</sup> For an overview of privilege in the pre-confederation British North American colonies, see *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed.)*, *supra*, at pp. 68-70.

House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland,  
and by the members thereof.<sup>69</sup>

In accordance with this section, Parliament can adopt legislation claiming new privileges provided that these privileges are also held by the UK House of Commons. Of note, as section 18 of the *Constitution Act, 1982* pertains exclusively to the Senate and the House of Commons, it could be amended via legislation in accordance with section 44 of the *Constitution Act, 1982*.<sup>70</sup>

As well, the main body of privileges of the Canadian Parliament have a legislative source: the *Parliament of Canada Act*. Section 4 of the *Parliament of Canada Act*<sup>71</sup> confirms that the Senate and the House of Commons each enjoy all of the privileges contemplated in section 18 of the *Constitution Act, 1867*:

4. The Senate and the House of Commons, respectively, and the members thereof hold, enjoy and exercise

(a) such and the like privileges, immunities and powers as, at the time of the passing of the *Constitution Act, 1867*, were held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof, in so far as is consistent with that Act; and

(b) such privileges, immunities and powers as are defined by Act of the Parliament of Canada, not exceeding those, at the time of the passing of the Act, held, enjoyed and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and by the members thereof.

The references found in section 4 of the Act are to inherent and legislated privileges. The inherent privileges are found in section 4(a) and described as those privileges enjoyed by the UK House of Commons or its members in 1867. The legislated privileges are those defined by an Act of Parliament, provided those privileges do not exceed the privileges held by the House of Commons of the UK or its members. The privileges of the UK House of Commons, thus, serve as the benchmark for parliamentary privilege in Canada, whether *inherent* or *legislated*.

#### **a. Constitutional Limits on Privilege**

The preamble as well as section 18 of the *Constitution Act, 1867* constrain the exercise of the collective privileges of Parliament and the individual privileges of its members in two ways. First, section 18 provides that Parliament cannot give itself greater privileges than those existing at that

---

<sup>69</sup> This is a modification from what was originally stated, which was repealed and re-enacted by the *Parliament of Canada Act, 1875*, 38-39 Vict., c. 38 (U.K.). The original section read as follows:

18. The Privileges, Immunities, and Powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons and by the Members thereof respectively shall be such as are from Time to Time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that the same shall never exceed those at the passing of this Act held, enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and by the Members thereof.

<sup>70</sup> *Constitution Act, 1982*, Schedule B to the *Canada Act 1982* (UK), 1982, c 11. Section 44 provides that “Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.”

<sup>71</sup> *Parliament of Canada Act, supra*.

time by the United Kingdom's House of Commons. Second, the adoption of a Westminster parliamentary system (in the preamble) implies that any privileges exercised must be necessary to ensure the functioning of that system of government.

As well, other provisions in the *Constitution Act, 1867* limit the exercise of parliamentary discretion, for example by setting out requirements for quorum (see sections 35 and 48), the use of English and French (section 133), and voting patterns (see sections 25 and 49 which provide that questions arising in the Senate and the House of Commons are to be decided by a majority vote).

Finally, section 1 of Chapter 23 of the Statutes of Canada of 1868,<sup>72</sup> one of several laws dealing with the privileges, powers, independence and management of Parliament passed in that year, expresses the commitment to interpret the Canadian constitution in a holistic manner, whereby parliamentary privilege would not be construed as being at variance with the rest of the constitution, but as an integral part of it, stating that, "...the Senate and the House of Commons... shall, hold, enjoy and exercise such and the like privileges, immunities and powers... [of] the Commons House of Parliament... *so far as the same are consistent with and not repugnant to the said [Constitution] Act*" [emphasis added].<sup>73</sup>

## 2. Parliamentary Reviews of Rights, Immunities and Privileges

In the House of Commons a committee has only been specifically charged by order of reference to examine the rights, immunities and privileges of the House on three occasions (no such order of reference has ever been issued to a Senate committee):<sup>74</sup>

- In the 30<sup>th</sup> Parliament (1974-1979) a Special Committee on Rights and Immunities of Members was created under the Chairmanship of James Jerome that presented two reports, on one privilege (in the first session, 1976)<sup>75</sup>, and one on the *sub judice* (before the court) convention limiting freedom of speech in Parliament (in the second session, in 1977)<sup>76</sup>. In the first report on privilege the Special Committee stated that the purpose of privilege was "to allow Members of the House of Commons to carry out their duties as representatives of the electorate without undue interference." It echoed a finding from the 1967 UK Select Committee report on privilege, preferring the term "rights and immunities" over "privilege" as the latter term could give risk to misconceptions on the part of the public. The Special Committee also reported on the advisability of precisely defining "Parliamentary Precinct" and "proceedings in Parliament."
- In the Second Session of the 34<sup>th</sup> Parliament Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business was charged with the examination

---

<sup>72</sup> *An Act to Define the privileges, immunities and powers of the Senate and House of Commons...*, S.C. 1868, c. 23.

<sup>73</sup> See Charles Robert, "Parliamentary Privilege in the Canadian Context: An Alternative Perspective, Part I: The Constitution Act, 1867", *The Table*, Vol. 78, 2010, pp. 32-47, at p. 39.

<sup>74</sup> Summarized from *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)*, *supra*, at pp. 75-77.

<sup>75</sup> House of Commons, *Journals*, 1<sup>st</sup> Session, 30<sup>th</sup> Parliament, 12 July 1976 at 1421-1423.

<sup>76</sup> House of Commons, *Journals*, 2<sup>nd</sup> Session, 30<sup>th</sup> Parliament, 29 April 1977 at 720-729.

of the rights, immunities and privileges of the House. While the Committee studied the matter,<sup>77</sup> no report was presented to the House.

- Finally, in December 1989, a special committee was created to review the *Parliament of Canada Act* “regarding the powers, duties and obligations of Members, and the authority, responsibilities and jurisdiction of the Board of Internal Economy”.<sup>78</sup> In its Second Report, the Committee stated that it endorsed the principle that Members of the House of Commons were “not above the law”<sup>79</sup>: “Laws must be applied equally to all. Members are not entitled to special treatment, but they deserve assurance that their rights will not be jeopardized or sacrificed. It must be recognized that Members and their activities will be subject to intense public scrutiny.”<sup>80</sup> In other words, the Committee recognized that parliamentary privilege should not unduly exempt parliamentarians from the application of the laws of the land. Yet the Committee also reaffirmed the importance of ensuring that parliamentarians be free to do their work in Parliament [ability to exercise their privileges] by recommending that the House reaffirm a number of principles which applied to its members, including that “a Member has the constitutional rights and immunities applicable to that office free from interference or intimidation.”<sup>81</sup>

#### a. A Comprehensive of Study of Parliamentary Privilege and the *Charter* that Never Was

Finally, in 2004, during the 37<sup>th</sup> Parliament, the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs almost succeeded in recommending that a committee be appointed to undertake a comprehensive review of parliamentary privilege with particular attention paid to the impact of the advent of the *Charter* on the exercise of privilege. However, the 37<sup>th</sup> Parliament was dissolved before the report containing the recommendations could be adopted.<sup>82</sup> The idea for such a review came about after the Committee received an order of reference, arising out of a *prima facie* question of privilege, to consider the question of the immunity of Members of the House from being to attend court during, immediately before, and immediately after a session of Parliament.<sup>83</sup>

In its Eighth Report to the House, which was never adopted due to Parliament’s dissolution, the Committee recommended the following:

The time is perhaps appropriate for the Canadian Parliament to undertake a systematic review of its privileges and those of its members. Not only has such a review not been conducted in many years, but the introduction of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and

---

<sup>77</sup> House of Commons Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members’ Business, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2<sup>nd</sup> Session, 34<sup>th</sup> Parliament, 30 January 1990, Issue No. 20. This study arose out of discussions among House Leaders following testimony given before a committee relating to police investigations and certain Members.

<sup>78</sup> *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)*, *supra* at p. 76, citing House of Commons, *Journals*, 2<sup>nd</sup> Session, 34<sup>th</sup> Parliament, 14 December 1989, at 1011, *Debates*, at 6939-6940.

<sup>79</sup> *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)*, *supra*, at p. 76.

<sup>80</sup> House of Commons Special Committee on the Review of the Parliament of Canada Act, Second Report, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2<sup>nd</sup> Session, 34<sup>th</sup> Parliament, 16 February 1990, Issue No. 7, p. 5, presented to the House on February 16, 1990 (*Journals*, p. 1233) and concurred in on March 7, 1990 (*Journals*, p. 1301).

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)*, *supra*, at p. 76.

<sup>83</sup> House of Commons, *Journals*, 3<sup>rd</sup> Session, 37<sup>th</sup> Parliament, 6 February 2004, at 25.

parliamentary developments, such as the broadcast of proceedings, have inexorably affected the environment within which we operate.<sup>84</sup>

The need to undertake such a study remains as prescient now as it was in 2004. Indeed, given recent developments in New Zealand (passage of its *Parliamentary Privilege Act 2014* in August 2014) and in the United Kingdom (the July 2013 report of the UK Joint Committee on Parliamentary Privilege), which may be of interest to Canada, now may be an appropriate time to engage in a comprehensive review of parliamentary privilege in Canada.

## **B. The Courts, Parliamentary Privilege and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms***

The courts have a legitimate role to play in developing the law of privilege. It is settled law that the Courts are competent (or have jurisdiction) to inquire whether a privilege exists and to determine its scope or extent. If it is so determined, the courts will not inquire into how Parliament chooses to exercise or apply the privilege. In cases of uncertainty, there is broad acceptance that the courts have jurisdiction to determine the precise extent, or scope, of a claimed privilege.<sup>85</sup>

Indeed, section 5 of the *Parliament of Canada Act* states that the privileges, immunities and powers of the Senate and the House of Commons “are part of the general and public law of Canada”, indicating that the courts must judicially take notice of, as well as “interpret and defend these privileges as they would any branch of law.”<sup>86</sup>

The principle that the courts have the authority to determine the scope of a privilege was recently confirmed by the Supreme Court of Canada in the *Vaid*, discussed below.<sup>87</sup> This principle is reflected in the doctrine of necessity, elaborated by the Court in *Vaid*, under which courts preserve their jurisdiction to inquire into the existence and scope of privilege, but once a privilege has been found to exist, and its scope is considered appropriate, it will not question how Parliament exercises or applies a privilege.<sup>88</sup>

The 1999 UK Joint Committee report offers a useful analysis of the respective roles to be played by Parliament and the courts in advancing the law of parliamentary privilege:

There may be good sense sometimes in leaving well alone when problems have not arisen in practice. Seeking to clarify and define boundaries may stir up disputes where currently none exists. But Parliament is not always well advised to adopt a passive stance. There is

---

<sup>84</sup> House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, *Eighth Report*, 3<sup>rd</sup> Session, 37<sup>th</sup> Parliament, March 2004, at para 11 (see also para 13).

<sup>85</sup> This is a long-standing principle, derived from the case *Stockdale v. Hansard*, *supra*.

<sup>86</sup> *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)*, *supra*, at p. 77.

<sup>87</sup> *Vaid*, *supra*.

<sup>88</sup> A number of scholars have commented that it may be difficult to apply this principle in practice, that the distinction between scope and exercise may often be blurred. Evan Fox-Decent argues that depending upon how broadly or narrowly courts define the scope of a privilege, they may subject a claimed privilege to more intense scrutiny, intruding too deeply into the affairs of Parliament, perhaps even intruding into the exercise of a privilege. In particular, depending upon how a judge frames an issue, a particular exercise of privilege may be reviewed under the guise of scope: Evan Fox-Decent, “Parliamentary Privilege and the Rule of Law,” *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, July 2007 (20:2), at 117.



merit, in the particularly important areas of parliamentary privilege, in making the boundaries reasonably clear before difficulties arise. Nowadays people are increasingly vigorous in their efforts to obtain redress for perceived wrongs. In their court cases they press expansively in areas where the limits of the courts' jurisdiction are not clear. Faced with demarcation problems in this jurisdictional no-man's land, the judges performe must determine the position of the boundary. If Parliament does not act, the courts may find themselves compelled to do so. [emphasis added]<sup>89</sup>

This approach highlights the importance of Parliament itself being proactive in defining what privileges are necessary to ensure that the courts will not define privilege in ways that may undermine the functioning of Parliament. Indeed, lower courts in Canada have taken an inconsistent approach to interpreting parliamentary privilege, deviating from the leading Supreme Court of Canada judgment in *Vaid*.<sup>90</sup>

Taking a proactive approach to defining privileges in a modern context will not only contribute to the development of the law of privilege on contemporary terms that are essential for Parliament and which respect fundamental individual rights, it will also serve to provide the courts with the knowledge that only parliamentarians possess through their experiences working within Parliament.<sup>91</sup>

## 1. “Necessity” as the frame to interpret a privilege

As discussed above, the original purposes of parliamentary privilege were related more to protecting Parliament and parliamentarians from incursions by the reigning monarch or his or her courts. The protections served to insulate members against detention, imprisonment, and disruption of Parliament’s work by the Crown.

Modern interpretations of privilege and necessity have shifted the focus to the modern purposes of privilege. Some have described this new approach as the “purposive connection” or “necessary connection” test.<sup>92</sup> In other words, the valid exercise of a privilege must be necessary for the contemporary conduct of parliamentary functions. Such a connection must be more than reasonably incidental and must relate to the core, or essential, functions of Parliament.

The 1999 UK Joint Committee, expressed necessity in terms of Parliament’s needs in fulfilling its constitutional role. Parliament and its members need certain rights and legal protections in order to carry out their essential public duties of scrutinizing legislation, enacting laws, holding the executive to account, and, in the House of Commons, to grant supply to the government. Parliament was also characterized by the Committee as “the grand inquest of the nation ... where any grievance may be

---

<sup>89</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*, at para 26.

<sup>90</sup> See for example 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, pp. 19-36; *Northwest Territories (A.G.) v. Fédération Franco-Ténoise*, 2008 NWTCA 06, leave to appeal to SCC refused.

<sup>91</sup> Roy, Marc-André, « Le Parlement, les tribunaux et la Charte canadienne des droits et liberté: vers un modèle de privilège parlementaire adapté au XXIe siècle » *Les Cahiers de Droit*, Vol. 55, No. 2, June 2014, pp. 489-528.

<sup>92</sup> Gareth Griffith, *supra*.

aired, however great or small.”<sup>93</sup> While emphasizing that Parliament should be “vigilant” in protecting the rights and immunities that are necessary to carry out these functions, the Committee also commented that Parliament should be “equally rigorous” in discarding others that are not strictly necessary for the effective functioning of Parliament.

This approach to interpreting privilege has been used by the appellate courts of Canada, the United Kingdom and New Zealand. These courts were greatly influenced by the 1999 UK Joint Committee’s formulation of necessity, that “the privileged areas must be so closely and directly connected with proceedings in Parliament that intervention by the courts would be inconsistent with Parliament’s sovereignty as a legislative and deliberative assembly.”<sup>94</sup>

The Supreme Court of Canada drew considerable inspiration from the 1999 UK Joint Committee report in developing its own doctrine of necessity. As noted above and further discussed below, in *Vaid*, Binnie J. set out a number of helpful propositions to explain the contents of the doctrine:

- 1) Parliamentary privilege is the sum of privileges and immunities without which parliamentarians could not discharge their functions
- 2) Privilege provides the necessary immunity to enable legislators to do their legislative work.
- 3) The historical foundation of every privilege is necessity.
- 4) Continuing necessity, judged in accordance with a modern Canadian context, is required even for inherent privileges that have strong historical foundations.<sup>95</sup>

Based on these and other propositions drawn from the Court’s review of the case law and various sources of privilege, Binnie J. articulated the test of necessity that needs to be met to sustain a claim of privilege, focusing on the purposive connection that must exist between the claimed privilege and the fulfilment by the member or the assembly of its functions as a legislative and deliberative body:

In order to sustain a claim of parliamentary privilege, the assembly or member seeking its immunity must show that the sphere of activity for which privilege is claimed is so closely and directly connected with the fulfilment by the assembly or its members of their functions as a legislative and deliberative body, including the assembly’s work in holding the government to account, that outside interference would undermine the level of autonomy required to enable the assembly and its members to do their work with dignity and efficiency.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> 2013 UK Joint Committee, *supra*, at para 11.

<sup>94</sup> 199 UK Joint Committee, *supra*, at para 247.

<sup>95</sup> *Vaid*, *supra*, at para 29.

<sup>96</sup> *Vaid*, *supra*, at para 46.

Indeed, the articulation of the necessity test in *Vaid* is particularly distinct and dynamic, in that it was agreed by the Supreme Court that necessity should be understood in a contemporary context (implying that uncodified privileges could be circumscribed if they no longer correspond to contemporary circumstances). As discussed in a letter written by five Canadian Senators to the New Zealand House's Privileges Committee in 2012, the approach adopted in *Vaid* echoes that of the "living tree" doctrine used in constitutional interpretation, "in keeping with a view that sees parliamentary privilege not as static and immutable, but as an adaptable component of Parliament designed to better ensure its ability to function properly and effectively with minimum infringement of the legitimate rights of others."<sup>97</sup>

More recently, building on Canadian and other Commonwealth case law, the 2013 UK Joint Committee reaffirmed the opinion that "necessity" is the best test to reconcile the competing interests at play in determining the scope, or extent, of a parliamentary privilege.

As well, the "necessity" test may be a more appropriate tool to interpret parliamentary privilege in the 21<sup>st</sup> century than using Article IX, from a different era, as a frame of reference. The "necessity" test forces parliaments to consider privilege in a forward-looking manner. Indeed, when parliaments in Australia and New Zealand codified their contemporary understanding of Article IX in legislation they did so to try to conserve a traditional, broad interpretation of privilege in the face of courts' attempts to limit the scope of privilege.

In Canada and the United Kingdom it has been accepted that the "necessity" test for determining the scope of a parliamentary privilege serves as a strong anchor to root parliamentary privileges in contemporary times. Indeed, examining a privilege through the lens of necessity works well in a rights-based legal system by recognizing that parliamentary privileges must co-exist with the rest of public law.

Yet the utility of the "necessity" test is also limited, quite appropriately, by design. As noted throughout, the test provides a dynamic means to determine the parameters, or scope, of privilege. On the other hand, determining the contents and exercise of privilege remains the bastion of parliament, and parliamentarians. The challenge of how parliamentarians ought to exercise their privileges in a manner that is, in the words of an author, "more in keeping with the ultimate accountability of a democratic legislature"<sup>98</sup> is a primary concern of the Rules Committee. Establishing a framework for the exercise of parliamentary privilege that is consistent with public values of accountability, transparency and the rule of law as enshrined in the Canadian Constitution, is, in the Committee's opinion, a responsibility incumbent upon parliamentarians. Such a framework would be an essential complement to the "necessity" test developed by the Supreme Court of Canada and adopted in the United Kingdom.

## **2. The Supreme Court of Canada, Parliamentary Privilege, and the Charter**

Prior to the adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, "the question as to whether and how the constitutional rights of individuals might affect the exercise of constitutional powers by

---

<sup>97</sup> Letter to the Hon. Christopher Finlayson, MP, Chairperson, Privileges Committee, New Zealand, *supra*.

<sup>98</sup> Colette Mireille Langlois, *supra*, at p. 132.

various institutions was not often raised by the courts.<sup>99</sup> Indeed, prior to 1982 there was only one major judgment that challenged Parliament's freedom of speech.<sup>100</sup> Since 1982, though, the Supreme Court of Canada has rendered three significant judgments suggesting how parliamentary privilege and the rights protected the *Charter* can coexist. As noted by Maingot, the adoption of the *Charter* "ushered in a flood of constitutional litigation, gave Canadian courts a greater degree of superintendence over government, and drastically changed the form and forum of politics. It was thus inevitable that the Canadian legislative assemblies and Houses of Parliament would become implicated in the *Charter*."<sup>101</sup>

These three Supreme Court judgments all touch on the doctrine of necessity and what constitutes a "proceeding in parliament." As well, the lower courts have rendered numerous judgments on various elements of specific privileges (see Appendix I). The three Supreme Court cases are discussed below.

**a. *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*:<sup>102</sup>  
How do parliamentary privilege and the *Charter* relate to each other?**

At issue in *New Brunswick Broadcasting* was whether television camera operators had the right, under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, to film proceedings of the Nova Scotia legislative assembly, or whether the assembly had the right to exclude them from filming from the public galleries. In this case, the Nova Scotia legislature refused to allow video cameras inside the assembly, prompting the CBC to take the Speaker of the Assembly, Arthur Donahoe, to court.

The CBC claimed that it had a right, pursuant to section 2(b) of the *Charter* guaranteeing freedom of expression, to televise the proceedings of the assembly from the gallery with its own unobtrusive cameras. In a narrow decision the Supreme Court of Canada held that the privilege of the legislative assembly to exclude strangers enjoys constitutional status as part of the Constitution of Canada, and cannot be abrogated by another part of the Constitution, being the *Charter*. The exercise of an inherent privilege, one that was necessary to the effective functioning of a legislative chamber, could not be subjected to Charter scrutiny.

In determining whether the assembly had, as part of its privileges, the ability to exclude the CBC from the legislature, McLachlin J (writing part of the judgment on behalf of herself, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci JJ., with LaForest in general agreement) noted the following about the "necessity" test:

The test of necessity is not applied as a standard for judging the content of a claimed privilege, but for the purpose of determining the necessary sphere of exclusive or absolute "parliamentary" or "legislative" jurisdiction. If a matter falls within this necessary sphere of matters

---

<sup>99</sup> *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)*, *supra*, at p. 79.

<sup>100</sup> *Roman Corporation Limited v. Hudson's Bay Oil and Gas Co.*, [1971] O.R. 418; appeals dismissed [1972] 1 O.R. 444 and [1973] S.C.R. 820: This case involved an action brought against the Prime Minister and Minister of Energy, Mines and Resources for announcement made in the House of Commons. The Ontario High Court disavowed any jurisdiction over statements made in Parliament based on Article IX of the UK *Bill of Rights, 1689*.

<sup>101</sup> Maingot, *supra*, at p. 303.

<sup>102</sup> *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 SCR 319.

without which the dignity and efficiency of the House cannot be upheld, courts will not inquire into questions concerning such privilege. All such questions will instead fall to the exclusive jurisdiction of the legislative body. Thus the test of necessity for privilege is a jurisdictional test.<sup>103</sup>

With respect to the protection of inherent privileges, she observed:

In summary, it seems clear that, from an historical perspective, Canadian legislative bodies possess such inherent privileges as may be necessary to their proper functioning. These privileges are part of the fundamental law of our land, and hence are constitutional. The courts may determine if the privilege claimed is necessary to the capacity of the legislature to function, but have no power to review the rightness or wrongness of a particular decision made pursuant to the privilege.<sup>104</sup>

... I conclude that the legislative assembly of Nova Scotia possesses an inherent constitutional right to exclude strangers from its chamber, where it concludes their presence is disruptive of the Assembly's business.

An issue that remained unresolved following the judgment in *New Brunswick Broadcasting* was whether legislated privileges, or privileges enacted pursuant to a grant of power under the Constitution, also had constitutional status. This was settled in *Vaid, infra*.

**b. *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*<sup>105</sup>: Towards reconciliation**

A few years following the judgment in *New Brunswick Broadcasting*, the Court was asked to consider whether New Brunswick's electoral legislation violated the *Charter* rights of a member of the Legislative Assembly of New Brunswick with its requirement that he vacate his seat and be barred from contesting an election for five years following his conviction for an illegal practice (inducing a person who was not of voting age to vote). The majority in *Harvey* proceeded on the assumption that the legislation was subject to the *Charter* as none of the parties ground their arguments in parliamentary privilege (only the intervener Attorney General of Canada raised the issue).<sup>106</sup> The majority held that the legislation violated the claimant's voting rights under section 3 of the *Charter*, broadly defined as the right to meaningful participation in the electoral process, but the limit was held to be reasonable and proportionate in accordance with section 1 of the *Charter*.

Justice McLachlin (as she then was), writing a separate opinion concurring in the result, however, would have decided the case on the basis of *inherent* parliamentary privilege. Indeed, it has been observed that in *Harvey*, the Chief Justice refined her approach to parliamentary privilege when the *Charter* is invoked.<sup>107</sup> Unlike in *New Brunswick Broadcasting*, where the Chief Justice, writing for the majority, held that section 2(b) had no application to privilege in that case, in *Harvey*, the Chief

---

<sup>103</sup> *Ibid*

<sup>104</sup> *Ibid*.

<sup>105</sup> *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 SCR 876 (*Harvey*).

<sup>106</sup> *Ibid*, at para 20.

<sup>107</sup> Warren J. Newman, "Parliamentary Privilege, the Canadian Constitution and the Courts," *Ottawa Law Review*, Vol. 39, 2007, pp. 573-609, at p. 595.

Justice developed a more nuanced “balancing” approach that attempts to reconcile privilege with *Charter* rights, where they come into apparent conflict:

Because parliamentary privilege enjoys constitutional status it is not “subject to” the *Charter*, as are ordinary laws. Both parliamentary privilege and the *Charter* constitute essential parts of the Constitution of Canada. Neither prevails over the other. While parliamentary privilege and immunity from improper judicial interference in parliamentary processes must be maintained, so must the fundamental democratic guarantees of the *Charter*. Where apparent conflicts between different constitutional principles arise, the proper approach is not to resolve the conflict by subordinating one principle to the other, but rather to attempt to reconcile them.

The necessary reconciliation of parliamentary privilege and s. 3 of the *Charter* is achieved by interpreting the democratic guarantees of s. 3 in a purposive way. The purpose of the democratic guarantees in the *Charter* must be taken to be the preservation of democratic values inherent in the existing Canadian Constitution, including the fundamental constitutional right of Parliament and the legislatures to regulate their own proceedings. Express words would be required to overthrow such an important constitutional principle as parliamentary privilege. It follows that s. 3 of the *Charter* must be read as being consistent with parliamentary privilege.<sup>108</sup>

McLachlin J then added that privilege should not be used to avoid the application of the *Charter*:

To prevent abuses cloaked in the guise of privilege from trumping legitimate *Charter* interests, the courts must inquire into the legitimacy of a claim of parliamentary privilege. As this Court made clear in *New Brunswick Broadcasting*, the courts may properly question whether a claimed privilege exists. This screening role means that where it is alleged that a person has been expelled or disqualified on invalid grounds, the courts must determine whether the act falls within the scope of parliamentary privilege.<sup>109</sup>

She then proceeded to provide some guidance on how this process of reconciliation is achieved:

Section 3 of the *Charter* guarantees that candidates will not be denied electoral office by reason of discrimination on the basis of such grounds as race, class or gender. It does not, however, oust the historic privilege of the legislature to deny membership to those who disqualify themselves by crime, corruption or other misconduct. The courts may review an act or ruling of the legislature to determine whether it properly falls within the domain of parliamentary privilege. If it does not, they may proceed with *Charter* review. If it does, they must leave the matter to the legislature. This approach preserves parliamentary privilege and the principle of the separation of powers, while at the same time assuring the protection of the right under s. 3 of the *Charter* not to be excluded from public office on

---

<sup>108</sup> *Harvey, supra*, at paras 69, 70.

<sup>109</sup> *Ibid* at para 71.

grounds unrelated to the need of the legislature to maintain order and the integrity of its processes.<sup>110</sup>

These passages from *Harvey* may be helpful to this Committee in developing a principled basis for privilege that incorporates *Charter* rights in its understanding and application of parliamentary privilege: i.e., how privilege may be reconciled with the modern realities in which Parliament conducts its affairs, including respect for human rights as guaranteed by the *Charter* and other instruments.

**c. *Canada (House of Commons) v. Vaid*<sup>111</sup>: applicability of statute law on the House's right to regulate its internal affairs**

*Vaid* involved a claim made by the former chauffeur to the Speaker of the House of Commons who had filed a discrimination and harassment complaint against the Speaker and the House after his position was declared surplus. Both the House and the Speaker asserted parliamentary privilege in relation to “management of employees” to challenge the jurisdiction of the Canadian Human Rights Commission to investigate the chauffeur’s complaints.

In considering the validity of the House’s claim of privilege in relation to “management of employees”, the “Court established criteria to clearly evaluate the validity of a claim of privilege and presented an analysis that framed the use of privilege in a contemporary setting,”<sup>112</sup> namely through the doctrine of necessity. These elements are further discussed below.

Following its analysis the Court held that the privilege asserted by the appellants had not been authoritatively established either in Canada or the United Kingdom, and did not meet the necessity test. The Court’s analysis underscored its understanding that Parliament is not a “statute-free” zone, whereby privilege acts as an exception to the law of the land, but rather that the application of statutes such as the quasi-constitutional *Canadian Human Rights Act* will be evaluated vis-à-vis the necessity of a particular privilege. While this case did not specifically address the application of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, it reiterated the finding in *New Brunswick Broadcasting* that “parliamentary privilege enjoys the same constitutional weight and status as the *Charter* itself”<sup>113</sup> (emphasis in original).

Ultimately, the Supreme Court of Canada determined that the Canadian Human Rights Commission did not have jurisdiction to hear the chauffeur’s complaints as Parliament had determined that workplace grievances of parliamentary employees are to be dealt with under the *Parliamentary Employment and Staff Relations Act*, which covers complaints about violations of statutory standards found under the *Canadian Human Rights Act* and has parallel enforcement machinery to that provided under that Act.

---

<sup>110</sup> *Ibid* at para. 74.

<sup>111</sup> *Vaid, supra*.

<sup>112</sup> Senator Serge Joyal, PC, “The Vaid Case and the Protection of Parliamentary Employees Against Human Rights Discrimination”, *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 28, No. 4, 2005.

<sup>113</sup> *Vaid, supra*, at para 34.

(i) **Legislated vs. inherent privileges**

One issue that remained unresolved following the judgment in *New Brunswick Broadcasting* was whether *legislated* privileges, or privileges enacted pursuant to a grant of power under the Constitution, also had constitutional status. This was settled by the unanimous judgment of the Court in *Vaid*, where Binnie J. held that it is the nature of the function, not the source of the legal rule that determines its constitutional nature:

The immunity from external review flowing from the doctrine of privilege is conferred by the nature of the function (the Westminster model of parliamentary democracy), not the source of the legal rule (i.e., inherent privilege versus legislated privilege). The doctrine of privilege attaching to a constitution “similar in Principle to that of the United Kingdom” under the preamble to the *Constitution Act, 1867* is not displaced by the wording of s. 32(1)<sup>114</sup> of the *Charter*. As was pointed out in *New Brunswick Broadcasting*, parliamentary privilege enjoys the same constitutional weight and status as the *Charter* itself.<sup>115</sup>

This conclusion has great significance, but some scholars have expressed concern that the Court has added an unwritten doctrine to the definition of the Constitution of Canada, which is defined in section 52(2) of the *Constitution Act, 1982*.<sup>116</sup>

(ii) **Steps to follow where a privilege claimed has not been authoritatively established**

As noted by Binnie J., “the first step a Canadian court is required to take in determining whether or not a privilege exists within the meaning of the *Parliament of Canada Act* is to ascertain whether the existence and scope of the claimed privilege have been authoritatively established in relation to our own Parliament or to the House of Commons at Westminster.”<sup>117</sup> As well, due diligence must be exercised when examining a claim of parliamentary privilege that “would immunize the exercise by either House of Parliament of a power that affects the rights of non-Parliamentarians.”<sup>118</sup>

Such a claim to a privilege (whether inherent or legislated) that has not been authoritatively established may then be tested against the doctrine of necessity (though the courts will give deference to Parliament’s understanding of how much autonomy it needs to fulfil its functions):

---

<sup>114</sup> Section 32 of the *Charter* states: 32. (1) This Charter applies

(a) to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament including all matters relating to the Yukon Territory and Northwest Territories; and

(b) to the legislature and government of each province in respect of all matters within the authority of the legislature of each province.

<sup>115</sup> *Vaid, supra*, at para. 34.

<sup>116</sup> Professor Peter Hogg writes that courts should be cautious about adding new elements to the Constitution. He observes as well that up to now only written instruments are included in the definition of the Constitution of Canada (30 instruments, including the *Parliament of Canada Act*, listed in the schedule to the Constitution Act, 1982, are defined as forming part of the Constitution of Canada): Peter J. Hogg, Hogg, Peter J., *Constitutional Law of Canada*, 5<sup>th</sup> ed., Carswell, Toronto, ON, 2007, at pp. 1-9 to 1-10 (Hogg).

<sup>117</sup> *Vaid, supra*, at para 39.

<sup>118</sup> *Ibid*, citing *Stockdale v Hansard, supra*, at p 1192.



Thus, when a claim to privilege comes before a Canadian court seeking to immunize Parliamentarians from the ordinary legal consequences of the exercise of powers in relation to non-Parliamentarians, and the validity and scope of the privilege in relation to the U.K. House of Commons and its members have not been authoritatively established, our courts will be required (as the British courts are required in equivalent circumstances) to test the claim against the doctrine of necessity, which is the foundation of all parliamentary privilege. Of course in relation to these matters, the courts will clearly give considerable deference to our own Parliament's view of the scope of autonomy it considers necessary to fulfill its functions.<sup>119</sup>

As noted in earlier cases, the courts will examine the existence or scope of a claimed privilege, and not "the propriety of its exercise in any particular case"<sup>120</sup> (emphasis in original).

(iii) **The doctrine of necessity**

In *Vaid*, Justice Binnie emphasized the long-standing principle that privilege applies to words and acts that are necessary for the House and for its members to discharge their parliamentary functions:

To the question "necessary in relation to what?," therefore, the answer is necessary to protect legislators in the discharge of their legislative and deliberative functions, and the legislative assembly's work in holding government to account for the conduct of the country's business.<sup>121</sup>

In order to sustain a claim of parliamentary privilege, the assembly or member seeking its immunity must show that the sphere of activity for which privilege is claimed is so closely and directly connected with the fulfilment by the assembly or its members of their functions as a legislative and deliberative body, including the assembly's work in holding the government to account, that outside interference would undermine the level of autonomy required to enable the assembly and its members to do their work with dignity and efficiency.<sup>122</sup>

It would appear, however, that Canadian courts will not likely accept without question the existence or scope of a claimed privilege as beyond review. In *Vaid*, the Court noted that historical evidence of the existence of a privilege should be treated as evidence that the privilege has been historically-established. Historical evidence is highly relevant, but it will not be treated as conclusive. It must be established that the privilege has continuing relevance.<sup>123</sup> Legal commentators support this view. Evan Fox-Decent notes that, taken together, *Vaid* and *New Brunswick Broadcasting* establish that

---

<sup>119</sup> *Vaid, supra*, at para 40.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> *Ibid* at para. 41.

<sup>122</sup> *Vaid, supra*, at para. 46.

<sup>123</sup> *Ibid* at para. 29, point 6.

reference to past practice can strengthen a claim to privilege, but the claim must also pass the test of necessity.<sup>124</sup>

(iv) **Parliament's responsibility with respect to matters covered by privilege**

As matters that are determined to be within the scope of parliamentary privilege (that are necessarily connected with the work of Parliament) are within the exclusive competence of Parliament, Parliament must be cognizant of the significant legal consequences that its actions may have on both members and non-members:

It should be emphasized that a finding that a particular area of parliamentary activity is covered by privilege has very significant legal consequences for non-members who claim to be injured by parliamentary conduct, including those whose reputations may suffer because of references to them in parliamentary debate, for whom the ordinary law will provide no remedy. In *New Brunswick Broadcasting* itself, it was held that the press freedom guaranteed by s. 2 (b) of the *Charter* did not prevail over parliamentary privilege, which was held to be as much part of our fundamental constitutional arrangements as the *Charter* itself. One part of the Constitution cannot abrogate another part of the Constitution (*Reference reBill 30, An Act to Amend the Education Act (Ont.)*, [1987] 1 S.C.R. 1148; *New Brunswick Broadcasting*, at pp. 373 and 390). ***In matters of privilege, it would lie within the exclusive competence of the legislative assembly itself to consider compliance with human rights and civil liberties.*** The House, “with one voice, accuses, condemns and executes”: *Stockdale v. Hansard*, at p. 1171.<sup>125</sup> [emphasis added]

As suggested in *Vaid*, for those matters that fall under privilege Parliament should take care in ensuring that it exercises its privileges in a way that respects the contemporary values that Parliament seeks to uphold in Canadian society, for example with respect to human rights and civil liberties. Indeed, parliamentarians are masters within the parliamentary domain, and it is incumbent upon parliamentarians to determine how best to exercise parliamentary privilege in a way that serves the values set out in the Canadian constitution.

**C. Privilege in the provinces: Varying approaches to codification**

Almost all of the Canadian provinces have attempted to codify, at least partially, their understandings of their privileges via statute law, generally in the law respecting the provincial legislative assembly.<sup>126</sup> For example, Quebec, Canada's civil law province rooted in a tradition of codification embodied in the civil code, has codified privilege via Division 1 of Chapter 3 of *An Act Respecting the National Assembly*.<sup>127</sup> Titled “Rights, Immunities, and Privileges”, this Division sets out both the

---

<sup>124</sup> Evan Fox-Decent, “Parliamentary Privilege, Rule of Law and the *Vaid* Case” *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 30, No.3, Autumn 2007, pp. 27-35.

<sup>125</sup> *Vaid, supra*, at para 30.

<sup>126</sup> For a history of parliamentary privilege in the Canadian provinces see Charles Robert and David Taylor, “Then and Now: Necessity, the Charter and Parliamentary Privilege in the Provincial Legislative Assemblies of Canada”, *The Table*, Volume 80, 2012, pp. 17-40.

<sup>127</sup> Quebec, *An Act Respecting the National Assembly*, R.S.Q. c. A-23.1.

collective privileges of the National Assembly as well as the individual privileges of its Members. It focuses on: the ability of the National Assembly to protect its proceedings against interference (at section 42); the independence of Members in carrying out their duties (section 43); Members' freedom of speech (section 44); and immunities from civil arrest and being subpoenaed in civil actions while the National Assembly is sitting (sections 45 and 46). It also provides examples of actions that constitute breaches of the privileges of the Assembly (55), though does not specify the penalties for the breaches.

Ontario and the rest of the provinces, more rooted in the common law tradition which has generally eschewed codification, has nonetheless codified some elements of parliamentary privilege in its *Legislative Assembly Act*.<sup>128</sup> In particular, the Act sets out the legislature's understanding of the privilege of freedom of speech (section 37), freedom from arrest in civil actions (section 38), exemption from serving as jurors (section 40), and the jurisdiction of the Assembly to act as a court of record to punish various breaches of privilege and contempts (as set out in section 46). It also contains a saving provision (not found in the Quebec legislation) specifying that "except so far as is provided by section 41, nothing in this Act shall be construed to deprive the Assembly or a committee or member thereof of any right, immunity, privilege or power that the Assembly, committee or member might otherwise have been entitled to exercise or enjoy" (section 53).

Alberta takes a slightly different approach from Ontario in the way it specifies privileges of the legislative assembly and its members in Division 2 ("Assembly's Privileges, Immunities and Powers") of its *Legislative Assembly Act*.<sup>129</sup> The Act specifies the Assembly's exclusive jurisdiction in respect of the regulation of its proceedings, the lawfulness of its proceedings, and the conduct of its business and affairs (section 8). At section 9 the Act emphasizes that in addition to the privileges, immunities and powers set out therein, the Assembly and its Members have the same privileges and immunities as those held by the House of Commons of the UK as held at the passing of the *Constitution Act, 1867*. As in Quebec and Ontario, Alberta's Act provides the Assembly may inquire into, adjudicate and punish contempts of the Assembly, such as those listed in section 10. Section 11 sets out some of the liability for a breach of privilege or contempt found in section 10, consisting of imprisonment during the session of the Assembly then being held, a fine determined by order of the Assembly, or suspension (in the case of a Member) of a Member's right to sit and vote in the Assembly for a certain period of time. Accordingly, the Assembly acts as a court for the purposes of sections 10 and 11 (section 12). Section 14 provides that the Assembly as well as its committees can compel the attendance of witnesses. Finally, section 13 addresses the privileges of individual Members of the Assembly, providing for freedom of speech and immunity from civil arrest.

British Columbia addresses the privileges of its legislative assembly in a stand-alone *Legislative Assembly Privileges Act*.<sup>130</sup> It defines its privileges as follows:

The Legislative Assembly and its committees and members have the privileges, immunities and powers that were held and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom and its committees and members on February 14, 1871, so far as not

---

<sup>128</sup> Ontario, *Legislative Assembly Act*, R.S.O. 1990, c. L.10.

<sup>129</sup> Alberta, *Legislative Assembly Act*, R.S.A. c. L-9.

<sup>130</sup> British Columbia, *Legislative Assembly Privilege Act*, R.S.B.C. 1996 c.. 259.

inconsistent with the *Constitution Act* and whether held or exercised by custom, statute or otherwise. (section 1)

The Act then sets out the Assembly's powers to compel witnesses (section 2) and issue a Speaker's warrant (section 3) when necessary. Sections 5 and 6 of the Act provide the powers of the Assembly to inquire into and to punish breaches of privilege and contempts (as enumerated). Per section 7, someone who violates section 5 may be liable to imprisonment for a period during the session of the Legislative Assembly. According to section 9 of the Act, the decision of the Assembly on a proceeding under the Act is final and conclusive.

Back to the Prairies, Manitoba's *Legislative Assembly Act*<sup>131</sup> sets out the powers and privileges of the Assembly to summon witnesses and take evidence in its sections 34-39. The jurisdiction of the Assembly to inquire into and punish breach of privilege and contempts is established in section 41, while section 41 provides that someone who violates section 40 may be liable to imprisonment for a period during the legislative session. The Act also provides that Members of the Assembly are protected by the privilege of freedom of speech (section 45(1)), are immune from civil arrest during a session of the Legislature (section 45(2)), and are exempt from jury service (section 46). The Manitoba legislation also contains a saving clause akin to the one found in Ontario's legislation, which states that "Except so far as is provided in this Act, nothing herein deprives the Legislative Assembly, or any committee or member thereof, of any rights, immunities, privileges, or powers, that the assembly, committee, or member might, but for this Act, have been entitled to exercise or enjoy" (at section 52).

Division 4 of Saskatchewan's *Legislative Assembly and Executive Council Act, 2007*,<sup>132</sup> titled "Jurisdiction, Rights, Privileges, Immunities and Powers" provides at the outset that "In addition to the rights, privileges, immunities and powers conferred by this Act, the Legislative Assembly, its members and its committees have the same rights, privileges, immunities and powers as those held by the House of Commons of Canada, the members of that House and the committees of that House" (section 23). It then sets out the jurisdiction of the Assembly to inquire into and punish breaches of privileges and contempts (section 24), and provides that those found to have committed a breach or contempt could be liable for imprisonment, a fine, and in the case of a Member, suspension of the member's right to sit vote in the Legislative Assembly (section 25). The Legislative Assembly may compel the attendance of witnesses (section 35). Individual members are protected by the privilege of freedom of speech (section 28(1) and (2)), and are immune from civil arrest or detention during the period when the Legislative Assembly is sitting (section 28(3)). Service of civil proceedings are not to be made in the legislature or a room or place where a committee of the Legislative Assembly is meeting (section 29). There is also a provision providing for the exemption from jury service for members and various staff of the Legislative Assembly (section 30).

In the Maritime provinces, New Brunswick's *Legislative Assembly Act*<sup>133</sup> contains one clause in its first section pertaining to parliamentary privilege, stating that:

---

<sup>131</sup> Manitoba, *The Legislative Assembly Act*, C.C.S.M. c. L110.

<sup>132</sup> Saskatchewan, *The Legislative Assembly and Executive Council Act, 2007*, S.Sask. 2007, c. L-11.3.

<sup>133</sup> New Brunswick, *Legislative Assembly Act*, R.S.N.B. 1973, c. L-3.

In all matters and cases not specially provided for by any Statute of the Province, the Legislative Assembly of New Brunswick, and the committees and members thereof respectively, shall hold, enjoy and exercise such and the like privileges, immunities and powers, as are held, enjoyed and exercised by the House of Commons of Canada and by the respective committees and members thereof; and such privileges, immunities and powers of the Legislative Assembly shall be deemed to be and are part of the general and public law of New Brunswick, and it shall not be necessary to plead the same, but the same shall in all courts of justice in this Province, and by and before all justices and others, be taken notice of judicially.

In distinction, Part IV of Nova Scotia's *An Act Respecting the Constitution, Powers and Privileges of the House of Assembly*<sup>134</sup> is more akin to legislation found in the other provinces, first setting out the privileges, immunities and powers of the House of Assembly in general fashion (section 26). The House also has the power to compel attendance and the production of documents (section 30), and provide for rules to govern the House (section 32). As in other provincial acts, the Nova Scotia legislation specifies that the House can inquire into and to punish breaches of privilege and contempts (sections 37 and 38). The powers of committees of the House are set out in sections 33 through 36. With respect to individual members, they enjoy the privileges of freedom of speech (section 27), immunity from civil "arrest, detention, or molestation" during the fifteen days preceding or following a legislative session (section 28), and exemption from jury duty (section 29).

Prince Edward Island's *Legislative Assembly Act*<sup>135</sup> contains a number of sections pertaining to the privileges of the Legislative Assembly, including the following general provision (at section 27):

The Legislative Assembly and the committees and members thereof hold and enjoy such and the like privileges, immunities and powers as, and the privileges, immunities and powers of the Legislative Assembly and of the committees and members thereof, are hereby defined to be the same as for the time being are held, enjoyed and exercised by the House of Commons of Canada and by the respective committees and members thereof.

It also includes clauses to compel the attendance of witnesses (section 28) and administer oaths (sections 35-37), and to specify that the Assembly can inquire into and to punish breaches of privilege and contempts (sections 31 and 32). The Act does not enumerate the privileges of individual members of the Assembly.

Finally, Newfoundland and Labrador's *House of Assembly Act*<sup>136</sup> contains sections specifying that the House has the power to establish its internal rules (section 6), can compel the attendance of witnesses (section 11), and can inquire into and to punish breaches of privilege and contempts (section 12). Section 15 provides that members of the House enjoy the immunity afforded by the

---

<sup>134</sup> Nova Scotia, *An Act Respecting the Constitution, Powers and Privileges of the House of Assembly*, R.S.N.S. 1989 (1992 Suppl.) c. 1.

<sup>135</sup> Prince Edward Island, *Legislative Assembly Act*, c. L-7.

<sup>136</sup> Newfoundland and Labrador, *House of Assembly Act*, R.S.N.L. c. H-10.

privilege of freedom of speech. Finally, section 19 contains a general statement on the privileges enjoyed by the House of Assembly:

19. The House of Assembly and the members of the House of Assembly shall hold, enjoy and exercise those and similar privileges, immunities and powers that are now held, enjoyed and exercised by the House of Commons of the Parliament of Canada and by the members of that House of Commons.

While much of the original impetus for the provinces to codify their privileges was in order to establish the “court of record” status of a provincial legislature to ensure that it would have power to address contempts, the approaches taken by the provinces have been quite varied. There can be advantages and disadvantages to attempting to codify privilege. While codification can provide some clarity around how the privileges will be exercised, in order to remain relevant the codified versions of the privileges must be kept up to date to reflect their continuing evolution. On the other hand, by avoiding the expression of one’s understanding of the nature and extent of parliamentary privilege, a legislature risks the possibility of confusion as courts, legislatures, and individuals may interpret the privileges in different ways.

#### **D. Observations of the Rules Committee**

Developments in the theory and practice of privilege are evident across the Commonwealth. The United Kingdom has written several major reports and Australia and New Zealand have codified privilege. These actions demonstrate the recognition that privilege needs to be adapted to the current environment and modern expectations to remain effective and relevant. Canada is faced with the same challenges and conditions, but to date, steps to modernize privilege has been led by the courts, not Parliament.

The prominent role being played by the courts is in large measure due to the distinct nature of our rights-based legal system. Canada is unique in the Commonwealth in having a constitutionally entrenched *Charter* of rights and freedoms. When faced with challenges to privilege brought forward in litigation, Canada’s courts have been obliged to respond to resolve apparent conflicts between privilege and individuals’ other constitutional (including *Charter*) rights.

Until now, no body of Parliament anywhere in the country has undertaken an in-depth study of privilege and how it should be adapted to suit contemporary circumstances that includes the *Charter*. However, the need to undertake this study is increasingly clear. Indeed, it can be argued that the existence of the *Charter* effectively imposes the obligation upon Parliament to determine how it should exercise its privileges in a manner consistent with the values enshrined within it. It is a challenge that the Rules Committee of the Senate has decided to embrace.

Using the test set out in the Supreme Court of Canada’s decision in *Vaid* as a starting point, the next part of the discussion paper provides an overview of the elements of parliamentary privilege as well as the Rules Committee’s analysis of how each element may be adapted to contemporary norms. While *Vaid* set out the test to determine the scope or parameters of a privilege, the Committee builds on the values expressed in *Vaid* and founded in the Canadian Constitution to begin to elaborate a framework for the exercise of parliamentary privilege. In the Rules Committee’s opinion it is

incumbent upon Parliament and its members to exercise their privileges in a manner that is accountable, responsible, and transparent.

### **PART III: FRAMEWORK TO ADAPT ELEMENTS OF PARLIAMENTARY PRIVILEGE IN CANADA TO CONTEMPORARY NORMS**

---

It is difficult to compile a comprehensive list of privileges exercised by parliamentarians in Canada as different sources group and refer to them differently. Still, it may be useful to consider the suite of parliamentary privileges in two categories, one being the rights and immunities exercised by individual parliamentarians, and the other being the corporate rights, privileges and powers exercised by the Senate and the House of Commons. Generally speaking, an individual parliamentarian's rights are subject to those of the Senate or House, respectively, in order to protect Parliament against any abuses by individual members.

Freedom of speech has been recognized as the most important or essential of the various privileges, and actually accrues to both individual parliamentarians as well as to Parliament itself. It is addressed on its own.

The primary corporate privileges of each House of Parliament are the rights of the Senate and the House to regulate their own internal affairs and the power to discipline. The right to regulate one's own affairs could include the right to provide for one's proper constitution, to compel the attendance of members, to judge the lawfulness of its own proceedings (such as the number of readings of a bill, participation in committee meetings),<sup>137</sup> and to institute inquiries and call for witnesses and papers. As well, although generally considered as an aspect of exclusive cognizance, the disciplinary powers of Parliament are often given separate treatment.

Other privileges that have been asserted by individual parliamentarians include the privilege of freedom from arrest in civil actions and the related privileges of not being required to attend court as a witness (immunity of subpoena during parliamentary sessions) and being exempted from jury service.

#### **A. From the Necessity Test to an Accountability Framework: A Canadian Approach to Renew Parliamentary Privilege**

The Rules Committee agrees that the "necessity test" articulated in the Supreme Court of Canada's decision in *Vaid* is a useful starting point to interpret parliamentary privilege for the 21<sup>st</sup> century. Examining the scope of a privilege on the basis of its ongoing necessity serves to fix it in a contemporary setting. The value of this approach is to test how privilege should be adapted to meet two goals: to sustain the protection of Parliament in the performance of its core functions and, at the same time, to limit the infringement of any constitutional rights.

Yet using the "necessity test" to determine the scope of a privilege is only the first step. Arguably the greater challenge facing parliamentarians today is determining how privileges should be exercised. The Committee posits that the exercise of parliamentary privilege should, in the words of one author, "be informed not only by history, but by a vision of the relationship between the legislative branch

---

<sup>137</sup> Note that a Federal Court challenge is currently underway seeking judicial review of a decision made by the House of Commons' Board of Internal Economy (BOIE). A preliminary question to be decided in the case will be whether the decision of the BOIE falls within parliamentary privilege and should not be subject to court review: *Alexandre Boulerice et al v AGC et al*, Federal Court file numbers T-1539-14 and T-1526-14.



and its constituents that is in keeping with the democratic values of today and that is responsive to public expectations for accountability, transparency, natural justice and respect for human rights.”<sup>138</sup>

This approach balances the necessity test which can define the scope of a privilege and the obligation to be accountable in the exercise of a privilege in way which respects the values and principles set out in the *Charter* and consistent with our rights-based legal system. The Committee proposes using the following methodology to evaluate the various collective and individual privileges exercised by parliamentarians:

1. Is the privilege necessary to protect parliamentarians in the discharge of their legislative and deliberative functions, and Parliament’s work in holding government to account for the conduct of the country’s business (*Vaid* para 41)?
2. Does the contemporary context provide reasonable limits on the scope and exercise of the privilege?
3. How can this privilege be exercised to respect the values and principles expressed in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
4. How can the scope and exercise of this privilege be aligned with the standards of transparency and accountability essential to Parliament’s public reputation?

## **B. Freedom of Speech**

Freedom of speech in parliamentary proceedings is the most important right accorded to parliamentarians, and, by extension, to Parliament itself. The privilege of freedom of speech, dating to the 16<sup>th</sup> century,<sup>139</sup> was confirmed in statute in Article IX of the UK *Bill of Rights 1689*, which states: “That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament.” While originally used to protect Parliament and parliamentarians from the Crown and its courts, the modern interpretation of Article IX is now broader. Today it is used to protect members of both Houses from any civil or criminal liability in any court or tribunal for anything said in the course of proceedings in Parliament. The breadth of the immunity afforded by the privilege of freedom of speech suggests a concomitant responsibility to use such a privilege responsibly.

The legal immunity granted by Article IX is absolute. It protects parliamentarians from defamation actions for anything said in the course of proceedings in Parliament. Even statements made maliciously and with knowledge that they are false are protected from outside review. The immunity also extends to non-parliamentarians, witnesses before committees in particular, who participate in proceedings in Parliament.

*Odgers’ Australian Senate Practice* posits that there are two aspects to the immunity afforded by the privilege of freedom of speech:

---

<sup>138</sup> Colette Mireille Langlois, *supra*, at pp. 132-133.

<sup>139</sup> See Lois G. Schworer, *The Declaration of Rights, 1689*, Johns Hopkins University Press, London, UK, 1981.

First, there is the immunity from civil or criminal action and examination in legal proceedings of members of the House of witnesses and others taking part in proceedings in Parliament... Secondly, there is the immunity of parliamentary proceedings as such from impeachment or question in the courts.<sup>140</sup>

The second aspect to the immunity afforded by freedom of speech is, as further noted by Odgers', "a safeguard of the separation of powers: it prevents the other two branches of government, the executive and the judiciary, calling into question or inquiring into the proceedings of the legislature."<sup>141</sup>

This understanding of freedom of speech was adopted in Canada when the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities (the Gomery inquiry) determined that allowing transcripts from a committee to be used in a public inquiry to question witnesses could result in the actual proceedings in the committee "being questioned or impeached,"<sup>142</sup> a finding that was upheld by the Federal Court.<sup>143</sup>

The courts have also confirmed that freedom of speech is also a collective privilege of Parliament, in that motions carried by the Senate or House are expressed collectively by their members and cannot then be challenged in a court of law.<sup>144</sup>

It is important to note that one implied exception to the protection afforded by freedom of speech is that of perjury. As noted in a letter sent by five Senators to New Zealand's Privileges Committee in the context of their 2012 review of parliamentary privilege, in Canadian law "the charge of perjury against witnesses dates from 1875, four years after its enactment in the UK and, for both, perjury constitutes an implied amendment to the text and meaning of Article 9 of the *Bill of Rights*. A perjury charge overrides freedom of speech and allows for the proceedings in Parliament to be questioned and impeached in a court of law outside Parliament."<sup>145</sup>

## **1. Should the scope of freedom of speech be modified?**

In recent times, questions have arisen as to whether the scope of the immunity afforded under the privilege of freedom of speech should be narrowed, particularly where third-parties are concerned.

### **a. Developments abroad**

The 2013 New Zealand Supreme Court judgment in *Gow v. Leigh*, discussed above, illustrates the shift in thinking about the scope of freedom of speech. Again, in *Gow v. Leigh*, the Supreme Court applied a necessity test to uphold the decisions of the lower courts finding that a public servant

---

<sup>140</sup> Odgers, , *supra*, at p. 43.

<sup>141</sup> *Ibid* at p. 44.

<sup>142</sup> *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)*, *supra*, at p. 90, referring to the Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, *Who is Responsible?: Fact Finding Report*, Vol. 1, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, ON, November 2005 at pp. 622-628.

<sup>143</sup> *Gagliano v. Canada (Attorney General)*, 2005 FC 576; appeal dismissed 2006 FCA 86.

<sup>144</sup> *Michaud c. Bissonnette*, 2006 QCCA 775 at paras 35 and 36.

<sup>145</sup> Letter to the Hon. Christopher Finlayson, MP, Chairperson, Privileges Committee, New Zealand, *supra*.

assisting a Minister to answer questions in Parliament is not protected by absolute privilege against claims for defamation arising from what was said to the Minister.<sup>146</sup> Rather, the Supreme Court held that the protection afforded by qualified privilege (a concept from defamation law) would be sufficient to safeguard the activities of the public servant in preparing written and oral information to assist the Minister in carrying out his duties. Qualified privilege generally protects communications made pursuant to a duty (such as a duty to provide advice on a matter) unless it can be proven that the communication was made with malice.<sup>147</sup> The Court's finding arguably reflected an attempt to apply a modern interpretation of privilege rooted in the doctrine of necessity to reconcile the claimed privilege with the rights of the individual who had allegedly been defamed. The legislature's response to *Gow v. Leigh* through the recent passage of the *Parliamentary Privilege Act 2014*, though, was to re-assert the more expansive position of the legislature on privileged communications between a minister and departmental officials.

Concerns about the need for such a broad privilege of free speech have also been expressed in the European Court of Human Rights, where a strong dissent was registered by one judge against the unfairness and lack of protection for a constituent who was subjected to harsh, and potentially defamatory, comments by a Member of Parliament in the House.<sup>148</sup>

Various proposals for reform to the privilege have been made in recent years. The 1999 UK Joint Committee considered a number of modest modifications to the privilege to provide some protection to individuals (parliamentarians and third parties) affected by harmful statements that are subject to privilege. The Committee recommended the enactment of legislation to enable both Houses to waive parliamentary privilege so long as such waiver would not expose a member or other person making a statement (or doing an act) to civil or criminal liability. This would enable proceedings in Parliament to be examined by a court, but only where there would be no risk of liability for a parliamentarian or other person. It would enable the use of otherwise privileged statements to be used for defensive purposes.

The Committee also considered a limited right of reply modelled on Australia's process to enable individuals who feel they have been unfairly criticised or their reputations harmed by statements made by a parliamentarian to respond to those statements, though it ultimately rejected the idea.<sup>149</sup>

More significant reforms have been suggested where criminal conduct by parliamentarians is concerned. The UK Government in its 2012 Green Paper proposed important exemptions to free speech in Parliament in the area of criminal prosecutions. It suggested that the immunity granted by Article IX should be "disapplied" in the following contexts for the purpose of using otherwise privileged communications as evidence:

- Hate speech;
- Threatening or abusive behaviour;

---

<sup>146</sup> *Gow v. Leigh, supra*, at para. 1.

<sup>147</sup> A leading Canadian case on libel, slander and defamation that discusses the defence of qualified privilege is *Hill v. Church of Scientology of Toronto*, [1995] 2 SCR 1130, 1995 CanLII 59 (SCC).

<sup>148</sup> *A. v. The United Kingdom*, [2002] ECHR 35373/97 (European Court of Human Rights).

<sup>149</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*, at paras 217-223.

- Encouragement of terrorism;
- Criminal contempt of court;
- Breach of Official Secrets Act; and
- Misconduct in public office.<sup>150</sup>

The 2012 UK Green Paper noted that this would not represent a significant change as crimes can rarely be committed “in” or as part of proceedings. The government identified the following examples of crimes where parliamentary proceedings could contain relevant evidence:

- Bribery and corruption;
- Making false or misleading statements inducing persons to make investments;
- Conspiracy to defraud; and
- Blackmail.<sup>151</sup>

In these contexts and for these specific crimes, it may be necessary for a prosecution to question what was said in Parliament and to rely on statements made in parliament as evidence, rather than simply referring to the fact of the statement.<sup>152</sup>

## **b. Recent Canadian developments**

Recent Canadian jurisprudence suggests that there is ongoing confusion with respect to how speech uttered in Parliament can be used outside of parliament, and whether parliamentary speech should be afforded absolute immunity or rather something more qualified. This jurisprudential uncertainty in turn can have an adverse impact on Parliament itself as expectations on those appearing before Parliament are unclear, and the powers of Parliament and the courts to address statements made in Parliament are not well understood.<sup>153</sup> As well, the constitutional nature of the *Charter* makes it more

<sup>150</sup> UK Green Paper, *supra*, at p. 27.

<sup>151</sup> *Ibid.*, at p. 28.

<sup>152</sup> As using parliamentary privilege to protect malicious statements effectively undermines Parliament itself.

<sup>153</sup> For example, in the *Second Report of the Independent Advisor in to the Allegations Respecting Financial Dealings Between Mr. Karlheinz Schreiber and the Right Honourable Brian Mulroney*, Privy Council Office, PWGSC, Ottawa, ON 2008, Independent Advisor David Johnston expressed the following regarding the privilege of freedom of speech: *In my first report, I suggested that one of the options that the Government might consider was an inquiry in which the Commissioner is instructed to consider the testimony already given before the Ethics Committee, working largely from that testimony but supplementing it as he or she considered necessary and appropriate. I understand that this suggestion prompted an expression of concern from Parliamentary Counsel that proceeding in this manner might infringe parliamentary privilege. I will leave it to others to evaluate and address this concern as might be required in the course of a public inquiry. However, I do not understand that the doctrine of parliamentary privilege could operate to prevent me from taking into account information that emerged from evidence before the Ethics Committee in making recommendations concerning the appropriate scope of an inquiry. Nor do I understand that parliamentary privilege was raised as a barrier to my taking into account that information as part of the general body of publicly available information in executing my mandate. As set out above, my mandate specifically required that I review information considered by the House of Commons Standing Committee in formulating my recommendations. I have done what I was mandated to do. [emphasis added].* The Gomery Inquiry also encountered questions around the use of statements made in Parliament, resulting in court actions: *Gagliano v. Canada (Attorney General)* (F.C.), *supra*.

difficult for Parliament to legislate after the fact over what it may consider to be unsatisfactory jurisprudence interpreting the scope of a privilege.

Most recently, in a decision released in June 2014<sup>154</sup>, the Ontario Superior Court upheld the absolute immunity afforded by the privilege of freedom of speech in the context of ongoing litigation brought pursuant to the provincial *Tobacco Damages and Health Care Costs Recovery Act*.<sup>155</sup> The Ontario Crown is claiming \$50 billion for the cost of health care benefits resulting from tobacco-related disease or the risk of such disease that have been or will be paid by the Crown for insured persons. The Crown alleges that the defendant tobacco companies have continually misrepresented the risks of smoking, including in presentations made to the House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs in 1969, to federal legislative committees in 1987 and 1988, and to the House of Commons Standing Committee on Health in December 1996. The Crown further alleges that the misrepresentations made in parliamentary committees was one of the means by which the defendants furthered their conspiracy.

In his analysis Conway J. reviewed the application of parliamentary privilege in Canada. In deciding to strike references to the parliamentary testimony of the defendants, he held that the defendants' testimony was protected by the privilege of freedom of speech, and while the parties incorrectly<sup>156</sup> stated that such privilege can be waived, "the privilege belongs to Parliament and therefore it is up to Parliament- not the person who made the statement – to decide whether privilege is to be waived in a particular case."<sup>157</sup> Conway J. made the following observations about the privilege of freedom of speech:

First, as can be seen from the authorities, the privilege applies broadly to those who participate in parliamentary proceedings— a witness, counsel, a "stranger", "the public", a "person", "those who participate", or "others whose assistance the House considers necessary for conducting its proceedings". There is no suggestion in the case law that the privilege only extends to those who are compelled to attend. Indeed, Article IX of the Bill of Rights does not refer to any particular class of individuals, but rather insulates parliamentary "freedom of speech", "debates" and "proceedings" from external review.

Second, there is nothing in the authorities that ties the privilege to or justifies it on the basis that the statement in question was made under oath.

Third, because the immunity is absolute, any self-serving motivations of the person participating before the committees would not affect the privilege. Motive is irrelevant to an absolute privilege. In *Roman Corp. v. Hudson's Bay Oil & Gas*, the court struck out a statement of claim noting that it had "no power to inquire into what statements were made in

---

<sup>154</sup> *Ontario v. Rothmans et al*, 2014 ONSC 3382 (CanLII).

<sup>155</sup> *Tobacco Damages and Health Care Costs Recovery Act*, S.O. 2009, c. 13.

<sup>156</sup> For a discussion on how the ability to waive privilege has been misconstrued, see Charles Robert and Blair Armitage, "Perjury, Contempt and Privilege: The Coercive Powers of Parliamentary Committees", *Canadian Parliamentary Review*, Winter 2007, 29-36.

<sup>157</sup> *Ontario v. Rothmans et al*, at para 21.

Parliament, why they were made, who made them, what was the motive for making them or anything about them”.<sup>158</sup>

He added that it is established law that “Once a person attends and participates in a parliamentary committee proceeding, the absolute privilege applies to his statements made in the course of that proceeding, with the result that the statements cannot be used in a civil action against him. The surrounding circumstances are simply not relevant.”<sup>159</sup>

Finally, Conway J. noted that “the freedom of speech privilege is not restricted to defending a defamation claim” and can be used in a misrepresentation claim as was the case at hand. Even if words spoken in a parliamentary proceeding are misleading, “they are nonetheless immune from review in the civil courts”<sup>160</sup>. Indeed, it is “Parliament, not the court, which has the power to impose sanctions for the misleading statement”.<sup>161</sup> This is because to determine otherwise would interfere with Parliament’s jurisdiction: “the courts were permitted to adjudicate on the misleading statement, they would be intruding on the jurisdiction of Parliament.”<sup>162</sup> As well, there would then “be a risk of conflicting decisions as between the court and Parliament, which is one of the very things that the privilege is intended to avoid.”<sup>163</sup>

Of interest, in *Ontario v Rothmans et al*, Conway J. took a different approach to applying the privilege of freedom of speech to references to parliamentary testimony than what was taken in another health care costs recovery case against tobacco companies. Indeed, in *R. v. Rothmans Inc*<sup>164</sup>, Cyr J. of the Court of Queen’s Bench of New Brunswick held that because the factual background giving rise to the alleged privilege was absent from the record, it could not decide whether what the defendants said to parliamentary committees was privileged. This decision was to be left to the trial judge:

[33] Imperial and CTMC argue that all such submissions and statements, made in the context of proceedings of parliament, are subject to a common law and statutory parliamentary privilege. Accordingly, all such references should be struck from the pleadings on the basis that they are prejudicial, vexatious, and constitute an abuse of this court’s process.

[34] The parties seeking to rely on the immunity provided by parliamentary privilege has the onus of establishing its existence.

[35] In this case, the factual background given rise to the alleged parliamentary privilege is completely absent from the record. Consequently, I am not in a position to embark on the analysis of the existence of the alleged privilege.

---

<sup>158</sup> *Ibid* at paras 29-31.

<sup>159</sup> *Ibid* at para 32.

<sup>160</sup> *Ibid* at para 38.

<sup>161</sup> *Ibid*.

<sup>162</sup> *Ibid*.

<sup>163</sup> *Ibid*. at para 39.

<sup>164</sup> *R. v. Rothmans Inc.*, 2010 NBQB 291.

[36] Nevertheless, whether the Province will ultimately be permitted at trial to lead evidence of what was said by certain representatives of the defendants during parliamentary proceedings and/or committee hearings will be an evidentiary determination better left for the trial judge.

[37] There is no evidence that all references contained in the Statement of Claim and Statement of Particulars made in the context of parliamentary proceedings and/or House of Commons standing committee hearings may prejudice, embarrass, or delay a fair trial of the action. Moreover, Imperial and CTMC have failed to convince me that the references are in any way scandalous, frivolous, or vexatious. Nor have they persuaded me that they constitute an abuse of the process of the court.

[38] For these reasons, Imperial and CTMC's motions to strike paragraphs of the Statement of Claim and Statement of Particulars on the basis of parliamentary privilege are hereby dismissed.<sup>165</sup>

Pursuant to the conflicting approaches taken in the two Rothmans cases, it may be worthwhile to consider whether any guidance should be introduced to address the use of statements made in parliamentary proceedings in court cases. Indeed, Parliament today relies significantly on its engagement with witnesses, and legislative bodies as well as the public often rely on testimony made in Parliament. How can Parliament protect its sovereignty and the need to be able to receive candid testimony from witnesses while at the same time preventing privilege from being claimed more than necessary?

Finally, with respect to waiver of privilege, as suggested earlier, it would not appear appropriate for one house of Parliament to have the capacity to waive a privilege (after the fact), for example of freedom of speech, save by statute, as otherwise one house of Parliament would effectively be able to overrule the other. As noted in a recent study, there is danger in varying the protection afforded by parliamentary privilege, after the fact, to witnesses (as it may make them less willing to provide complete answers). By analogy,

...the *Canada Evidence Act*, first adopted in 1893, prohibits the use, under certain conditions, of incriminating testimony that was given under compulsion from being used or admissible in any subsequent legal proceeding, either criminal or civil. The underlying principle of natural justice behind this Act may also explain why authorities such as Maingot and the UK Joint Committee on Parliamentary Privilege reject the idea of *ex post facto* waiver. Both maintain that any regime to allow a waiver of privilege can only be accomplished before the fact by the enactment of an explicit statute which suggests that a waiver of a parliamentary privilege, a part of the law, could not be subsequently done by a resolution. Their assertion is supported by precedents like the *Oaths Act*." [emphasis added, citations omitted]<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Ibid at paras 33-38.

<sup>166</sup> Charles Robert and Blair Armitage, "Perjury, Contempt and Privilege: The Coercive Powers of Parliamentary Committees", *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 30, No. 4, Winter 2007, pp. 29-36, at p. 33.

## 2. Proceedings in Parliament

The privilege of freedom of speech is regarded as being limited to “proceedings in Parliament”. Related to the question of the scope of the immunity granted by freedom of speech requires is that of what constitutes a “proceeding in Parliament”. In Canada courts have been reluctant to extend the immunity applying to freedom of speech beyond the context of parliamentary proceedings.<sup>167</sup>

### a. Developments abroad

In broad terms, according to the 1999 UK Joint Committee, proceedings in Parliament means “what is said or done in the formal proceedings of either House or the committees of either House, together with conversations, letters and other documentation directly connected with those proceedings.”<sup>168</sup> At a granular level, it is more difficult to comprehensively define the particular activities that constitute proceedings in Parliament. Certain activities can clearly be identified: debates, motions, votes, parliamentary questions, committee proceedings and proceedings on bills. Similarly, some activities not covered by privilege can also be distinguished, including the repetition outside a legislative chamber of statements made inside the chamber and casual conversations made in the chamber.

Reforms have been suggested to clarify the meaning of “proceedings in Parliament”. The 1999 UK Joint Committee recommended legislation to define “proceedings in Parliament” to include “all words spoken and acts done in the course of, or for the purpose of, or necessarily incidental to, transacting the business of either House of Parliament or of a Committee.”<sup>169</sup> Note that the Australian definition, in contrast, does not include the qualifier “necessarily” before “incidental”, which the 1999 UK Joint Committee feared left the definition “too loose”.<sup>170</sup> Examples of “proceedings in Parliament” would include: evidence given before a committee; the presentation or submission of documents to a House or committee; the preparation of a document for the purposes of transacting the business of a House or committee; and the formulation, making or publication of a document by a House or committee.

The 1999 UK Joint Committee further took the view that, in the absence of an exhaustive definition of “proceedings in Parliament,” the following matters may be said to be authoritatively established in the sense that they may not be challenged in court:

- procedures adopted by each chamber, particularly for the adoption of legislation;<sup>171</sup>
- proceedings in Parliament – words spoken in debate, votes cast or decisions taken; and

---

<sup>167</sup> See Maingot, *supra*, at pp. 90, 92-94.

<sup>168</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*, at para 12.

<sup>169</sup> *Ibid* at para 129.

<sup>170</sup> *Ibid* at para 128.

<sup>171</sup> See also Charles Robert, “Parliamentary Privilege in the Canadian Context: An Alternative Perspective – Part I: the Constitution Act, 1867”, *supra*. Commenting on exclusive cognizance and the legislative process, Mr. Robert observes that were the House of Commons to reform its procedures to permit only two readings of a bill in order to expedite more legislation, the procedures would be immune from judicial review.



- actions taken by parliamentarians, office-holders or officials which are necessarily linked to proceedings in Parliament.<sup>172</sup>

As noted above, both the Australian *Parliamentary Privileges Act 1987* (at section 16) and New Zealand's *Parliamentary Privilege Act 2014* (at section 10) have defined the term "proceedings in Parliament." Should "proceedings in parliament" be defined by statute?

## b. Canadian developments

In Canada the Federal Court has determined that communications to constituents, for example through householders (or today via tweets or blog postings) are not "a proceeding in Parliament" and do not constitute parliamentary papers. Thus they are not protected by parliamentary privilege.<sup>173</sup>

With respect to technology, consideration should be given as to how technological developments, such as the ability to engage in virtual meetings or other online interactions, should be protected as proceedings in Parliament. Indeed, one can imagine an example whereby a parliamentary committee receives testimony from a witness stationed in another country. How should that witnesses' testimony be protected? Which country's law should apply? What if the conferencing is done via a server located in a third country? How can such information that perhaps should be subject to parliamentary privilege actually be afforded protection?<sup>174</sup>

On another note, turning to the concern raised by the 1999 UK Joint Committee about the scope of protection to be afforded to matters incidental to parliamentary proceedings, it might be worthwhile to consider how much protection Parliament would wish to afford. For example, should a parliamentary committee receive defamatory material from a witness, what level of protection should such material receive? As has been noted elsewhere, "The absolute privilege of free speech is limited by place and circumstances. A Member or witness has no immunity from suit for defamation when repeating what was said in the House or in committee in an environment that is not a proceeding in Parliament."<sup>175</sup> Indeed, "if a Member is not immune in such circumstances, how can the preparation of the material outside of the parliamentary environment be entitled to the protection of absolute privilege?"<sup>176</sup> This would have the odd effect of giving witnesses or staff the ability to claim privilege beyond what can be claimed by a Member him or herself. It has been suggested that qualified privilege would be a sufficient protection against any charge of defamation regarding material submitted to a Member or a committee, as qualified privilege requires that deliberate malice be a factor in order to make a successful case (though once integrated into a proceeding the protection would become absolute).<sup>177</sup> Indeed, this was the position taken by the New Zealand Supreme Court *Gow v. Leigh*, though the legislature overturned the decision in its *Parliamentary Privilege Act 2014*.

<sup>172</sup> 2013 UK Joint Committee, *supra*, at para 29.

<sup>173</sup> *Pankiw v. Canada (Human Rights Commission)*, 2006 FC 1544, in particular par. 113 and 114; appeal dismissed 2007 FCA 386; application for leave to appeal to the Supreme Court dismissed (SCC file 32501).

<sup>174</sup> See Deborah Palumbo and Charles Robert "Videoconferencing in the Parliamentary Setting" *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 22, No. 1, Spring 1999, pp. 18-26..

<sup>175</sup> Letter to the Hon. Christopher Finlayson, MP, Chairperson, Privileges Committee, New Zealand, *supra*.

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> *Ibid.*

### **3. Observations of the Rules Committee to Adapt the Privilege of Freedom of Speech to Contemporary Norms**

Freedom of speech has been recognized as the most important right accorded to parliamentarians, and, by extension, to Parliament itself. Today the privilege of freedom of speech is used to protect parliamentarians from any civil or criminal liability in any court or tribunal for anything said in the course of proceedings in Parliament. The Committee believes that the breadth of the immunity afforded by the privilege of freedom of speech carries with it a concomitant duty to use that privilege responsibly.

An evaluation of the privilege of freedom of speech also necessarily involves an evaluation of the term “proceedings in Parliament”.

#### ***1. Is the privilege of freedom of speech necessary to protect parliamentarians in the discharge of their legislative and deliberative functions, and Parliament’s work in holding government to account for the conduct of the country’s business (interpreting Vaid at para 41)?***

It is the Committee’s opinion that the privilege of freedom of speech is the most important/fundamental privilege possessed by parliamentarians and by Parliament itself. Nonetheless, it must be adapted to the 21<sup>st</sup> century. The necessity of the privilege is well established: If parliamentarians’ speech could be questioned or impeached outside of Parliament, then parliamentarians could effectively be subject to control and intimidation which would seriously restrict their ability to do their work. It remains a clear necessity that should enjoy near absolute protection.

#### ***2. Does the contemporary context provide reasonable limits on the scope and exercise of the privilege?***

Given the public character of contemporary parliamentary proceedings enhanced by modern communications technologies, free speech should be practiced with an awareness of the risk of potential harm, particularly to third parties. As noted below, procedures should be put in place to review any charge against a member based on the accusation of defamatory malice.

The total or absolute immunity of free speech should be limited to parliamentarians themselves. Immunity from charges of defamation (often what the privilege of free speech protects against) should remain in place except possibly where there is clear evidence of malice. The commission of malice, in normal circumstances an illegal act, has no real legitimate role in the consideration of current affairs nor does it enhance the public reputation of Parliament.

The absolute immunity of free speech should not extend to matters incidental to actual proceedings in Parliament. Rather, the protection of staff and others involved in assisting parliamentarians in the preparation of material that become an actual part of parliamentary proceedings should fall under what is understood to be “qualified privilege” in the field of defamation law. Qualified privilege provides protection where remarks that may otherwise be defined as defamatory are conveyed without malice and for an honest and well-motivated reason. As was noted by the Supreme Court of Canada in *Hill v Church of Scientology*:

Qualified privilege attaches to the occasion upon which the communication is made, and not to the communication itself [...]

(A) privileged occasion is . . . an occasion where the person who makes a communication has an interest or a duty, legal, social, or moral, to make it to the person to whom it is made, and the person to whom it is so made has a corresponding interest or duty to receive it. This reciprocity is essential. [...]

The legal effect of the defence of qualified privilege is to rebut the inference, which normally arises from the publication of defamatory words, that they were spoken with **malice**. Where the occasion is shown to be privileged, the bona fides of the defendant is presumed and the defendant is free to publish, with impunity, remarks which may be defamatory and untrue about the plaintiff. However, the privilege is not absolute and can be defeated if the dominant motive for publishing the statement is actual or express **malice**.<sup>178</sup> [emphasis added]

This was the position taken by New Zealand's Supreme Court in *Gow v. Leigh*, which stated that those providing support to parliamentarians would be adequately protected by qualified privilege as they should not be able to speak maliciously with impunity:

It cannot be conducive to the proper and efficient functioning of the House to give those communicating with a Minister in present circumstances a licence to speak with impunity when predominantly motivated by ill will, nor a licence to take improper advantage of the occasion by using it for an improper purpose. It is very much in the interests of the proper functioning of the House that those communicating with a Minister in present circumstances, whoever they are, have a disincentive against giving vent to ill will or improper purpose. What use can it be to Parliament for those who are assisting Ministers to answer parliamentary questions to be motivated predominantly by ill will in doing so? That could only lead to a risk that Ministers might answer questions inaccurately.<sup>179</sup>

A similar approach should be taken with respect to the participation of witnesses before committees. Witnesses should be clearly warned prior to hearing their testimony or sending written submissions that their participation in parliamentary proceedings is not a license to abuse the freedom of speech by circumventing the law that protects fellow citizens through the law of defamation. Committees should be vigilant in exercising their right to disallow testimony and to refuse written briefs that involve attacks on the character or reputation of third parties particularly where it does not assist the committee in the pursuit of its mandate.

### ***Proceedings in Parliament***

Finally, it is worth reiterating that the scope of the privilege of freedom of speech is limited to proceedings in Parliament. The meaning of proceedings in Parliament is also an important aspect of

---

<sup>178</sup> *Hill v Church of Scientology of Toronto*, *supra*, at paras 143 and 144.

<sup>179</sup> *Gow v. Leigh*, *supra*, at para 19. Note though that the New Zealand legislature later opted to extend the privilege of free speech to matters incidental to proceedings in Parliament.

the collective privilege of Parliament to control its internal affairs. While it has never been precisely defined, there is some appeal in linking freedom of speech as a means of identifying what is a proceeding in Parliament. In many respects, there is a mutual or reciprocal relationship between the two so that where freedom of speech exists, it is likely a proceeding in Parliament and, equally, where there is a proceeding of Parliament, there is also freedom of speech.

The Committee agrees that the absolute privilege should not be applied, as has been done in Australia and New Zealand, to matters “incidental” to proceedings in Parliament. Qualified privilege may apply to matters incidental to proceedings in Parliament.

In today’s age of Twitter and social media it is also worth reiterating accepted Canadian law that communications made outside of parliamentary proceedings, for example tweets or blog posts, are not protected by parliamentary privilege. Nor are householders sent by members of Parliament to constituents.

On the other hand, the Committee also agrees that parliamentary privilege should apply to proceedings in Parliament that take place outside of the physical confines of the parliamentary precinct, for example a committee meeting where a witness stationed in other country appears via videoconference. The practical issue would be how that witness’ testimony could be protected extra-territorially.<sup>180</sup>

Finally, the prohibition against the use of parliamentary proceedings by courts or tribunals that do not actually “question and impeach” the proceedings should probably be abandoned. There is no evidence to substantiate the fear expressed in other overseas jurisdictions that the use of parliamentary proceedings by the courts for purposes that clearly do not attempt to assess directly the character or value of the remarks might exert a “chilling effect” that would inhibit the privilege of freedom of speech.<sup>181</sup>

### **3. How can this privilege be exercised to respect the values and principles expressed in the Canadian Charter of Rights and Freedoms?**

“Freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication” is deemed to be a fundamental freedom protected by section 2(b) of the *Charter*. Yet even this fundamental freedom is not absolute. It does not protect hate speech, perjury, or defamation, for example.

Similarly, the privilege of freedom of speech should not be used as a shield to engage in perjury, defamation, or hate speech. Indeed, perjury is already an implied exception to the protection afforded by the privilege of freedom of speech, as in order to prove perjury a court must be able to analyze the alleged statement made by the impugned parliamentarian or witness.

---

<sup>180</sup> See Deborah Palumbo and Charles Robert “Videoconferencing in the Parliamentary Setting” *supra*.

<sup>181</sup> Indeed, Canadian parliamentarians take pride in how their statements or publications may be used by the courts. See for example Senator George Baker, “This example is perhaps a lesson for all honourable senators in realizing that what they say in the Senate is often quoted in our courts. What they say in the House of Commons is never quoted; but what we say in the Senate is often quoted. I see it in the case law that I read every day. [...]”, *Debates of the Senate (Hansard)*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, volume 147, Issue 77, 13 December 2010 (Senator George Baker),.

The Committee believes that Parliament is the appropriate body to guard against defamatory and hateful speech made by both parliamentarians and witnesses. This may require the development of internal mechanisms to ensure that hateful or defamatory speech is not allowed to slip by without consequence.

#### **4. How can the scope and exercise of this privilege be aligned with the standards of transparency and accountability essential to Parliament's public reputation?**

The privilege of freedom of speech must be exercised responsibly by parliamentarians and witnesses testifying at parliamentary committees. Internal mechanisms should be developed in order to address abuses of the privilege of free speech, for example where a parliamentarian takes advantage of the shield of free speech in order to insult or impugn the character of someone outside of Parliament. One approach could involve amending the Senate Rules (such as chapter 6, the Rules of Debate). This would preserve the privilege (not allowing outside interference in speech taking place in a parliamentary proceeding) while providing a check against excess. Parliament has the authority to regulate its members under the privilege of exclusive cognizance.

#### **C. The Collective Rights of the Senate and House of Commons to Regulate their Internal Affairs/ Exclusive Cognizance**

It is well recognized that the Houses of Parliament must have the exclusive control to regulate their internal affairs, particularly with respect to their own debates, agenda and proceedings as they relate to their "legislative and deliberative"<sup>182</sup> functions. Parliament's need to regulate such aspects of its own affairs includes determining its own procedures as a legislative body, determining whether there has been a breach of its procedures, and determining how to deal with such breaches. This element also includes the right of Parliament to discipline its own members for misconduct and to mete out punishment to members and non-members for interfering in a substantial way with the proper conduct of Parliament.<sup>183</sup>

As noted by Maingot, "the privilege of control over its own affairs and proceedings is one of the most significant attributes of an independent legislative institution."<sup>184</sup> Maingot includes the following under the right of Parliament to regulate its internal affairs:

- The right to enforce discipline on Senators and Members by suspension, commitment, and expulsion. However, with respect to Members of the House, this creates no disability to stand for re-election.
- The right to secure the attendance of persons on matters of privilege, and to deliberate and examine witnesses, and to do so behind closed doors (*in camera*). This latter aspect

---

<sup>182</sup> *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)*, *supra*, at p. 119. As noted above, Australia's *Parliamentary Privileges Act 1987* set limits and parameters on the immunity that a member or officer of a House could claim from arrest and attendance before the courts in its section 14. As well, New Zealand's *Parliamentary Privilege Act 2014* sets out a process whereby Members and certain officers could be exempted from participation in court or tribunal proceedings (at sections 26-31)

<sup>183</sup> 1999 UK Joint Committee (1999), *supra*, at paras 13-14.

<sup>184</sup> Maingot, *supra*, at p. 183.

- may properly be considered to be included with the right to exclude strangers from the precincts.<sup>185</sup>
- The right to control the publication of its debates and proceedings and those of its committees by prohibiting their publication.
  - The right to administer its affairs within the precincts and beyond the debating Chamber, such as regulating the sale of intoxicating beverages within the precincts, and appointing and managing its staff. **[Note** that here Maingot relied on *R. v. Graham-Campbell; Ex parte Herbert*, discussed below, which was set aside by the Supreme Court of Canada's decision in *Vaid*. Following *Vaid*, Parliament's right to administer its internal affairs is not absolute, and can be subject to legislation of general application.]
  - The right to settle its own code of procedure.
  - The power to send for persons in custody.<sup>186</sup>

## 1. Developments abroad

The 1999 UK Joint Committee set out what it considered to be the essential elements or rights of each House that make up what it refers to as the privilege of “exclusive cognizance” (control of internal affairs):

- The right to provide for their proper constitutions;
- The right to judge the lawfulness of their own proceedings;
- The right to institute inquiries and call for witnesses and papers;
- The right to administer their internal affairs within their precincts.

The 1999 UK Joint Committee made no recommendations to reform the first two rights and suggested consideration of certain rights for witnesses before committees under the third heading. With respect to the latter right – the right to administer a House's internal affairs – the Committee expressed concern that the term was unhelpful. It was too “loose” and “potentially extremely wide” in its scope.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> As well, legal documents may not be served on the precincts without a Speaker's permission. Police officers may not access the precincts to investigate, to search the precincts or to interrogate persons on the precincts without a Speaker's permission. Police officers may not arrest someone on the precincts without a Speaker's permission.

<sup>186</sup> Maingot, *supra*, at p. 183.

<sup>187</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*, at para 241: “In one important respect this heading of privilege is unsatisfactory. ‘Internal affairs’ and equivalent phrases are loose and potentially extremely wide in their scope. On one interpretation they embrace, at one edge of the spectrum, the arrangement of parliamentary business and also, at the other extreme, the provision of basic supplies and services such as stationery and cleaning. This latter extreme would be going too far if it were to mean, for example, that a dispute over the supply of photocopy paper or dismissal of a cleaner could not be decided by a court or industrial tribunal in the ordinary way. Here, as elsewhere, the purpose of parliamentary privilege is to ensure that Parliament can discharge its functions as a legislative and deliberative assembly without let or hindrance. This heading of privilege best serves Parliament if not carried to extreme lengths.”

Of interest, both the Australian *Parliamentary Privileges Act 1987* (at section 8) and New Zealand's *Parliamentary Privilege Act 2014* (at section 23) specified that a House of Parliament does not have the power to expel a member from membership of a House.

The New Zealand legislation further specified that the House is able to administer oaths and affirmations in respect of witnesses giving evidence (at section 24).

## 2. Canadian developments: Parliament is not a “statute-free zone”

The Supreme Court of Canada, in *Vaid*, also considered (like the 1999 UK Joint Committee) the term “internal affairs” to be too broad in scope. At issue was the 1934 Court of King’s Bench decision in *R. v. Graham-Campbell (ex parte Herbert)*<sup>188</sup> whereby the court of the day determined that the general law respecting the sale of alcoholic beverages did not apply to the UK House of Commons. As noted in a commentary on the decision, “this decision, poorly made and poorly understood, obscured the dividing line between those areas of internal affairs that ought to be protected by parliamentary privilege from those that do not deserve protection.”<sup>189</sup> The result of the *Graham-Campbell* decision had been a perpetuation in the UK and elsewhere in the Commonwealth that Parliament is a “statute-free zone”.

In *Vaid*, the House of Commons initially framed the expansive privilege it was claiming based on *Graham-Campbell*. It argued that control over its internal affairs implied that the Courts should not intervene in the employment relationship between the Speaker and his chauffeur and, more importantly, that the *Canadian Human Rights Act* did not apply to that relationship. In other words, the House implied that regular statutes did not apply to Parliament in its control over its “internal affairs”. The Supreme Court of Canada, however, commented that the term had “great elasticity.” In its view the term referred to the right of the House to control its own agenda and proceedings, not everything.<sup>190</sup> In doing so the Court effectively set aside *Graham-Campbell*.<sup>191</sup> Ultimately the Supreme Court considered the House’s claim of privilege to manage *all* employees to be too broad.<sup>192</sup> This finding suggests that the immunity over internal affairs should be perhaps limited to control over elements of proceedings in Parliament, and that Parliament is not a “statute-free zone”.

---

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

<sup>189</sup> Charles Robert, “An Opportunity Missed: The Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Graham-Campbell*, and Internal Affairs”, *The Table*, Volume 74, 2006, 7-21 at 8.

<sup>190</sup> *Vaid, supra*, at para. 48.

<sup>191</sup> *Graham-Campbell, supra*.

<sup>192</sup> *Vaid, supra*, at paras 75 and 76: I have no doubt that privilege attaches to the House’s relations with *some* of its employees, but the appellants have insisted on the broadest possible coverage without leading any evidence to justify such a sweeping immunity, or a lesser immunity, or indeed any evidence of necessity at all. We are required to make a pragmatic assessment but we have been given no evidence on which a privilege of more modest scope could be delineated. As pointed out 166 years ago in *Stockdale v. Hansard*:

The burden of proof is on those who assert [the privilege] and, for the purposes of this cause, the proof must go to the whole of the proposition . . . . [Emphasis added; p. 1201.]

In any event, it would not be fair to the respondent *Vaid* to substitute at this stage a description of a narrower privilege that he was not called upon to address.

Finally, not all statutes stipulate whether they apply to Parliament, which may cause some confusion. On the one hand, some federal statutes are clear in this regard. For example, section 4 of the *Official Languages Act* specifies that “English and French are the official languages of Parliament, and everyone has the right to use either of those languages in any debates and other proceedings of Parliament.”<sup>193</sup> As well, other examples of quasi-constitutional legislation such as the *Privacy Act*<sup>194</sup> and the *Access to Information Act*<sup>195</sup> contain definitions that do not include Parliament or parliamentarians.<sup>196</sup> However, some legislation is not so obvious, and while the Supreme Court of Canada was relatively clear in *Vaid* in stating that parliaments do not have unlimited control over their internal affairs, in particular with respect to the employment contracts of parliamentary employees, lower courts have been inconsistent in their application of *Vaid*.<sup>197</sup> As well, lower courts have not all applied the guidelines set out in *Vaid* for evaluating the scope of a claimed privilege vis-à-vis statutes of general application.<sup>198</sup> It may be worthwhile for Parliament to consider how best to ensure clarity with respect to its intended application of statutes to Parliament itself.

### **3. Observations of the Rules Committee to Adapt the Collective Rights of the Senate and House of Commons to Regulate their Internal Affairs to Contemporary Norms**

This exclusive right of each Chamber to regulate its affairs is an acknowledged privilege that was first guaranteed in statute by the 1689 Bill of Rights. Each House has the authority to make its own rules for the conduct of its business. However, at the federal level, this authority is limited by virtue of other provisions of the Constitution with respect to certain specific aspects of proceedings including majority voting, quorums, and the use of French and English. Outside of these limitations,

---

The appellants having failed to establish the privilege in the broad and all-inclusive terms asserted, the respondents are entitled to have the appeal disposed of according to the ordinary employment and human rights law that Parliament has enacted with respect to employees within federal legislative jurisdiction.

<sup>193</sup> *Official Languages Act* R.S.C., 1985, c. 31 (4th Supp.).

<sup>194</sup> *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21.

<sup>195</sup> *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1.

<sup>196</sup> Though some have argued for Parliament’s inclusion.

<sup>197</sup> See for example *Scott v. Office of the Speaker of the Legislative Assembly and Larsen*, 2005 BCHRT 550 (B.C. Human Rights Tribunal). This case involved a complaint against the Office of the Speaker of the Legislative Assembly alleging discrimination against Angela Larsen, a supervisor in the Speaker’s office, for her treatment of her employee Bonnie Scott, who was suffering from temporary hearing difficulties due to a virus. The complaint alleged discrimination against Ms. Scott because of her physical disability, contrary to section 13 of British Columbia’s *Human Rights Code*. Despite purporting to apply what was then the recent Supreme Court of Canada decision in *Vaid*, the Human Rights Tribunal nonetheless held that the complaint fell under parliamentary privilege and thus the *Human Rights Code* did not apply, even though the Speaker’s office did not explain “how Ms. Scott’s duties were closely and directly related to the Speaker’s performance of his legislative and deliberative duties” (para 49), and dismissed the complaint.

<sup>198</sup> As discussed in Charles Robert, “Falling short: How a decision of the Northwest Territories Court of Appeal allowed a claim of privilege to trump statute law”, *supra*, the Court of Appeal in the Northwest Territories did not follow the guidelines established in *Vaid* in determining whether the NWT *Official Languages Act* applied to the legislature. As noted by Robert, the Court of Appeal “did not identify the actual legislative privilege involved and relationship of that privilege to the obligations of the OLA. Instead, it relied on a generic assessment, based on “strong authority” that decisions relating to publishing and broadcasting ‘are generally subject to privilege as being part of the publication of proceedings and the control of internal proceedings’... According to *Vaid*, the onus for proving a specific privilege should rest with the claimant, in this case the Legislative Assembly. Furthermore, in considering the claim, *Vaid* requires that it be measured against necessity, the foundation for all parliamentary privileges.” (at p. 25). See *Northwest Territories (A.G.) v. Fédération Franco-Ténoise*, *supra*.



the decisions of each House with respect to the manner of its deliberations are beyond review by the courts or any other judicial body.

As was noted in the 1999 UK Special Committee Report on Parliamentary Privilege,

The principle manifests itself as a collection of related rights and immunities. It is perhaps these privileges particularly which must be measured against the test we set ourselves at the outset of our inquiry: is each right and immunity necessary today, in its present form, for the effective functioning of Parliament? Does it balance fairly the needs of Parliament with the rights of the individual?<sup>199</sup>

The meaning of proceedings in Parliament is an important aspect of this privilege. While it has never been precisely defined, there is some appeal in linking freedom of speech as a means of identifying what is a proceeding in Parliament. In many respects, there is a mutual or reciprocal relationship between the two so that where freedom of speech exists, it is likely a proceeding in Parliament and, equally, where there is a proceeding of Parliament, there is also freedom of speech.

Elements included under the rubric of “regulation of internal affairs” or “exclusive cognizance” are the rights of each House of Parliament to regulate and administer its precinct; to maintain the attendance of its members, to institute inquiries, to administer oaths to witnesses, and to publish papers. Although generally considered as an aspect of exclusive cognizance, the disciplinary powers of Parliament are often given separate treatment. The primary contemporary issue regarding the regulation of internal affairs is whether, and to what extent, the general law applies to Parliament.

***1. Is the privilege of exclusive cognizance necessary to protect parliamentarians in the discharge of their legislative and deliberative functions, and Parliament’s work in holding government to account for the conduct of the country’s business (interpreting Vaid at para 41)?***

The Supreme Court of Canada’s decision in *Vaid* determined that the scope of the privilege of exclusive cognizance, or regulation of internal affairs, is not absolute. It is now clear that Parliament is not a statute-free zone, though the administration of the law may generally be a responsibility is incumbent upon Parliament itself.

***2. Does the contemporary context provide reasonable limits on the scope and exercise of the privilege?***

Insofar as possible, Parliament should exercise its authority in such a way as to respect the general law. As was recommended in the 1999 UK Joint Committee report, it may be worthwhile to stipulate that “the privilege of each House to administer its own internal affairs in its precincts applies only to activities directly and closely related to proceedings in Parliament.”<sup>200</sup>

One issue that is in constant evolution is that of maintaining security through the Parliament buildings (there are separate Senate and House security staff under the jurisdiction of the respective

---

<sup>199</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*, at para 230.

<sup>200</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*, at para 251.

Speaker) and the grounds of Parliament (under the jurisdiction of the RCMP and the Ottawa police), while not unduly limiting parliamentarians' access to Parliament. While it is within the collective privileges of the Senate and House to administer the security within their zones, the contemporary context may also require collaboration and some compromise.

### **3. How can this privilege be exercised to respect the values and principles expressed in the Canadian Charter of Rights and Freedoms?**

The Supreme Court of Canada's findings in *Vaid* suggest that the immunity regarding internal affairs should be perhaps limited to control over elements of proceedings in Parliament, and that Parliament is not a "statute-free zone". General legislation should apply to Parliament and its members unless clearly exempted. The immunity should not be exercised in such a way that violates the constitutional rights of others (for example equality rights or expressive rights).

### **4. How can the scope and exercise of this privilege be aligned with the standards of transparency and accountability essential to Parliament's public reputation?**

First, as discussed above, the scope of the privilege of Parliament to administer its internal affairs could be limited to activities directly and closely related to proceedings in Parliament. Not all statutes stipulate whether they apply to Parliament, which may cause some confusion. It may be worthwhile for Parliament to consider how best to ensure clarity with respect to its intended application of statutes to Parliament itself.

## **D. Disciplinary Powers**

Although generally considered as an aspect of exclusive cognizance, the disciplinary powers of Parliament are often given separate treatment. These powers are typically exercised against members and non-members to deal with contempts against Parliament, or acts that interfere with Parliament's operations.<sup>201</sup> At issue is whether and how Parliament's coercive powers should be

---

<sup>201</sup> *Erskine May* (in its 19<sup>th</sup> edition) distinguishes between breaches of privilege and contempts in the following way: *When any of these rights and immunities, both of the Members, individually, and of the assembly in its collective capacity, which are known by the general name of privileges, are disregarded or attached by any individual or authority, the offence is called a breach of privilege and is punishable under the law of Parliament. Each House also claims the right to punish actions which, while not breaches of any specific privilege, are offences against its authority or dignity, such as disobedience to its legitimate commands or libels upon itself, its officers or its Members. Such actions, though often called "breaches of privilege" are more properly distinguished as contempts. Erskine May, 19<sup>th</sup> ed at 68, cited in Maingot, supra, at 225. Maingot distinguishes breaches of privilege and contempts in the following way:*

1. Privileges are enumerated and known and thus may be breached, whereas contempts are not enumerable.
2. The extent of the law of privilege is a proper subject of inquiry for a court, whereas the House of Commons is the judge as to whether in a particular case a breach of privilege or a contempt of the House has been committed.
3. Contempt is more aptly described as an offence against the authority or dignity of the House.
4. While privilege may be codified, contempt may not, because new forms of obstruction are constantly being devised and Parliament must be able to invoke its penal jurisdiction to protect itself against these new forms; there is no closed list of classes of offences punishable as contempt of Parliament.

retooled to better respect the norms of natural justice and procedural fairness that characterize a rights-based legal system.

“Contempts” have been defined by the 1999 UK Joint Committee as “any conduct, including words, which improperly interferes, or is intended or likely improperly interfere, with the performance by either House of its functions, of the performance by a member or officer of the House of his duties as a member or officer.”<sup>202</sup> The kinds of conduct that can constitute contempt are numerous and open-ended. They can range from disrupting the proceedings of a committee, assaulting or threatening a member or officer of a House, leaking or premature publication of a committee report, interfering with a witness or bribing or attempting to bribe a parliamentarian.

Parliament’s power to decide what constitutes contempt is generally recognized as being within the purview Parliament’s exclusive power. It is essential for Parliament to have the power to sanction contempts to enable it to discharge its responsibilities. Its power to discipline its members is generally unquestioned, and is manifest in many ways. The Speaker requires this power to control proceedings in Parliament. A range of penalties are available for breaches of the different bodies of rules in place in either chamber. Remedies may include suspension, or loss of speaking privileges or loss of financial benefits for failure to attend chamber business. These would fall unquestionably within the privilege of exclusive cognizance.

The disciplinary powers of Parliament have two main purposes: to *compel*, for example witnesses who may not be willing to cooperate in a hearing, and to *sanction* those who have not complied with the orders of a committee or a house of Parliament. Many of the powers to deal with contempts are rooted in history. Some powers may no longer make sense or seem relevant in a contemporary context. Examples include the power of imprisonment (discussed below). Other powers merit further review to assess their adequacy, their need and whether reforms ought to be considered. Indeed, should “these coercive powers be retooled to maximize their usefulness in the contemporary context? Has there been any impact on them as a result of the proclamation of the Charter with the guarantee of individual rights, including due process and the protection of self-incrimination”?<sup>203</sup>

Parliamentarians and third party witnesses at committees accused of contempt or a breach of privilege may suffer damage to their reputations, employment prospects, and more. Counterpart jurisdictions have considered how to ensure that procedures undertaken by Parliament against individuals are based in some understanding of procedural fairness.

## **1. Procedural Fairness: Disciplining Individual Parliamentarians**

In Canada, there has been minimal academic commentary or government or parliamentary guidance on the issue of the fair treatment of parliamentarians facing a disciplinary proceeding. In both chambers, the procedural rules set out the basic right of discipline, but lack precision on the processes to be followed in disciplining a member or criteria on appropriate punishments for given transgressions and contempts. The 1999 UK Joint Committee recommended reforms to provide

---

<sup>202</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*, at para. 264.

<sup>203</sup> Charles Robert and Blair Armitage, “Perjury, Contempt and Privilege: The Coercive Powers of Parliamentary Committees”, *supra*, at p. 29.

members accused of contempt or facing a disciplinary process with various procedural rights. The Committee suggested that at a minimum, these could include:

- a precise statement of the allegations against the member;
- an opportunity to obtain legal advice;
- the opportunity to be heard in person;
- the right to call witnesses and examine witnesses; and
- the opportunity to attend any meeting at which evidence is given and to receive transcripts of evidence.

The Committee suggested that such a use of procedural fairness standards would be consistent with the European Convention on Human Rights which the U.K. incorporated into its domestic law in 1998 with the enactment of the *Human Rights Act, 1998*. The decision of the European Court of Human Rights pursuant to the Convention in *Demicoli v. Malta* was considered highly relevant in this regard. In that case, the Maltese legislature had found the editor of a satirical magazine guilty of contempt. The Court found that Article 6 of the Convention (right to an independent and impartial tribunal for determining civil rights or criminal culpability) had been breached because the individual faced the possibility of imprisonment. The significance of the case lay in the fact that the Court applied Article 6 to proceedings of a legislative body.<sup>204</sup>

Of interest, Australia's *Parliamentary Privileges Act 1987* sets out what sorts of penalties can be applied by a House (imprisonment for a period not exceeding six months in certain circumstances, imposition of a fine) and how those penalties are to be applied (at section 7).

(i) **Developments in Canada: Conflict of Interest Regimes in Parliament and the Public Service**

One area that has received attention both in Canada and abroad is the treatment of real and perceived conflicts of interest by parliamentarians and members of the public service. Both the Senate and House of Commons have regimes in place regulating conflicts of interests:<sup>205</sup>

- The *Ethics and Conflict of Interest Code for Senators* (Senators' Code),<sup>206</sup> adopted by the Senate in May 2005 and most recently revised in June 2014, is administered by the Senate Ethics Officer, Lyse Ricard. As well, the Standing Committee on Conflict of Interest for Senators is responsible for all matters relating to the Code.
- The *Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons* (Members' Code),<sup>207</sup> in place since 2004, applies to all 308 elected members of Parliament and is a part of the

---

<sup>204</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*, at para 271.

<sup>205</sup> The Executive branch of government also has the *Conflict of Interest Act*, S.C. 2006, c. 9, s. 2, which came into force in 2007. It applies to over 3,000 public office holders, including the prime minister, ministers, ministers of state, parliamentary secretaries and ministers' exempt staff, as well as full-time Governor in Council appointees, including deputy and associate deputy ministers and heads of agencies, Crown corporations, boards, commissions and tribunals, and numerous part-time public office holders.

<sup>206</sup> *Ethics and Conflict of Interest Code for Senators*,

<sup>207</sup> *Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons*, Appendix 1 to the Standing Orders of the House of Commons.

Standing Orders of the House of Commons. Oversight responsibility for the Code is delegated to the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs. It has been noted in *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)* that: “The establishment of the Code is a manifestation of the House’s right to regulate its internal affairs and to discipline its Members for misconduct.”<sup>208</sup> Conflict of Interest and Ethics Commissioner Mary Dawson administers the Members’ Code, as well as the *Conflict of Interest Act*.

Both the Senators’ Code and the Members’ Code define conflicts of interests as the inappropriate furthering of one’s private interests. Section 8 of the Senators’ Code provides that “When performing parliamentary duties and functions, a Senator shall not act or attempt to act in any way to further his or her private interests or those of a family member, or to improperly further another person’s or entity’s private interests.” Similarly, section 8 of the Members’ Code provides that “When performing parliamentary duties and functions, a Member shall not act in any way to further his or her private interests or those of a member of the Member’s family, or to improperly further another person’s or entity’s private interests.” Both codes contain numerous other obligations to prevent potential conflicts of interest.

As well, both the Senators’ Code and the Members’ Code set out processes for the examination of alleged violations of the respective codes. In terms of possible sanction, section 44 of the Senators’ Code provides that “a breach of the Code by any one Senator affects all Senators and the ability of the Senate to carry out its functions, and may lead the Senate to impose sanctions or order remedial measures.” The Standing Committee on Conflict of Interest for Senators’ takes into consideration the report made by the Senate Ethics Officer (section 49(1)) and shall recommend, in a report to the Senate, appropriate remedial measures.<sup>209</sup> Section 49(4) of the Senators’ Code sets out examples of what sanctions may be proposed:

---

<sup>208</sup> *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)*, *supra*.

<sup>209</sup> On 18 September 2014 the Senate adopted the Sixth Report of the Standing Committee on Conflict of Interest for Senators (Obligations of the Honourable Senator Boisvenu under the *Conflict of Interest Code for Senators*), the first report under the Senators’ Code. In debate on the report, Senator Serge Joyal spoke about the Committee’s role in exercising the privilege of the Senate to discipline members: *The way the conflict of interest committee is set up is unique. The committee is made up of five members. Two are chosen by secret ballot by the government caucus in the Senate. Two others are chosen by secret ballot by members of the opposition caucus. Senators from each caucus are individually called upon to choose their representatives on this committee. The four senators who are chosen in this process then elect, by secret ballot, the fifth member of the committee from among all the senators who put their name forward, whether they be Conservative, Liberal or independent.*

*As a result, senators themselves are directly responsible for the make-up of the conflict of interest committee and for good reason: the Committee on the Conflict of Interest for Senators is responsible for exercising one of the privileges of this chamber, namely, to discipline members, a duty that inherently belongs to each senator, not just to the leaders of the respective parties or political groups represented in the Senate.*

*[...] the first condition that must be satisfied for a proper disciplinary process, one that is inspired by the principles of natural justice — that is, it must be a fully independent tribunal.*

*The second observation I wanted to make to my honourable colleagues has to do with the procedure the committee must follow when it receives a report from the Senate Ethics Officer regarding the conduct of a senator.*

Where the Senate Ethics Officer has determined that the Senator has breached his or her obligations under the Code, the Committee shall recommend, in a report to the Senate, the appropriate re-medial measures or sanctions taking into account section 31 of the Constitution Act, 1867. The recommendations available to the Committee include, but are not limited to, the following:

- (a) the return of any gift or other benefit;
- (b) any remedial measure;
- (c) the reduction or removal of access to Senate resources;
- (d) the removal of assignments, duties or powers conferred by the Senate;
- (e) a limitation on the right to speak or vote;
- (f) an invitation or order to apologize;
- (g) a censure, admonition or reprimand; or
- (h) a suspension.

In contrast, the Members' Code does not specify what type of sanctions may be recommended by the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, simply providing at section 28(6) that "(6) If the Commissioner concludes that a Member has not complied with an obligation under this Code, and that none of the circumstances in subsection (5) apply [mitigated contravention], or is of the opinion that a request for an inquiry was frivolous or vexatious or was not made in good faith, the Commissioner shall so state in the report and may recommend appropriate sanctions." Also, reports of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner pursuant to the Members' Code are reported directly to the House, via the Speaker (section 28).

## **2. Procedural Fairness: Disciplining non-Parliamentarians**

Parliament historically has claimed the power to reprimand, imprison, or fine witnesses who ignore their obligation to testify or disclose documents or engage in other forms of contempt. However, some of these powers have not been used against non-members for some time, and may have lapsed.

---

*This is very important, because the disciplinary procedure must guarantee that the process is transparent and fair. That is also one of the fundamental principles of justice. In other words, on the one hand, senators must know what to expect when the committee is asked to rule on whether a senator has violated the code, and on the other hand, they must be certain that the rights of the senator in question are clearly identified and protected and that that senator has the right to full answer and defence.*

*The Conflict of Interest Code explicitly sets out the procedure the committee must rigorously follow when dealing with investigation reports from the Senate Ethics Officer.*

(i) **Developments abroad**

Reforms have been suggested, particularly over the question of whether Parliament should have exclusive jurisdiction to punish contempts by non-members. The 1999 UK Joint Committee was open to the idea of transferring jurisdiction for contempts to the courts, with Parliament retaining a residual jurisdiction. It argued that this would be appropriate, in particular, for acts of contempt that also constitute criminal offences.<sup>210</sup> Non-criminal acts that could be subject to court proceedings, including fines and imprisonment, include wilfully failing to attend before a parliamentary committee when summoned to answer questions or produce documents, or deliberately altering, suppressing or destroying documents required by Parliament.<sup>211</sup>

The 2013 UK Joint Committee, on the other hand, opposed criminalizing contempts. The principal objection, particularly legislation creating a criminal offence of contempt of Parliament, is that it would permit more intrusive judicial review of the processes in Parliament. The Committee noted, for example, that were an individual to be charged with contempt, a court would likely need to inquire whether an offence had been committed and, more intrusively, it may be required to evaluate the procedures by which Parliament attempted to compel evidence, whether adequate notice was given, whether the witness was fairly questioned or whether the questioning was oppressive. This kind of judicial oversight would likely lead to a significant erosion of the privilege of exclusive cognizance, or control over internal affairs.<sup>212</sup>

The 2013 UK Joint Committee also proposed reforms for situations where witnesses are facing contempt proceedings. The Committee endorsed the approach in the New Zealand and Australian parliaments where resolutions and standing orders in each parliament set out what may constitute contempt as well as procedural fairness rights for witnesses. The Committee sets out in the appendices to its report a draft resolution and a draft standing order that detail the procedures it considers appropriate for dealing with contempts against Parliament. The draft resolution defines what may constitute a contempt, including:

- disrupting proceedings in Parliament or inciting others to do so;
- refusing to produce documents or give evidence to a committee when ordered to do so;
- misleading the House or a committee;
- obstructing or intimidating a member or a member's staff in performing their parliamentary duties;
- obstructing or intimidating a witness, or penalizing a witness for giving evidence in a parliamentary proceeding;
- improperly influencing, or attempting to improperly influence, a member or his or her staff, or a witness; and
- attempting to bring legal proceedings in respect of proceedings in Parliament.<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*, at paras 304–314.

<sup>211</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*, at para 310.

<sup>212</sup> 2013 UK Joint Committee, *supra*, at paras 65-70.

<sup>213</sup> 2013 UK Joint Committee, *supra*, at Annex 2.

The draft standing order sets out the elements of procedural fairness in any inquiry into a contempt. These elements include:

- a clear account of the allegations of contempt against the witness;
- an opportunity to respond fully to those allegations;
- an opportunity to respond to allegations that may damage a witness's reputation;
- an opportunity to have the matter dealt with in private;
- access to information;
- intervention by legal counsel for a witness; and
- mechanisms to deal with possible bias by members of a committee inquiring into allegations of contempt.<sup>214</sup>

What the UK, Australia and New Zealand examples, as well as the scholarly writings, demonstrate is that there is considerable support for the idea of procedural fairness rights for witnesses to parliamentary proceedings. The idea is founded not only on basic notions of what is right and fair, but also what may be required under our constitutional and legal structure based on the rule of law and the *Charter*.

(ii) **Canadian developments: Impact of the *Charter***

Reforms in the area of procedural fairness for witnesses,<sup>215</sup> particularly where Parliament purports to engage its penal powers for alleged contempts against Parliament have been urged in various quarters. One commentator has suggested that procedural fairness rights analogous to the rights provided under administrative law principles would be appropriate.<sup>216</sup> He suggests that a number of principles may be drawn from various legal sources to support greater procedural rights. In *Wells v. Newfoundland*,<sup>217</sup> the Supreme Court of Canada held that while legislative bodies are not subject to a duty of procedural fairness, individuals in government using their authority unlawfully against individuals over whom they have power may be personally liable for the tort of abuse of office. Further authority for this proposition may be found in the landmark case of *Roncarelli v. Duplessis*, in which the Court held that individuals acting arbitrarily and beyond the scope of their duties would be contrary to the rule of law.<sup>218</sup> What these cases have in common is that they are founded on the principle of the rule of law.

Whether or not these principles would persuade a court that some procedural fairness rights be accorded to witnesses appearing before committees is beside the point. They may serve as another

---

<sup>214</sup> *Ibid.*, at Annex 3.

<sup>215</sup> See for example Rob Walsh, "Fairness in Committees", *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 31 No. 2, 2008, pp. 23-26, which discusses the determination made by the House of Commons on 8 April 2008 that Barbara George, Deputy Commissioner of Human Resources for the Royal Canadian Mounted Police, to have made misleading or false statements in earlier testimony before the Standing Committee on Public Accounts.

<sup>216</sup> Peter Doody, "Should Persons Affected by Parliamentary Committees be Treated Fairly?" *Journal of Parliamentary & Political Law*, Vol. 4, 2011, pp. 263-274..

<sup>217</sup> *Wells v. Newfoundland*, [1999] 3 S.C.R. 199.

<sup>218</sup> *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121.



authoritative legal basis and justification for Parliament establishing its own procedures to protect witnesses. Because both judgments are founded on the principle of the rule of law, they would be consistent with the contemporary interpretations of parliamentary privilege that is part of the general law and must be applied in a manner consistent with the rule of law and the protection of individual rights.

Indeed, Parliament's contempt powers have remained largely static since Confederation, though the context in which privilege and contempt powers are used have changed dramatically since then.<sup>219</sup> Parliament now operates in public, with expectations of transparency and accountability to the public. As has been noted by commentators, "the coercive powers of Parliament were developed long before human rights were constitutionally entrenched in the *Charter*." The commentators cite the Supreme Court decision in *Vaid* as evidence that "old assumptions about the powers and privileges in Parliament cannot be taken for granted."<sup>220</sup> As they observe, the "coercive powers [of Parliament] need to be reviewed and immunized against potential challenge. In particular, the power to imprison, when exercised for punitive purposes, is vulnerable to challenge under the *Charter*" [emphasis added].<sup>221</sup> It would be worthwhile for Parliament to consider how best to exercise its punitive and disciplinary powers in a way that is consistent with the *Charter* and expectations of procedural fairness.

On a related note, other commentators have observed that "given that privilege originally developed over the centuries as a shield against interference from the Crown, the modern use of privilege as a sword against individual rights may serve to fuel public cynicism and damage Parliament's reputation."<sup>222</sup> Indeed, the authors cite two examples where principles of procedural fairness and natural justice were at odds with the exercise of parliamentary privilege.

The first example involved a resolution adopted by Quebec's National Assembly in 2000 denouncing remarks made by non-member (at the time he was a Parti Québécois candidate in a byelection) Yves Michaud about an ethnic community in the course of a radio interview.<sup>223</sup> As a non-member Mr. Michaud had no standing or recourse to address the censure motion either within or outside of the National Assembly. In another example, newspaper columnist Jan Wong aroused public debate and controversy when she published an article titled "Get under the desk" in the *Globe and Mail* on 16 September 2006. In the article she drew a link between shootings at the École Polytechnique, Concordia University and Dawson College (all in Montreal), and Quebec's linguistic struggle.<sup>224</sup> A

---

<sup>219</sup> Charles Robert and Blair Armitage, "Perjury, Contempt and Privilege: The Coercive Powers of Parliamentary Committees", *supra*, at p. 33.

<sup>220</sup> *Ibid* at p. 34.

<sup>221</sup> *Ibid*.

<sup>222</sup> Charles Robert and Vince MacNeil, "Shield or Sword? Parliamentary Privilege, *Charter* Rights and the Rule of Law", *supra*, at p. 22.

<sup>223</sup> *Ibid* at 23. See Quebec, National Assembly, *Votes and Proceedings*, 14 December 2000, No. 153.

<sup>224</sup> Jan Wong, "Get under the desk", *The Globe and Mail*, 16 September 2006. The paragraph at issue read: "What many outsiders don't realize is how alienating the decades-long linguistic struggle has been in the once-cosmopolitan city. It hasn't just taken a toll on long-time anglophones, it's affected immigrants, too. To be sure, the shootings in all three cases were carried out by mentally disturbed individuals. But what is also true is that in all three cases, the perpetrator was not *pure laine*, the argot for a "pure" francophone. Elsewhere, to talk of racial "purity" is repugnant. Not in Quebec"

few days later, on 20 September 2006, the House of Commons unanimously passed a motion requesting an apology for the column.<sup>225</sup> As has been observed, “the parliamentarians in question seem to have proceeded in the confidence that their privileges override individual rights.”<sup>226</sup> Indeed, “in both cases, the condemnations were made on the fly – without notice, without debate, without any real consideration, and without affording any procedural fairness or opportunity to answer the allegations. In addition, once these pronouncements were made, the media were free to repeat the condemnations with impunity.”<sup>227</sup>

In the post-*Charter* and post-*Vaid* context, how can Parliament ensure that privileges “are fair and reasonable in a modern context by balancing the institutional imperatives of a parliamentary body with the need to minimally impair individual rights and freedoms”<sup>228</sup>?

### **3. Observations of the Rules Committee to Adapt the Disciplinary Powers of the Senate and House of Commons to Contemporary Norms**

The right of Parliament to regulate its internal affairs includes the authority to enforce its orders and to sanctions actions that interfere with the conduct of parliamentary business. The origin of this power is linked to the identity of the early English Parliament with the functions of a court of law.

There is no precise definition as to the categories of offenses which might constitute a breach of privilege or contempt that might prompt Parliament to consider a charge and impose a sanction. While this lack of precision has been accepted in the past, in an era of rights and the rule of law, it is increasingly problematic. Furthermore, because the federal Parliament’s privileges are identified with those of Westminster, the sanctions available are limited to reprimand, admonishment, or imprisonment. There is no power to fine, though the 1999 UK Joint Committee recommended that the “House of Commons should have power to fine members and that the power of the House of Lords to fine should be confirmed,” while it held that the power to imprison members is no longer needed or appropriate. It further recommended that the power to suspend members be clarified by the House of Lords, as it is already clearly established in the UK House of Commons.<sup>229</sup>

At issue is whether and how Parliament’s coercive powers should be retooled to better respect the norms of natural justice and procedural fairness that characterize a rights-based legal system. The considerations may vary depending on whether the disciplinary powers are being applied to fellow parliamentarians or third parties.

---

<sup>225</sup> House of Commons, *Journals*, 1<sup>st</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, 20 September 2006, at p. 403.

<sup>226</sup> Charles Robert and Vince MacNeil, “Shield or Sword? Parliamentary Privilege, *Charter* Rights and the Rule of Law”, *supra* at p. 23.

<sup>227</sup> *Ibid.*

<sup>228</sup> *Ibid* at p. 37.

<sup>229</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*, at para 279.

**1. Is the power to discipline members and non-members necessary to protect parliamentarians in the discharge of their legislative and deliberative functions, and Parliament's work in holding government to account for the conduct of the country's business?**

Disciplinary powers are typically exercised against members and non-members to deal with contempts against Parliament, or acts that interfere with Parliament's operations. It is essential for Parliament to have the power to sanction contempts to enable it to discharge its responsibilities. Its power to discipline its members is generally unquestioned, and is manifest in many ways.

**2. Does the contemporary context provide reasonable limits on the scope and exercise of the privilege?**

Parliamentarians and third party witnesses at committees accused of contempt or a breach of privilege may suffer damage to their reputations, employment prospects, and more. Counterpart jurisdictions have considered how to ensure that procedures undertaken by Parliament against individuals are based in some understanding of procedural fairness.

The Subcommittee agrees with the assertion that "the boundaries of parliamentary privilege and the need to protect a person's fundamental rights ought to be examined with regard to what is necessary to both govern effectively and preserve the public trust."<sup>230</sup>

**3. How can this privilege be exercised to respect the values and principles expressed in the Canadian Charter of Rights and Freedoms?**

*With respect to members*

The Rules Committee wishes to reiterate the reforms recommended by the 1999 UK Joint Committee to provide members accused of contempt or facing a disciplinary process with various procedural rights. The 1999 UK Joint Committee suggested that at a minimum, these could include:

- a precise statement of the allegations against the member;
- an opportunity to obtain legal advice;
- the opportunity to be heard in person;
- the right to call witnesses and examine witnesses; and
- the opportunity to attend any meeting at which evidence is given and to receive transcripts of evidence.

The Rules Committee agrees that these procedural rights should apply to members accused of contempt or facing an internal disciplinary process. Indeed, these procedural rights are largely included in the *Ethics and Conflict of Interest Code for Senators* (Senators' Code) and the counterpart *Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons* (Members' Code). However, these two codes are somewhat limited in application. Mechanisms may be considered to ensure that investigations of serious charges of contempt or breach of privilege have appropriate procedural safeguards in place.

---

<sup>230</sup> Roger Macknay, "Oversight as it intersects with Parliament", *Australasian Parliamentary Review*, Vol. 28, No. 2, Spring 2013, pp. 56-70, at p. 69.

*With respect to non-members*

As noted above, the 2013 UK Joint committee endorsed the approaches taken in New Zealand and Australia where the resolutions and standing orders in each parliament set out what may constitute contempt as well as procedural fairness rights for witnesses. The Subcommittee on privilege considers that this may be an approach worth adopting here in Canada.

In the appendices to its report the 2013 UK Joint Committee set out a draft resolution and a draft standing order detailing the procedures it considered appropriate for dealing with contempts against Parliament. The draft resolution defined what may constitute a contempt, including:

- disrupting proceedings in Parliament or inciting others to do so;
- refusing to produce documents or give evidence to a committee when ordered to do so;
- misleading the House or a committee;
- obstructing or intimidating a member or a member's staff in performing their parliamentary duties;
- obstructing or intimidating a witness, or penalizing a witness for giving evidence in a parliamentary proceeding;
- improperly influencing, or attempting to improperly influence, a member or his or her staff, or a witness; and
- attempting to bring legal proceedings in respect of proceedings in Parliament.<sup>231</sup>

The draft standing order set out the elements of procedural fairness in any inquiry into a contempt. These elements include:

- a clear account of the allegations of contempt against the witness;
- an opportunity to respond fully to those allegations;
- an opportunity to respond to allegations that may damage a witness's reputation;
- an opportunity to have the matter dealt with in private;
- access to information;
- intervention by legal counsel for a witness; and
- mechanisms to deal with possible bias by members of a committee inquiring into allegations of contempt.<sup>232</sup>

While it is true that "in some circumstances, the work of parliamentary committees may make full provision of natural justice impractical or inappropriate"<sup>233</sup>, and it may be necessary to preserve some element of discretion in what protections committees provide to witnesses, "the importance of the principle of procedural fairness means that it should be presumptively applicable, and should be overridden only where strictly necessary for the proper functioning of parliament." The Subcommittee

---

<sup>231</sup> 2013 UK Joint Committee, *supra*, at Annex 2.

<sup>232</sup> *Ibid.*, at Annex 3.

<sup>233</sup> Roger Macknay, *supra*, at p. 69.

agrees that this is “consistent with a proper understanding of the source and purpose of parliamentary power and privilege.”<sup>234</sup>

In the opinion of the Rules Committee there is considerable support for the idea of procedural fairness rights for witnesses to parliamentary proceedings. The idea is founded not only on basic notions of what is right and fair, but also what may be required under our constitutional and legal structure based on the rule of law and the *Charter*.

#### **4. How can the scope and exercise of this privilege be aligned with the standards of transparency and accountability essential to Parliament’s public reputation?**

In the post-*Charter* and post-*Vaid* context, it is the Rules Committee’s opinion that Parliament must ensure that privileges “are fair and reasonable in a modern context by balancing the institutional imperatives of a parliamentary body with the need to minimally impair individual rights and freedoms.”<sup>235</sup>

### **E. Freedom from Arrest in Civil Actions and Related Individual Privileges**

Finally, individual Canadian parliamentarians are protected and exempted from the following:

- arrest in civil actions,<sup>236</sup>
- being subpoenaed to attend court as a witness,
- jury duty. and
- obstruction, interference, intimidation and molestation

Elements of these privileges are deserving of adaptation to the contemporary context.

#### **1. Freedom from arrest in civil actions**

This immunity preserves the interests of Parliament by asserting its pre-eminent claim to the attendance and service of its members who are not to be restrained or intimidated by means of legal arrest in civil process. This immunity provides no protection from any criminal process nor does it protect a Member from any process arising from conduct or actions performed as a private citizen. As well, recent jurisprudence has confirmed that no privilege protects parliamentarians from being

---

<sup>234</sup> *Ibid* at pp. 69-70.

<sup>235</sup> Charles Robert and Vince MacNeil, “Shield or Sword? Parliamentary Privilege, *Charter* Rights and the Rule of Law”, *supra*, at p. 37.

<sup>236</sup> *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)*, *supra*, suggests that this includes provincial and statutory offence proceedings. There is nonetheless no immunity from arrest resulting from actions taken as private citizens such as traffic violations, investigations under the *Income Tax Act*, or criminal proceedings. Maingot states that members may be arrested for statutory offences: at p. 156.

named defendants in civil actions.<sup>237</sup> The traditional duration of the privilege is 40 days before and after a session of Parliament, and 40 days following the dissolution of Parliament.<sup>238</sup> This 40 day time period reflects an earlier era where cross-country travel was lengthy and cumbersome.

This immunity also extends to the following persons while they are attending or required to attend parliamentary proceedings:

- senior parliamentary officers and officials,
- witnesses,
- petitioners for private bills or other matters,
- counsel, and
- parliamentary agents.<sup>239</sup>

It could be worthwhile for the Committee to consider how best to adapt the privileges relating to the immunity from civil arrest and attendance before the courts to the 21<sup>st</sup> century.

#### **a. Developments Abroad**

The 1999 UK Joint Parliamentary Committee noted in its report that this immunity lost most of its importance in the United Kingdom in 1870 when, with a few exceptions, imprisonment for debt was abolished. It added that “such justification as exists for its continuance resides in the principle that Parliament should have first claim on the service of its members, even to the detriment of the civil rights of others.”<sup>240</sup> Indeed, both the 1967 UK House of Commons Committee and the 1999 UK Joint Committee on Privilege “took the view it was wrong for the claims of individuals to be obstructed by use of members’ immunity from arrest, and considered the privilege anomalous and of little value.”<sup>241</sup> The 1999 UK Joint Committee agreed with its 1967 counterpart that the privilege should be abolished through legislation, as did the 2013 UK Joint Committee (though this has not taken place).

---

<sup>237</sup> *Arthur c. Gillet*, 2007 QCCA 470 at para 9: “The first question that must be addressed is whether the appellant has proved the existence of the claimed privilege to require the postponement of the civil process launched against him. The response must be in the negative since, although parliamentarians at Westminster did once enjoy this privilege, it was abolished on June 24, 1770 by the *Parliamentary Privilege Act*. Not only does that law affirm that members of both houses can be the object of a civil action, but it also specifies that ‘no such action, suit, or any other process or proceeding thereupon shall at any time be impeached, stayed, or delayed by or under colour or pretence of any privilege of Parliament’” [translation, quotation from 1770 Act in English in original].

<sup>238</sup> Maingot, *supra*, at p. 155. Some jurisdictions have shortened the time limit from 40 to 5 days.

<sup>239</sup> See *House of Commons Procedure and Practice (2nd ed)*, *supra*, at p. 105; Maingot, *supra*, at p. 160.

<sup>240</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*, at para 327.

<sup>241</sup> *Ibid.*

**b. Observations of the Rules Committee to Adapt the Privilege of Freedom from Civil Arrest to Contemporary Norms**

**1. Is the privilege of freedom from arrest in civil actions necessary to protect parliamentarians in the discharge of their legislative and deliberative functions, and Parliament's work in holding government to account for the conduct of the country's business (interpreting Vaid at para 41)?**

The 1999 UK Joint Parliamentary Committee noted in its report that this immunity lost most of its importance in the United Kingdom in 1870 when, with a few exceptions, imprisonment for debt was abolished. It added that "such justification as exists for its continuance resides in the principle that Parliament should have first claim on the service of its members, even to the detriment of the civil rights of others."<sup>242</sup> Indeed, both the 1967 UK House of Commons Select Committee and the 1999 UK Joint Committee on Privilege "took the view it was wrong for the claims of individuals to be obstructed by use of members' immunity from arrest, and considered the privilege anomalous and of little value."<sup>243</sup> The 1999 UK Joint Committee agreed with the 1967 UK House of Commons Select Committee that the privilege should be abolished through legislation, as did the 2013 UK Joint Committee (though this has not taken place). It may be time to consider the same in Canada.

**2. Does the contemporary context provide reasonable limits on the scope and exercise of the privilege?**

The privilege of freedom from arrest in civil actions is already limited in a number of respects: It does not apply to criminal or quasi-criminal matters, and does not apply to actions which affect Members but do not directly relate to the performance of their parliamentary functions (for example being summoned to court for a traffic violation or the investigation of an income tax return)<sup>244</sup>.

Should the privilege not be abolished, one area that can be subject to limitation in the contemporary context is the duration of the period in which the privilege applies before and after a session of Parliament as can be done with the related privilege of exemption from being subpoenaed to attend court as a witness.

**3. How can this privilege be exercised to respect the values and principles expressed in the Canadian Charter of Rights and Freedoms?**

More generally, while not specifically a *Charter* issue, the privilege should be exercised in a way that does not adversely affect the administration of justice in civil proceedings.

**4. How can the scope and exercise of this privilege be aligned with the standards of transparency and accountability essential to Parliament's public reputation?**

While the underlying rationale of the privilege- to ensure that parliamentarians are able to attend to their parliamentary duties – remains sound, the need to exercise this privilege is so limited as to be

---

<sup>242</sup> *Ibid.*

<sup>243</sup> *Ibid.*

<sup>244</sup> House of Commons Procedure and Practice (2<sup>nd</sup> ed), *supra*.

practically non-existent. The privilege may be abolished, as has been recommended in the United Kingdom. Alternatively, the scope can be further limited by shortening the duration of the period in which the privilege applies before and after a session of Parliament, as the period of 40 days no longer makes sense in a contemporary context.

## **2. Freedom from being subpoenaed to attend court as a witness**

This privilege has a long and varied history. The rationale for the privilege from being subpoenaed to attend court as a witness is the same as that for the freedom of civil arrest: to ensure that parliamentarians are not restrained from attending to their parliamentary duties. It exempts all parliamentarians and some officials from the obligation to obey court subpoenas to appear as a witness in a trial whether civil, criminal or military. This immunity is taken to cover the parliamentary session and a period of 40 days before the session begins or ends. The privilege has also been understood to prohibit the service of court documents within the precincts of Parliament.

### **a. Developments abroad**

The 1999 UK Joint Committee Report noted that “vexatious subpoenas are a problem that assails all public figures,” and that “Members of the Commons perhaps suffer more from this than most others”.<sup>245</sup> The 1999 UK Joint Committee held that “while a degree of protection is justified”, it is not right in principle that only parliamentarians (and not others subject to vexatious lawsuits) can decide for themselves whether a subpoena is vexatious.<sup>246</sup> It recommended “that the exemption from attendance as a witness should be abolished, but a subpoena should not be issued against a member without the leave of a master or district judge (or the equivalent)” in order to prevent vexatious subpoenas. As well, it recommended that the judiciary be informed of “the need to be flexible when a member of either House is attending court as a witness.”<sup>247</sup>

The 2013 UK Joint Committee took a different approach, recommending that the privilege be maintained:

We do not recommend any change in Members’ right not to respond to a court summons as a witness. There is no evidence that application of this privilege has caused any harm, and given the frequency of vexatious litigation, it is reasonably foreseeable that ending it could interfere with Members’ primary duty to attend Parliament.<sup>248</sup>

### **b. Canadian developments**

Parliament’s guidance in this area would be most useful as courts in different provinces have interpreted this privilege in conflicting ways, imposing different immunity periods for federal parliamentarians in different jurisdictions. For example, in *Telezone Inc. v. Canada (Attorney General)*, the Ontario Court of Appeal held that the scope of the privilege of testimonial immunity of

---

<sup>245</sup> 1999 UK Joint Committee, *supra*, at para. 333.

<sup>246</sup> *Ibid.*

<sup>247</sup> *Ibid.*

<sup>248</sup> 2013 UK Joint Committee, *supra*, at para 265.



Members of Parliament extends to 40 days before and after legislative sessions.<sup>249</sup> The Prince Edward Island Supreme Court had arrived at the same finding.<sup>250</sup> However, in *Samson Indian Nation and Band v. Canada*, the Federal Court held that the immunity extended to 14 days before and after legislative sessions in matters before the Federal Court, finding that the 40 day rule is obsolete due to advances in communication and transportation.<sup>251</sup> British Columbia went even further, holding in *Ainsworth Lumber Co. v. Canada (Attorney General)* that the scope of the privilege of testimonial immunity for federal parliamentarians only applies while the House is in session.<sup>252</sup>

Furthermore, a number of Canada's provinces have much shorter time periods for their legislators, providing immunity from arrest in civil actions and attendance in court for members of the legislature ranging from two days before or after a sitting (in Quebec), to fifteen (e.g. Nova Scotia) or twenty days (e.g. Ontario, British Columbia) in other provincial jurisdictions.<sup>253</sup>

**c. Observations of the Rules Committee to Adapt the Privilege of Freedom from Being Subpoenaed to Attend Court as a Witness to Contemporary Norms**

Given the current practice of lengthy sessions with extended adjournment periods during the year, this privilege is ripe for modernization. Among the features of the privilege which could be updated is the reduction (or elimination) of the forty days which should be applied to adjournments rather than sessions.

**1. Is the privilege from being subpoenaed to attend court as a witness necessary to protect parliamentarians in the discharge of their legislative and deliberative functions, and Parliament's work in holding government to account for the conduct of the country's business (interpreting Vaid at para 41)?**

The rationale of the immunity from being subpoenaed to attend court as a witness in civil cases is to ensure that parliamentarians are able to attend parliamentary sittings and perform their parliamentary duties. The rationale of the privilege remains necessary.

It is the Committee's opinion that the privilege can be maintained, though the 40 day time period can be limited.

**2. Does the contemporary context provide reasonable limits on the scope and exercise of the privilege?**

Given the current practice of lengthy sessions with extended adjournment periods during the year, this privilege is ripe for modernization. Among the features of the privilege which could be updated is the reduction of the forty days which should be applied to adjournments rather than sessions.

---

<sup>249</sup> *Telezone Inc. v. Canada (Attorney General)*, 69 OR (3d) 161, 2004 CanLII 36102 (ON CA). The motion judge had held the period to be 14 days before or after a session.

<sup>250</sup> *R. v. Brown*, 2001 PESCTD 6.

<sup>251</sup> *Samson Indian Nation and Band v. Canada* (F.C.), 2003 FC 975.

<sup>252</sup> *Ainsworth Lumber Co. v. Canada (Attorney General)*, 2003 BCCA 239 (CanLII).

<sup>253</sup> See discussion above regarding privilege in the provinces. See also Charles Robert and Vince MacNeil, "Shield or Sword? Parliamentary Privilege, Charter Rights and the Rule of Law", *supra*.

As well, the privilege is not intended to be used to impede the course of justice, and is regularly waived, particularly for criminal cases.<sup>254</sup> It could be worthwhile to develop internal controls to ensure that the privilege is not abused in such a way as to impede the course of justice.

The service of court documents should also be revisited. It is difficult to understand today how the service of court documents, at least by mail, actually infringes privilege. It should also be made clear that this privilege does not apply in situations where the parliamentarian (or official) is a party to a court action.

### **3. How can this privilege be exercised to respect the values and principles expressed in the Canadian Charter of Rights and Freedoms?**

More generally, while not specifically a *Charter* issue, the privilege should be exercised in a way that does not adversely affect the administration of justice in civil proceedings.

The *Charter* sets out certain protections for persons charged with criminal and penal offences. The privilege from being subpoenaed to attend court as a witness should only be exercised in a way that does not infringe on the rights and freedoms of individuals charged with criminal and penal offences.

### **4. How can the scope and exercise of this privilege be aligned with the standards of transparency and accountability essential to Parliament's public reputation?**

The scope and exercise of this privilege should be tailored so as not to give the impression that it is being used to avoid a court process. Parliamentarians are not, and should not be seen as being, above the law.

The 40 day rule, product of another era, should be set aside. Rather, a principles-based approach should be adopted to ensure the fair administration of justice taking into account the parliamentarian's responsibilities and the rights of other parties in the litigation.

As well, parliamentarians can choose not to exercise the privilege especially where the court and other parties show flexibility when trying to arrange for a member of either House to attend court as a witness.

### **3. Freedom from jury service**

Similar in objective to the privilege of freedom from arrest in civil actions, it is intended to assert the prior claim of Parliament to the attendance and service of members. As has been noted:

Since the House of Commons has first claim on the attendance and service of its Members, and since the courts have a large body of individuals to call upon to serve on juries, it is not essential that Members of Parliament be obliged to serve as jurors. This was the tradition in the United Kingdom long before Confederation and this has been the Canadian practice since 1867. The duty of Members to attend to their functions as elected representatives is in the best interests of the nation

---

<sup>254</sup> *Maingot, supra*, at p. 159.

and is considered to supersede any obligation to serve as jurors. It has also been recognized in law.<sup>255</sup>

This privilege also extends to officers of Parliament whose duties support its activities and deliberations. A similar understanding is found in Australia's *House of Representatives Practice*.<sup>256</sup> Of note, jury selection is a matter of provincial jurisdiction, and it is standard in the provinces to exempt legislators from jury service.

The law in New Zealand goes even further and provides that Members of Parliament there are not to serve on any jury in any court on any occasion: "Rather than being exempt from serving on juries, members are now disqualified from doing so".<sup>257</sup>

#### a. Developments abroad

In 2003, the United Kingdom's *Criminal Justice Act 2003* Parliament abolished this privilege as of right in England and Wales<sup>258</sup> with the reasonable expectation that parliamentarians would be excused from jury service when it would interfere with their legislative responsibilities.<sup>259</sup> However, the 2013 UK Joint Committee expressed discomfort with requiring a Member of a legislature to have to seek permission from the judicial branch of government in order to perform parliamentary duties:

Nevertheless we consider it objectionable in principle for a Member of the legislature to be in the position of having to seek permission of another branch of government in order to perform his or her parliamentary duties, which might cover, for example, participating in a vote of confidence in a Government uncertain of its majority. We recognise that some Members will have a strong preference to perform what they conceive to be their civic duty, if the occasion arises, so we do not advocate a complete exemption or disqualification for Members.<sup>260</sup>

The 2013 UK Joint Committee thus recommended that the Government "bring forward legislation providing that Members of either House should be among those who have a right to be excused from jury service in England and Wales."<sup>261</sup>

---

<sup>255</sup> House of Commons Procedure and Practice, (2<sup>nd</sup> ed), *supra*. Note that jury selection is a matter of provincial jurisdiction. While exemption from jury duty is claimed as a right by the House of Commons, provincial jury legislation usually includes Members of Parliament as one of the exempt categories. In some provincial statutes, the staff of Members of the Legislative Assembly and officers of the Assembly may be exempted from jury duty. See, for example, New Brunswick, *The Jury Act*, S.N.B. 1980, c. J-3.1, s. 3; Quebec, *Jurors Act*, R.S.Q., c. J-2, s. 5; Saskatchewan, *The Jury Act, 1998*, S.S. 1998, c. J-4.2, s. 6.

<sup>256</sup> Australia, *House of Representatives Practice*, 5<sup>th</sup> ed., Parliament of Australia, 2012, at p. 748. This exemption is incorporated in the Jury Exemption Act 1865 which provides that Member of Parliament are not liable, and may be summoned, to serve as jurors in any Federal, State or Territory court.

<sup>257</sup> David McGhee, ed., *Parliamentary Practice in New Zealand*, 3<sup>rd</sup> ed., Dunmore Publishing, New Zealand, 2005,) at p. 638, referring to the *Juries Act 1981*.

<sup>258</sup> Section 321 and Schedule 33, *Criminal Justice Act 2003* (UK) repealed schedule 1 to the *Juries Act 1974*, which codified in statute the traditional parliamentary privilege of exemption from jury service.

<sup>259</sup> 2013 UK Joint Committee, *supra*, at para 252.

<sup>260</sup> *Ibid*.

<sup>261</sup> *Ibid* at para 253.

While the rationale for the privilege of exemption from jury duty is to ensure that parliamentarians are able to attend and perform their parliamentary duties, there are additional reasons to maintain the exemption. First, parliamentarians possess special knowledge about legislation and the legislative process, as do lawyers and other classes of people generally exempt from jury duty. Second, jury selection is a matter of provincial jurisdiction, and that the standard in the provinces is to exempt legislators from jury service.

**b. Observations of the Rules Committee to Adapt the Privilege of Freedom from Jury Service to Contemporary Norms**

***1. Is the privilege of exemption from jury service necessary to protect parliamentarians in the discharge of their legislative and deliberative functions, and Parliament's work in holding government to account for the conduct of the country's business (interpreting Vaid at para 41)?***

Yes, the rationale of the privilege, to ensure that parliamentarians are able to attend and perform their parliamentary duties, remains necessary.

***2. Does the contemporary context provide reasonable limits on the scope and exercise of the privilege?***

First, the Committee agrees with the observation made by the 2013 UK Joint Committee, that it is "objectionable in principle for a Member of the legislature to be in the position of having to seek permission of another branch of government in order to perform his or her parliamentary duties, which might cover, for example, participating in a vote of confidence in a Government uncertain of its majority." This concern is quite real in the contemporary context, which has seen a number of minority parliaments in recent years.

Second, beyond the original rationale for the privilege there is an additional reason for parliamentarians to be exempt from jury service (though this is not the position taken in the UK since 2003): Juries are responsible for determining the facts in a trial, while the judge is responsible for interpreting the law. Judges, lawyers, legislators and police officers are often excluded in provincial law from jury service as they are responsible for developing, interpreting and enforcing laws. This specific knowledge can interfere, or be seen to interfere or suggest bias, with the determination of the facts in a trial. Such suggestions of interference, whether or not they are founded, may adversely impact the length, conduct, and outcome of a trial (for example by leading to more questions about aptitude, possible grounds for appeal, etc.).

***3. How can this privilege be exercised to respect the values and principles expressed in the Canadian Charter of Rights and Freedoms?***

The ability of parliamentarians to serve as jurors should not interfere with the administration of justice. Allowing parliamentarians to serve as jurors in some cases and not others might actually lead to more confusion and delay in determining whether a parliamentarian is fit or available to serve.

#### **4. How can the scope and exercise of this privilege be aligned with the standards of transparency and accountability essential to Parliament's public reputation?**

The rationale for continuing to exempt parliamentarians from jury service should be made clear. It could also be worthwhile to clarify that jury selection is a matter of provincial jurisdiction, and that the standard in the provinces is to exempt legislators from jury service.

#### **4. Freedom from obstruction, interference, intimidation and molestation**

Finally, to properly and effectively perform parliamentary and representative functions, a member must be able to operate without fear of undue interference or intimidation. This obstruction can take various forms, some involving corruption or bribery are clearly illegal while others are more properly categorized as improper harassment or molestation. Both kinds of interference can violate this privilege if their impact prevents the members from carrying out their parliamentary duties. As has been observed:

Members are entitled to go about their parliamentary business undisturbed. The assaulting, menacing, or insulting of any Member on the floor of the House or while he is coming or going to or from the House, or on account of his behaviour during a proceeding in Parliament, is a violation of the rights of Parliament. Any form of intimidation ... of a person for or on account of his behaviour during a proceeding in Parliament could amount to contempt.<sup>262</sup>

While attempts to obstruct, impede, interfere, intimidate, molest or otherwise bother parliamentarians may be considered contempts of Parliament, because these matters relate so closely to the right of the Parliament to the service of its members, they are often considered to be breaches of privilege.<sup>263</sup>

##### **a. Observations of the Rules Committee to Adapt the Privilege of Freedom from Obstruction, Interference, Intimidation and Molestation to Contemporary Norms**

##### ***1. Is the privilege of freedom from obstruction, interference, intimidation and molestation necessary to protect parliamentarians in the discharge of their legislative and deliberative functions, and Parliament's work in holding government to account for the conduct of the country's business (interpreting Vaid at para 41)?***

It goes without saying that parliamentarians must be able to function in a climate free from obstruction, interference, and intimidation in order to serve effectively. However, it is worthwhile to distinguish between forms of physical obstruction – such as traffic barriers, security cordons and picket lines, and non-physical obstruction, such as damaging a member's reputation. Both types can raise questions of privilege.

---

<sup>262</sup> *Maingot, supra*, at pp. 230-231.

<sup>263</sup> House of Commons Procedure and Practice (2<sup>nd</sup> ed), *supra*.

**2. Does the contemporary context provide reasonable limits on the scope and exercise of the privilege?**

It is under the authority of the Speaker of each House of Parliament and of the Houses of Parliament themselves to address *prima facie* questions of privilege arising from attempts at obstruction or molestation.

Some forms of physical obstruction, such as security or construction measures, might be necessary for the greater good of Parliament. Parliamentarians should be understanding in cases of reasonable interference or delay. In cases of abuse, however, members may claim a breach of privilege.

With respect to non-physical acts that can be considered obstruction, such as the making of comments that can damage a Member or third party's good name or reputation, or the intentional provision to members of false or misleading information, or the intimidation of members or witnesses at a committee meeting, the Subcommittee is of the opinion that procedures should exist and be enforced to ensure that the dignity of Parliament is not undermined.

**3. How can this privilege be exercised to respect the values and principles expressed in the Canadian Charter of Rights and Freedoms?**

The rights of a parliamentarian to do his or her work in an atmosphere free from obstruction, interference, intimidation and molestation should not unduly infringe on anyone else's right to safety or security of the person.

**4. How can the scope and exercise of this privilege be aligned with the standards of transparency and accountability essential to Parliament's public reputation?**

As has been noted, it "is impossible to codify all incidents which might be interpreted as matters of obstruction, interference, molestation or intimidation and as such constitute *prima facie* cases of privilege."<sup>264</sup> Still, attempts to address such incidents should be dealt with in a transparent manner.

---

<sup>264</sup> *Ibid.*

## CONCLUSION: LOOKING AHEAD

---

Parliament has evolved significantly since parliamentary privilege was originally developed to prevent the interference of the sovereign in the workings of Parliament. The evolution of the parliamentary system has impacted the development of the law of privilege both in Canada and abroad. Parliament, originally a semi-private institution, is now the centre of public democratic life. It is expected that Parliament will be transparent, accessible, and accountable to the public, and reflect contemporary norms of natural justice and procedural fairness. Today the discourse about parliamentary privilege centres on how privilege should be exercised in a rights-based legal system exemplified in Canada by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Other Commonwealth jurisdictions, namely the United Kingdom, Australia, and New Zealand, have all undertaken initiatives to assess and modernize parliamentary privilege. By contrast, until now no parliamentary or legislative body in Canada has completed a comprehensive analysis of parliamentary privilege. Indeed, the need for such a review in Canada is accentuated by the constitutional entrenchment of the *Charter*, a unique feature among fellow Commonwealth countries.

As was noted by the Supreme Court of Canada in its leading decision on parliamentary privilege *Canada (House of Commons) v. Vaid*, it is for Parliament, not the courts, to determine whether in a particular case the exercise of a privilege is necessary or appropriate. While in *Vaid* the Supreme Court set out a framework for analysing the existence and need of a claimed privilege, lower courts in Canada have experienced difficulty in adjudicating claims of privilege, leading to conflicting results [see Appendix I].

These circumstances suggest that Parliament should proactively re-evaluate and reconsider parliamentary privilege in the Canadian context, to reassess privilege in a way that allows Parliament to function adequately without infringing on the rights of others. The Committee's observations contained in the previous section of this paper reflect its consideration of possible options to renew parliamentary privilege in the 21<sup>st</sup> century.

Ultimately Parliament may determine that a set of modified parliamentary privileges ought to be codified, through statute or otherwise, to reflect the modern needs of Parliament.

Canadians expect Parliament to conduct itself in a manner appropriate to its role. A contemporary, Canadian interpretation of parliamentary privilege can help facilitate and protect the work of parliamentarians, while helping to instil pride in the institution throughout Canada and the Commonwealth.





## BIBLIOGRAPHY

---

### A. Legislation

#### 1. Canadian – Constitutional and Federal

*Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1.

*An Act to Define the privileges, immunities and powers of the Senate and House of Commons...*, S.C. 1868, c. 23.

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B to the *Canada Act 1982* (UK), 1982, c 11.

*Conflict of Interest Act*, S.C. 2006, c. 9, s. 2.

*Constitution Act, 1867* (UK), 30 & 31 Vict, c 3.

*Constitution Act, 1982*, Schedule B to the *Canada Act 1982* (UK), 1982, c 11.

*Official Languages Act*, R.S.C., 1985, c. 31 (4th Supp.).

*Parliament of Canada Act, 1875*, 38-39 Vict., c. 38 (U.K.).

*Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1.

*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21.

#### 2. Canadian - Provincial

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

British Columbia, *Legislative Assembly Privilege Act*, R.S.B.C. 1996 c. 259.

Manitoba, *The Legislative Assembly Act*, C.C.S.M. c. L110.

New Brunswick, *Jury Act*, S.N.B. 1980, c. J-3.1.

New Brunswick, *Legislative Assembly Act*, R.S.N.B. 1973, c. L-3.

Newfoundland and Labrador, *House of Assembly Act*, R.S.N.L. c. H-10.

Nova Scotia, *An Act Respecting the Constitution, Powers and Privileges of the House of Assembly*, R.S.N.S. 1989 (1992 Suppl.) c. 1.

Ontario, *Legislative Assembly Act*, R.S.O. 1990, c. L.10.

Prince Edward Island, *Legislative Assembly Act*, c. L-7.

Quebec, *An Act Respecting the National Assembly*, R.S.Q. c. A-23.1.

Quebec, *Jurors Act*, R.S.Q., c. J-2.

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

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

### **3. International**

Australia, *Parliamentary Privileges Act 1987*, Act No. 21 of 1987, as amended.

New Zealand, *Parliamentary Privilege Act 2014*, 2014 No 58.

UK, *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.

UK, Parliamentary Privilege (Defamation) Bill [HL] 2014-15, sponsored by Lord Lester of Herne Hill, introduced in the House of Lords on 10 June 2014, 2<sup>nd</sup> reading on 27 June 2014.

## **B. Jurisprudence**

### **1. Canadian**

*Ainsworth Lumber Co. v. Canada (Attorney General)*, 2003 BCCA 239.

*Arthur c. Gillet*, 2007 QCCA 470.

*Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 SCR 667.

*Gagliano v. Canada (Attorney General)*, 2005 FC 576; appeal dismissed 2006 FCA 86.

*Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 SCR 876.

*Hill v. Church of Scientology of Toronto*, [1995] 2 SCR 1130.

*Michaud c. Bissonnette*, 2006 QCCA 775.

*New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 SCR 319.

*Northwest Territories (A.G.) v. Fédération Franco-Ténoise*, 2008 NWTCA 06, leave to appeal to SCC refused.

*Ontario v. Rothmans et al*, 2014 ONSC 3382.

*Pankiw v. Canada (Human Rights Commission)*, 2006 FC 1544, in particular par. 113 and 114; appeal dismissed 2007 FCA 386; application for leave to appeal to the Supreme Court dismissed (SCC file 32501).

*R. v. Brown*, 2001 PESCTD 6.

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

*Roman Corporation Limited v. Hudson's Bay Oil and Gas Co.*, [1971] O.R. 418; appeals dismissed [1972] 1 O.R. 444 and [1973] S.C.R. 820.

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

*Samson Indian Nation and Band v. Canada (F.C.)*, 2003 FC 975.

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

*Telezone Inc. v. Canada (Attorney General)*, 69 OR (3d) 161, 2004 CanLII 36102 (ON CA).

*Wells v. Newfoundland*, [1999] 3 S.C.R. 199.

## **2. International**

*A. v. The United Kingdom*, [2002] ECHR 35373/97 (European Court of Human Rights).

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

*Demicoli v. Malta* (1992) 14 EHRR 47 (European Court).

*Pepper v. Hart*, [1993] AC 593 (UK House of Lords).

*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. (UK).

*R. v. Murphy*, first judgement is unreported, second decision citation is (1986) 5 NSWLR 18 (Australia).

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

## C. Parliamentary Materials and Government Reports

### 1. Canada

*Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons*, Appendix 1 to the Standing Orders of the House of Commons.

*Conflict of Interest Code for Senators*, June 2014.

House of Commons, *Journals*, 1<sup>st</sup> Session, 30<sup>th</sup> Parliament, 12 July 1976 at 1421-1423.

House of Commons, *Journals*, 2<sup>nd</sup> Session, 30<sup>th</sup> Parliament, 29 April 1977 at 720-729.

House of Commons, *Journals*, 2<sup>nd</sup> Session, 34<sup>th</sup> Parliament, 14 December 1989, at 1011, *Debates*, at 6939-6940.

House of Commons, *Journals*, 3<sup>rd</sup> Session, 37<sup>th</sup> Parliament, 6 February 2004, at 25.

House of Commons, *Journals*, 1<sup>st</sup> Session, 39<sup>th</sup> Parliament, 20 September 2006, at 403.

House of Commons Special Committee on the Review of the Parliament of Canada Act, Second Report, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2<sup>nd</sup> Session, 34<sup>th</sup> Parliament, 16 February 1990, Issue No. 7, p. 5, presented to the House on February 16, 1990 (*Journals*, p. 1233) and concurred in on March 7, 1990 (*Journals*, p. 1301).

House of Commons Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 2<sup>nd</sup> Session, 34<sup>th</sup> Parliament, 30 January 1990, Issue No. 20.

House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs, *Eighth Report*, 3<sup>rd</sup> Session, 37<sup>th</sup> Parliament, March 2004.

Privy Council Office, *Second Report of the Independent Advisor in to the Allegations Respecting Financial Dealings Between Mr. Karlheinz Schreiber and the Right Honourable Brian Mulroney*, PWGSC, Ottawa, ON 2008.

Quebec, National Assembly, *Votes and Proceedings*, 14 December 2000, No. 153.

Senate, *Debates (Hansard)*, 3<sup>rd</sup> Session, 40<sup>th</sup> Parliament, volume 147, Issue 77, 13 December 2010 (Senator George Baker).

Senate, Standing Committee on Conflict of Interest for Senators, Sixth Report (Inquiry Report of the Senate Ethics Officer), 2<sup>nd</sup> Session, 41<sup>st</sup> Parliament, 25 August 2014 (adopted by the Senate on 18 September 2014).

## **2. International**

Australia, *House of Representatives Practice*, 5<sup>th</sup> ed., Parliament of Australia, 2012.

HM Government (UK), *Parliamentary Privilege*, April 2012 (Green Paper).

HM Government (UK) “Government Response to the Joint Committee on Parliamentary Privilege”, December 2013.

House of Commons (UK), *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*, December 1, 1967 (reprinted 1971).

Joint Committee on Parliamentary Privilege (UK), *Parliamentary Privilege – First Report – Volume 1*, 9 April 1999.

Joint Committee on Parliamentary Privilege (U.K.), *Parliamentary Privilege: Report of Session 2013–14*, 18 June 2013.

Joint Select Committee (UK), “Joint Committee on Parliamentary Privilege Report Published – No Need for New Legislation on Privilege Say Committee”, 3 July 2013.

Privilege Committee of the New Zealand House of Representatives, *Question of Privilege concerning the defamation action Attorney-General and Gow v. Leigh*, June 2013.

Select Committee on Parliamentary Privilege (Australia), *Final report*, Parliamentary Paper No. 219/1984, 3 October 1984.

## **D. Secondary Materials**

Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, *Who is Responsible?: Fact Finding Report*, Vol. 1, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, ON, November 2005.

Doody, Peter, “Should Persons Affected by Parliamentary Committees be Treated Fairly?” *Journal of Parliamentary and Political Law*, Vol. 4, 2011, pp. 263-274.

Evans, Harry and Rosemary Laing (eds.), *Odgers’ Australian Senate Practice*, 13<sup>th</sup> ed., Parliament of Australia, 2012.

Fox-Decent, Evan, “Parliamentary Privilege and the Rule of Law,” *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, Vol. 20, No. 2, July 2007, pp. 117-140.

Fox-Decent, Evan, “Parliamentary Privilege, Rule of Law and the Charter after the Vaid Case” *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 30, No.3, Autumn 2007, pp. 27-35.

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<sup>th</sup> ed., Carswell, Toronto, ON, 2007.

Jack, Malcolm, ed, *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24<sup>th</sup> ed. LexisNexis, London, UK, 2011.

Joyal, Serge, "The Vaid Case and the Protection of Parliamentary Employees Against Human Rights Discrimination", *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 28, No. 4, 2005.

Langlois, Colette Mireille, "Parliamentary Privilege: A Relational Approach", *Journal of parliamentary and political law*, Vol. 6, March 2012, pp. 129-160.

Lee, Derek, "The Need for Codification of Parliamentary Privilege", *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 28, No. 1, 2005, pp. 2-3.

Letter to the Hon. Christopher Finlayson, MP, Chairperson, Privileges Committee, New Zealand, by Senators David Smith (then Chair of the Senate's Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament) and George Furey (then Head, Working Group on Parliamentary Privilege), co-signed by Senators Gerald Comeau, Serge Joyal and David Braley, 29 November 2012.

Macknay, Roger, "Oversight as it intersects with Parliament", *Australasian Parliamentary Review*, Vol. 28, No. 2, Spring 2013, pp. 56-70.

Maingot, Joseph P., *Parliamentary Privilege in Canada*, 2<sup>nd</sup> ed., co-published by the House of Commons and McGill-Queen's University Press, Ottawa, ON, 1997.

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

McGhee, David, ed., *Parliamentary Practice in New Zealand*, 3<sup>rd</sup> ed., Dunmore Publishing, New Zealand, 2005.

Newman, Warren J., "Parliamentary Privilege, the Canadian Constitution and the Courts," *Ottawa Law Review*, Vol. 39, 2007, pp. 573-609.

O'Brien, Audrey and Marc Bosc, *House of Commons Procedure and Practice*, 2<sup>nd</sup> ed., House of Commons, Ottawa, ON, 2009.

Palumbo, Deborah and Charles Robert "Videoconferencing in the Parliamentary Setting" *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 22, No. 1, Spring 1999, pp. 18-26.

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, pp. 19-36.

Robert, Charles, "An Opportunity Missed: The Joint Committee on Parliamentary Privilege, Graham-Campbell, and Internal Affairs", *The Table*, Vol. 74, 2006, pp. 7-21.

Robert, Charles, "Parliamentary Privilege in the Canadian Context: An Alternative Perspective, Part I: The Constitution Act, 1867", *The Table*, Vol. 78, 2010, pp. 32-47.

Robert, Charles and Blair Armitage, "Perjury, Contempt and Privilege: The Coercive Powers of Parliamentary Committees", *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 30, No. 4, Winter 2007, pp. 29-36.

Robert, Charles and Dara Lithwick, "Renewal and Restoration: Contemporary Trends in the Evolution of Parliamentary Privilege, publication forthcoming in the Volume 82, 2014 edition of *The Table*.

Robert, Charles and David Taylor, "Then and Now: Necessity, the Charter and Parliamentary Privilege in the Provincial Legislative Assemblies of Canada", *The Table*, Vol. 80, 2012, pp. 17-40.

Robert, Charles and Vince MacNeil, "Shield or Sword? Parliamentary Privilege, Charter Rights and the Rule of Law", *The Table*, Vol. 75, 2007, pp. 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<sup>e</sup> siècle » *Les Cahiers de Droit*, Vol. 55, No. 2, June 2014, pp. 489-528.

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

Walsh, Rob, "Fairness in Committees", *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 31 No. 2, 2008, pp. 23-26.

Wong, Jan, "Get under the desk", *The Globe and Mail*, 16 September 2006.







**UNE QUESTION DE PRIVILÈGE :  
DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE  
AU CANADA AU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE**

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

*Président*  
L'honorable Vernon White

*Vice-président*  
L'honorable David P. Smith, C.P.

Juin 2015

## **MEMBRES**

L'honorable Vernon White, président  
L'honorable David P. Smith, C.P., vice-président

L'honorable Denise Batters  
L'honorable Claude Carignan, C.P.\*  
L'honorable Anne C. Cools  
L'honorable James S. Cowan\*  
L'honorable Norman E. Doyle  
L'honorable Joan Fraser\*  
L'honorable Linda Frum  
L'honorable George Furey  
L'honorable Leo Housakos  
L'honorable Mobina S.B. Jaffer  
L'honorable Serge Joyal, C.P.  
L'honorable Yonah Martin  
L'honorable Elaine McCoy  
L'honorable Paul E. McIntyre  
L'honorable David Tkachuk  
L'honorable David M. Wells

\*Membres d'office

Les honorable sénateurs Selma Ataullahjan, Douglas Black, Suzanne Fortin-Duplessis, Nancy Ruth, Richard Neufeld et Pierre Claude Nolin étaient également membres du comité ou ont participé à ses travaux sur ce rapport.

Le greffier du 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. Préparation du rapport provisoire.....	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 comité du Règlement.....	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 comité du Règlement 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 comité du Règlement 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 comité du Règlement 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 parlementaires<sup>1</sup>, 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 préambule<sup>2</sup>, et il est confirmé à l'article 4 de la *Loi sur le Parlement du Canada*<sup>3</sup>.

Les droits et immunités découlant du privilège parlementaire sont les suivants<sup>4</sup> :

- 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<sup>e</sup> siècle et maintenant au XXI<sup>e</sup> 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 parlementaires<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Et consacré dans le *Bill of Rights* de 1689, qui a suivi la Guerre civile opposant le roi Charles 1<sup>er</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.).

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

<sup>4</sup> Ils sont discutés en détail ci-dessous.

<sup>5</sup> 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'hui<sup>6</sup>.

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*

---

<sup>6</sup> 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 loi<sup>7</sup>.

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 Westminster<sup>8</sup>. »
- 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 efficacement<sup>9</sup>. »
- La Cour dit même : « La partie qui invoque l'immunité que confère le privilège parlementaire a le fardeau d'en établir l'existence<sup>10</sup>. »
- 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 judiciaire<sup>11</sup> ». [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

---

<sup>7</sup> *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<sup>e</sup> éd.), Londres, R.-U., LexisNexis, 2011; Joseph P. Maingot, *Le privilège parlementaire au Canada*, 2<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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.

<sup>8</sup> *Vaid, supra*, par. 39.

<sup>9</sup> *Vaid, supra*, par. 46.

<sup>10</sup> *Vaid, supra*, par. 29.

<sup>11</sup> *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 principes<sup>12</sup>.

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 mal<sup>13</sup>.

Dans les circonstances, le Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement (le comité du Règlement) estime que le temps est venu de réévaluer et de réexaminer, de façon proactive<sup>14</sup>, 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<sup>e</sup> 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. Préparation du rapport provisoire**

Le 1<sup>er</sup> 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 en 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. Le comité du Règlement en a entrepris l'examen en janvier 2015 et l'a adopté en tant que rapport provisoire le 12 mai 2015. Ce document est proposé comme un outil qui aidera à guider les travaux du comité du Règlement.

---

<sup>12</sup> 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.

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

<sup>14</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> siècle, Jacques 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 Parlement<sup>15</sup> ». En 1642, sous le règne du successeur de Jacques 1<sup>er</sup>, Charles 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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 Parlement<sup>16</sup> ».

Comme il est dit dans *Erskine May*, dès le XVII<sup>e</sup> 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 »<sup>17</sup>.

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

---

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

<sup>16</sup> *Erskine May* 24<sup>e</sup> éd., *supra*, p. 209.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 217.

des chambres du Parlement ne pouvait se donner de nouveaux privilèges « non justifiés par les lois et coutumes connues du Parlement<sup>18</sup> ».

Vers la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et pendant tout le XIX<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 Parlement<sup>19</sup>. »

Le XIX<sup>e</sup> 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 judiciaire<sup>20</sup> ». L'une de ces affaires, *Stockdale v. Hansard*, a peut-être été la plus importante<sup>21</sup>. 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 libelle<sup>22</sup>. 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 public<sup>23</sup>.

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 Parlement<sup>24</sup>.

Au XX<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup>, a mis en avant l'aspect démocratique du Parlement (modifiant implicitement la portée du privilège tel qu'il avait été conçu et

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

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

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 66.

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

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> *Erskine May* 24<sup>e</sup> éd., *supra*, p. 289.

<sup>24</sup> 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) recadreraient 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<sup>e</sup> siècle<sup>25</sup> » [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<sup>e</sup> siècle et maintenant le XXI<sup>e</sup>. 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 Parlement<sup>26</sup>. 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<sup>e</sup> 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

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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 pays<sup>27</sup> [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 fonctions<sup>28</sup> ». 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 recommandations<sup>29</sup>. 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 suivants<sup>30</sup> :

---

<sup>27</sup> *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<sup>er</sup> décembre 1967 (réimprimé en 1971), p. xiii-xiv, par. 38.

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

<sup>29</sup> Comité mixte du privilège parlementaire du R.-U., 1999, *supra*.

<sup>30</sup> *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*<sup>31</sup> et *Prebble v. Television New Zealand*<sup>32</sup>; 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 parlementaire<sup>33</sup>.
- 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 application<sup>34</sup>.
- 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 :

---

<sup>31</sup> *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.

<sup>32</sup> *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.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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 responsabilité<sup>35</sup>.
- 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 reconnu<sup>36</sup>. 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*<sup>37</sup>, *R. v. Chaytor*<sup>38</sup> au Royaume-Uni et *Gow v. Leigh*<sup>39</sup>, 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 parlementaire<sup>40</sup>. 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

<sup>35</sup> 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.

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

<sup>37</sup> *Vaid, supra*.

<sup>38</sup> *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.

<sup>39</sup> *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.

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

pour se mettre à l'abri des poursuites<sup>41</sup>. 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'écartait des recommandations de 1999 et se rapprochait des propositions et observations figurant dans le livre vert du gouvernement britannique de 2012<sup>42</sup>. 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 nécessité<sup>43</sup> », 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 conséquence<sup>44</sup>.

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 :

---

<sup>41</sup> *R. v. Chaytor*, [2010] UKSC 52 (*Chaytor*).

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

<sup>43</sup> *Ibid.*, par. 23 [traduction].

<sup>44</sup> *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 Parlement<sup>45</sup>. 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 2013<sup>46</sup>.
- 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 Parlement<sup>47</sup>.

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 privilège<sup>48</sup>. »

## 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*<sup>49</sup> (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

<sup>45</sup> *Ibid.*, par. 170.

<sup>46</sup> 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.

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

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

<sup>49</sup> Australie, *Parliamentary Privileges Act 1987*, Loi n° 21 de 1987, modifiée.



judiciaires qui, selon les critiques, ne protégeaient pas de façon suffisante le privilège parlementaire<sup>50</sup>.

#### a) Le rapport de 1984 du comité spécial mixte

Le rapport de 1984 rédigé par un comité spécial mixte<sup>51</sup> 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 australienne<sup>52</sup>, 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 ouverts<sup>53</sup>.
- **Règlement** – Le comité spécial mixte a établi que certaines modifications pouvaient être apportées par la modification du Règlement (procédures) de chacune des deux chambres<sup>54</sup>.
- **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 confusion<sup>55</sup>.

#### 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*<sup>56</sup>. Ces arrêts avaient

---

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

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

<sup>52</sup> 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]

<sup>53</sup> *Rapport final de l'Australie*, p. 157 et 158.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 161.

<sup>56</sup> 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 Parlement<sup>57</sup>. »

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 témoignages<sup>58</sup>.

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

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

<sup>58</sup> Harry Evans et Rosemary Laing (éd.), *Odgers' Australian Senate Practice*, 13<sup>e</sup> 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 judiciaires<sup>59</sup>?

### **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 IX<sup>60</sup>. 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).

---

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

<sup>60</sup> *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 apportées<sup>61</sup>.

### 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 2011<sup>62</sup>. 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 :

---

<sup>61</sup> Odgers, *supra*, p. 40.

<sup>62</sup> *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 ministériel<sup>63</sup>.

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 parlementaire<sup>64</sup> 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 2013<sup>65</sup>. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 7 août 2014 et est devenu la *Parliamentary Privilege Act 2014*<sup>66</sup>. 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);

---

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

<sup>64</sup> 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)).

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> 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<sup>e</sup> 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 parlementaire<sup>67</sup>. 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 Confédération<sup>68</sup>**

#### **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

---

<sup>67</sup> 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<sup>e</sup> législature. Toutefois, le Parlement a été dissous avant que cette étude ne puisse se faire.

<sup>68</sup> 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<sup>e</sup> 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 Chambre<sup>69</sup>.

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*<sup>70</sup>.

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*<sup>71</sup> 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*.

---

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> *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. »

<sup>71</sup> *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 1868<sup>72</sup>, 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]<sup>73</sup>.

## 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)<sup>74</sup> :

- Au cours de la 30<sup>e</sup> 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)<sup>75</sup>, 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)<sup>76</sup>. 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

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

<sup>73</sup> 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.

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

<sup>75</sup> Chambre des communes, *Journaux*, 1<sup>re</sup> session, 30<sup>e</sup> législature, 12 juillet 1976, p. 1421-1423.

<sup>76</sup> Chambre des communes, *Journaux*, 1<sup>re</sup> session, 30<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 question<sup>77</sup>, 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 interne<sup>78</sup> ». Dans son deuxième rapport, le comité a dit appuyer le principe selon lequel les députés ne sont pas au-dessus des lois<sup>79</sup> : « 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 population<sup>80</sup>. » 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 intimidation<sup>81</sup> ».

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

Enfin, en 2004, pendant la 37<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> législature a été dissoute avant qu'on ne puisse adopter le rapport qui présentait des recommandations<sup>82</sup>. 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 parlementaire<sup>83</sup>.

---

<sup>77</sup> 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<sup>e</sup> session, 34<sup>e</sup> 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.

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

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

<sup>80</sup> 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<sup>e</sup> session, 34<sup>e</sup> 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).

<sup>81</sup> *Ibid.*

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

<sup>83</sup> Chambre des communes, *Journaux*, 3<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> 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 évoluons<sup>84</sup>.

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 revendiqué<sup>85</sup>.

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 droit<sup>86</sup> ».

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 loin<sup>87</sup>. 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

---

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

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

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

<sup>87</sup> *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 privilège<sup>88</sup>.

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'agir<sup>89</sup>. [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*<sup>90</sup>.

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 Parlement<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> 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.

<sup>89</sup> Comité mixte du Royaume-Uni de 1999, *supra*, par. 26.

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> Roy, Marc-André. « Le Parlement, les tribunaux et la Charte canadienne des droits et libertés: vers un modèle de privilège parlementaire adapté au XXI<sup>e</sup> siècle » in *Les Cahiers de Droit*, (2014) vol. 55, n<sup>o</sup> 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 »<sup>92</sup>. 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 minime<sup>93</sup> ». 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 délibérante<sup>94</sup> ».

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.

---

<sup>92</sup> Gareth Griffith, *supra*.

<sup>93</sup> Comité mixte du Royaume-Uni (2013), par. 11.

<sup>94</sup> 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 historiques<sup>95</sup>.

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 efficacement<sup>96</sup>.

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 autres<sup>97</sup> ».

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<sup>e</sup> 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.

---

<sup>95</sup> *Vaid, supra*, par. 29.

<sup>96</sup> *Vaid, supra*, par. 46.

<sup>97</sup> 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 comité du Règlement 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 démocratique<sup>98</sup> ». Selon le 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 façon<sup>99</sup> ». Avant 1982, il n'y a eu qu'un jugement majeur qui a remis en question la liberté de parole au Parlement<sup>100</sup>. 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*<sup>101</sup>. »

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.

---

<sup>98</sup> Colette Mireille Langlois, *supra*, p. 132.

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

<sup>100</sup> *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 récusé 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.

<sup>101</sup> Maingot, 2<sup>e</sup> éd., *supra*, p. 317.

a) ***New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)***<sup>102</sup> : 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 compétence<sup>103</sup>.

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 mauvaise<sup>104</sup>.

---

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

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *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)*<sup>105</sup> : 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)<sup>106</sup>. 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 invoquée<sup>107</sup>. 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.

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

<sup>106</sup> *Ibid.*, par. 20.

<sup>107</sup> 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 régler 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 parlementaire<sup>108</sup>.

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 parlementaire<sup>109</sup>.

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 processus<sup>110</sup>.

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?

---

<sup>108</sup> *Harvey, supra*, par. 69, 70.

<sup>109</sup> *Ibid.*, par. 71.

<sup>110</sup> *Ibid.*, par. 74.

**c) Canada (Chambre des communes) c. Vaid<sup>111</sup> : 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 contemporain<sup>112</sup> », 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-même<sup>113</sup> » (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

---

<sup>111</sup> *Vaid, supra*.

<sup>112</sup> 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.

<sup>113</sup> *Vaid, supra*, par. 34.

découlant de la doctrine du privilège parlementaire. Le libellé du par. 32(1)<sup>114</sup> 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-même<sup>115</sup>.

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*<sup>116</sup>.

**(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 Westminster<sup>117</sup> ». 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-parlementaires<sup>118</sup> ».

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

<sup>114</sup> 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.

<sup>115</sup> *Vaid, supra*, par. 34.

<sup>116</sup> 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<sup>e</sup> éd., Carswell, Toronto (Ontario) 2007, p. 1-9 à 1-10 (Hogg).

<sup>117</sup> *Vaid, supra*, par. 39.

<sup>118</sup> *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 fonctions<sup>119</sup>.

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 particulier<sup>120</sup> » (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 pays<sup>121</sup>.

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 efficacement<sup>122</sup>.

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 pertinent<sup>123</sup>. 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 nécessité<sup>124</sup>.

---

<sup>119</sup> *Vaid, supra*, par. 40.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> *Ibid.*, par. 41.

<sup>122</sup> *Vaid, supra*, par. 46.

<sup>123</sup> *Ibid.*, par. 29, point 6.

<sup>124</sup> 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. 1171<sup>125</sup> [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 provinciale<sup>126</sup>. 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*<sup>127</sup>. 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

<sup>125</sup> *Vaid, supra*, par. 30.

<sup>126</sup> 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.

<sup>127</sup> 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*<sup>128</sup>. 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*<sup>129</sup>. 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*<sup>130</sup>. 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

---

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

<sup>129</sup> Alberta, *Legislative Assembly Act*, R.S.A., ch. L-9.

<sup>130</sup> 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*<sup>131</sup> 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*<sup>132</sup> 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*<sup>133</sup> du Nouveau-Brunswick porte sur le privilège parlementaire et dispose :

---

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

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

<sup>133</sup> 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*<sup>134</sup>, 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*<sup>135</sup> 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*<sup>136</sup> 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 :

---

<sup>134</sup> 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.

<sup>135</sup> Île-du-Prince-Édouard, *Legislative Assembly Act*, ch. L-7.

<sup>136</sup> 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 comité du Règlement**

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 comité du Règlement, 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 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 comité du Règlement, 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 comités<sup>137</sup>), 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 comité du Règlement 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<sup>e</sup> 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 comité estime que

---

<sup>137</sup> 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 personne<sup>138</sup>.

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 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<sup>e</sup> siècle<sup>139</sup>, 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

---

<sup>138</sup> Colette Mireille Langlois, *supra*, p. 132-133.

<sup>139</sup> 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 dites<sup>140</sup>.

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 sujet<sup>141</sup> ».

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 doute<sup>142</sup> », décision que la Cour fédérale a confirmée<sup>143</sup>.

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 justice<sup>144</sup>.

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 Parlement<sup>145</sup> ».

---

<sup>140</sup> *Odgers, supra*, p. 43.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>142</sup> *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2<sup>e</sup> 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.

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

<sup>144</sup> *Michaud c. Bissonnette*, 2006 QCCA 775, par. 35 et 36.

<sup>145</sup> 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 ministre<sup>146</sup>. 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 malveillance<sup>147</sup>. 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 Parlement<sup>148</sup>.

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.

---

<sup>146</sup> *Gow v. Leigh, supra*, par. 1.

<sup>147</sup> 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).

<sup>148</sup> *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 idée<sup>149</sup>.

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 publique<sup>150</sup>.

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;
- Chantage<sup>151</sup>.

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 déclaration<sup>152</sup>.

## **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

---

<sup>149</sup> Comité mixte du Royaume-Uni (1999), par. 217-223.

<sup>150</sup> Livre vert du R.-U., *supra*, p. 27.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>152</sup> 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 compris<sup>153</sup>. 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 2014<sup>154</sup>, 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*<sup>155</sup>. 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 tort<sup>156</sup> qu'on pouvait renoncer à ce privilège, que « le privilège appartient au

<sup>153</sup> 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 émergé 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*.

<sup>154</sup> *Ontario v. Rothmans et al*, 2014 ONSC 3382 (CanLII).

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

<sup>156</sup> 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 donné<sup>157</sup> ». 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 concernant<sup>158</sup>.

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 considérer<sup>159</sup> ».

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 fautive, 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 civils<sup>160</sup> ». En fait, c'est « le Parlement, non le tribunal, qui a le pouvoir d'imposer des sanctions pour déclaration trompeuse<sup>161</sup> ». Toute autre décision entraînerait une ingérence dans un champ de compétence du Parlement : « Si les tribunaux pouvaient se prononcer sur une déclaration trompeuse, ils empiéteraient sur la compétence du Parlement<sup>162</sup>. » De plus, il y aurait alors « un

---

<sup>157</sup> *Ontario v. Rothmans et al*, par. 21.

<sup>158</sup> *Ibid.*, par. 29-31.

<sup>159</sup> *Ibid.*, par. 32.

<sup>160</sup> *Ibid.*, par. 38.

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> *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'éviter<sup>163</sup> ».

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*<sup>164</sup>, 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 parlementaire<sup>165</sup>. [traduction]

---

<sup>163</sup> *Ibid.*, par. 39.

<sup>164</sup> *R. v. Rothmans Inc.*, 2010 NBQB 291 (CanLII).

<sup>165</sup> *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 serments*<sup>166</sup>. [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 parlementaires<sup>167</sup>.

### 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 délibérations<sup>168</sup> ». 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

<sup>166</sup> 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.

<sup>167</sup> Voir Maingot, *supra*, p. 93 et 95-96.

<sup>168</sup> 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 nécessairement<sup>169</sup> ». 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 vague<sup>170</sup> ». 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 lois<sup>171</sup>;
- délibérations parlementaires : paroles prononcées, votes ou décisions;
- actes des parlementaires, mandataires ou fonctionnaires qui sont nécessairement liés aux délibérations du Parlement<sup>172</sup>.

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

---

<sup>169</sup> *Ibid.*, par. 129.

<sup>170</sup> *Ibid.*, par. 128.

<sup>171</sup> 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.

<sup>172</sup> 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 parlementaire<sup>173</sup>.

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 parlementaire<sup>174</sup>?

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 Parlement<sup>175</sup> ». 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 absolu<sup>176</sup>? » 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)<sup>177</sup>. 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 comité du Règlement 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

---

<sup>173</sup> *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).

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

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

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> *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 comité 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 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<sup>e</sup> 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 expresse<sup>178</sup> [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.<sup>179</sup>

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

---

<sup>178</sup> *Hill c. Église de scientologie de Toronto*, supra, par. 143 et 144.

<sup>179</sup> *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 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 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 canadien<sup>180</sup>.

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 parole<sup>181</sup>.

### **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

---

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

<sup>181</sup> 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<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> 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 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 délibératives<sup>182</sup> ». 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 Parlement<sup>183</sup>.

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 indépendante<sup>184</sup> ». Maingot englobe ce qui suit dans le droit du Parlement à régir ses affaires internes :

---

<sup>182</sup> *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2<sup>e</sup> 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).

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

<sup>184</sup> 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.<sup>185</sup>.
- 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 détention<sup>186</sup>.

## 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

---

<sup>185</sup> 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.

<sup>186</sup> 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 »<sup>187</sup>.

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)*<sup>188</sup>, 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 protection<sup>189</sup>. 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 tout<sup>190</sup>. Ce faisant, la Cour a effectivement mis de côté l'arrêt *Graham-Campbell*<sup>191</sup>. En fin de compte, la Cour suprême a considéré que le privilège revendiqué par la

<sup>187</sup> 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].

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

<sup>189</sup> 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.

<sup>190</sup> *Vaid*, *supra*, par. 48.

<sup>191</sup> *Graham-Campbell*, *supra*.

Chambre pour gérer *tous* les employés était trop large<sup>192</sup>. 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 « [!]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 Parlement<sup>193</sup> ». Tandis que de l'autre, d'autres lois de nature quasi constitutionnelle comme la *Loi sur la protection des renseignements personnels*<sup>194</sup> et la *Loi sur l'accès à l'information*<sup>195</sup> contiennent des définitions qui ne comprennent pas le Parlement ni les parlementaires<sup>196</sup>. 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 arrêt<sup>197</sup>. Ils n'ont pas tous appliqué non plus les lignes directrices établies dans l'arrêt pour

---

<sup>192</sup> *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.

<sup>193</sup> *Loi sur les langues officielles*, L.R.C., 1985, ch. 31 (4<sup>e</sup> supp.).

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

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

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

<sup>197</sup> 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 générale<sup>198</sup>. 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 comité du Règlement 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 particuliers<sup>199</sup>?

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

---

<sup>198</sup> 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*.

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

enquêtes, d'assigner des témoins à comparaître et d'ordonner la production de documents. Bien 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 Parlement<sup>200</sup> ».

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).

---

<sup>200</sup> 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 Parlement<sup>201</sup>. 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 chambre<sup>202</sup> ». 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.

<sup>201</sup> *Erskine May* (dans sa 19<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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.

<sup>202</sup> 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-incrimination<sup>203</sup>? »

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;

---

<sup>203</sup> 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 législatif<sup>204</sup>.

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'intérêts<sup>205</sup> :

- Le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* (le Code des sénateurs)<sup>206</sup>, 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)<sup>207</sup>, 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<sup>e</sup> 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 régler ses affaires internes et de prendre des mesures disciplinaires à l'égard des députés qui se conduisent de façon

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

<sup>205</sup> 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.

<sup>206</sup> *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*.

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

inconvenante<sup>208</sup> ». 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 induue 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 induue, 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 appropriées<sup>209</sup>. Le paragraphe 49(4) du Code des sénateurs donne des exemples de sanctions pouvant être proposées :

---

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

<sup>209</sup> 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 pénales<sup>210</sup>. 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 Parlement<sup>211</sup>.

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 internes<sup>212</sup>.

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 Parlement<sup>213</sup>.

---

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

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

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

<sup>213</sup> 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'outrage<sup>214</sup>.

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 témoins<sup>215</sup>, 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 convenir<sup>216</sup>. 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*<sup>217</sup>, 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 droit<sup>218</sup>. Ce que ces affaires ont en commun, c'est qu'elles sont fondées sur le principe de la primauté du droit.

---

<sup>214</sup> *Ibid.*, annexe 3.

<sup>215</sup> 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.

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

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

<sup>218</sup> *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 lors<sup>219</sup>. 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 Parlement<sup>220</sup> ». 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*<sup>221</sup> » [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 Parlement<sup>222</sup>. » 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 radiophonique<sup>223</sup>. 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,

---

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

<sup>220</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>221</sup> *Ibid.*

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

<sup>223</sup> *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 Québec<sup>224</sup>. 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 article<sup>225</sup>. Comme certains le font remarquer, « les parlementaires en question semblent avoir agi en ayant l'assurance que leurs privilèges l'emportent sur les droits individuels<sup>226</sup> ». 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 impunité<sup>227</sup> ».

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 personne<sup>228</sup>? »

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

Le droit du Parlement de régler 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

---

<sup>224</sup> 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 déséquilibres 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. »

<sup>225</sup> Chambre des communes, *Journaux*, 1<sup>re</sup> session, 39<sup>e</sup> législature, 20 septembre 2006, p. 403.

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

<sup>227</sup> *Ibid.*

<sup>228</sup> *Ibid.*, p. 37.

membres soit précisé par la Chambre des lords, comme il l'a déjà été à la Chambre des communes britannique<sup>229</sup>.

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 public<sup>230</sup>.

### **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 comité du Règlement 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 :

---

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

<sup>230</sup> 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 comité du Règlement 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 Parlement<sup>231</sup>.

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;

<sup>231</sup> 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'outrage<sup>232</sup>.

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 parlementaires<sup>233</sup> 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 parlementaire<sup>234</sup>.

Selon le comité du Règlement, 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 comité du Règlement, 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 individuels<sup>235</sup> ».

#### **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 civiles<sup>236</sup>;

<sup>232</sup> *Ibid.*, annexe 3 [traduction].

<sup>233</sup> Roger Macknay, *supra*, p. 69.

<sup>234</sup> *Ibid.*, p. 69-70.

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

<sup>236</sup> *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2<sup>e</sup> 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 civile<sup>237</sup>. 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 Parlement<sup>238</sup>. 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 parlementaires<sup>239</sup>.

Il pourrait valoir la peine que le comité réfléchisse à la meilleure manière d'adapter au XXI<sup>e</sup> 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,

<sup>237</sup> *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] » ».

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

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

même au détriment des droits civils d'autrui<sup>240</sup> ». 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 utile<sup>241</sup> ». 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 comité du Règlement 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'autrui<sup>242</sup> ». 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 utile<sup>243</sup> ». 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)<sup>244</sup>.

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.

---

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

<sup>241</sup> *Ibid.*

<sup>242</sup> *Ibid.*

<sup>243</sup> *Ibid.*

<sup>244</sup> *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, (2<sup>e</sup> 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'autres<sup>245</sup> ». 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 vexatoire<sup>246</sup>. 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 témoin<sup>247</sup> ».

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

---

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

<sup>246</sup> *Ibid.*

<sup>247</sup> *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 Parlement<sup>248</sup>.

## **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 après<sup>249</sup>. La Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard est arrivée à la même conclusion<sup>250</sup>. 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 transports<sup>251</sup>. 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 siège<sup>252</sup>.

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 provinces<sup>253</sup>.

## **c. Observations du comité du Règlement 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**

<sup>248</sup> Comité mixte britannique de 2013, *supra*, par. 265 [traduction].

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

<sup>250</sup> *R. c. Brown*, 2001 PESCTD 6.

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

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

<sup>253</sup> 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 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 pénale<sup>254</sup>. 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.

---

<sup>254</sup> *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 droit<sup>255</sup>.

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'Australie<sup>256</sup>. 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'accomplir<sup>257</sup>. »

---

<sup>255</sup> *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2<sup>e</sup> 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.

<sup>256</sup> Australie, *House of Representatives Practice*, 5<sup>e</sup> 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].

<sup>257</sup> David McGee (éd.), *Parliamentary Practice in New Zealand*, 3<sup>e</sup> 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 Galles<sup>258</sup> avec l'assurance raisonnable que les parlementaires seraient excusés de leur devoir de juré lorsque celui-ci les empêcherait d'assumer leurs responsabilités législatives<sup>259</sup>. 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 députés<sup>260</sup>.

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 Galles<sup>261</sup> ».

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 comité du Règlement 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.

---

<sup>258</sup> 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.

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

<sup>260</sup> *Ibid.*

<sup>261</sup> *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 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 outrage<sup>262</sup>.

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 privilèges<sup>263</sup>.

**a. Observations du comité du Règlement 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.

---

<sup>262</sup> *Maingot, supra*, p. 241.

<sup>263</sup> *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2<sup>e</sup> 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 abord<sup>264</sup> ». Toutefois, la transparence est le mot d'ordre pour toute tentative de régler ces incidents.

---

<sup>264</sup> *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 comité, présentées dans la section ci-dessus, exposent son analyse des possibilités de renouvellement du privilège parlementaire au XXI<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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'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<sup>e</sup>) 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<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> session, 34<sup>e</sup> législature, 30 janvier 1990, fascicule n<sup>o</sup> 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<sup>e</sup> session, 34<sup>e</sup> législature, 16 février 1990, fascicule n<sup>o</sup> 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<sup>e</sup> session, 30<sup>e</sup> législature, 12 juillet 1976, p. 1421-1423.

Chambre des communes, *Journaux*, 2<sup>e</sup> session, 30<sup>e</sup> législature, 29 avril 1977, p. 720-729.

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

Chambre des communes, *Journaux*, 3<sup>e</sup> session, 37<sup>e</sup> législature, 6 février 2004, p. 25.

Chambre des communes, *Journaux*, 1<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> 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<sup>o</sup> 153.

Sénat, *Débats (Hansard)*, 3<sup>e</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, volume 147, N<sup>o</sup> 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<sup>e</sup> session, 41<sup>e</sup> législature, 25 août 2014 (adopté par le Sénat le 18 septembre 2014).

## 2. Internationaux

Australie, *House of Representatives Practice*, 5<sup>e</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> éd., Carswell, Toronto, , 2007.

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

Joyal, Serge, « L'affaire Vaid et la protection des employés parlementaires contre la discrimination », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, n<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> 2, printemps 2013, p. 56-70.

Maingot, Joseph P., *Le privilège parlementaire au Canada*, 2<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> édition, Chambre des communes, Ottawa, 2009.

Palumbo, Deborah et Charles Robert « Les vidéoconférences dans le contexte parlementaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 22, n<sup>o</sup> 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<sup>e</sup> 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.

## WITNESSES

### Tuesday, May 26, 2015

#### *As individuals:*

The Honourable Michael Chong, P.C., M.P., sponsor of the bill;  
The Honourable Bob Rae, P.C. O.C., Q.C. (by video conference);  
William Cross, Professor, Department of Political Science, Carleton University.

### Tuesday, June 2, 2015

#### *As individuals:*

The Honourable Peter Milliken, P.C., O.C.;  
The Honourable Stéphane Dion, P.C., M.P.

### Tuesday, June 9, 2015

#### *As an individual:*

John Williamson, M.P. for New Brunswick Southwest, sponsor of the bill.

#### *Senate of Canada:*

Michel Patrice, Law Clerk and Parliamentary Counsel and Chief Parliamentary Precinct Services Officer;  
Nicole Proulx, Chief Corporate Services Officer;  
France Lagacé, Financial Officer, Senators' Pay, Pensions and Benefits, Finance and Procurement Directorate.

### Tuesday, June 16, 2015

#### *Canadian Taxpayers Federation:*

Aaron Wudrick, Federal Director.

#### *As an individual:*

The Honourable Senator Céline Hervieux-Payette, P.C.

## TÉMOINS

### Le mardi 26 mai 2015

#### *À titre personnel :*

L'honorable Michael Chong, C.P., député, parrain du projet de loi;  
L'honorable Bob Rae, C.P., O.C, c.r. (par vidéoconférence);  
William Cross, professeur, département de science politique, Université Carleton.

### Le mardi 2 juin 2015

#### *À titre personnel :*

L'honorable Peter Milliken, C.P., O.C.;  
L'honorable Stéphane Dion, C.P., député.

### Le mardi 9 juin 2015

#### *À titre personnel :*

John Williamson, député de Nouveau-Brunswick–Sud-Ouest, parrain du projet de loi.

#### *Sénat du Canada :*

Michel Patrice, légiste, conseiller parlementaire et dirigeant principal, Services de la Cité parlementaire;  
Nicole Proulx, dirigeante principale des services législatifs;  
France Lagacé, agente financière principale, Rémunération, pensions et avantage sociaux des sénateurs, Direction des finances et de l'approvisionnement.

### Le mardi 16 juin 2015

#### *Fédération canadienne des contribuables :*

Aaron Wudrick, directeur fédéral.

#### *À titre personnel :*

L'honorable sénatrice Céline Hervieux-Payette, C.P.