



DÉCISION DE LA PRÉSIDENTE

*Recevabilité des motions pour que la Commission
se saisisse d'un mandat d'initiative afin
d'entendre les commissaires de la Commission sur l'octroi
et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*

COMMISSION DES INSTITUTIONS

QUÉBEC, LE 25 FÉVRIER 2016

Contexte

Je vous ai réunis afin de rendre ma décision à l'égard de la question que j'avais prise en délibéré, le mardi 16 février dernier, concernant la motion présentée par le député de Marie-Victorin. Cette motion se lit comme suit :

Conformément aux dispositions de l'article 149 du Règlement de l'Assemblée nationale, [...] que la Commission des institutions se saisisse d'un mandat d'initiative afin d'entendre les deux commissaires de la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC), France Charbonneau et Renaud Lachance. [Fin de la citation]

Plusieurs arguments ont été soulevés concernant la recevabilité de cette motion. Je remercie d'ailleurs tous ceux et celles qui les ont fait valoir avec beaucoup de conviction. Cela m'a donné beaucoup de matière afin d'en arriver à une décision éclairée sur un sujet qui n'a pas fait l'objet comme tel de décisions de la présidence jusqu'à maintenant.

Ma démarche consistera d'abord à résumer les arguments qui m'ont été soumis le 16 février dernier. J'analyserai ensuite la question de la recevabilité de la motion en examinant les grands principes auxquels vous m'avez référé.

Je vous remercie d'avance pour votre écoute attentive en vous prévenant que la tâche que vous m'avez confiée, vous le constaterez, a demandé un important effort de réflexion et d'analyse de sorte que cela se reflète dans la longueur de la décision que je m'apprête à rendre...

Résumé des arguments

J'en viens donc aux arguments présentés par le député de Marie-Victorin et la députée de Taschereau. En résumé, ils ont fait valoir que l'Assemblée et les députés qui la composent bénéficient de privilèges parlementaires constitutionnels par rapport à la Couronne et à la magistrature. Cela leur confère des droits particuliers afin d'exercer pleinement les fonctions pour lesquelles ils ont été élus, et ce, sans entrave ou ingérence extérieure. De ce

point de vue, la Constitution, la *Loi sur l'Assemblée nationale* et la jurisprudence leur confèrent d'importants pouvoirs, dont celui de faire enquête, de convoquer des témoins et d'exiger la production de documents. Il relèverait donc exclusivement des parlementaires de déterminer qui peut être convoqué en commission pour y être entendu, et ce sans restriction, sachant que ce pouvoir a déjà été utilisé dans le passé à l'égard de ceux qui exercent le pouvoir exécutif.

De plus, ils font valoir qu'une commission d'enquête a un statut particulier, qu'elle relève de l'exécutif et qu'elle n'a pas le même rôle, ni le même statut qu'un tribunal. Dans ce contexte, en tenant compte que la notion de séparation des pouvoirs de l'État n'a rien d'absolue, l'immunité qui est spécifiquement reconnue à l'égard de ceux qui exercent le pouvoir judiciaire ne peut être applicable aux commissaires Charbonneau et Lachance, qui ne jouissent pas de la même indépendance que les juges.

Selon eux, l'immunité prévue par la *Loi sur les commissions d'enquête* serait limitée et ne pourrait avoir une portée telle qu'elle viendrait empiéter sur la souveraineté parlementaire ou le pouvoir de contrôle parlementaire. En effet, cette loi ne devrait s'appliquer que sous réserve des privilèges parlementaires qui ont un statut juridique plus élevé. Cela militerait donc en faveur de la recevabilité de la motion qui vise ultimement à exiger des comptes des commissaires. Le fait que le rapport contienne une dissidence justifierait, de leur point de vue, que les membres de la commission d'enquête s'expliquent à ce sujet. Le rôle de contrôleur des activités du gouvernement et de l'administration publique étant l'un des rôles les plus importants des députés dans le parlementarisme contemporain, rien ne devrait empêcher de contrôler les activités d'un organisme créé par le gouvernement.

Les députés de Montarville et de Borduas ont ajouté qu'il fallait que les députés puissent aller au fond des choses, mais auraient proposé un libellé de motion un peu différent. Ce libellé prendrait plutôt la forme d'une invitation à comparaître, car, à leur avis, le fait de contraindre des commissaires à témoigner en commission soulève un enjeu juridique qui pourrait se retrouver devant les tribunaux et faire dévier l'objectif poursuivi par la

commission. En définitive, ils soutiennent que si l'on admet que l'Assemblée a la possibilité de modifier le droit applicable alors qu'un tribunal est saisi d'une affaire, il n'y a rien qui devrait empêcher l'Assemblée de pouvoir jouer son rôle lorsqu'il est question des travaux d'une commission d'enquête qui a terminé ses travaux.

Enfin, les députés d'Ungava et de LaFontaine ont plaidé que la motion devrait plutôt être déclarée irrecevable. Au soutien de cette prétention, ils font remarquer qu'il n'y a aucun précédent où un commissaire d'enquête a été appelé à témoigner en commission parlementaire. Cela s'explique par le fait que, bien qu'une commission d'enquête ne soit pas un tribunal à proprement parler, le principe de l'indépendance judiciaire s'applique malgré tout. Selon eux, ce principe, qui est consacré par la Constitution, existe pour mettre les décideurs, tels que les commissaires d'enquête, à l'abri des pressions. Ceux-ci devraient être libres d'exercer leurs fonctions sans ingérence de la part de qui que ce soit, y compris des pouvoirs exécutif et législatif. En conséquence, il ne serait pas possible que le Parlement questionne des commissaires d'enquête, car ils n'ont pas de comptes à rendre à l'égard de l'exercice de leurs fonctions, et ce, peu importe qu'on les invite ou qu'on les contraigne. Ils font remarquer que bien que l'exécutif soit à l'origine de la création et du mandat de la commission d'enquête, il y a des balises qui encadrent la relation entre l'exécutif et une commission d'enquête qui jouit d'une certaine indépendance. De même, le Parlement n'est pas une instance d'appel face aux travaux d'une commission d'enquête et on ne peut forcer un commissaire à entrer dans le secret des délibérations. Ils demandent donc, par respect des institutions, de ne pas créer un précédent qui ferait en sorte que les décisions des juges et des commissaires pourraient être influencées par crainte d'être contraints de rendre des comptes relativement à leur délibéré.

Dans les exposés qui ont été faits de part et d'autre, une notion a été évoquée à plusieurs reprises : celle de la séparation des pouvoirs de l'État. J'entends donc aborder cet aspect d'entrée de jeu.

Le principe de la séparation des pouvoirs de l'État

La séparation des pouvoirs est un principe politique selon lequel les fonctions des institutions publiques sont divisées entre le pouvoir législatif qui fait les lois, l'exécutif qui les met en œuvre et les fait appliquer et le pouvoir judiciaire qui les interprète et les fait respecter¹. Évidemment, il s'agit là d'un énoncé théorique auquel on doit ajouter certaines considérations pratiques et des nuances pour mieux refléter la complexité des rôles de chacun. Toutefois, il faut se rappeler que les fonctions de l'État sont juridiquement partagées entre différents organes pour répondre aux exigences d'un système démocratique². Cela dit, cette notion de séparation des pouvoirs n'est pas absolue et tout dépend du pouvoir dont il est question et par rapport à quel autre pouvoir on l'analyse.

En droit constitutionnel canadien et québécois, la séparation entre les pouvoirs exécutif et législatif est plutôt souple. En effet, dans un régime parlementaire comme le nôtre, différents mécanismes ont été mis en place pour assurer une collaboration entre l'exécutif et le législatif. Des mécanismes parlementaires de contact, de contrôle et de contrainte encadrent leurs rapports.

Par contre, une séparation plus stricte des pouvoirs s'applique lorsqu'il est question de la branche judiciaire. Il est généralement considéré que les tribunaux doivent être indépendants des gouvernements et des parlements³. Ainsi, même si la nomination des juges relève de l'exécutif, une fois ceux-ci en poste, ils bénéficient d'une totale indépendance de même que d'immunités et de privilèges leur permettant d'exercer leurs fonctions en étant à l'abri de toute pression. Quant aux relations entre le législatif et le judiciaire, elles sont également plutôt étanches. Je reviendrai d'ailleurs plus en détail sur cet aspect un peu plus loin en répondant à la question que je formule ici en ces termes : dans quelle mesure les attributs de la fonction judiciaire de l'État peuvent-ils s'appliquer ou non aux travaux d'une

¹ Perspective Monde, Faculté des lettres et sciences humaines, Université de Sherbrooke, outil pédagogique en ligne.

² Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 590.

³ *Id.*, p. 591.

commission d'enquête, et plus particulièrement à ceux de la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* (CEIC) ?

La Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC)

Cette dernière a été créée en vertu de l'article 1 de la *Loi sur les commissions d'enquête*, qui donne au gouvernement le pouvoir de créer une commission d'enquête sur, et je cite, « [...] quelque objet qui a trait au bon gouvernement du Québec, sur la gestion de quelque partie des affaires publiques, sur l'administration de la justice ou sur quelque matière importante se rattachant à la santé publique ou au bien-être de la population »⁴ [fin de la citation]. Ainsi, en vertu de la loi, le gouvernement crée la commission, en détermine le mandat, les membres, le budget ainsi que la date à laquelle le rapport doit être remis au gouvernement. Par ailleurs, la *Loi sur les commissions d'enquête* prévoit que, et je cite encore, « les commissaires jouissent de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs »⁵ [fin de la citation].

On a soutenu à juste titre que l'article 16 a pour effet de conférer aux commissaires une immunité contre les poursuites civiles liées à l'exercice de leurs fonctions. Dans l'arrêt *Morier c. Rivard*, qui portait exclusivement sur cette immunité, la Cour suprême du Canada a reconnu que cette immunité s'applique à un commissaire investi des pouvoirs et immunités d'un commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁶. Cela ne signifie toutefois pas que ce soit le seul principe auquel fait référence l'article 16 de la *Loi sur les commissions d'enquête*. Cet article fait également référence aux privilèges des juges de la Cour supérieure et, parmi ceux-ci, se trouve aussi le principe de l'indépendance judiciaire.

⁴ *Loi sur les commissions d'enquête*, RLRQ chapitre C-37, art. 1.

⁵ *Id.*, art. 16.

⁶ *Morier c. Rivard*, [1985] 2 RCS 716.

L'indépendance judiciaire

L'indépendance judiciaire est un principe fondamental qui, selon la Cour suprême du Canada, remonte à l'*Act of Settlement* de 1701. Ce principe, dont le statut constitutionnel a été reconnu par cette cour, s'applique au Canada en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁷ qui prévoit que notre constitution est basée sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni.

Quant à la portée de l'indépendance judiciaire et de l'immunité qu'elle confère, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *MacKeigan c. Hickman*, a mentionné ce qui suit, et je cite :

Le droit du juge de refuser de répondre aux organes exécutif ou législatif du gouvernement ou à leurs représentants quant à savoir comment et pourquoi il est arrivé à une conclusion judiciaire donnée, est essentiel à l'indépendance personnelle de ce juge, qui constitue l'un des deux aspects principaux de l'indépendance judiciaire [...] Le juge ne doit pas craindre qu'après avoir rendu sa décision, il puisse être appelé à la justifier devant un autre organe du gouvernement. [...] [L]immunité judiciaire est au cœur du concept de l'indépendance judiciaire. [...] [P]our jouer le bon rôle constitutionnel, le pouvoir judiciaire doit être complètement séparé, sur le plan des pouvoirs et des fonctions, des autres organes du gouvernement. Cette séparation signifie implicitement que les organes exécutif ou législatif du gouvernement ne peuvent pas exiger d'un juge qu'il explique son jugement et en rende compte. Donner suite à l'exigence qu'un juge témoigne devant un organisme civil, émanant du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif, quant à savoir comment et pourquoi il a rendu sa décision, serait attaquer l'élément le plus sacro-saint de l'indépendance judiciaire.⁸

[fin de la citation]

(Nous soulignons)

⁷ Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (I.-P.-É), [1997] 3 R.C.S. 3, par. 83.

⁸ *MacKeigan c. Hickman*, [1989] 2 R.C.S. 796, p. 43 et 44.

À cela, s'ajoute le principe de non-contrainabilité, c'est-à-dire que les juges ne peuvent être contraints de témoigner sur les motifs de leur décision. La Cour supérieure a déjà reconnu que ce principe s'applique à un décideur, en l'occurrence un arbitre, dont les privilèges et immunités sont établis par référence à ceux accordés aux juges. La Cour a alors mentionné ce qui suit, et je cite :

Lorsqu'un arbitre rend sa sentence, il épuise sa compétence. De la même façon qu'un juge, il n'a pas, par la suite, à en répondre. Plus particulièrement, il n'a pas à expliquer comment il est arrivé à sa décision, ni pourquoi il est arrivé à ses conclusions, ni son état d'esprit au moment où il a rendu sa décision. S'il en était autrement, son indépendance à l'égard de ceux qui lui ont soumis le cas dont il dispose deviendrait impossible.

La préservation de l'indépendance des juges et, de façon plus générale, des décideurs est sous-jacente à l'immunité accordée à ceux-ci ainsi qu'à son corollaire, leur non-contrainabilité, qui est en définitive une immunité testimoniale.

*Cette immunité doit être respectée à tout prix.*⁹ [fin de la citation]
(Nous soulignons)

Ce principe est absolu au point où, selon les tribunaux et les auteurs spécialisés en droit constitutionnel Brun, Tremblay et Brouillet, un juge ne peut pas renoncer à cette immunité et décider de témoigner volontairement¹⁰.

Or, la Cour suprême, dans l'arrêt *Phillips*, a reconnu que, et je cite, « [c]omme les cours de justice, elles [en parlant des commissions d'enquête]

⁹ *Promutuel Dorchester c. Marc Ferland* [2000] C.S. n° 200-05-012304-999 p. 4 et 5. Dans cette décision, la Cour réfère à la décision de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse dans *MacKeigan c. Hickman* (22 juin 1988), S.H. n° 63241, alors que la Cour affirme ceci :

A judge must not testify before a commission or court on matters which came before the judge in his or her judicial capacity, even if the judge would like to respond to one or more of the questions which have been publicly raised. It would be wrong to do so.

¹⁰ *Promutuel Dorchester c. Marc Ferland* [2000] C.S. n° 200-05-012304-999, p. 5; Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 871.

sont indépendantes; mais au contraire de celles-ci, elles sont souvent dotées de vastes pouvoirs d'enquête »¹¹ [fin de la citation].

Maintenant, cela signifie-t-il que cette indépendance se manifeste de manière aussi absolue pour des commissaires enquêteurs ? Le professeur Patrice Garant, dans un chapitre de son ouvrage *Droit administratif* consacré aux commissions d'enquête, mentionne ceci, et je renvoie au texte :

*Au plan institutionnel, les organismes d'enquête ne sont strictement responsables que devant l'Exécutif, mais cette responsabilité se limite aux termes mêmes de leur mandat et à l'obligation de rendre compte de l'accomplissement de ce mandat. Une pratique fermement établie est à l'effet que ces organismes opèrent de façon autonome à l'abri des pressions politiques partisans. Par ailleurs, ils ne sont pas responsables directement devant le Parlement, même si en pratique il s'exerce un contrôle parlementaire du déroulement de l'enquête, dont effectivement le gouvernement doit répondre à certains égards.*¹²

[fin de la citation]

(Nous soulignons)

Il ressort de ces citations que, même si une commission d'enquête n'a pas le même rôle, ni les mêmes pouvoirs ou la même distance par rapport à l'exécutif qu'un tribunal, elle reste entièrement autonome dans la manière dont elle exerce ses pouvoirs, conduit son enquête, apprécie les témoignages qu'elle entend, organise ses travaux, prépare son rapport et tire ses conclusions¹³.

¹¹ *Phillips c. N.-É (Enquête Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, p. 137. Ce principe a par la suite été repris dans la jurisprudence, notamment dans *Canada (A.G.) c. Canada (Krever Comm.)*, [1997] 3 R.C.S. 440, p. 458 de même que dans *Dixon c. Canada (Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie)*, [1997] 2 R.C.F. 391.

¹² Patrice GARANT, *Droit administratif*, 4^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1996, p. 570. Dans l'édition de 2004 de *Droit administratif*, l'auteur renvoie lui-même au chapitre concernant les commissions d'enquête de l'édition précédente de son ouvrage.

¹³ François Doyon, « De quelques aspects de l'impartialité et de l'indépendance d'une commission d'enquête » dans *Développements récents sur les commissions d'enquête*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 38.

Sur le même sujet, je vous réfère aux propos tenus par le professeur Henri Brun, alors qu'il témoignait à titre d'expert devant l'une des commissions parlementaires de notre Assemblée qui exerçait un mandat de surveillance d'organismes publics à l'égard d'un tribunal administratif, soit la Commission d'appel sur la langue d'enseignement. Il avait alors expliqué que le rôle de la commission devait se limiter à l'examen de la gestion de l'organisme et qu'il ne pouvait être question de contrôler ses décisions. Voici comment il s'exprimait à ce sujet, et je vous renvoie au *Journal des débats* :

[L'indépendance judiciaire] peut avoir un contenu différent, un contenu qui est plus grand dans le cas d'une cour de justice comme la Cour supérieure ou la Cour d'appel, et un contenu moins large, moins important dans le cas d'un tribunal administratif, mais le fait, la situation de principe voulant que ce principe constitutionnel s'applique fait qu'il s'applique au moins à ceci, puisque c'est le cœur du principe d'indépendance judiciaire, le noyau dur sur lequel on ne peut pas compromettre : il s'applique aux décisions, aux motivations des décisions. Ça, c'est le cœur du cœur de l'indépendance judiciaire. Alors, si l'indépendance judiciaire s'applique dans une mesure x aux tribunaux administratifs, ça s'applique nécessairement aux décisions, à la motivation des décisions.

[...]

On parle d'indépendance décisionnelle plutôt qu'institutionnelle, on parle d'indépendance d'adjudication. On dit-là, je me réfère à la jurisprudence – que tout ce qui concerne le délibéré, c'est-à-dire toute cette phase pendant laquelle le tribunal est arrivé à sa décision, ça se passe dans la tête d'une personne, de plusieurs personnes, mais il y a aussi certains éléments collégiaux qui entrent là-dedans. Tout ça fait partie de ce délibéré, et ce délibéré doit être géré par un principe d'autonomie décisionnelle absolue.

*Le tribunal doit être libre, à cet égard, de toute contrainte, de toute pression.*¹⁴

[fin de la citation]

¹⁴ JD, 5 mars 1996, p. CE-25 p. 31.

(Nous soulignons)

Cette indépendance est si fondamentale que les tribunaux ont précisé que les commissaires enquêteurs sont liés par un important devoir de réserve. C'est ce qui ressort de l'affaire *Chrétien c. Canada* où la Cour a affirmé ce qui suit, et je cite :

[104] Les médias ne sont pas une tribune que doit fréquenter un décideur quand il préside une commission d'enquête, un procès ou n'importe quel autre type d'audience ou de procédure. En fait, la seule tribune appropriée qu'un décideur doit fréquenter est la salle d'audience où se déroule la procédure même qu'il préside. Il faut éviter de faire de commentaires révélant des impressions et des conclusions liées aux procédures à l'extérieur de ces dernières, soit avant, soit en même temps, soit même après leur conclusion.

*[105] [...] La fonction première d'un décideur est, d'abord et avant tout, de demeurer impartial, d'avoir un esprit ouvert susceptible de persuasion. Ce n'est qu'après avoir entendu la totalité des preuves et avoir délibéré sur ces dernières qu'un décideur peut former des conclusions et, en dernier lieu, rendre un jugement ou publier un rapport sur le fondement de ses conclusions. Il s'ensuit qu'un décideur s'exprime par la décision qu'il rend. C'est là le seul endroit où un décideur devrait énoncer ses conclusions.*¹⁵ [fin de la citation]

(Nous soulignons)

Les privilèges parlementaires

Si les juges et les commissaires enquêteurs jouissent des privilèges constitutionnels découlant de l'indépendance judiciaire, les députés jouissent des privilèges parlementaires qui ont eux aussi un statut constitutionnel. Il est clair que ces privilèges sont essentiels pour le bon fonctionnement de l'Assemblée en assurant sa totale indépendance et en lui permettant d'avoir les outils nécessaires pour jouer efficacement son rôle.

¹⁵ *Chrétien c. Canada*, [2009] 2 R.C.F. 417, par. 104 et 105, confirmé par *Canada (P.G.) c. Chrétien*, 2010 CAF 283, par. 11.

La Cour suprême du Canada a reconnu que les assemblées législatives détiennent les privilèges et immunités qui sont nécessaires à leur bon fonctionnement, de même qu'au maintien de leur autorité, de leur dignité et de leur autonomie. Ces privilèges, tout comme l'indépendance judiciaire, ont un statut constitutionnel qui a été consacré par cette même cour en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁶ qui précise que notre Constitution est basée sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni.

Parmi les privilèges parlementaires, il y a celui qui permet à l'Assemblée de faire enquête, d'assigner des témoins et d'exiger la production de documents. Ce privilège, qui a été reconnu dans l'affaire *A.G. Canada v. McPhee*¹⁷, se retrouve également codifié dans les dispositions de la *Loi sur l'Assemblée nationale*.

On m'a fait valoir qu'en vertu de ce privilège parlementaire les commissions auraient le pouvoir de convoquer toute personne, et ce, sans exception. Pour illustrer la portée de ce pouvoir, on m'a fait remarquer que les commissions peuvent même convoquer des ministres.

Il y a effectivement plusieurs cas où des ministres ont été convoqués devant une commission parlementaire.

Le 21 novembre 2012, le président de l'Assemblée se prononçait d'ailleurs relativement au pouvoir de l'Assemblée d'exiger la comparution d'un ministre à titre de témoin devant une commission parlementaire. À ce sujet le président s'exprimait ainsi, et je me rapporte au texte de la décision :

Il importe d'affirmer que l'Assemblée a le pouvoir d'entendre des ministres sur des sujets relevant de leurs compétences. Cela fait partie des prérogatives que possède le pouvoir législatif d'exercer un contrôle sur le pouvoir exécutif et sa gestion de l'activité gouvernementale. Ce pouvoir est d'ailleurs consacré à l'article 4 de la Loi sur l'Assemblée nationale.

¹⁶ *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319.

¹⁷ (2003) Nfld. & P.E.I.R. 164.

Ce pouvoir de surveillance et de contrôle peut s'exercer de diverses manières, et ce, tant à l'Assemblée qu'en commission parlementaire.

[...]

*En effet, il importe de rappeler qu'un attribut de notre système parlementaire concerne le principe de la responsabilité ministérielle. Selon ce concept, le gouvernement doit s'assurer de bénéficier en tout temps de la confiance de la Chambre pour continuer à gouverner. Les ministres sont donc responsables de leurs actes devant cette dernière qui a le pouvoir de leur exiger des comptes.*¹⁸ [fin de la citation]

(Nous soulignons)

Ce passage illustre de façon très juste la relation entre les pouvoirs législatif et exécutif dans notre système parlementaire de type britannique. Par contre, cette fonction du législatif par rapport à l'exécutif ne peut être transposée à la relation entre le législatif et le judiciaire en raison d'une séparation plus stricte qui existe entre ces deux pouvoirs. En d'autres mots, le pouvoir d'enquêter de l'Assemblée ne fait pas nécessairement en sorte qu'une assemblée peut assigner à comparaître des juges.

À ce sujet, on m'a référé à deux précédents où des juges avaient été amenés devant le Parlement : il s'agit des affaires *Kielley v. Carson*¹⁹ et *Jay c. Topham*²⁰. Il importe de replacer dans leur contexte ces cas très particuliers qui remontent à une époque assez lointaine. Il faut souligner qu'il s'agissait d'une sorte de bras de fer entre l'Assemblée et les magistrats sur les pouvoirs qui étaient dévolus à l'un et à l'autre. Dans ces deux cas, il s'agissait de l'exercice par l'Assemblée de son pouvoir de réprimer ce qu'elle considérait être un outrage au Parlement en réaction à des décisions de magistrats qui avaient déclaré nuls les ordres d'emprisonnement de l'Assemblée. Au sujet de l'affaire *Topham*, Maingot indique ceci dans son ouvrage sur le privilège parlementaire au Canada, et je cite : « C'est la dernière fois que la Chambre des communes anglaise a convoqué et fait

¹⁸ JD, 21 novembre 2012, p. 1148-1150 (Jacques Chagnon) / RDPP, n° 97/9.

¹⁹ *Kielley c. Carson*, (1843) 13 E.R. 225.

²⁰ (1689), 12 State Tr, 821.

emprisonner un juge. L'attitude de la Chambre vis-à-vis de ces juges a été sévèrement critiquée par les autorités judiciaires »²¹ [Fin de la citation].

Je vous ai mentionné précédemment que l'indépendance judiciaire tire son statut constitutionnel du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, au même titre que les privilèges parlementaires. Il s'agit donc de deux droits constitutionnels de même nature qui doivent coexister.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les cours de justice, par respect pour le principe de la séparation des pouvoirs de l'État, s'abstiennent d'intervenir dans le bon fonctionnement d'une assemblée législative et ne s'ingéreront pas dans ses délibérations. De la même manière que l'Assemblée demande aux tribunaux qu'ils respectent ses privilèges parlementaires constitutionnels en ne s'ingérant pas dans ses affaires internes, l'Assemblée doit également être soucieuse de respecter l'indépendance de l'organe judiciaire ou des entités exerçant des fonctions qui s'en rapprochent, comme une commission d'enquête, qui doit jouir de l'indépendance requise pour être capable d'exercer pleinement la mission qui lui est confiée. Il en va du respect du principe de la séparation des pouvoirs de l'État, qui est fondamental dans notre système démocratique.

Il découle de ce qui précède que chaque pouvoir a droit au respect de son autonomie. À ce sujet, la Cour suprême a mentionné et, je cite :

*On sait que sont apparues dans le passé de dangereuses tensions entre les tribunaux et le Parlement — dangereuses parce que chacune de ces institutions a un rôle précis à jouer dans notre constitution et qu'un conflit entre elles est susceptible d'affaiblir leur pouvoir de garantir aux citoyens les droits constitutionnels dont ils sont les protecteurs.*²² [fin de la citation]

Ainsi, malgré le fait qu'une commission d'enquête soit une création de l'exécutif, une fois établie, elle demeure indépendante de celui-ci dans la manière de jouer son rôle, de délibérer et de tirer ses conclusions. Cela fait en sorte que, bien que l'Assemblée puisse exiger des comptes de l'exécutif,

²¹ Joseph MAINGOT, *Le privilège parlementaire au Canada*, 2^e éd., Montréal, Presses universitaire[s] McGill-Queen's, 1997, p. 289.

²² *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49, p. 88.

elle ne peut aller au-delà de ce que l'exécutif pourrait lui-même faire à l'égard de cette commission.

Certes, le Parlement a toute la latitude pour débattre des enjeux découlant des travaux de la commission d'enquête. En tant qu'assemblée délibérante et législative, elle a toute la légitimité pour s'exprimer et éventuellement adopter des lois. Elle a également comme rôle de pouvoir exiger des comptes du gouvernement et de le questionner sur les choix qu'il fera relativement aux recommandations qui lui ont été faites. Ces trois grandes fonctions d'un Parlement doivent toutefois s'exercer en conformité avec les autres grands principes enchâssés dans notre Constitution.

À ce sujet, lorsqu'elle a reconnu l'importance des privilèges parlementaires, la Cour suprême s'est exprimée ainsi dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*, et je cite :

*Notre gouvernement démocratique comporte plusieurs branches: la Couronne représentée par le gouverneur général et ses homologues provinciaux, l'organisme législatif, l'exécutif et les tribunaux. Pour assurer le fonctionnement de l'ensemble du gouvernement, il est essentiel que toutes ces composantes jouent le rôle qui leur est propre. Il est également essentiel qu'aucune de ces branches n'outrepasse ses limites et que chacune respecte de façon appropriée le domaine légitime de compétence de l'autre.*²³ [fin de la citation]

(Nous soulignons)

²³ *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, p. 389.

Bref, si je résume ce qui ressort de l'analyse qui précède :

- la *Loi sur les commissions d'enquête* confère aux commissaires des privilèges et immunités par référence à ceux accordés aux juges, ce qui inclut la protection de leur autonomie décisionnelle qui est au cœur du principe de l'indépendance judiciaire;
- l'indépendance judiciaire jouit d'un statut constitutionnel en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* au même titre que les privilèges parlementaires;
- ces deux principes constitutionnels sont fondamentaux dans le fonctionnement d'une société démocratique comme la nôtre;
- les tribunaux et les assemblées parlementaires respectent mutuellement leur indépendance en n'intervenant pas dans leurs affaires internes et délibérations respectives.

Pour ces raisons, je déclare irrecevable la motion présentée par le député de Marie-Victorin et les mêmes conclusions valent à l'égard de celle de la députée de Montarville.

Je vous remercie de votre attention et je dépose le texte de ma décision afin qu'il soit rendu public et que tous puissent prendre connaissance des citations et références qu'il contient.