



ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

**DIRECTIVE DE LA PRÉSIDENTE
SUR LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR
LE LEADER DE L'OPPOSITION OFFICIELLE
CONCERNANT LES DROITS ET PRIVILÈGES DES
PARLEMENTAIRES FACE AU TRAVAIL POLICIER**

QUÉBEC, LE 16 NOVEMBRE 2017

Je suis maintenant prêt à revenir sur les questions de directive qui m'ont été posées par le leader de l'opposition officielle le 31 octobre dernier.

Ces questions s'inscrivent dans la foulée des événements ayant entouré l'arrestation du député de Chomedey et la saisie de documents et de matériel en sa possession par l'Unité permanente anti-corruption, le 25 octobre 2017.

Je vous rappelle que, lors de la séance où on m'a soumis ces questions de directive, le député de Chomedey a pu s'exprimer sur le sujet dans le cadre d'une explication sur un fait personnel. J'ai aussi choisi, à ce moment, de vous faire part de mon point de vue sur cette situation pour le moins particulière, de même que de mon interprétation de mon rôle en tant que président, dans ce contexte.

Par ailleurs, ces questions de directive me permettent aujourd'hui de compléter, dans un cadre plus formel, les propos que j'ai alors tenus.

Les questions du leader de l'opposition officielle peuvent se résumer ainsi :

- 1) *Est-ce que le président a toujours été avisé par les autorités judiciaires de l'arrestation d'un député?*
- 2) *Est-ce que les autorités judiciaires portent atteinte aux privilèges d'un député si elles ne déposent pas rapidement des chefs d'accusation à la suite de son arrestation?*
- 3) *Est-ce que l'autorisation du président est nécessaire pour la perquisition des téléphones cellulaires et des ordinateurs des députés? À cet égard, est-ce que ces appareils doivent être considérés comme des extensions du bureau*

d'un député de l'Assemblée nationale couverts par le même privilège parlementaire?

- 4) *Est-ce que le fait pour un corps policier d'induire un député en erreur l'amenant à ne pas remplir ses fonctions parlementaires est une atteinte à ses privilèges? À ce sujet, est-ce que leurrer, ou induire un député en erreur pour qu'il sorte de l'enceinte du Parlement afin de lui signifier un acte de procédure constitue un outrage au Parlement?*
- 5) *Est-ce que la surveillance électronique d'un député en dehors de l'enceinte parlementaire est considérée comme une forme de harcèlement, d'obstruction, de nuisance, ou encore d'intimidation à l'égard d'un député? Quelles mesures particulières doivent être prises par les corps policiers dans ces circonstances afin de respecter la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif?*

Avant de répondre à ces questions, il m'apparaît d'emblée opportun de rappeler quelques-uns des grands principes qui gouvernent notre institution en tant qu'assise du pouvoir législatif.

Tout d'abord, il importe de réitérer le caractère fondamental du principe de la séparation des pouvoirs de l'État. La Cour suprême du Canada l'a elle-même réaffirmé chaque fois qu'elle a eu à se prononcer sur les privilèges parlementaires reconnus aux assemblées législatives et dont l'objet est justement de protéger l'indépendance de la branche législative de l'État¹.

¹ *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319; *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30.

Le corollaire de cette indépendance reconnue collectivement aux assemblées législatives est le privilège de la liberté de parole conféré individuellement à tous les députés, afin qu'ils exercent pleinement leurs fonctions sans aucune crainte d'être menacés, entravés ou limités dans leur capacité d'exprimer leurs points de vue dans le cadre des travaux parlementaires.

Ce principe fondamental, dont les origines remontent à l'article 9 du *Bill of Rights* britannique de 1689 qui consacre la liberté de parole et de débat des parlementaires, constitue la pierre angulaire sur laquelle est construit notre système parlementaire.

Je vous rappelle que les privilèges parlementaires ont un statut constitutionnel reconnu par les cours de justice et se veulent en quelque sorte une exception au droit commun. Les droits et immunités qui sont ainsi conférés aux assemblées et à leurs membres ont pour but de leur permettre d'exercer efficacement et sans entrave leurs fonctions législatives, délibératives et de contrôle de l'action gouvernementale. La Cour suprême a d'ailleurs reconnu que, et je cite : « [l']autonomie des parlementaires ne leur a [...] pas été conférée comme une simple marque de respect, mais parce que la protection contre toute ingérence externe est nécessaire pour que le Parlement et ses membres accomplissent leur travail. »² [FIN DE LA CITATION].

L'indépendance de l'Assemblée et des députés a également été codifiée dans la *Loi sur l'Assemblée nationale*³. Le préambule de cette loi prévoit notamment, et je cite :

² *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, préc., note 1, par. 29(7).

³ RLRQ, c. A-23.1.

« CONSIDÉRANT QU'il convient, en conséquence, d'affirmer la pérennité, la souveraineté et l'indépendance de l'Assemblée nationale et de protéger ses travaux contre toute ingérence; » [FIN DE LA CITATION].

Les articles 42, 43 et 44 de cette loi prévoient également, et je cite :

« **42.**L'Assemblée a le pouvoir de protéger ses travaux contre toute ingérence.

43. Un député jouit d'une entière indépendance dans l'exercice de ses fonctions.

44. Un député ne peut être poursuivi, arrêté, ni emprisonné en raison de paroles prononcées, d'un document déposé ou d'un acte parlementaire accompli par lui, dans l'exercice de ses fonctions à l'Assemblée, à une commission ou à une sous-commission. » [FIN DE LA CITATION].

Le statut exceptionnel accordé aux parlementaires se traduit sous différentes formes. Outre les privilèges parlementaires à proprement parler, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*⁴ témoigne elle aussi de la sensibilité des enjeux ayant un lien avec l'exercice du mandat d'un député. En ce sens, cette loi crée un régime qui, et je reprends ici les termes de la Cour suprême dans l'affaire Macdonell, « concilie

⁴ RLRQ, c. A-2.1, ci-après, « *Loi sur l'accès* ».

deux principes fondamentaux de notre démocratie : l'accès à l'information et l'indépendance des députés. »⁵ [FIN DE LA CITATION].

En effet, la *Loi sur l'accès*, à son article 34, prévoit un régime particulier où les députés ont le choix de consentir ou non à ce que leurs documents soient rendus accessibles.

Toujours selon la Cour suprême dans l'affaire Macdonell, et je cite :

« Ce droit d'accès restreint démontre l'intention du législateur de protéger le libre exercice de la fonction parlementaire contre les pressions intempestives et arbitraires en attribuant au député la responsabilité de la non-divulgence et ceci vis-à-vis de l'Assemblée nationale et du public, et en lui aménageant une sphère de confidentialité dans son travail. »⁶ [FIN DE LA CITATION].

On constate donc que, dans notre ordre juridique, le principe de l'indépendance du député revêt une importance capitale. Tant les privilèges parlementaires que le régime particulier prévu dans la *Loi sur l'accès*, plus spécialement en ce qui a trait à l'aspect de la protection des éléments confidentiels que détient un député dans l'exercice de ses fonctions, sont des éléments garantissant aux députés une grande liberté dans l'exercice de leurs fonctions.

Vous comprendrez dès lors que, lorsqu'il est question de saisie de documents ou d'outils de travail d'un député contenant de telles informations confidentielles, la

⁵ *Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2002] 3 R.C.S. 661.

⁶ *Id.*, par. 15.

présidence, en tant que gardienne des droits et privilèges de l'Assemblée et de chacun de ses membres, se sent tout particulièrement interpellée.

Par ailleurs, et comprenez-moi bien, personne ne prétend aujourd'hui que les parlementaires sont au-dessus des lois ou qu'ils sont à l'abri de la justice. Les députés ne jouissent d'aucune immunité à l'égard des infractions pénales ou criminelles qu'ils peuvent commettre comme citoyen⁷. Néanmoins, pour préserver leur indépendance et leur assurer de pouvoir exercer pleinement et efficacement leur rôle de députés, ils doivent pouvoir compter sur certaines garanties qui leur sont nécessaires dans l'exercice de leurs fonctions.

Comme l'expliquait le comité des privilèges de la Chambre des communes du Royaume-Uni dans un rapport datant de 2011 :

« [TRADUCTION] Les privilèges parlementaires portent donc sur les fonctions plutôt que sur les individus. Ils assurent le bon déroulement des travaux de la Chambre et le droit des parlementaires d'y participer et de parler librement. Cependant, ils ne confèrent pas d'immunité complète aux députés et ne leur accordent pas des droits individuels plus importants que ceux dont jouissent les autres personnes. Les privilèges parlementaires reconnaissent également la compétence ou la juridiction exclusive

⁷ Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Québec, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 318.

du Parlement pour mener ses propres affaires. »⁸ [FIN DE LA CITATION].

En d'autres mots, un député peut, à l'instar de toute personne, faire l'objet d'une arrestation policière. Toutefois, dans son cas, certaines particularités quant à la manière de le faire devront être impérativement respectées. De fait, l'arrestation d'un député ne doit pas être prise à la légère.

Certes, le droit parlementaire britannique qui s'applique à l'Assemblée nationale ne met pas un député à l'abri de l'application du droit commun. Mais pour vous démontrer jusqu'à quel point il s'agit d'une situation sensible à « manipuler avec soin », je vous rappelle que dans plusieurs juridictions à travers le monde, non seulement un député ne peut être poursuivi pour des actions accomplies dans le cadre des activités parlementaires, mais également pour des activités extra-parlementaires, à moins d'une levée de son immunité par ses pairs⁹. C'est vous dire jusqu'à quel point l'arrestation et la poursuite d'un député n'est pas une chose banale.

Cela s'explique par le fait qu'on ne doit jamais avoir des doutes quant au nécessaire équilibre à préserver lorsqu'on traite de la relation entre les différentes branches de l'État. Ce passage d'un arrêt de la Cour suprême du Canada résume bien la relation qui doit exister entre les différentes branches de l'État, et je cite :

⁸ COMITÉ DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LES NORMES ET PRIVILÈGES, *Privilege: Hacking of Members' Mobile Phones: Fourteenth Report of Session 2010–11*, Londres, Parlement du Royaume-Uni, 2011, par. 30.

⁹ Notamment dans plusieurs pays de la Francophonie.

« 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. »¹⁰ [FIN DE LA CITATION].

Dans un autre important arrêt de la Cour suprême, cette dernière ajoute, 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. »¹¹ [FIN DE LA CITATION].

J'en viens maintenant aux questions qui m'ont été soumises par le leader de l'opposition officielle qui portent sur les droits et privilèges des parlementaires face au travail policier. Je vous précise toutefois que je ne suis actuellement saisi d'aucune question de violation de droit ou de privilège, mais bien de questions de

¹⁰ *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'énergie)*, [1989] 2 R.C.S. 49, p. 88.

¹¹ *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, préc., note 1, p. 389.

directive ayant trait au respect des droits et privilèges de l'Assemblée. C'est donc sous cet angle que j'entends maintenant me prononcer.

La première question du leader de l'opposition officielle est la suivante : « Est-ce que le président a toujours été avisé par les autorités judiciaires de l'arrestation d'un député? ».

Comme le mentionnait à juste titre le leader de l'opposition officielle, il existe un certain usage dans d'autres assemblées législatives selon lequel la Chambre doit être avisée lorsque l'un de ses membres est arrêté et accusé au pénal ou au criminel¹². À la liste des exemples soumis par le leader de l'opposition officielle émanant de la Chambre des communes du Canada¹³ et des deux Chambres du Parlement de Westminster¹⁴, mentionnons que nous pourrions aussi y ajouter notamment des exemples provenant de la Chambre des représentants de l'Australie¹⁵ et de celle de la Nouvelle-Zélande¹⁶.

Les raisons derrière cette pratique se conçoivent assez aisément. En effet, il est normal que lorsqu'une assemblée législative siège, elle puisse être avisée de l'arrestation et de la détention de l'un de ses membres. Cette exigence se justifie

¹² Joseph MAINGOT, *Le privilège parlementaire au Canada*, 2^e éd., Montréal, Presses universitaires McGill-Queen's, 1997, p. 165; Thomas Erskine MAY, Clifford J BOULTON et J. F SWEETMAN, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 21^e éd., London, Butterworths, 1989, p. 95; John George BOURINOT et Thomas Barnard FLINT, *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4^e éd., Toronto, Canada Law Book, 1916, p. 268 et 269.

¹³ Audrey O'BRIEN et Marc BOSC, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2^e éd., Ottawa; Montréal, Chambre des communes; Éditions Yvon Blais, 2009, p. 105.

¹⁴ Thomas Erskine MAY, Malcolm JACK et Mark HUTTON, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24^e éd., London, LexisNexis UK, 2011, p. 243.

¹⁵ B. C. WRIGHT et P. E. FOWLER, *House of Representatives Practice*, 6^e éd., Canberra, Department of the House of Representatives, 2012, p. 748.

¹⁶ David BAGNALL et Pavan SHARMA, *Parliamentary practice in New Zealand*, 4^e éd., Auckland, Oratia Books, 2017, p. 756.

par le droit prioritaire d'une assemblée législative de bénéficier de la présence de ses membres.

C'est d'ailleurs la même logique qui se trouve à la base de l'exemption de faire partie d'un jury, de l'exemption de comparution comme témoin ou de l'immunité d'arrestation en matière civile dont bénéficient les députés¹⁷. C'est donc dire que, sans être soustrait à l'application de la justice, un député jouit d'un statut particulier afin que le nécessaire équilibre dans le fonctionnement de l'État soit assuré.

Cela dit, à l'Assemblée nationale, la pratique d'informer la Chambre en cas d'arrestation d'un député n'a pas été suivie de manière constante par le passé : la présidence ou le secrétariat général ont déjà été avisés de telles arrestations, alors qu'en d'autres occasions, ils ne l'ont pas été. Il n'existe donc pas, à cet égard, de constance. Il est clair que l'Assemblée devrait être informée de l'arrestation de l'un de ses membres, et impérativement si cela avait pour effet de l'empêcher de participer aux travaux parlementaires.

Encore là, cette pratique n'a pas pour objectif de s'immiscer dans l'administration de la justice; elle sert plutôt à assurer la nécessaire déférence envers l'organe suprême de gouvernance d'un État démocratique, soit le Parlement. Plus particulièrement, dans le présent cas, on aurait eu tout intérêt à aviser le Parlement de l'arrestation du député de Chomedey et président de la Commission des institutions. En effet, le matin de l'arrestation, ce dernier présidait sa commission dans le cadre de l'étude détaillée du projet de loi 139, *Loi regroupant l'Office*

¹⁷ ASSEMBLÉE NATIONALE, *La procédure parlementaire du Québec*, 3e éd., Québec, Assemblée nationale, 2012, p. 83.

Québec/Wallonie-Bruxelles pour la jeunesse, l'Office Québec-Amériques pour la jeunesse et l'Office Québec-Monde pour la jeunesse. Il devait à nouveau présider sa commission en après-midi sur ce même mandat.

Or, c'est pendant la pause du déjeuner qu'on a entraîné le député de Chomedey en dehors du Parlement pour procéder à son arrestation. Pour des motifs que nous ignorons, on a donc choisi de l'arrêter lors d'un jour de séance de la Commission des institutions. Or, malgré le fait qu'on ait considéré cette arrestation suffisamment urgente pour la faire le jour d'une séance de la Commission, aucune accusation n'a été portée à ce jour contre le député de Chomedey. Loin de moi l'idée de dire, aux forces de l'ordre, comment faire leur travail. Toutefois, lorsque l'arrestation d'un député, en l'occurrence un président de commission, a pour effet de perturber le fonctionnement des travaux parlementaires, il y a des doutes qui peuvent survenir dans l'esprit des gens, ce qui a été le cas, en l'espèce.

Je le répète, les députés ne sont pas au-dessus des lois. Rien dans les règles qui nous gouvernent ne protège le citoyen Guy Ouellette d'une arrestation. C'est plutôt la manière et le moment où l'on a arrêté le député de Chomedey et président de la Commission des institutions qui soulèvent des interrogations légitimes; d'autant plus que la Commission venait de terminer les auditions publiques sur le projet de loi 107, *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs* et devait débiter l'étude détaillée de ce projet de loi prochainement.

En entraînant le député de Chomedey et président de la Commission des institutions hors du Parlement lors d'un jour de séance de la commission, on est en droit de s'attendre, d'une part, à l'urgence d'agir et, d'autre part, à ce que les autorités de l'Assemblée soient avisées qu'un de ses membres ne sera pas en mesure d'exercer ses fonctions parlementaires. Il en va du respect de l'Assemblée nationale.

Cela dit, en tout respect pour le travail des policiers et pour la bonne administration de la justice, votre Président a encore des doutes sur la manière dont les choses ont été faites. Ces doutes sont d'autant plus renforcés par le fait que l'UPAC n'a exprimé aucune sensibilité à l'égard de la situation particulière, comme si l'arrestation du président de la commission parlementaire devant laquelle l'UPAC doit répondre était une chose anodine; comme si cette arrestation et, surtout, la manière dont elle a été faite, ne soulevaient pas des doutes quant au respect du nécessaire et fragile équilibre qui sous-tend l'organisation de notre État.

L'extrait suivant de l'ouvrage de Joseph Maingot sur les privilèges parlementaires est assez éloquent quant à la nécessité de protéger la capacité d'assister aux travaux, et je cite :

« Rien ne doit empêcher le député d'accomplir ses tâches parlementaires, que ce soit à la Chambre, lorsqu'il s'y rend, ou lorsqu'il en revient. Au contraire, les députés ont le privilège consacré par le privilège « d'entrer librement et sans obstacles dans les édifices parlementaires ». »¹⁸ [FIN DE LA CITATION].

¹⁸ J. MAINGOT, préc., note 12, p. 183.

C'est pourquoi je demande qu'à l'avenir, les corps policiers informent de manière systématique la présidence lorsqu'il est question de l'arrestation d'un député et surtout si cette arrestation l'empêche de participer aux travaux parlementaires. Voilà ce qui dispose de la première question.

* * *

La deuxième question soumise par le leader de l'opposition officielle est la suivante : « Est-ce que les autorités judiciaires portent atteinte aux privilèges d'un député si elles ne déposent pas rapidement des chefs d'accusation à la suite de son arrestation? ».

Dans un premier temps, je réfère aux commentaires que je viens de formuler sur la manière dont on a procédé à l'arrestation du député de Chomedey au milieu d'une séance de la commission qu'il présidait sans que le Parlement en soit informé et alors que cette commission devait étudier prochainement un projet de loi qui concerne l'UPAC. En soit, cela peut être suffisant pour soulever des doutes légitimes dans l'esprit des gens. Qu'aucune accusation ne soit portée à ce jour après avoir procédé de cette manière pour l'arrestation peut contribuer à accroître ces doutes.

Ce n'est pas au président de l'Assemblée nationale à fixer les délais qui doivent être respectés en semblable matière. J'ai suffisamment de respect pour nos autorités policières et judiciaires pour éviter de leur dicter comment faire leur travail. Ce n'est pas de ça dont il est question ici. En tant que gardien des droits et privilèges de l'Assemblée et de ses membres, je demande à ce que le travail policier se fasse de manière : à respecter les droits des députés; à entraver le moins

possible les travaux parlementaires; et à ne pas laisser planer de doute sur le mélange des genres, c'est-à-dire qu'une arrestation, pourrait avoir un lien avec les fonctions parlementaires d'un député.

À cela, j'ajouterais une préoccupation qui m'habite quant aux conséquences politiques que pourrait avoir, sur un membre de l'Assemblée, un délai trop long entre une arrestation et une accusation. Je rappelle que les parlementaires sont élus pour une législature qui dure, sauf exceptions, 4 ans, en vertu de la *Loi électorale*¹⁹. Aussi, plus nous nous rapprochons du prochain rendez-vous électoral, plus un long délai avant que des accusations ne soient portées à l'encontre d'un député ayant vu son intégrité attaquée pourrait avoir un effet préjudiciable sur ce dernier. En effet, dans un contexte politique où l'image et les perceptions du public sont fondamentales, il est difficile d'imaginer qu'un député, à l'égard de qui de telles accusations seraient latentes, puisse participer au processus démocratique sans en payer le prix politique. Cette situation, vous en conviendrez, serait inéquitable, et même profondément injuste. Voilà ce qui dispose de la deuxième question.

* * *

La troisième question soumise par le leader de l'opposition officielle est la suivante : « Est-ce que l'autorisation du président est nécessaire pour la perquisition des téléphones cellulaires et des ordinateurs des députés? À cet égard, est-ce que ces appareils doivent être considérés comme des extensions du bureau d'un député de l'Assemblée nationale couverts par le même privilège parlementaire? ».

¹⁹ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 129.

Tout d'abord, il importe de mentionner que le président de l'Assemblée n'a pas à autoriser les corps policiers à effectuer une perquisition. Cela appartient plutôt aux tribunaux. C'est une fois cette autorisation donnée, lorsque de telles perquisitions ont lieu dans l'enceinte de l'Assemblée nationale, que la présidence doit décider si elle donne ou pas accès à l'enceinte parlementaire.

Cette situation s'explique par le fait qu'en vertu des privilèges parlementaires, les assemblées législatives ne sont pas accessibles de plein droit et que les étrangers peuvent en être expulsés²⁰. Le droit d'une assemblée de contrôler l'accès à son enceinte a été reconnu par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*. La Cour a alors précisé qu'il s'agissait d'un privilège bénéficiant d'un statut constitutionnel car il est jugé nécessaire au fonctionnement efficace des assemblées²¹.

Cette approche est d'ailleurs celle préconisée dans d'autres parlements. À titre d'exemple, la doctrine de la Chambre des communes du Canada mentionne que, dans un tel contexte, la présidence se trouve placée dans une position délicate puisqu'elle doit s'assurer, d'une part, que ne soit pas compromis ni le privilège collectif de la Chambre d'administrer ses affaires dans l'enceinte parlementaire, ni le privilège des députés de participer en toute liberté aux délibérations de la Chambre. Elle doit aussi, d'autre part, prendre garde de ne pas entraver l'administration de la justice²².

²⁰ ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 17, p. 100.

²¹ *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, préc., note 1, p. 374 et 375.

²² A. O'BRIEN et M. BOSCH, préc., note 13, p. 123.

Ainsi, bien que les privilèges parlementaires ne fassent pas échec à l'application du droit pénal ou criminel dans l'enceinte de l'Assemblée qui, par ailleurs, ne constitue pas une « enclave à l'abri de l'application du droit commun »²³, la police n'y a pas accès de plein droit. Cela est justifié par le fait qu'une intervention policière en ce lieu peut avoir pour effet de nuire au bon fonctionnement de l'Assemblée et, partant, à son privilège de régir ses affaires internes sans ingérence extérieure. C'est pour cette raison que les forces policières ne peuvent intervenir dans l'enceinte de l'Assemblée sans avoir obtenu préalablement l'autorisation du président. Cette autorisation est requise peu importe la nature de l'intervention²⁴.

Dans ce cadre, la présidence doit collaborer à la bonne administration de la justice, dans la mesure où cela respecte les privilèges parlementaires et n'empêche pas ou n'entrave pas la bonne marche des travaux parlementaires et l'exercice des fonctions des députés. C'est pourquoi, de manière générale, elle autorise les corps policiers à entrer au Parlement pour procéder à leur perquisition lorsque ces principes sont respectés.

La présidence s'assurera cependant que les corps policiers ont bel et bien un mandat de perquisition valide et que seuls les documents qui y sont visés soient saisis. C'est cette même approche qui guide la présidence lorsqu'elle reçoit une demande de transmission ou une ordonnance de communication de documents concernant un député de la part des autorités policières.

²³ *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, préc., note 2, p. 685. Voir aussi: JOINT COMMITTEE ON PARLIAMENTARY PRIVILEGE, *Report and proceedings of the Committee : First report of session 1998-99*, Londres, Parlement du Royaume-Uni, 1999, par. 242 ("*Precincts of Parliament not a haven from the law*").

²⁴ ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 17, p. 100 et 101.

De plus, dans le contexte d'une perquisition dans l'enceinte parlementaire, le rôle de la présidence ne s'arrête pas à la porte du Parlement. En effet, elle veillera à la protection des droits des députés en s'assurant qu'un de ses représentants accompagne en tout temps, et ce, du début jusqu'à la fin, les policiers chargés d'effectuer la perquisition. Un protocole similaire est d'ailleurs en place tant à la Chambre des communes de Londres²⁵ qu'à la Chambre des communes du Canada²⁶.

Qu'en est-il maintenant de la saisie de documents et de matériel qui se trouvent à l'extérieur de l'enceinte parlementaire, soit dans un bureau de circonscription, chez un député ou encore en tout autre lieu?

Dans ce contexte, ce qu'il est important de savoir c'est que ce n'est pas parce qu'un document ou un appareil est ainsi saisi par la police qu'il pourra nécessairement être utilisé en preuve.

Afin d'expliquer mon propos, il importe ici de faire un bref retour en arrière concernant le privilège de la liberté de parole et la notion de compétence exclusive sur ses propres affaires²⁷ dont je parlais plus tôt. Ces privilèges tirent leur origine de l'article 9 du *Bill of Rights* britannique qui édicte ce qui suit :

« [T]he freedom of speech, and debates or proceedings in Parliament, ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament. ».

²⁵ COMITÉ DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR L'ENJEU DU PRIVILÈGE, *Police Searches on the Parliamentary Estate : First Report*, Londres, Parlement du Royaume-Uni, 2010, par. 145 et 172.

²⁶ A. O'BRIEN et M. BOSCH, préc., note 13, p. 125.

²⁷ "Parliament's exclusive cognisance or jurisdiction over its own affairs".

En 1999, le Comité mixte britannique sur les privilèges parlementaires apportait la précision suivante quant à l'étendue de la protection accordée par ces privilèges, en mentionnant ceci, et je cite :

« [TRADUCTION] Aux fins de l'article 9 du *Bill of Rights* de 1689, l'expression “ proceedings in Parliament ” désigne toutes les paroles prononcées et les actes accomplis dans le cadre ou aux fins des travaux de l'une des Chambres du Parlement ou d'un comité ou en découlant nécessairement. »²⁸ [FIN DE LA CITATION].

De plus, ce comité mentionnait que devait notamment être inclus dans cette définition de « proceedings in Parliament » la préparation d'un document aux fins des travaux d'une Chambre ou d'un comité, à la condition que les ébauches, notes, avis ou autres documents analogues ne soient pas diffusés à une échelle plus vaste que nécessaire aux fins de la préparation²⁹.

Enfin, le comité définissait à cet égard un « document » comme devant inclure tout disque, bande ou dispositif sur lesquels sont enregistrées des données pouvant être reproduites à partir de ceux-ci³⁰.

La doctrine de la Nouvelle-Galles du Sud, en Australie, décrit pour sa part les documents qui pourraient être reconnus comme inclus dans la notion de « proceedings in Parliament » comme suit, et je cite :

²⁸ JOINT COMMITTEE ON PARLIAMENTARY PRIVILEGE, préc., note 23, par. 129.

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*

« [TRADUCTION] Diverses correspondances, telles une correspondance échangée avec un ministre, avec un autre représentant de la branche exécutive du gouvernement ou avec un membre du public, ainsi que les notes de recherche et d'information portant sur les affaires qu'un député a l'intention de soulever en Chambre pourraient être visées par les privilèges parlementaires. Ceci pourrait aussi valoir pour des annotations faites dans un journal intime ou pour des notes prises lors de rencontres ou de conversations ayant trait aux affaires du Parlement. »³¹ [FIN DE LA CITATION].

Il découle de ces principes que certains documents saisis, ou encore certaines informations auxquelles du matériel électronique saisi donne accès, peuvent être couverts par les privilèges parlementaires.

C'est pour cette raison que, un peu comme cela se fait lorsque sont saisis des documents se trouvant à l'intérieur d'un bureau d'avocat ou en possession de toute autre personne bénéficiant d'un privilège de confidentialité, lorsqu'une opération policière concerne des documents ou du matériel appartenant à un député, une marche à suivre particulière doit être suivie.

Je ne désire pas entrer dans les détails de ce qui se passe dans ce genre de situations où des perquisitions sont effectuées alors que les personnes visées sont également détentrices de privilège. Néanmoins, il me semble intéressant de dresser un parallèle avec les principes généraux que la Cour suprême du Canada a élaboré

³¹ Lynn LOVELOCK et John EVANS, *New South Wales Legislative Council Practice*, Annandale, N.S.W, Federation Press, 2008, p. 69.

dans l'arrêt *Lavallée* lorsqu'il est question de perquisitionner un cabinet d'avocats. Elle mentionnait alors, et je cite :

« Aucun mandat de perquisition ne peut être décerné relativement à des documents reconnus comme étant protégés par le secret professionnel de l'avocat.

Avant de perquisitionner dans un bureau d'avocats, les autorités chargées de l'enquête doivent convaincre le juge saisi de la demande de mandat qu'il n'existe aucune solution de rechange raisonnable.

Lorsqu'il permet la perquisition dans un bureau d'avocats, le juge saisi de la demande de mandat doit être rigoureusement exigeant, de manière à conférer la plus grande protection possible à la confidentialité des communications entre client et avocat.

Sauf lorsque le mandat autorise expressément l'analyse, la copie et la saisie immédiates d'un document précis, tous les documents en la possession d'un avocat doivent être scellés avant d'être examinés ou de lui être enlevés. »³² [FIN DE LA CITATION].

Ainsi, bien que peu de décisions judiciaires se soient penchées sur la situation plus précise d'une perquisition touchant un député, les intérêts en jeu ne semblent pas moins importants lorsqu'on traite des privilèges parlementaires des députés et de la protection de la confidentialité des informations qu'ils détiennent en lien avec leurs

³² *Lavallée, Rackel & Heintz c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 61, p. 250.

fonctions parlementaires. Bien entendu, les faits qui ont pu être soumis par les enquêteurs afin d'obtenir la délivrance d'un mandat ne sont pas connus et ne sont pas publics, car ils sont soumis à une ordonnance du tribunal. Je ne peux donc commenter ce cas précis. Néanmoins, ma préoccupation, en tant que président et gardien des droits et privilèges de tous les députés, est que des garanties soient également exigées lorsqu'il est question des élus de l'Assemblée nationale. Ces derniers sont en droit de s'attendre à ce que leurs privilèges soient non seulement pris en compte, mais surtout respectés. Les députés jouent un rôle fondamental dans notre société démocratique et les privilèges leur ont été conférés afin de leur permettre de jouer ce rôle. Il ne faudrait pas que les socles sur lesquels est basée notre société démocratique soient fragilisés.

Comme je l'affirmais plus tôt, les tribunaux ont confirmé l'importance de la notion de confidentialité concernant les documents utilisés par les députés dans l'exercice de leurs fonctions³³.

À ce sujet, j'aimerais maintenant citer les auteurs de droit constitutionnel Brun, Tremblay et Brouillet, qui mentionnent ce qui suit, et je cite :

« [L]e député devrait pouvoir ne pas dévoiler ses sources d'information. De plus, tous les documents qu'il possède en rapport avec ses fonctions de députés devraient être à l'abri des perquisitions et saisies; il ne devrait être contraint de les produire que pour fin d'examen par un juge en chambre. [...] [L]'article 43 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, en conférant au député « une entière indépendance dans l'exercice de ses fonctions », peut être

³³ *Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, préc., note 5.

interprété comme protégeant ses documents et ses sources d'information. »³⁴ [FIN DE LA CITATION].

Voilà pour les principes entourant la perquisition à proprement parler. Maintenant, une fois les documents ou le matériel saisis, ils doivent être placés sous scellé, afin d'éviter toute violation des privilèges du député. Ensuite, un protocole doit être mis en place afin de pouvoir séparer les documents couverts par le privilège de ceux qui ne le sont pas : seuls ces derniers pourront alors être utilisés par les autorités policières. De plus, en tant que gardienne des droits des députés, la présidence de l'Assemblée ou une personne la représentant, doit pouvoir participer activement à cette opération.

Quant aux documents couverts par ce privilège, il est important de savoir qu'aucune liste exhaustive n'existe, et pour cause. Il est essentiel de ne pas les cristalliser dans une définition trop stricte qui ne pourrait évoluer avec le temps et qui empêcherait la nécessaire analyse au cas par cas. C'est d'ailleurs cette même approche qui est préconisée au Parlement du Royaume-Uni³⁵.

Je réitère toutefois que les députés ne sont nullement à l'abri du droit criminel : ils peuvent faire l'objet de perquisitions, mais dans la mesure où un privilège parlementaire s'applique, la justice doit en tenir compte.

Enfin, je conclurai ce volet de la question en abordant la manière, que d'aucuns pourraient qualifier de cavalière, avec laquelle l'UPAC a choisi d'informer cette Chambre de la façon dont elle entendait procéder à l'analyse des documents saisis.

³⁴ H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 7, p. 319.

³⁵ COMITÉ DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR L'ENJEU DU PRIVILÈGE, préc., note 25, par. 167-169.

En effet, je trouve tout à fait déplorable que l'UPAC n'ait pas pris la peine de communiquer avec l'Assemblée nationale, la plus haute et la plus noble des institutions, pour nous faire part de leurs intentions, mais qu'elle ait plutôt opté pour la voie des médias pour ce faire. Cette attitude dénote, à mon sens, une méconnaissance de nos institutions, et en particulier du Parlement qui est le cœur de la gouvernance démocratique de notre État. Voilà ce qui dispose de la troisième question.

* * *

La quatrième question soumise par le leader de l'opposition officielle est la suivante : « Est-ce que le fait pour un corps policier d'induire un député en erreur l'amenant à ne pas remplir ses fonctions parlementaires est une atteinte à ses privilèges? À ce sujet, est-ce que leurrer, ou induire un député en erreur pour qu'il sorte de l'enceinte du Parlement afin de lui signifier un acte de procédure constitue un outrage au Parlement? ».

Le mercredi, 25 octobre dernier, l'Assemblée siégeait, et la Commission des institutions, alors présidée par le député de Chomedey, tenait séance toute la journée. Comme je l'ai mentionné plus tôt, ce dernier, en raison de son arrestation, n'a pu revenir au Parlement en après-midi pour présider les travaux de cette commission.

En vertu des principes énoncés précédemment, il est évident que les policiers n'auraient pas pu arrêter le député de Chomedey en pleine séance de l'Assemblée ou de la commission qu'il présidait alors; il leur aurait d'abord fallu obtenir mon autorisation au préalable.

Qu'on le qualifie de piège ou d'appât a peu d'importance : le fait d'utiliser un stratagème visant à faire sortir un député de l'enceinte parlementaire pour mieux procéder à son arrestation, tel qu'il a été relaté, est le moins que l'on puisse dire, assez dérangeant.

Comme le mentionne le leader de l'opposition officielle, cela revient d'une certaine manière à faire indirectement ce que les policiers n'auraient pas pu faire directement, ce qui, à mon sens, pose problème.

Dans un cas survenu en 2008 au Royaume-Uni avec lequel plusieurs parallèles peuvent être tracés, voici comment un policier en autorité décrivait la grande sensibilité et les enjeux potentiellement complexes qu'impliquait le fait d'arrêter un parlementaire soupçonné d'avoir divulgué aux médias des informations confidentielles, et je le cite :

« [TRADUCTION] J'estimais que, dans ce cas, nous devons exceptionnellement attendre avant d'entreprendre des démarches, afin que nous puissions obtenir l'avis juridique de la Direction des services juridiques de la police métropolitaine, et consulter les autorités parlementaires au début du processus et prendre conseil auprès des procureurs de la Couronne. »³⁶ [FIN DE LA CITATION].

Comme l'explique le Comité de la Chambre des communes chargé de faire la lumière sur cette affaire, la police estimait que, dans ce cas précis, « le besoin

³⁶ *Id.*, par. 67.

d'assurer la légalité de toute action et de contacter et de consulter les autorités parlementaires l'emportait sur le risque de perdre des preuves »³⁷.

Ainsi, la question que nous sommes en droit de nous poser en l'espèce est la suivante : la manière de procéder utilisée par l'UPAC visant à user d'un subterfuge pour qu'un député quitte les travaux parlementaires était-elle vraiment nécessaire?

De plus, l'UPAC n'aurait-elle pas dû, à l'instar du précédent au Royaume-Uni que je viens d'évoquer, consulter les autorités parlementaires avant de procéder à l'arrestation du député de Chomedey, ne serait-ce que pour s'enquérir des particularités devant être respectées relativement à son statut de membre de l'Assemblée nationale? Bien que ces questions demeurent selon moi encore sans réponse à l'heure actuelle, je peux néanmoins affirmer que les méthodes employées par l'UPAC dans la présente affaire dénotent, à mon avis, un manque flagrant de considération à l'endroit de l'Assemblée et de ses membres.

Comme je le mentionnais précédemment, cette façon de faire peut être suffisante pour semer un doute sur le respect de l'équilibre fragile qui doit exister dans la relation entre les différentes branches de l'État. Si on estimait qu'il était à ce point urgent d'arrêter un président de commission parlementaire au beau milieu d'une séance de sa commission, pourquoi avoir procédé de cette manière? Pourquoi a-t-on attiré le député à l'extérieur de l'enceinte parlementaire en utilisant un subterfuge? Pourquoi, si c'était si urgent, ne pas avoir procédé à l'arrestation et à la saisie à l'Assemblée nationale? Est-ce pour éviter la procédure « plus lourde » qui vise à obtenir la permission du président de l'Assemblée nationale? Est-ce pour éviter de soumettre un mandat de perquisition au président pour analyser s'il était

³⁷ *Id.*

respectueux des règles applicables en la matière? Force est de constater que des doutes subsistent. Voilà ce qui dispose de la quatrième question.

* * *

La cinquième question soumise par le leader de l'opposition officielle est la suivante : « Est-ce que la surveillance électronique d'un député en dehors de l'enceinte parlementaire est considérée comme une forme de harcèlement d'obstruction, de nuisance, ou encore d'intimidation à l'égard d'un député? Quelles mesures particulières doivent être prises par les corps policiers dans ces circonstances afin de respecter la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif? ».

Comme l'a mentionné le leader de l'opposition officielle, le président de la Chambre des communes du Canada a déjà jugé que la surveillance électronique d'un député en dehors de l'enceinte parlementaire pourrait être considérée comme une forme de harcèlement, d'obstruction, de nuisance ou encore d'intimidation à l'égard d'un député³⁸.

De même, à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, un comité chargé d'enquêter sur l'interception alléguée de communications d'un ministre par la GRC en est déjà venu à la conclusion que les actions de la GRC constituaient bien une violation de l'immunité parlementaire et un mépris de l'autorité de l'Assemblée³⁹.

³⁸ A. O'BRIEN et M. BOSC, préc., note 13, p. 116.

³⁹ Donald E. TAYLOR, « La surveillance électronique et l'immunité parlementaire », (1989) vol. 12, n° 3, *Revue parlementaire canadienne*, p. 14-15.

À l'Assemblée du Yukon, alors qu'on avait découvert que le téléphone du ministre de la Justice avait fait l'objet d'une surveillance électronique, un comité des privilèges avait été chargé de faire une enquête semblable. Après avoir longuement étudié cette question, le comité a fait valoir, dans ses recommandations, que la surveillance électronique des lignes téléphoniques des parlementaires constituait une violation de l'immunité parlementaire et devait être considérée comme un mépris de l'autorité de l'Assemblée. De plus, il a ajouté que le fait, pour la GRC, de ne pas avoir averti le président lorsqu'elle avait l'intention de surveiller électroniquement la ligne téléphonique d'un parlementaire constituait aussi un mépris de l'autorité de l'Assemblée⁴⁰.

À mon sens, si un tel procédé d'écoute électronique était utilisé à l'encontre d'un membre de notre Assemblée de manière illicite, abusive, ou pour exercer une pression indue sur lui, nous serions clairement dans la sphère des privilèges parlementaires.

En effet, comme le mentionne un comité de la Chambre des communes du Royaume-Uni dans un rapport cité précédemment, si l'interception de communication concerne directement les travaux de la Chambre ou de l'une de ses commissions, il y a très peu sinon aucun doute qu'il s'agirait d'un cas d'outrage⁴¹.

Dans les autres cas de figure, c'est-à-dire lorsqu'une telle procédure est autorisée par un tribunal, il est clair que parmi les communications susceptibles d'être captées lors d'écoute électronique, un nombre important d'éléments n'ayant pas de lien avec l'objet de l'enquête, mais entrant plutôt dans la sphère du travail du

⁴⁰ D. E. TAYLOR, préc., note 39.

⁴¹ COMITÉ DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LES NORMES ET PRIVILÈGES, préc., note 8, par. 41 et 42.

député, pourraient aussi être surveillés. Cet aspect, qui touche au cœur de l'indépendance du travail du député, est très préoccupant.

Cela rejoint la notion de confidentialité dont je parlais précédemment, et qui entoure les documents utilisés par les députés dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que les sources d'informations qui leur permettent d'exercer un contrôle parlementaire efficace. À titre d'exemple, il ne faudrait pas en venir à une situation où des citoyens, craignant que la confidentialité de ce qu'ils confieraient à un député ne puisse être garantie, s'abstiennent, pour cette raison, d'entrer en contact avec lui.

Je note d'ailleurs qu'en matière « d'écoute électronique », une directive du procureur général du Québec précise, qu'une demande particulière est nécessaire dans le cas de catégories de fonctions, qui détiennent certains privilèges. Il en est ainsi notamment pour les avocats, les juges, les sénateurs, les membres de la Chambre des communes du Canada et les députés de l'Assemblée nationale⁴².

J'en profite d'ailleurs pour faire ici un parallèle avec le choc que nous avons tous ressenti, à pareille date l'an dernier, lorsque les médias ont révélé que des journalistes avaient fait l'objet de surveillance électronique de la part des forces de l'ordre. Rappelons que l'Assemblée avait alors tenu, le 3 novembre 2016, un débat d'urgence sur ce sujet, au cours duquel tous les parlementaires ayant pris la parole en ont profité pour exprimer un souci au sujet des effets potentiellement négatifs de ces écoutes sur la vie démocratique. Je note aussi que, depuis, une commission d'enquête a été formée par le gouvernement du Québec pour faire la lumière sur

⁴² PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC, *Directive aux mandataires désignés aux fins des articles 184.2, 185 et 487.01(4) du Code criminel*, Québec, 2016, art. 1.

ces révélations, et que le Parlement fédéral a aussi adopté la *Loi sur la protection des sources journalistiques*⁴³ pour répondre à ces préoccupations⁴⁴.

À mon sens, la confidentialité des communications d'un député doit jouir d'un niveau de protection au moins aussi élevé que celui que nous avons souhaité pour les journalistes.

Voilà ce qui dispose des cinq questions soumises par le leader de l'opposition officielle.

Pour la suite des choses maintenant :

Sans vouloir entrer dans le détail des échanges en cours avec l'UPAC, sachez que, dès le 3 novembre 2017, je lui ai adressé une lettre dans laquelle je faisais état des préoccupations exprimées dans la présente directive. Dans cette lettre, je demandais également à l'UPAC de ne pas prendre connaissance des données contenues dans les appareils saisis du député de Chomedey, et ce, tant que nous n'aurons pas l'assurance que le protocole mis en place permet de veiller au respect des privilèges parlementaires.

Compte tenu de la manière dont le député de Chomedey a été arrêté; compte tenu que, contrairement à une saisie à l'Assemblée, le président n'a pas eu à sa disposition le mandat de perquisition; compte tenu que le député de Chomedey

⁴³ *Loi sur la protection des sources journalistiques*, L.C. 2017, c. 22.

⁴⁴ *Débats du Sénat du Canada*, 5 décembre 2016, p. 1948 (Hon. Claude Carignan).

était alors le président de la Commission des institutions; compte tenu que la Commission des institutions détient les compétences parlementaires face à l'UPAC; compte tenu que le député de Chomedey a été arrêté à l'aube de l'étude détaillée du projet de loi 107, *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*; il importe de s'assurer qu'aucune information saisie n'a un lien avec l'exercice des fonctions parlementaires du député de Chomedey.

Encore une fois, je le répète : la présente directive n'a pas pour effet d'empêcher, le cas échéant, le député de Chomedey de faire face à la justice pour des gestes qu'il aurait pu poser en dehors du cadre de ses fonctions parlementaires. Par cette directive, je tiens à exercer ma responsabilité la plus fondamentale, soit de faire respecter les droits et privilèges de cette Assemblée et de ses membres.

Indépendamment de la personne qui occupe ce fauteuil, la présidence de l'Assemblée nationale est la gardienne des droits démocratiques des citoyens, lesquels citoyens sont en droit de s'attendre à ce que leurs élus exercent leurs fonctions en toute indépendance, sans être menacés, entravés ou gênés de quelque façon que ce soit.

Je ne présume pas que c'est le cas en l'espèce. Je veux cependant prendre tous les moyens pour dissiper tout doute qu'on pourrait entretenir à cet égard. J'invite donc l'UPAC à faire preuve de respect envers l'Assemblée nationale et lui demande sa collaboration afin qu'ensemble, on en arrive à trouver une nécessaire voie de passage pour non seulement maintenir les hauts standards démocratiques qui sous-

tendent le fonctionnement de notre État, mais également pour en assurer les apparences.

Je vous remercie de votre attention.