



Le leader du gouvernement

Québec, le 4 décembre 2018

Monsieur François Paradis
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement,
1045, rue des Parlementaires
1^{er} étage, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A3

Objet : Allégations de violation des droits et privilèges

La présente lettre a pour objet de répondre aux prétentions du leader de l'opposition officielle qui, dans une correspondance datée du 29 novembre 2018, s'est adressé à vous afin de signaler ce qu'il allègue être une violation des droits et privilèges des membres de l'Assemblée nationale.

Je tiens tout d'abord à rappeler que le gouvernement entend collaborer avec l'ensemble des élus afin de veiller au bon fonctionnement des travaux parlementaires. Le respect des règles de procédure constitue le socle permettant à l'ensemble des députés d'exercer leur rôle de manière effective.

J'ai effectivement constaté que le discours d'ouverture du premier ministre s'est momentanément retrouvé sur le site internet d'un journal avant que ce dernier n'ait terminé son allocution en chambre. Vous comprendrez qu'il s'agit d'une situation bien involontaire et que le gouvernement n'a jamais eu l'intention de permettre une telle publication hâtive. Pour preuve, dès que nous en avons été informés, des dispositions ont rapidement été prises pour faire retirer l'article en question. Celui-ci est demeuré affiché pendant une période de quelques minutes uniquement.

Cela étant, je suis d'avis que, contrairement à ce qui est soutenu par le leader de l'opposition officielle, il ne s'agit pas d'une violation des privilèges parlementaires à proprement parler. Il ne s'agit pas de nier les faits, mais de souligner que la jurisprudence parlementaire de même que la doctrine ont

reconnu à maintes reprises qu'une telle divulgation ne constituait pas une violation des droits et privilèges des membres des assemblées législatives.

Pour répondre à la présente question, il convient tout d'abord de souligner que les privilèges parlementaires sont « restreints à ce qui est nécessaire à l'exercice des fonctions parlementaires et que, par conséquent, ils sont peu nombreux. »¹ Comme l'explique l'auteur Erskine May:

Parliamentary privilege is the sum of certain rights enjoyed by each House collectively... and by Members of each House individually, without which they could not discharge their functions, and which exceed those possessed by other bodies or individuals.²

Dans sa lettre, le leader parlementaire fonde essentiellement son argumentaire sur une décision du président Jacques Chagnon lors de la 40^e législature, sous le gouvernement du Parti Québécois. Il importe toutefois de noter que, dans le cadre de cette affaire, le leader parlementaire de l'opposition avait expressément émis le souhait de ne « pas en faire une question formelle de violation de droit ou de privilège. »³ De même, dans ses motifs, le président ne statue pas sur la question de savoir si une telle divulgation, bien qu'inopportune, constitue une violation des privilèges parlementaires. Au contraire, il souligne qu'il s'agit plutôt d'une « coutume » et il invite l'ensemble des parlementaires à la prudence.⁴

Les seules décisions portant véritablement sur une question formelle de privilèges parlementaires sont plutôt à l'effet que la divulgation prématurée d'un discours d'ouverture ne constitue pas une violation.

Dans une décision du 23 octobre 2007, le Speaker de la Chambre des Communes énonce que le fait que des exemplaires du discours du Trône ont été remis aux médias avant sa lecture ne constitue par une atteinte aux privilèges parlementaires. Il rappelle que « le fait de tenir les documents importants (comme le discours du Trône ou les budgets) secrets jusqu'à leur présentation officielle relève d'une convention du Parlement et non de la question de privilège » :

[L]a présidence ne peut trouver aucune autorité en matière de procédure établissant que la divulgation prématurée du discours du

¹ Assemblée nationale du Québec, *La procédure parlementaire du Québec*, 3e éd., 2012, à la p. 106.

² Erskine May, *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24th ed., p. 203.

³ Assemblée nationale, Recueil des décisions de l'Assemblée nationale, décision 45/2, JD, 14 novembre 2012, p. 356 (Jacques Chagnon).

⁴ *Id.*

Trône constitue une atteinte aux privilèges des membres de cette Chambre.

À propos du caractère secret du budget, l'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes* précise, à la page 753, que : « [...] les Présidents des Communes canadiennes ont jugé que le secret tenait davantage à une convention parlementaire qu'au privilège ».

Je ferais remarquer à la Chambre qu'il en va de même pour les discours du Trône. Par conséquent, j'arrive à la conclusion qu'il n'y a pas eu atteinte au privilège dans les circonstances.⁵

De même, le 14 mars 2016, le Speaker de l'Assemblée législative de l'Alberta est également arrivé à cette même conclusion.⁶ Voici les extraits pertinents :

The Member also acknowledged that there was no precedent, by which I mean a Speaker's ruling, on the dissemination of the Speech from the Throne prior to its delivery. Without a precedent, the arguments proceeded on the basis of analogy, with the Member for Vermilion-Lloydminster claiming that this situation was the same as when copies of a Bill are distributed prior to its introduction in the Assembly. [...]

Although not raised in discussion of this purported question of privilege, there is a subsequent ruling by Speaker Milliken on whether disclosure to the media of the Speech from the Throne prior to its delivery by the Governor General constituted a breach of privilege. In his ruling, found at pages 282 and 283 of Commons Debates for October 23, 2007, Speaker Milliken ruled that there was no breach of privilege. He stated at page 283 "...the Chair can find no procedural authority for the claim that the premature disclosure of the Speech from the Throne constitutes a breach of privilege of the members of this House."

I find this argument to be persuasive and applicable to this situation. As did Speaker Milliken, this Chair finds that the situation surrounding the disclosure of the Speech from the Throne is analogous to budget secrecy, which is a matter of parliamentary convention rather than privilege. I would refer Members to paragraph 31(5) of Beauchesne's,

⁵ Chambre des Communes, *Recueil de décisions du président Peter Milliken*, p. 72. Décision du 23 octobre 2007 : <https://www.noscommunes.ca/Content/Misc/ebook/MillikenDecisions-f.pdf>

⁶ Legislative assembly of Alberta, *Votes and proceedings*, 14 mars 2016, p. 4 : http://www.assembly.ab.ca/ISYS/LADDAR_files%5Cdocs%5Chouserrecords%5Cvp%5Clegislature_29%5Csession_2%5C20160314_1200_01_vp.pdf

6th Edition, and page 894 of House of Commons Procedure and Practice, Second Edition, which state this proposition.

Accordingly, for the reasons I have provided, I find that there is no prima facie question of privilege.⁷

L'analogie proposée par le leader de l'opposition officielle avec la décision du 12 juin 2018 rendue par le Président Jacques Chagnon à l'égard de la divulgation prématurée du Projet de loi no. 179 par l'ex-ministre libérale Kathleen Weil apparaît donc inadéquate.

Je note également que l'Assemblée législative de l'Ontario s'est elle aussi penchée sur la question de savoir si la divulgation prématurée du discours d'ouverture constitue une violation des privilèges parlementaires. Dans sa décision datant du 23 juillet 2018, le Speaker a répondu par la négative :

Dealing first with the opposition House leader's claim that there was a breach of privilege, I note that an October 23, 2007, ruling in the Canadian House of Commons, at page 283 of the Debates, indicated that there is "no procedural authority for the claims that the premature disclosure of the speech from the throne constitutes a breach of the privileges of the members of this House." In that ruling, Speaker Milliken also indicated that the secrecy of the throne speech, like the secrecy of the budget speech, "is a matter of parliamentary convention, rather than one of privilege."

Speakers of this assembly have arrived at the same conclusion with respect to budget secrecy. I refer members to rulings at page 37 of the Journals for May 9, 1983, and page 62 of the Journals for March 25, 2008. In the latter ruling, the Speaker declined to find that a prima facie case of privilege was established on a question of privilege raised by the then member for Wellington–Halton Hills, and emphasized that:

"A successful question of privilege must convince the Speaker that the peculiar rights that are accorded to members of Parliament to permit them to discharge their parliamentary duties have in some way been violated. These rights are extremely narrow and specific—for instance, the right to speak freely in this place; or to attend here without obstruction. They relate to the member's functions in this chamber."

[...]

The opposition House leader takes no issue with the government's distribution of advance copies of the speech from the throne before it

⁷ *Id.*

is read in the House. Although this practice does not rise to the level of contempt, it is reasonable to expect that, as a matter of courtesy, all members be on the distribution list.

In the final analysis, neither the House nor any member was obstructed or impeded in their strictly parliamentary functions. Members were able to be present in this chamber to hear the speech and for subsequent proceedings that took place that day.

For the reasons indicated, I find that neither a prima facie case of privilege nor a prima facie case of contempt has been established.⁸

Quant à l'analogie avec la divulgation prématurée de certaines informations sur le discours du budget : « budget secrecy is a political convention, and if breached, the Minister may be attacked through a substantive motion, but not through a question of privilege. »⁹ Cela est d'ailleurs cohérent avec l'approche adoptée par l'Assemblée nationale du Québec dont la jurisprudence établit clairement « qu'une fuite sur le discours du budget, bien que déplorable, ne relève pas des privilèges parlementaires et ne pourrait constituer un outrage au Parlement. »¹⁰

Dans tous les cas, « pour qu'il y ait à première vue matière à question de privilège, la présidence doit être convaincue que les faits confirment les propos du député selon lesquels il a été gêné dans l'exercice de ses fonctions parlementaires et que la question a un lien direct avec les délibérations du Parlement. »¹¹ En l'espèce, aucune preuve n'a été soumise par le leader de l'opposition officielle à cet égard. D'aucune façon les parlementaires n'ont été gênés dans l'exercice de leurs fonctions.

Enfin, je note que le fait de permettre à certains médias de consulter sous embargo le discours d'ouverture du premier ministre ne constitue pas une situation exceptionnelle, tant au Québec qu'ailleurs au Canada. Certaines provinces prévoient d'ailleurs des périodes de lecture sous embargos des discours d'ouverture. Par exemple, l'Assemblée législative de Terre-Neuve-et-

⁸ Legislative assembly of Ontario, Hansard Transcript, Monday 23 July 2018 : <https://www.ola.org/en/legislative-business/house-documents/parliament-42/session-1/2018-07-23/hansard>

⁹ Beauchesne's Rules & Forms Of The House of Commons, 6th Edition, Alistair Fraser, W.F. Dawson and John Holtby, Carswell Co., Toronto, 1989, par. 31 (5).

¹⁰ Assemblée nationale, Recueil des décisions de l'Assemblée nationale, décision 67/77, JD, 12 juin 2018, p. 22128-22130 (Jacques Chagnon)

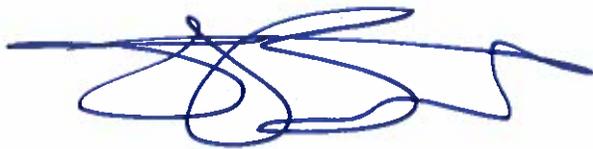
¹¹ O'Brien and Bosc, La procédure et les usages de la Chambre des communes, Deuxième édition, 2009, p. 894 : <https://www.noscommunes.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?Language=F&Mode=1&sbid=77D51645-4034-432D-8D10-01FBACCC58B6&sbpid=892E692A-1029-4644-BBCD-E28B3FA48437>

Labrador a expressément invité les médias à participer à un « lock-in » au cours duquel « media representatives will be provided with an advance copy of the Speech from the Throne. »¹²

Si tant est que vous décidiez que la publication momentanée du discours d'ouverture du Premier ministre dans un journal constitue effectivement une violation aux privilèges parlementaires, le Québec ferait ainsi bande à part eu égard à la jurisprudence constante des autres législatures.

Je vous remercie et vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le leader du gouvernement,



Simon Jolin-Barrette

¹² <https://www.releases.gov.nl.ca/releases/2018/exec/0312n08.aspx>