

**Jacques Chagnon, in his capacity as
President of the National Assembly of Québec**
Appellant

v.

**Syndicat de la fonction publique et
parapublique du Québec** *Respondent*

and

**Honourable Serge Joyal, P.C., and Speaker
of the Legislative Assembly of Ontario**
Interveners

**INDEXED AS: CHAGNON v. SYNDICAT DE LA
FONCTION PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE DU
QUÉBEC**

2018 SCC 39

File No.: 37543.

2018: March 15; 2018: October 5.

Present: Wagner C.J. and Abella, Moldaver,
Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe and
Martin JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC**

Constitutional law — Parliamentary privilege — Scope of privilege — Security guards dismissed by President of National Assembly of Québec — Union grieving dismissals before labour arbitrator — President objecting to grievances on basis that decision to dismiss guards immune from review because of parliamentary privilege over management of employees and parliamentary privilege to exclude strangers — Whether President has established that either parliamentary privilege is necessary for National Assembly to discharge legislative mandate and therefore dismissals should be immune from arbitrator’s review — Act respecting the National Assembly, CQLR, c. A-23.1, ss. 110, 120.

Three security guards employed by the National Assembly of Québec were dismissed by the President of the National Assembly for using their employer’s cameras to observe activities inside nearby hotel rooms. Their union

**Jacques Chagnon, ès qualités de président de
l’Assemblée nationale du Québec** *Appelant*

c.

**Syndicat de la fonction publique et
parapublique du Québec** *Intimé*

et

**Honorable Serge Joyal, c.p., et président
de l’Assemblée législative de l’Ontario**
Intervenants

**RÉPERTORIÉ : CHAGNON c. SYNDICAT DE LA
FONCTION PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE DU
QUÉBEC**

2018 CSC 39

N° du greffe : 37543.

2018 : 15 mars; 2018 : 5 octobre.

Présents : Le juge en chef Wagner et les juges Abella,
Moldaver, Karakatsanis, Gascon, Côté, Brown, Rowe et
Martin.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Privilège parlementaire — Portée du privilège — Gardiens de sécurité congédiés par le président de l’Assemblée nationale du Québec — Présentation par le syndicat de griefs contre les congédiements à un arbitre en droit du travail — Opposition du président aux griefs au motif que la décision de congédier les gardiens était à l’abri d’une révision en raison du privilège parlementaire relatif à la gestion du personnel et de celui d’expulser des étrangers — Le président a-t-il établi que l’un ou l’autre des privilèges parlementaires était nécessaire pour que l’Assemblée nationale puisse s’acquitter de son mandat législatif, de sorte que les congédiements devraient être à l’abri d’une révision par l’arbitre? — Loi sur l’Assemblée nationale, RLRQ, c. A-23.1, art. 110, 120.

Trois gardiens de sécurité au service de l’Assemblée nationale du Québec ont été congédiés par le président de l’Assemblée nationale parce qu’ils ont utilisé des caméras de leur employeur pour observer ce qui se passait

grieved their dismissals before a labour arbitrator. The President objected to the grievances on the basis that the decision to dismiss the guards was immune from review because it was protected by the parliamentary privilege over the management of employees and the parliamentary privilege to exclude strangers from the legislative assembly. The arbitrator concluded that the dismissals were not protected by either parliamentary privilege, and therefore that the grievances could proceed. The reviewing judge agreed with the arbitrator's reasoning with regards to the privilege to exclude strangers, but found that the decision to dismiss the security guards was protected from review by the privilege over the management of employees. A majority of the Court of Appeal held that the arbitrator had correctly concluded that the dismissals were not protected by parliamentary privilege.

Held (Côté and Brown JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Wagner C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Gascon and Martin JJ.: The dismissals are not immune from external review under the applicable labour relations regime. Although the President is entitled to exercise his management rights and dismiss security guards for a just and sufficient cause, parliamentary privilege does not insulate the President's decision from review under the labour regime to which the guards are subject.

Legislative bodies in Canada, including provincial legislative assemblies, have inherent parliamentary privileges that flow from their nature and function in a Westminster model of parliamentary democracy. Inherent parliamentary privileges help preserve the separation of powers and promote the proper functioning of representative democracy, by protecting some areas of legislative activity from external review. However, the inherent nature of parliamentary privilege means that its existence and scope must be strictly anchored to its rationale. It is the role of the courts to determine whether a category of parliamentary privilege exists and to delimit its scope, whereas it is for the legislative assemblies to determine whether in a particular case the exercise of the privilege is necessary or appropriate. The scope of parliamentary privilege is delimited by the purposes it serves, and extends only so far as is necessary to protect legislators in the discharge of their legislative and deliberative functions, and the legislative assembly's work in holding the government to account for the conduct of the country's business. Because

à l'intérieur de chambres d'un hôtel voisin. Leur syndicat a contesté les congédiements par voie de griefs devant un arbitre en droit du travail. Le président s'est opposé aux griefs au motif que la décision de congédier les gardiens était à l'abri d'une révision parce qu'elle était protégée par le privilège parlementaire relatif à la gestion du personnel et par celui d'expulser des étrangers de l'assemblée législative. L'arbitre a conclu que les congédiements n'étaient pas protégés par l'un ou l'autre des privilèges parlementaires, et que l'instruction des griefs pouvait donc avoir lieu. Le juge en révision était d'accord avec le raisonnement de l'arbitre en ce qui a trait au privilège d'expulser des étrangers, mais il a conclu que la décision de congédier les gardiens de sécurité n'était pas susceptible de révision en raison du privilège relatif à la gestion du personnel. Les juges majoritaires de la Cour d'appel ont statué que l'arbitre avait eu raison de conclure que les congédiements n'étaient pas protégés par le privilège parlementaire.

Arrêt (les juges Côté et Brown sont dissidents) : Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef Wagner et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Gascon et Martin : Les congédiements ne sont pas protégés par le privilège parlementaire et ne sont donc pas à l'abri d'une révision externe dans le cadre du régime de relations de travail applicable. Bien que le président soit autorisé à exercer ses droits de gestion et à congédier les gardiens de sécurité pour une cause juste et suffisante, le privilège parlementaire ne protège pas sa décision d'une révision dans le cadre du régime des relations de travail auquel les gardiens sont assujettis.

Au Canada, les organes législatifs, y compris les assemblées législatives provinciales, disposent de privilèges parlementaires inhérents qui découlent de leur nature et de leur fonction au sein d'une démocratie parlementaire basée sur le modèle du Parlement de Westminster. Les privilèges parlementaires inhérents contribuent à maintenir la séparation des pouvoirs et à favoriser le bon fonctionnement de la démocratie représentative, en protégeant certains domaines d'activité législative d'une révision externe. Cependant, la nature inhérente du privilège parlementaire signifie que son existence et sa portée doivent être fermement ancrées dans sa raison d'être. Il appartient aux tribunaux d'établir si une catégorie de privilège parlementaire existe et d'en délimiter la portée, tandis qu'il appartient aux assemblées législatives de déterminer si l'exercice de ce privilège est nécessaire ou approprié dans un cas particulier. La portée du privilège parlementaire est délimitée par les objectifs qu'il vise, et ne s'appliquera que dans la mesure où cela est indispensable pour protéger les législateurs dans l'exécution de leurs fonctions législatives

courts cannot review the exercise of parliamentary privileges, even on *Canadian Charter of Rights and Freedoms* grounds, they must ensure that the protection provided by a privilege does not exceed its purpose. Therefore, a purposive approach must be taken when assessing parliamentary privilege claims. Such an approach helps to reconcile the privilege with the *Charter*, by ensuring that it is only as broad as is necessary for the proper functioning of a constitutional democracy.

The party seeking to rely on the immunity from external review conferred by parliamentary privilege bears the burden of establishing its necessity, that is, to demonstrate that the scope of the protection it claims is necessary in light of the purposes of parliamentary privilege. The necessity test demands that the sphere of activity over which the privilege is claimed be more than merely connected to the legislative assembly's functions. The immunity that is sought from the application of ordinary law must also be necessary to the assembly's constitutional role.

In this case, the standard of review applicable to the decision of the arbitrator is correctness. The arbitrator correctly concluded that the President's decision to dismiss the security guards is not subject to parliamentary privilege. First, the President has failed to establish the necessity of a parliamentary privilege over the management of the guards. Admittedly, the guards perform some important tasks that are connected to the constitutional functions of the National Assembly, including protecting it from security threats and helping to maintain decorum in the chamber. However, the National Assembly does not require immunity from outside scrutiny of the general management of the security guards in order to discharge its constitutional functions. The management of the guards could be dealt with under ordinary law without impeding the National Assembly's security or its ability to legislate and deliberate. Permitting the enforcement of basic employment and labour protections for the guards would not undermine the independence required for the National Assembly to fulfil its constitutional mandate with dignity and efficiency.

The question of necessity can be addressed without looking to the *Act respecting the National Assembly*

et délibératives et de la tâche de l'assemblée législative de demander des comptes au gouvernement relativement à la conduite des affaires du pays. Puisque les tribunaux ne peuvent pas réviser l'exercice des privilèges parlementaires, même pour des motifs fondés sur la *Charte canadienne des droits et libertés*, ils doivent faire en sorte que la protection que procure un privilège n'exécède pas son objet. En conséquence, une démarche téléologique doit être adoptée lors de l'appréciation des revendications de privilège parlementaire. Une telle démarche aide à concilier le privilège avec la *Charte*, en veillant à ce qu'il n'ait pas une portée plus large que nécessaire pour le bon fonctionnement d'une démocratie constitutionnelle.

La partie qui invoque l'immunité contre une révision externe en application du privilège parlementaire a le fardeau d'en établir la nécessité, c'est-à-dire qu'elle doit démontrer que la portée de la protection revendiquée est nécessaire à la lumière de l'objet du privilège parlementaire. Le critère de la nécessité exige que la sphère d'activité à l'égard de laquelle est revendiqué le privilège soit plus que simplement liée aux fonctions de l'assemblée législative. L'immunité qui est sollicitée à l'égard de l'application du droit commun doit aussi être nécessaire au rôle constitutionnel de l'assemblée.

En l'espèce, la norme de contrôle applicable à la décision de l'arbitre est celle de la décision correcte. L'arbitre a conclu à juste titre que la décision du président de congédier les gardiens de sécurité n'est pas visée par le privilège parlementaire. D'abord, le président n'a pas réussi à prouver la nécessité d'un privilège parlementaire à l'égard de la gestion des gardiens. Il est vrai que les gardiens accomplissent des tâches importantes qui sont liées aux fonctions constitutionnelles de l'Assemblée nationale; notamment, ils protègent celle-ci contre les menaces à la sécurité et aident à faire respecter le décorum dans la salle de l'assemblée. Cependant, il n'est pas nécessaire que l'Assemblée nationale dispose de l'immunité contre toute révision externe à l'égard de la gestion générale des gardiens de sécurité pour s'acquitter de ses fonctions constitutionnelles. Les questions liées à la gestion des gardiens pourraient être réglées sous le régime de droit commun sans porter atteinte à la sécurité ou à la capacité de l'Assemblée nationale de s'acquitter de ses fonctions législatives et délibératives. Permettre que les protections habituellement conférées aux employés et aux travailleurs s'appliquent aux gardiens ne nuit pas à l'indépendance dont l'Assemblée nationale a besoin pour s'acquitter de son mandat constitutionnel dignement et efficacement.

La question de la nécessité peut être examinée sans se pencher sur la *Loi sur l'Assemblée nationale* (« LAN »).

(“ARNA”). However, while nothing in the legislation abrogates parliamentary privilege, the ARNA establishes that all employees of the National Assembly are managed in accordance with general law. Sections 110 and 120 of the ARNA provide that the employees of the National Assembly are members of the civil service and, as such, are generally subject to a labour relations regime unless they are exempted by regulation. As there is currently no regulatory exemption for the security guards, this demonstrates that the National Assembly does not appear to view exclusive control over their management to be necessary to its autonomy.

As for the parliamentary privilege to exclude strangers, while the existence of this privilege has long been recognized, it is not necessary to a legislative assembly’s ability to perform its constitutional functions that the scope of the privilege be drawn so broadly as to include the decision to dismiss employees who implement it on the president or speaker’s behalf. Such an immunity would impact persons who are not members of the legislative assembly, and undermine their access to the labour regime negotiated in accordance with their s. 2(d) Charter rights. The President has not shown that the application of general labour law to those persons would jeopardize the autonomy, dignity and efficiency required for the fulfilment of the National Assembly’s legislative mandate. Accordingly, the privilege to exclude strangers does not protect the decision to dismiss employees who exercise the privilege from review.

Per Rowe J.: There is agreement that the standard of review is correctness and agreement with the majority that the appeal should be dismissed but for different reasons. Whatever the scope of privilege for management of employees, the *Act respecting the National Assembly* (“ARNA”) resolves this case. When a legislative body subjects an aspect of privilege to the operation of a statute, it is the provisions of the statute that govern. While those provisions remain operative, a legislative body cannot reassert privilege so as to do an end-run around the statute whose very purpose is to govern the legislature’s operations. Parliamentary privilege should not be invoked to bypass the application of a statute enacted by the legislature to govern its own operation. It is not an impediment to the functioning of the legislature for it to comply with its own enactments, and it cannot be regarded as an intrusion on the legislature’s privilege.

Cependant, bien qu’aucune mesure législative ne supprime le privilège parlementaire, la LAN établit que les employés de l’Assemblée nationale sont tous gérés conformément au droit commun. Les articles 110 et 120 de la LAN prévoient que les employés de l’Assemblée nationale font partie du personnel de la fonction publique et à ce titre, ils sont généralement assujettis à un régime de relations de travail, à moins d’en être exemptés par règlement. Puisqu’actuellement, il n’existe aucune exemption prévue par règlement pour les gardiens de sécurité, cela démontre que l’Assemblée nationale ne semble pas percevoir le contrôle exclusif de la gestion de ceux-ci comme étant nécessaire à son autonomie.

Pour ce qui est du privilège parlementaire d’expulser des étrangers, bien que son existence soit reconnue depuis longtemps, il n’est pas nécessaire pour qu’une assemblée législative puisse exercer ses fonctions constitutionnelles que son privilège soit défini largement au point d’inclure la décision de congédier des employés qui l’exercent au nom du président. Une telle immunité aurait une incidence sur des personnes qui ne sont pas membres de l’assemblée législative et minerait leur accès au régime de relations de travail négocié conformément aux droits que leur garantit l’al. 2d) de la *Charte*. Le président n’a pas démontré que l’application du droit général du travail à ces personnes mettrait en péril l’autonomie, la dignité et l’efficacité dont l’Assemblée nationale a besoin pour s’acquitter de son mandat législatif. En conséquence, le privilège d’expulser des étrangers ne protège pas d’une révision la décision de congédier les employés qui l’exercent.

Le juge Rowe : Il y a accord quant au fait que la norme de contrôle est celle de la décision correcte, et accord avec l’opinion des juges majoritaires selon laquelle le pourvoi devrait être rejeté, mais pour des motifs différents. Quelle que soit la portée du privilège relatif à la gestion du personnel, la *Loi sur l’Assemblée nationale* (« LAN ») résout le litige. Lorsqu’un corps législatif assujettit un aspect du privilège à l’application d’une loi, ce sont les dispositions de la loi qui s’appliquent. Pendant que ces dispositions sont en vigueur, le corps législatif ne peut se prévaloir du privilège pour contourner la loi dont l’objet même est de régir le fonctionnement de la législature. Le privilège parlementaire ne peut être invoqué pour éviter l’application d’une loi que la législature a adoptée afin de régir son propre fonctionnement. Le fait que la législature se conforme à ses propres textes législatifs ne constitue pas un obstacle à son fonctionnement, et cela ne peut être perçu comme une intrusion eu égard à son privilège.

The relationship between statute and privilege is determined through ordinary principles of statutory interpretation. In this case, in the *ARNA*, the National Assembly has defined how the management of its employees is to be carried out under the public service employment scheme. If the National Assembly wants a group of employees to be removed from this scheme, it can do so through the derogation procedure referred to in s. 120 of the *ARNA*. Privilege would then again operate, provided that the employees fell within the scope of privilege.

As the derogation procedure under s. 120 has not been exercised in this case with respect to the security guards, the President cannot now reassert privilege as to the management of the guards, and thereby insulate the decision to dismiss them from the scrutiny of the grievance arbitrator. It would be contrary to the decision of the National Assembly set out in the *ARNA* for the President to exercise authority over the management of employees on a case by case basis, nominally in the exercise of privilege. Accordingly, the arbitrator did not err in determining that he could hear the grievances.

Per Côté and Brown JJ. (dissenting): There is agreement with the majority that the applicable standard of review is correctness because the existence and scope of parliamentary privileges raise a question of general law that is both of central importance to the legal system as a whole and outside the adjudicator's specialized area of expertise. The correctness standard also applies because the existence and scope of parliamentary privileges raise a constitutional issue.

However, there is disagreement with the majority's disposition of this appeal. The parliamentary privileges at issue defeat the grievance arbitrator's jurisdiction. The appeal should therefore be allowed and the grievances dismissed.

The jurisdiction of the courts with respect to parliamentary privileges is narrow — they can only ascertain the existence and scope of such privileges. They must give considerable deference to the view taken by legislative assemblies and their speakers or presidents of the scope of autonomy they consider necessary to fulfill their functions. The courts must rely on the necessity test to ascertain the existence and scope of privileges. This test is concerned with a sphere of the legislative body's activity that will be excluded from the ordinary law. The onus is on the legislative assembly to show that the sphere of activity for which privilege is claimed is so closely and directly connected with the fulfilment by the assembly or its members of their

La relation entre une loi et le privilège est définie en fonction des principes ordinaires d'interprétation législative. En l'espèce, dans la *LAN*, l'Assemblée nationale a prévu la façon dont doit être géré son personnel sous le régime applicable aux employés de la fonction publique. Si l'Assemblée nationale souhaite qu'un groupe d'employés ne soient plus régis par ce régime, elle peut se prévaloir de la procédure de dérogation à laquelle fait référence l'art. 120 de la *LAN*. Le privilège s'appliquerait donc de nouveau, à condition que les employés soient visés par celui-ci.

Comme la procédure de dérogation prévue à l'art. 120 n'a pas été appliquée en l'espèce à l'égard des gardiens de sécurité, le président ne peut maintenant invoquer le privilège en lien avec la gestion des gardiens, et ainsi soustraire la décision de les congédier à l'examen par l'arbitre de grief. Il serait incompatible avec la décision de l'Assemblée nationale énoncée dans la *LAN* que le président exerce son pouvoir sur la gestion des employés au cas par cas, en théorie, en application du privilège. L'arbitre n'a donc pas commis d'erreur lorsqu'il a jugé avoir compétence pour entendre les griefs.

Les juges Côté et Brown (dissidents) : Il y a accord avec les juges majoritaires à l'effet que la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte, puisque l'existence et la portée des privilèges parlementaires soulèvent une question de droit générale à la fois d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère au domaine d'expertise de l'arbitre. La norme de la décision correcte s'applique également parce que l'existence et la portée des privilèges parlementaires soulèvent une question constitutionnelle.

Toutefois, il y a désaccord avec les juges majoritaires quant à la façon de disposer du présent pourvoi. Les privilèges parlementaires en cause font échec à la compétence de l'arbitre de grief. Le pourvoi devrait donc être accueilli et les griefs déclarés irrecevables.

Les tribunaux jouissent d'une compétence étroite en ce qui concerne les privilèges parlementaires — ils peuvent uniquement constater leur existence et leur portée. Ils doivent faire preuve d'une grande retenue quant au degré d'autonomie dont les assemblées législatives et les présidents de ces assemblées estiment devoir bénéficier pour s'acquitter de leurs fonctions. C'est en fonction du critère de la nécessité que les tribunaux doivent constater l'existence et l'étendue des privilèges. Ce critère s'attache à une sphère d'activité de l'organe législatif, qui sera exclue du régime de droit commun. Les assemblées législatives ont le fardeau de démontrer que la sphère d'activité à l'égard de laquelle le privilège est revendiqué est si étroitement

functions as a legislative and deliberative body that outside interference would undermine the level of autonomy required to enable the assembly and its members to do their work with dignity and efficiency. In the analysis of the necessity test, the sphere of activity must not be carved up — the analysis must not focus on each employee's specific tasks, but rather on the sphere of activity and the category of employees. Once the courts have found that the sphere of activity and the category of employees are necessary to the proper functioning of the legislative assembly, the inquiry ends, since the privilege has been established. There is thus no need to consider whether grievance arbitration may interfere with the proper functioning of the assembly or jeopardize the dignity of the institution.

Security is one of the spheres of activity necessary to proceedings in an assembly. In a parliamentary democracy, there can be no free debate without security. In order for any legislative assembly to perform its constitutional functions with dignity and efficiency, it is essential that it operate in a secure environment. Security is therefore a sphere of activity that is protected by absolute parliamentary privileges. All decisions relating to security fall within this sphere of activity, including all tasks performed by an assembly's security guards.

This case lies at the intersection of the two privileges claimed. All of the tasks performed by the security guards employed by the Assembly fall within a sphere of activity that is necessary to the proper functioning of the Assembly, namely security. This is enough in itself to establish the management privilege. In addition, the guards exercise, in particular, the privilege to exclude strangers on the President's behalf. Employees to whom the exercise of a recognized parliamentary privilege is delegated necessarily perform a function that is closely and directly connected with the Assembly's activities. The connection required to ground a management privilege will therefore be established where it is shown that a category of employees exercises or participates in exercising a parliamentary privilege that is recognized and necessary. Accordingly, the labour relations of such employees fall within the scope of the privilege over the management of employees, and a decision concerning their dismissal is made in the exercise of this privilege. The dismissal of an employee to whom a privilege has been delegated is the ultimate exercise of the management privilege. To preserve the integrity of the privileges of the Assembly and its members, the President must be able to manage the employees who exercise these privileges without having his or her

et directement liée à l'exercice, par l'assemblée ou son membre, de leurs fonctions d'assemblée législative et délibérante, qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement. La sphère d'activité ne doit pas être morcelée lors de l'analyse du critère de nécessité — ce ne sont pas les tâches précises de chaque employé qui font l'objet de l'analyse, mais bien la sphère d'activité et la catégorie d'emploi. Une fois que les tribunaux ont conclu que la sphère d'activité et la catégorie d'emploi sont nécessaires au bon fonctionnement de l'assemblée législative, l'analyse prend fin puisque l'existence du privilège est établie. Il n'y a alors pas lieu de se demander si l'arbitrage de grief peut interférer avec le bon fonctionnement de l'assemblée ou porter atteinte à la dignité de l'institution.

La sécurité est une sphère d'activité nécessaire aux travaux des assemblées. Dans une démocratie parlementaire, il ne peut y avoir de débats libres sans sécurité. Il est essentiel pour toute assemblée législative d'opérer dans un environnement sécuritaire pour qu'elle s'acquitte de ses fonctions constitutionnelles dignement et efficacement. Par conséquent, le domaine de la sécurité est une sphère d'activité qui est protégée par des privilèges parlementaires absolus. Toutes les décisions relatives à la sécurité sont comprises dans cette sphère d'activité, incluant toutes les tâches des gardiens de sécurité d'une assemblée.

La présente affaire se trouve à l'intersection des deux privilèges invoqués. L'entièreté des tâches qui relèvent des gardiens de sécurité employés par l'Assemblée fait partie d'une sphère d'activité nécessaire au bon fonctionnement de l'Assemblée, soit la sécurité. Cela est suffisant en soi pour établir le privilège de gestion. De plus, les gardiens exercent notamment, au nom du président, le privilège d'expulsion des étrangers. Un employé à qui est délégué l'exercice d'un privilège parlementaire reconnu exerce nécessairement une fonction présentant un lien étroit et direct avec les activités de l'Assemblée. Le lien nécessaire pour établir l'existence d'un privilège de gestion est donc établi lorsqu'il est démontré qu'une catégorie d'employés exerce ou participe à l'exercice d'un des privilèges parlementaires reconnus et nécessaires. Par conséquent, les relations de travail de ces employés sont visées par le champ d'application du privilège de gestion des employés, et la décision relative à leur congédiement relève de l'exercice de ce privilège. Le congédiement d'un employé à qui un privilège a été délégué est l'exercice ultime du privilège de gestion. Pour préserver l'intégrité des privilèges de l'Assemblée et de ses membres, le président doit pouvoir gérer le personnel qui les exerce sans que ses décisions ne soient remises en cause. Les tribunaux ne peuvent dicter

decisions called into question. The courts cannot dictate to the Assembly how it must go about ensuring the security of its members within its walls by forcing it to employ people the President no longer trusts. If a grievance arbitrator could review the President's decision to terminate the guards' employment, this would mean that part of the exercise of the President's own duties becomes *de facto* reviewable by a court or tribunal and therefore that the Assembly would lose control over decisions concerning its security.

The privileges claimed in this case were not abolished with the coming into force of the *ARNA*, and the Assembly did not waive its privilege in relation to the employees concerned by enacting this statute. The courts must respect the view taken by a speaker or president of a statute dealing with the internal affairs of a legislative assembly. The interpretation proposed by the President of the Assembly must therefore be given predominant weight in determining whether the Assembly intended to limit its privileges.

The *ARNA* governs the internal affairs of the Assembly, which are outside the scope of the courts' jurisdiction. The preamble to the *ARNA* recognizes that the Assembly must protect its proceedings from all interference. Section 110 of the *ARNA* states that the Assembly shall continue to be managed within the scope of the Acts, regulations and rules applicable. Except in cases where the Assembly has expressly provided otherwise, the Acts, regulations and rules of the ordinary law have never applied to a sphere of activity that is subject to parliamentary privileges. The ordinary law that continues to apply to the Assembly is thus necessarily defined by privilege, which has been a constant in Canada's constitutional history.

Section 120 of the *ARNA* deals with the power of the Office of the Assembly to exclude categories of employees from the personnel of the civil service and with the management powers granted to the Secretary General, but it does not mention the President's privileges. It is not clear that this provision implicitly abolishes the privilege over the management of the Assembly's employees by incorporating them into the public service or that it partially withdraws the privilege to exclude strangers from the President. Given that the Court has recognized that parliamentary privileges have constitutional status, the statute must be interpreted in such a way that it does not implicitly abrogate these privileges. It is undesirable to adopt an interpretation to the effect that the Assembly implicitly considers a privilege unnecessary, thereby denying its existence. More is needed to abrogate a constitutional

à l'Assemblée la manière dont elle veille à la sécurité de ses membres à l'intérieur de ses murs en lui imposant des employés en qui le président n'a plus confiance. Si un arbitre de grief pouvait réviser la décision du président de mettre fin à l'emploi des gardiens, cela signifierait qu'une partie de l'exercice des fonctions du président lui-même devient *de facto* sujette au contrôle par les tribunaux, et donc que l'Assemblée perdrait le contrôle sur les décisions touchant à sa sécurité.

Les privilèges invoqués en l'espèce n'ont pas été abolis par l'entrée en vigueur de la *LAN*, et l'Assemblée n'a pas renoncé à son privilège à l'égard des employés visés en adoptant cette loi. Les tribunaux doivent faire preuve de respect à l'égard de l'opinion du président sur une loi portant sur les affaires internes d'une assemblée législative. L'interprétation proposée par le président de l'Assemblée doit donc jouir d'un poids prépondérant lorsqu'il s'agit de déterminer si l'Assemblée avait l'intention de limiter ses privilèges.

La *LAN* régit les affaires internes de l'Assemblée, affaires qui sont hors de la portée juridictionnelle des tribunaux. Le préambule de la *LAN* reconnaît que l'Assemblée doit protéger ses travaux de toute interférence. L'article 110 de la *LAN* souligne que la gestion de l'Assemblée continue de s'exercer dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables. Sauf dans les cas où l'Assemblée l'a expressément prévu, les lois, règlements et règles du droit commun ne se sont jamais appliqués à une sphère d'activité sujette aux privilèges parlementaires. Ainsi, le régime de droit commun qui continue de s'appliquer à l'Assemblée est nécessairement défini par le privilège, qui a été une constante dans l'histoire constitutionnelle du Canada.

Quant à l'art. 120 de la *LAN*, celui-ci traite des pouvoirs du Bureau de l'Assemblée d'exclure des catégories d'emploi du personnel de la fonction publique et des pouvoirs de gestion attribués au secrétaire général, sans faire mention des privilèges du président. Il n'est pas clair que cette disposition abolit implicitement le privilège de gestion du personnel de l'Assemblée en intégrant ses employés à la fonction publique, ou retire au président une partie du privilège d'expulsion des étrangers. Étant donné que la Cour a reconnu que les privilèges parlementaires jouissent d'un statut constitutionnel, il faut interpréter la loi de telle sorte qu'elle n'abroge pas implicitement ces privilèges. Il n'est pas souhaitable de privilégier une interprétation selon laquelle, implicitement, l'Assemblée n'estimerait pas ce privilège nécessaire, niant ainsi son existence. Il faut plus pour abroger un privilège de nature constitutionnelle.

privilege. Without requiring express language in the *ARNA*, the modern approach to statutory interpretation does require clear, unequivocal legislative intent to abolish or modify parliamentary privileges that are still necessary. In the end, the *ARNA* does not have the effect of limiting the privileges held by the President, who may assert them when deemed necessary, and courts and tribunals cannot assume jurisdiction without a clear indication that the Assembly has conferred it on them. Interference by courts or tribunals would be inconsistent with the Assembly's sovereignty.

Cases Cited

By Karakatsanis J.

Applied: *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667; **referred to:** *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2018 SCC 31, [2018] 2 S.C.R. 230; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319; *Stockdale v. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112; *Jerusalem v. Austria*, No. 26958/95, ECHR 2001-II; *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606 (1972); *A. v. the United Kingdom*, No. 35373/97, ECHR 2002-X; *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876; *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3; *Payson v. Hubert* (1904), 34 S.C.R. 400.

By Rowe J.

Referred to: *Fielding v. Thomas*, [1896] A.C. 600; *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Reference re Senate Reform*, 2014 SCC 32, [2014] 1 S.C.R. 704; *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667; *Bradlaugh v. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271; *Duke of Newcastle v. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661; *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission, Re*, 2017 NSCA 10, 411 D.L.R. (4th) 271; *Association des juristes de l'État v. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1900; *Québec (Procureur général) v. Confédération des syndicats nationaux*, 2011 QCCA 1247; *Michaud v. Bissonnette*, 2006 QCCA 775; *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1979] 2 S.C.R. 1016.

Sans exiger la présence de termes exprès dans la *LAN*, la méthode moderne d'interprétation des lois requiert une intention législative claire et non équivoque pour abolir ou modifier des privilèges parlementaires qui sont encore nécessaires. En définitive, la *LAN* n'a pas pour effet de limiter les privilèges du président, qui peut les invoquer lorsqu'il l'estime nécessaire, et les tribunaux ne peuvent s'arroger une juridiction sans une indication claire que l'Assemblée la leur confère. L'intervention des tribunaux serait incompatible avec la souveraineté de l'Assemblée.

Jurisprudence

Citée par la juge Karakatsanis

Arrêt appliqué : *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667; **arrêts mentionnés :** *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2018 CSC 31, [2018] 2 R.C.S. 230; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319; *Stockdale c. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112; *Jerusalem c. Autriche*, n° 26958/95, CEDH 2001-II; *Gravel c. United States*, 408 U.S. 606 (1972); *A. c. Royaume-Uni*, n° 35373/97, CEDH 2002-X; *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3; *Payson c. Hubert* (1904), 34 R.C.S. 400.

Citée par le juge Rowe

Arrêts mentionnés : *Fielding c. Thomas*, [1896] A.C. 600; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32, [2014] 1 R.C.S. 704; *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667; *Bradlaugh c. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271; *Duke of Newcastle c. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661; *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission, Re*, 2017 NSCA 10, 411 D.L.R. (4th) 271; *Association des juristes de l'État c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1900; *Québec (Procureur général) c. Confédération des syndicats nationaux*, 2011 QCCA 1247, [2011] R.J.D.T. 690; *Michaud c. Bissonnette*, 2006 QCCA 775, [2006] R.J.Q. 1552; *Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016.

By Côté and Brown JJ. (dissenting)

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667; *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319; *Nova Scotia (Workers' Compensation Board) v. Martin*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504; *Stockdale v. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112; *Case of the Sheriff of Middlesex* (1840), 11 Ad. & E. 273, 113 E.R. 419; *Bradlaugh v. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271; *Kielley v. Carson* (1842), 4 Moo. 63, 13 E.R. 225; *Landers v. Woodworth* (1878), 2 S.C.R. 158; *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876; *President of the Legislative Council v. Kosmas*, [2008] SAIRC 41, 175 I.R. 269; *Thompson v. McLean* (1998), 37 C.C.E.L. (2d) 170; *Payson v. Hubert* (1904), 34 S.C.R. 400; *Telezone Inc. v. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161; *Association des juristes de l'État v. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1900; *Duke of Newcastle v. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661.

Statutes and Regulations Cited

Act respecting the National Assembly, CQLR, c. A-23.1, preamble, ss. 87, 88, 110, 110.2, 116, 120.
Bill of Rights (Eng.), 1 Will. & Mar. Sess. 2, c. 2, art. 9.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 2(b), (d).
Constitution Act, 1867, preamble, s. 92(1).
Constitution Act, 1982, s. 45.
 Constitution of France, art. 26.
 Constitution of India, arts. 105, 194.
 Constitution of Italy, art. 68.
Employment Protection Act 1975 (U.K.), 1975, c. 71, s. 122(3).
Legislature Act, R.S.Q. 1964, c. 6, s. 55.
Public Administration Act, CQLR, c. A-6.01, s. 36.
Public Service Act, CQLR, c. F-3.1.1, ss. 16, 17, 37, 64.
Regulation respecting ethics and discipline in the public service, CQLR, c. F-3.1.1, r. 3.
 United States Constitution, art. I, § 6(1).

Citée par les juges Côté et Brown (dissidents)

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504; *Stockdale c. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112; *Case of the Sheriff of Middlesex* (1840), 11 Ad. & E. 273, 113 E.R. 419; *Bradlaugh c. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271; *Kielley c. Carson* (1842), 4 Moo. 63, 13 E.R. 225; *Landers c. Woodworth* (1878), 2 R.C.S. 158; *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876; *President of the Legislative Council c. Kosmas*, [2008] SAIRC 41, 175 I.R. 269; *Thompson c. McLean* (1998), 37 C.C.E.L. (2d) 170; *Payson c. Hubert* (1904), 34 R.C.S. 400; *Telezone Inc. c. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161; *Association des juristes de l'État c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1900; *Duke of Newcastle c. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661.

Lois et règlements cités

Bill of Rights (Angl.), 1 Will. & Mar. sess. 2, c. 2, art. 9.
Charte canadienne des droits et libertés, art. 2b), d).
 Constitution de l'Inde, art. 105, 194.
 Constitution de l'Italie, art. 68.
 Constitution de la France, art. 26.
 Constitution des États-Unis, art. I, § 6(1).
Employment Protection Act 1975 (R.-U.), 1975, c. 71, art. 122(3).
Loi constitutionnelle de 1867, préambule, art. 92(1).
Loi constitutionnelle de 1982, art. 45.
Loi de la Législature, S.R.Q. 1964, c. 6, art. 55.
Loi sur l'administration publique, RLRQ, c. A-6.01, art. 36.
Loi sur l'Assemblée nationale, RLRQ, c. A-23.1, préambule, art. 87, 88, 110, 110.2, 116, 120.
Loi sur la fonction publique, RLRQ, c. F-3.1.1, art. 16, 17, 37, 64.
Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, RLRQ, c. F-3.1.1, r. 3.

Authors Cited

- Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 6^e éd. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2014.
- Campbell, Elaine. *Current Issue Paper #68 — The Sergeant-at-Arms: Historical Origins and Contemporary Roles*. Ontario: Ontario Legislative Research Service, 1987.
- Canada. House of Commons. *House of Commons Procedure and Practice*, 2nd ed. by Audrey O'Brien and Marc Bosc. Ottawa, 2009.
- Canada. Senate. Standing Committee on Rules, Procedures, and the Rights of Parliament. *A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in the 21st Century*. Ottawa, June 2015 (online: http://publications.gc.ca/collections/collection_2015/sen/yc29-0/YC29-0-412-7-eng.pdf; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2018SCC-CSC39_1_eng.pdf).
- Cauchon, Hubert. *Le privilège parlementaire de gestion du personnel des assemblées législatives au Canada*, 2008 (online: <https://corpus.ulaval.ca/jspui/bitstream/20.500.11794/20387/1/25837.pdf>; archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2018SCC-CSC39_4_fra.pdf).
- Chaplin, Steven R. “*House of Commons v. Vaid: Parliamentary Privilege and the Constitutional Imperative of the Independence of Parliament*” (2009), 2 *J.P.P.L.* 153.
- Council of Europe. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*. Study No. 714/2013, May 14, 2014 (online: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e); archived version: https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2018SCC-CSC39_2_eng.pdf).
- Doherty, Peter. “What is this ‘Mysterious Power’? An Historical Model of Parliamentary Privilege in Canada” (2017), 11 *J.P.P.L.* 383.
- Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24th ed., by Malcolm Jack. London: LexisNexis, 2011.
- Fox-Decent, Evan. “Parliamentary Privilege, Rule of Law and the Charter after the Vaid Case” (2007), 30:3 *Can. Parl. Rev.* 27.
- Groves, Matthew and Enid Campbell. “Parliamentary Privilege and the Courts: Questions of Justiciability” (2007), 7 *O.U.C.L.J.* 175.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp. Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, 2007 (updated 2017, release 1).

Doctrine et autres documents cités

- Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2014.
- Campbell, Elaine. *Current Issue Paper #68 — The Sergeant-at-Arms : Historical Origins and Contemporary Roles*, Ontario, Ontario Legislative Research Service, 1987.
- Canada. Chambre des communes. *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2^e éd. par Audrey O'Brien et Marc Bosc, Ottawa, 2009.
- Canada. Sénat. Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement. *Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI^e siècle*. Ottawa, juin 2015 (en ligne : http://publications.gc.ca/collections/collection_2015/sen/yc29-0/YC29-0-412-7-fra.pdf; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2018SCC-CSC39_1_fra.pdf).
- Cauchon, Hubert. *Le privilège parlementaire de gestion du personnel des assemblées législatives au Canada*, 2008 (en ligne : <https://corpus.ulaval.ca/jspui/bitstream/20.500.11794/20387/1/25837.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2018SCC-CSC39_4_fra.pdf).
- Chaplin, Steven R. « *House of Commons v. Vaid : Parliamentary Privilege and the Constitutional Imperative of the Independence of Parliament* » (2009), 2 *J.P.P.L.* 153.
- Conseil de l'Europe. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). *Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires*, Étude n° 714/2013, 14 mai 2014 (en ligne : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-f); version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2018SCC-CSC39_2_fra.pdf).
- Doherty, Peter. « What is this “Mysterious Power”? An Historical Model of Parliamentary Privilege in Canada » (2017), 11 *J.P.P.L.* 383.
- Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24th ed., by Malcolm Jack, London, LexisNexis, 2011.
- Fox-Decent, Evan. « Le privilège parlementaire, la primauté du droit et la Charte après l’affaire Vaid » (2007), 30:3 *Rev. parl. can.* 29.
- Groves, Matthew and Enid Campbell. « Parliamentary Privilege and the Courts : Questions of Justiciability » (2007), 7 *O.U.C.L.J.* 175.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., Scarborough (Ont.), Thomson/Carswell, 2007 (updated 2017, release 1).

- Lock, G. F. “Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege” (1983), 12 *Indus. L.J.* 28.
- Maingot, J. P. Joseph. *Parliamentary Immunity in Canada*. Toronto: LexisNexis, 2016.
- Marsden, Philip. *The Officers of the Commons 1363-1978*. London: Her Majesty’s Stationary Office, 1979.
- McGee, David. *Parliamentary Practice in New Zealand*, 4th ed., by Mary Harris et al. Auckland, New Zealand: Oratia, 2017.
- Mehta, Ravi S. “Sir Thomas’ Blushes: Protecting Parliamentary Immunity in Modern Parliamentary Democracies” (2012), 17 *E.H.R.L.R.* 309.
- Pincus, Steve. *1688: The First Modern Revolution*. New Haven: Yale University Press, 2009.
- Post, C. Gordon. *Significant Cases in British Constitutional Law*. New York: Liberal Arts Press, 1957.
- Quebec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 27, n° 90, 4^e sess., 32^e lég., 9 mai 1984, p. 6021-6023.
- République française. Sénat. Direction de l’initiative parlementaire et des délégations. *L’immunité parlementaire, Étude de législation comparée n° 250*, juin 2014 (en ligne : <https://www.senat.fr/lc/lc250/lc250.pdf>; archived version : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2018SCC-CSC39_3_fra.pdf).
- Robert, Charles. “Falling Short: How a Decision of the Northwest Territories Court of Appeal Allowed a Claim to Privilege to Trump Statute Law” (2011), 79 *The Table* 19.
- Robert, Charles, and David Taylor. “Then and Now: Necessity, the Charter and Parliamentary Privilege in the Provincial Legislative Assemblies of Canada” (2012), 80 *The Table* 17.
- Roy, Marc-André. “Le Parlement, les tribunaux et la Charte canadienne des droits et libertés: vers un modèle de privilège parlementaire adapté au XXI^e siècle” (2014), 55 *C. de D.* 489.
- Stubbs, William. *The Constitutional History of England in Its Origin and Development*, vol. III, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1884.
- United Kingdom. House of Commons. *Parliamentary Debates*, 3rd ser., vol. 49, August 1, 1839, col. 1074-75.
- United Kingdom. House of Commons. *Parliamentary Debates*, 5th ser., vol. 898, October 29, 1975, col. 1693-99.
- United Kingdom. House of Lords. House of Commons. Joint Committee on Parliamentary Privilege. *Parliamentary Privilege: Report of Session 2013-14*. London: Stationery Office, July 3, 2013.
- Lock, G. F. « Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege » (1983), 12 *Indus. L.J.* 28.
- Maingot, J. P. Joseph. *Parliamentary Immunity in Canada*, Toronto, LexisNexis, 2016.
- Marsden, Philip. *The Officers of the Commons 1363-1978*, London, Her Majesty’s Stationary Office, 1979.
- McGee, David. *Parliamentary Practice in New Zealand*, 4th ed., by Mary Harris et al., Auckland, New Zealand, Oratia, 2017.
- Mehta, Ravi S. « Sir Thomas’ Blushes : Protecting Parliamentary Immunity in Modern Parliamentary Democracies » (2012), 17 *E.H.R.L.R.* 309.
- Pincus, Steve. *1688 : The First Modern Revolution*, New Haven, Yale University Press, 2009.
- Post, C. Gordon. *Significant Cases in British Constitutional Law*, New York, Liberal Arts Press, 1957.
- Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 27, n° 90, 4^e sess., 32^e lég., 9 mai 1984, p. 6021-6023.
- République française. Sénat. Direction de l’initiative parlementaire et des délégations. *L’immunité parlementaire, Étude de législation comparée n° 250*, juin 2014 (en ligne : <https://www.senat.fr/lc/lc250/lc250.pdf>; version archivée : https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2018SCC-CSC39_3_fra.pdf).
- Robert, Charles. « Falling Short : How a Decision of the Northwest Territories Court of Appeal Allowed a Claim to Privilege to Trump Statute Law » (2011), 79 *The Table* 19.
- Robert, Charles, and David Taylor. « Then and Now : Necessity, the Charter and Parliamentary Privilege in the Provincial Legislative Assemblies of Canada » (2012), 80 *The Table* 17.
- Roy, Marc-André. « Le Parlement, les tribunaux et la Charte canadienne des droits et libertés : vers un modèle de privilège parlementaire adapté au XXI^e siècle » (2014), 55 *C. de D.* 489.
- Royaume-Uni. House of Commons. *Parliamentary Debates*, 3rd ser., vol. 49, August 1, 1839, col. 1074-75.
- Royaume-Uni. House of Commons. *Parliamentary Debates*, 5th ser., vol. 898, October 29, 1975, col. 1693-99.
- Royaume-Uni. House of Lords. House of Commons. Joint Committee on Parliamentary Privilege. *Parliamentary Privilege : Report of Session 2013-14*, London, Stationery Office, July 3, 2013.
- Stubbs, William. *The Constitutional History of England in Its Origin and Development*, vol. III, 3rd ed., Oxford, Clarendon Press, 1884.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Chamberland, Morin and Bélanger JJ.A.), 2017 QCCA 271, 20 Admin L.R. (6th) 93, [2017] AZ-51367748, [2017] J.Q. n° 1274 (QL), 2017

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (les juges Chamberland, Morin et Bélanger), 2017 QCCA 271, 20 Admin L.R. (6th) 93, [2017] AZ-51367748, [2017] J.Q. n° 1274 (QL), 2017

CarswellQue 1071 (WL Can.), setting aside a decision of Bolduc J., 2015 QCCS 883, [2015] AZ-51156941, [2015] J.Q. n° 1752 (QL), 2015 CarswellQue 1786 (WL Can.), allowing an application for judicial review of an arbitrator’s decision, 2014 QCTA 696, [2014] AZ-51104370. Appeal dismissed, Côté and Brown JJ. dissenting.

François LeBel, Siegfried Peters and Ariane Beauregard, for the appellant.

Geneviève Baillargeon-Bouchard and Pascale Racicot, for the respondent.

Serge Joyal and David Taylor, for the intervener the Honourable Serge Joyal, P.C.

Catherine Beagan Flood, Emily Hazlett and Christopher DiMatteo, for the intervener the Speaker of the Legislative Assembly of Ontario.

The judgment of Wagner C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Gascon, and Martin JJ. was delivered by

KARAKATSANIS J. —

I. Overview

[1] Legislative bodies in Canada have inherent parliamentary privileges which flow from their nature and function in a Westminster model of parliamentary democracy. By shielding some areas of legislative activity from external review, parliamentary privilege helps preserve the separation of powers. It grants the legislative branch of government the autonomy it requires to perform its constitutional functions. Parliamentary privilege also plays an important role in our democratic tradition because it ensures that elected representatives have the freedom to vigorously debate laws and to hold the executive to account.

[2] However, inherent privileges are limited to those which are necessary for legislative bodies to fulfil their constitutional functions. The inherent nature of parliamentary privilege means that its

CarswellQue 1071 (WL Can.), qui a infirmé une décision du juge Bolduc, 2015 QCCS 883, [2015] AZ-51156941, [2015] J.Q. n° 1752 (QL), 2015 CarswellQue 1786 (WL Can.), accueillant la demande de contrôle judiciaire d’une décision arbitrale, 2014 QCTA 696, [2014] AZ-51104370. Pourvoi rejeté, les juges Côté et Brown sont dissidents.

François LeBel, Siegfried Peters et Ariane Beauregard, pour l’appelant.

Geneviève Baillargeon-Bouchard et Pascale Racicot, pour l’intimé.

Serge Joyal et David Taylor, pour l’intervenant l’honorable Serge Joyal, c.p.

Catherine Beagan Flood, Emily Hazlett et Christopher DiMatteo, pour l’intervenant le président de l’Assemblée législative de l’Ontario.

Version française du jugement du juge en chef Wagner et des juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Gascon, et Martin rendu par

LA JUGE KARAKATSANIS —

I. Aperçu

[1] Au Canada, les organes législatifs disposent de privilèges parlementaires inhérents qui découlent de leur nature et de leur fonction au sein d’une démocratie parlementaire basée sur le modèle du Parlement de Westminster. En protégeant certains domaines d’activité législative d’une révision externe, le privilège parlementaire contribue à maintenir la séparation des pouvoirs. Il accorde à l’organe législatif du gouvernement l’autonomie dont il a besoin pour exercer ses fonctions constitutionnelles. Le privilège parlementaire joue aussi un rôle important dans notre tradition démocratique puisqu’il fait en sorte que les représentants élus peuvent débattre vigoureusement des lois et demander à l’exécutif de rendre des comptes.

[2] Cependant, les privilèges inhérents se limitent à ceux qui sont nécessaires pour que les organes législatifs puissent exercer leurs fonctions constitutionnelles. La nature inhérente du privilège parlementaire

existence and scope must be strictly anchored to its rationale. Because courts cannot review the exercise of parliamentary privilege, even on *Canadian Charter of Rights and Freedoms* grounds, they must ensure that the protection provided by privilege does not exceed the purpose of this doctrine. This case illustrates the importance of taking a purposive approach when assessing parliamentary privilege claims.

[3] The appellant, the President of the National Assembly of Québec, submits that his decision to dismiss three security guards employed by the National Assembly is protected by parliamentary privilege; an arbitrator therefore has no jurisdiction to hear the grievances brought by the respondent union to contest the dismissals. The President says that these employees' dismissals are immune from external review because they fall within the scope of the parliamentary privilege over the management of employees and the privilege to exclude strangers from the National Assembly.

[4] I conclude that the dismissals are not protected by parliamentary privilege. The President has failed to demonstrate that the management of the security guards is so closely and directly connected to the Assembly's constitutional functions that the Assembly requires immunity from the applicable labour relations regime in order to fulfil these functions. Moreover, the *Act respecting the National Assembly*, CQLR, c. A-23.1 (*ARNA*), provides that the employees of the National Assembly are members of the civil service and, as such, they are generally subject to a labour relations regime unless they are exempted by regulation under the *Public Service Act*, CQLR, c. F-3.1.1, s. 64. There is currently no regulatory exemption for the guards or any of the Assembly's other employees. The *ARNA* thus demonstrates that the Assembly does not need exclusive, unreviewable authority over the management of its security guards in order to perform its constitutional role with dignity and efficiency. Further, while the exclusion of strangers is protected by parliamentary privilege, the Assembly's ability to carry out its constitutional mandate does not require the scope of this privilege to extend so far as

signifie que son existence et sa portée doivent être fermement ancrées dans sa raison d'être. Puisque les tribunaux ne peuvent pas réviser l'exercice du privilège parlementaire, même pour des motifs fondés sur la *Charte canadienne des droits et libertés*, ils doivent faire en sorte que la protection que procure le privilège n'excède pas l'objet de cette doctrine. La présente affaire illustre l'importance d'adopter une démarche téléologique lors de l'appréciation des revendications de privilège parlementaire.

[3] L'appelant, le président de l'Assemblée nationale du Québec, soutient que sa décision de congédier trois gardiens de sécurité à l'emploi de l'Assemblée nationale est protégée par le privilège parlementaire; par conséquent, un arbitre n'a pas compétence pour instruire les griefs déposés par le syndicat intimé afin de contester les congédiements. Le président affirme que le congédiement de ces employés est à l'abri d'une révision externe puisqu'il est visé par le privilège parlementaire relatif à la gestion du personnel et par le privilège d'expulser des étrangers de l'Assemblée nationale.

[4] Je conclus que les congédiements ne sont pas protégés par le privilège parlementaire. Le président n'a pas réussi à démontrer que la gestion des gardiens de sécurité est si étroitement et directement liée aux fonctions constitutionnelles de l'Assemblée que celle-ci a besoin d'être soustraite du régime de relations de travail applicable afin d'exercer ces fonctions. De plus, la *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. A-23.1 (*LAN*), prévoit que les employés de l'Assemblée nationale font partie du personnel de la fonction publique, et à ce titre, ils sont généralement assujettis à un régime de relations de travail, à moins d'en être exemptés par règlement comme le prévoit l'art. 64 de la *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1. Actuellement, il n'existe aucune exemption prévue par règlement pour les gardiens ou tout autre employé de l'Assemblée. Il ressort donc de la *LAN* que l'Assemblée n'a pas besoin d'un pouvoir exclusif et non susceptible de révision quant à la gestion de ses gardiens de sécurité pour exercer son rôle constitutionnel avec dignité et efficacité. De plus, bien que l'expulsion d'étrangers soit protégée par le privilège parlementaire, la capacité de l'Assemblée de s'acquitter de son mandat constitutionnel

to protect the decision to terminate employees who assist in excluding strangers. The President has not established that the immunity he claims is necessary.

[5] For the reasons that follow, I would dismiss the appeal.

II. Background

[6] Three security guards employed by the National Assembly of Québec were dismissed by the appellant, the President of the National Assembly, for using their employer's cameras to observe activities inside nearby hotel rooms. Their union, the respondent, grieved their termination before a labour arbitrator.

[7] The President objected to the grievances on the basis that the decision to dismiss the guards was immune from review because it was protected by the parliamentary privilege over the management of employees and the parliamentary privilege to exclude strangers from the National Assembly.

A. *Arbitral Tribunal, 2014 QCTA 696, [2014] AZ-51104370*

[8] The arbitrator, Pierre A. Fortin, found that the security guards' dismissals were not protected by parliamentary privilege, and thus that the grievances could proceed.

[9] He held that the scope of the privilege to exclude strangers from the National Assembly did not protect the decision to terminate the security guards. He rejected the President's argument that the privilege to exclude strangers includes the ability to dismiss employees who implement this privilege. In any case, he found that the security guards do not have the authority to exclude strangers. If a security issue arises, they can signal the issue but cannot otherwise intervene.

n'exige pas que la portée de ce privilège aille jusqu'à protéger la décision par laquelle sont congédiés des employés qui participent à l'expulsion des étrangers. Le président n'a pas établi que l'immunité qu'il revendique est nécessaire.

[5] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

II. Contexte

[6] Trois gardiens de sécurité au service de l'Assemblée nationale du Québec ont été congédiés par l'appelant, le président de l'Assemblée nationale, parce qu'ils ont utilisé des caméras de leur employeur pour observer ce qui se passait à l'intérieur de chambres d'un hôtel voisin. Leur syndicat, l'intimé, a contesté les congédiements par voie de griefs devant un arbitre en droit du travail.

[7] Le président s'est opposé aux griefs au motif que la décision de congédier les gardiens était à l'abri d'une révision parce qu'elle était protégée par le privilège parlementaire relatif à la gestion du personnel et par celui d'expulser des étrangers de l'Assemblée nationale.

A. *Tribunal arbitral, 2014 QCTA 696, [2014] AZ-51104370*

[8] L'arbitre, Pierre A. Fortin, a conclu que le congédiement des gardiens de sécurité n'était pas protégé par le privilège parlementaire, et que l'inscription des griefs pouvait donc avoir lieu.

[9] Il a déclaré que la portée du privilège d'expulser des étrangers de l'Assemblée nationale ne protégeait pas la décision de congédier les gardiens de sécurité. Il a rejeté l'argument du président voulant que le privilège d'expulser des étrangers inclue la capacité de congédier des employés qui participent à la mise en œuvre de ce privilège. Quoi qu'il en soit, il a conclu que les gardiens de sécurité n'avaient pas le pouvoir d'expulser des étrangers. Si un problème de sécurité survient, ils peuvent le signaler, mais ils ne peuvent pas intervenir d'une autre manière.

[10] Further, the arbitrator found that the guards' dismissals fell outside the scope of the parliamentary privilege over the management of employees. He noted that the verification and surveillance tasks performed by the guards are linked to maintaining the security of the National Assembly. However, unlike other members of the security team, such as police officers and special constables, the guards cannot intervene when issues arise, do not perform acts that could affect proceedings, and are not in contact with members of the Assembly. He concluded that the guards' functions are not closely and directly connected to the Assembly's constitutional functions. As such, their management was not protected by parliamentary privilege.

B. *Quebec Superior Court, 2015 QCCS 883 (Bolduc J.)*

[11] Bolduc J. allowed the President's application for judicial review and held that the arbitrator did not have jurisdiction to decide the grievances.

[12] Although he agreed with the arbitrator's reasoning with regards to the privilege to exclude strangers, he found that the decision to dismiss the security guards was protected from review by the privilege over the management of employees.

[13] The reviewing judge concluded that the arbitrator erred in his assessment of the evidence and gave too little weight to the tasks performed by the guards. He found that the guards are essential to ensuring the security of the parliamentary precinct because they supervise and verify the identity of visitors, and are present in the public gallery during question period. Therefore, he held that the guards' duties are closely and directly connected to the National Assembly's legislative and deliberative functions. Decisions about their management are protected by parliamentary privilege and, as such, are not subject to external review.

[10] De plus, l'arbitre a conclu que le congédiement des gardiens n'était pas visé par le privilège parlementaire relatif à la gestion du personnel. Il a souligné que les tâches de vérification et de surveillance exercées par les gardiens sont liées au maintien de la sécurité à l'Assemblée nationale. Cependant, contrairement à d'autres membres de l'équipe qui assure la sécurité, comme les policiers et les constables spéciaux, les gardiens ne peuvent pas intervenir en cas de problème de sécurité, ne peuvent pas accomplir d'actes susceptibles d'avoir une incidence sur le déroulement des travaux et ne sont pas en contact avec les membres de l'Assemblée. Il a conclu que les fonctions des gardiens ne sont pas étroitement et directement reliées aux fonctions constitutionnelles de l'Assemblée. Par conséquent, la gestion de ceux-ci n'était pas protégée par le privilège parlementaire.

B. *Cour supérieure du Québec, 2015 QCCS 883 (le juge Bolduc)*

[11] Le juge Bolduc a accueilli la demande de révision judiciaire présentée par le président et a conclu que l'arbitre n'avait pas compétence pour trancher les griefs.

[12] Même s'il était d'accord avec le raisonnement de l'arbitre en ce qui a trait au privilège d'expulser des étrangers, il a conclu que la décision de congédier les gardiens de sécurité n'était pas susceptible de révision en raison du privilège relatif à la gestion du personnel.

[13] Le juge saisi de la demande de révision judiciaire a conclu que l'arbitre avait commis une erreur dans son appréciation de la preuve et qu'il n'avait pas accordé suffisamment d'importance aux tâches exécutées par les gardiens. Selon lui, les gardiens sont essentiels pour assurer la sécurité de l'enceinte parlementaire, puisqu'ils effectuent de la surveillance, vérifient l'identité des visiteurs et sont présents à la tribune du public pendant la période de questions. En conséquence, il a conclu que les tâches des gardiens sont étroitement et directement reliées aux fonctions législatives et délibératives de l'Assemblée nationale. Les décisions relatives à la gestion de ceux-ci sont protégées par le privilège parlementaire, et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une révision externe.

C. *Quebec Court of Appeal, 2017 QCCA 271, 20 Admin. L.R. (6th) 93 (Chamberland and Bélanger J.J.A., Morin J.A. dissenting)*

[14] The majority of the Court of Appeal allowed the union's appeal. Bélanger J.A., writing for the majority, held that the arbitrator had correctly concluded that the dismissals of the security guards were not protected by parliamentary privilege. The majority agreed with the arbitrator that the guards do not have the power to exclude strangers. Furthermore, the majority held that the privilege over the management of employees did not apply to the guards because their tasks are not closely and directly connected to the National Assembly's deliberative and legislative functions. The majority recognized that preserving the security of the Assembly was of great importance, and that the security guards play a significant role in this endeavour. However, it concluded that it was not necessary for the President to have unreviewable authority over the management of the guards in order to ensure the Assembly's work proceeds with efficiency and dignity. It added that the Assembly has set out the parameters of the independence it requires to discharge its constitutional mandate in the *ARNA*, and that this statute does not limit the ability of the guards to grieve their dismissals.

[15] Morin J.A., dissenting, would have dismissed the appeal. In his view, the termination of the security guards fell within the scope of the privilege over the management of employees. He reasoned that the guards provide front-line security services, without which the Assembly could not carry out its constitutional mandate with dignity and efficiency. He also found that parliamentary privilege supersedes and cannot be limited by the *ARNA*.

III. Issues

[16] The issue in this appeal is whether the arbitrator can decide the grievances, or whether the dismissals of the security guards are protected by parliamentary privilege. The parties have asked

C. *Cour d'appel du Québec, 2017 QCCA 271 (les juges Chamberland et Bélanger, le juge Morin, dissident)*

[14] Les juges majoritaires de la Cour d'appel ont accueilli l'appel interjeté par le syndicat. La juge Bélanger, s'exprimant au nom des juges majoritaires, a statué que l'arbitre avait eu raison de conclure que le congédiement des gardiens de sécurité n'était pas protégé par le privilège parlementaire. Les juges majoritaires ont convenu avec l'arbitre que les gardiens n'avaient pas le pouvoir d'expulser des étrangers. De plus, ils ont affirmé que le privilège relatif à la gestion du personnel ne s'appliquait pas aux gardiens puisque leurs tâches n'étaient pas étroitement et directement reliées aux fonctions délibératives et législatives de l'Assemblée nationale. Les juges majoritaires ont reconnu que le maintien de la sécurité à l'Assemblée était de la plus haute importance, et que les gardiens de sécurité y contribuent de façon importante. Cependant, selon eux, il n'était pas nécessaire que le président dispose d'un pouvoir non susceptible de révision à l'égard de la gestion des gardiens pour faire en sorte que l'Assemblée puisse accomplir son travail dignement et efficacement. Ils ont ajouté que l'Assemblée a établi dans la *LAN* les paramètres de l'indépendance dont elle a besoin pour s'acquitter de son mandat constitutionnel, et que cette loi ne limite pas la capacité des gardiens de contester leur congédiement au moyen de griefs.

[15] Le juge Morin, dissident, aurait rejeté l'appel. À son avis, le congédiement des gardiens de sécurité était visé par le privilège relatif à la gestion du personnel. Il a expliqué que les gardiens fournissent des services de sécurité de première ligne, sans lesquels l'Assemblée ne pourrait pas s'acquitter de son mandat constitutionnel dignement et efficacement. Il a aussi conclu que le privilège parlementaire a préséance sur la *LAN* et qu'il ne peut être limité par celle-ci.

III. Questions

[16] La question en litige dans le présent pourvoi est celle de savoir si l'arbitre peut trancher les griefs, ou si le congédiement des gardiens de sécurité est protégé par le privilège parlementaire. Les parties ont

this Court to determine: (1) whether the decision to dismiss the guards is protected by a parliamentary privilege over the management of employees; and (2) whether it is protected by the parliamentary privilege to exclude strangers. As I shall explain, I would answer that it is not. I agree with the arbitrator and the majority of the Quebec Court of Appeal that this decision is not subject to parliamentary privilege.

IV. Analysis

[17] As a preliminary point, the applicable standard of review in this case is correctness. The majority reasons of the Court of Appeal below were written without the benefit of our Court's reasons in *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2018 SCC 31, [2018] 2 S.C.R. 230 (*CHRC*). It suffices to state that the existence and scope of parliamentary privilege is a question of central importance to the legal system and outside the expertise of the arbitrator (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 60; *CHRC*, at paras. 28 and 42). Labour arbitrators do not have specialized expertise in relation to parliamentary privilege. Moreover, while this appeal involves only the National Assembly of Québec, the conclusions regarding parliamentary privilege will affect all other legislative bodies.

A. *Parliamentary Privilege: A Purposive Approach*

[18] Legislative assemblies in Canada, including provincial legislative assemblies, received “certain very moderate [parliamentary] privileges” through the common law as an inherent and necessary component of their legislative function, and by virtue of the preamble of the *Constitution Act, 1867* (*New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319, at p. 377, citing R. M. Dawson, *The Government of Canada* (5th ed. 1970), at p. 338; see also *New Brunswick Broadcasting*, at pp. 345 and 374-81; *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667, at para. 29(3); J. P. J. Maingot,

demandé à la Cour de décider : (1) si la décision par laquelle les gardiens ont été congédiés est protégée par le privilège parlementaire relatif à la gestion du personnel; et (2) si cette décision est protégée par le privilège parlementaire d'expulser des étrangers. Comme je l'expliquerai, je répondrais par la négative. Je conviens avec l'arbitre et les juges majoritaires de la Cour d'appel du Québec que cette décision n'est pas visée par le privilège parlementaire.

IV. Analyse

[17] Tout d'abord, la norme de contrôle applicable dans la présente affaire est celle de la décision correcte. Les juges majoritaires de la Cour d'appel ont rédigé leurs motifs sans bénéficier des motifs de la Cour dans *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2018 CSC 31, [2018] 2 R.C.S. 230 (*CHRC*). Il suffit de dire que l'existence et la portée du privilège parlementaire est une question qui revêt une importance capitale pour le système juridique mais qui est étrangère au domaine d'expertise de l'arbitre (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 60; *CHRC*, par. 28 et 42). Les arbitres en droit du travail ne possèdent pas d'expertise spécialisée quant au privilège parlementaire. De plus, bien que le présent pourvoi ne concerne que l'Assemblée nationale du Québec, les conclusions relatives au privilège parlementaire toucheront tous les autres organes législatifs.

A. *Privilège parlementaire : une interprétation téléologique*

[18] Les assemblées législatives au Canada, y compris les assemblées législatives provinciales, reçoivent [TRADUCTION] « certains privilèges [parlementaires] très restreints » en application de la common law, lesquels représentent des éléments inhérents et nécessaires à leur fonction législative, et en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* (*New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, p. 377, citant R. M. Dawson, *The Government of Canada* (5^e éd. 1970), p. 338; voir également *New Brunswick Broadcasting*, p. 345 et 374-381; *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667,

Parliamentary Immunity in Canada (2016), at pp. 13 and 19).

[19] Parliamentary privilege is defined as “the sum of the privileges, immunities and powers enjoyed by the Senate, the House of Commons and provincial legislative assemblies, and by each member individually, without which they could not discharge their functions” (*Vaid*, at para. 29(2)). These privileges, immunities, and powers exceed those afforded to the general population (*Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (24th ed. 2011), by M. Jack, at p. 203). Therefore, parliamentary privilege “is an exemption from some duty, burden, attendance or liability to which others are subject” (Maingot, at p. 13). Decisions falling within the scope of parliamentary privilege cannot be reviewed by an external body, including a court (*Stockdale v. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112 (Q.B.), at p. 1168; *New Brunswick Broadcasting*, at pp. 350 and 382-84; *Vaid*, at para. 29(9)).

[20] Many countries afford special protections to the legislative branch of government. For instance, numerous civil law and common law jurisdictions guarantee the immunity of elected representatives from liability for speech that relates to their legislative work.¹ Legislative immunities ensure the proper functioning of a representative democracy. They cultivate a space in which the voices of the people, including those who hold potentially unpopular opinions, can be heard and considered.²

¹ See e.g. the United Kingdom *Bill of Rights* (Eng.), 1 Will. & Mar. Sess. 2, c. 2, art. 9; the United States Constitution, art. I, § 6(1); the Constitution of France, art. 26; the Constitution of India, arts. 105 and 194; the Constitution of Italy, art. 68; and New Zealand (see e.g. D. McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand* (4th ed. 2017), by M. Harris et al., at pp. 722-24).

² See e.g. *Jerusalem v. Austria*, No. 26958/95, ECHR 2001-II, at para. 36; R. S. Mehta, “Sir Thomas’ Blushes: Protecting Parliamentary Immunity in Modern Parliamentary Democracies” (2012), 17 *E.H.R.L.R.* 309, at pp. 309 and 318; République française, Sénat, Direction de l’initiative parlementaire et des délégations, *L’immunité parlementaire*, Étude de législation comparée n° 250 (June 2014) (online), at p. 8; Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, Study No. 714/2013 (May 14, 2014) (online), at paras. 36-37.

par. 29(3); J. P. J. Maingot, *Parliamentary Immunity in Canada* (2016), p. 13 et 19).

[19] Le privilège parlementaire s’entend de la « somme des privilèges, immunités et pouvoirs dont jouissent le Sénat, la Chambre des communes et les assemblées législatives provinciales ainsi que les membres de chaque Chambre individuellement, sans lesquels ils ne pourraient s’acquitter de leurs fonctions » (*Vaid*, par. 29(2)). Ces privilèges, immunités et pouvoirs excèdent ceux dont jouit la population en général (*Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (24^e éd. 2011), par M. Jack, p. 203). En conséquence, le privilège parlementaire [TRADUCTION] « est une exemption d’une certaine obligation, charge, participation ou responsabilité à laquelle d’autres personnes sont assujetties » (Maingot, p. 13). Les décisions qui sont visées par le privilège parlementaire ne peuvent être révisées par un organisme externe, ce qui comprend les tribunaux (*Stockdale c. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112 (B.R.), p. 1168; *New Brunswick Broadcasting*, p. 350 et 382-384; *Vaid*, par. 29(9)).

[20] Dans bien des pays, l’organe législatif du gouvernement jouit de protections particulières. Par exemple, de nombreux pays de droit civil et de common law garantissent l’immunité des représentants élus à l’égard de leurs propos qui se rapportent à leur travail législatif¹. Les immunités législatives assurent le bon fonctionnement d’une démocratie représentative. Elles permettent l’existence d’un espace où les voix de tous, y compris de ceux qui ont des opinions susceptibles d’être impopulaires, peuvent être entendues et prises en considération².

¹ Voir p. ex. le *Bill of Rights* du Royaume-Uni, (Angl.), 1 Will. & Mar. sess. 2, c. 2, art. 9; la Constitution des États-Unis, art. I, § 6(1); la Constitution de la France, art. 26; la Constitution de l’Inde, art. 105 et 194; la Constitution de l’Italie, art. 68; et la Nouvelle-Zélande (voir p. ex. D. McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand* (4^e éd. 2017), par M. Harris et autres, p. 722-724).

² Voir p. ex. *Jerusalem c. Autriche*, n° 26958/95, CEDH 2001-II, par. 36; R. S. Mehta, « Sir Thomas’ Blushes : Protecting Parliamentary Immunity in Modern Parliamentary Democracies » (2012), 17 *E.H.R.L.R.* 309, p. 309 et 318; République française, Sénat, Direction de l’initiative parlementaire et des délégations, *L’immunité parlementaire*, Étude de législation comparée n° 250 (juin 2014) (en ligne), p. 8; Conseil de l’Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur l’étendue et la levée des immunités parlementaires*, Étude n° 714/2013 (14 mai 2014) (en ligne), par. 36-37.

[21] Legislative privileges also allow legislative bodies to fearlessly hold the executive branch of government to account. They thus help preserve the separation and balance of power between the different branches of government (see e.g. *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606 (1972), at p. 616; R. S. Mehta, “Sir Thomas’ Blushes: Protecting Parliamentary Immunity in Modern Parliamentary Democracies” (2012), 17 *E.H.R.L.R.* 309, at p. 309).

[22] In the U.K., the doctrine of parliamentary privilege developed through the struggle of the House of Commons for independence from the other branches of government (*New Brunswick Broadcasting*, at p. 344 and 379; P. Doherty, “What is this ‘Mysterious Power’? An Historical Model of Parliamentary Privilege in Canada” (2017), 11 *J.P.P.L.* 383, at p. 390). Historically, “the Crown and the courts showed no hesitation to intrude into the sphere of the Houses of Parliament” (*New Brunswick Broadcasting*, at p. 344). Members of the House of Commons were arrested by the sovereign if he disagreed with the Members’ conduct or speech in Parliament. Members opposed these arrests, asserting that they were inconsistent with their privileges (Canada, House of Commons, *House of Commons Procedure and Practice* (2nd ed. 2009), by A. O’Brien and M. Bosc, at p. 64). Parliamentary privilege was partly confirmed in statute in the *Bill of Rights* (Eng.), 1 Will. & Mar. Sess. 2, c. 2 (*New Brunswick Broadcasting*, at p. 345). Article 9 states that “the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament”. However, parliamentary privilege in the U.K. extends beyond the protection of free speech (*Erskine May*, at p. 206). Therefore, parliamentary privilege has played a particularly important role in guaranteeing the separation of powers in the U.K. It ensures that democratically-elected members of the House of Commons can voice their concerns and independently represent the interests of their constituents (see also U.K., House of Lords, House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Parliamentary Privilege: Report of Session 2013-14* (July 3, 2013), at p. 7; *A. v. the United*

[21] Les privilèges législatifs permettent aussi aux organes législatifs de demander sans crainte au pouvoir exécutif du gouvernement de rendre des comptes. Ils contribuent donc à maintenir la séparation et l’équilibre des pouvoirs entre les différentes branches du gouvernement (voir p. ex. *Gravel c. United States*, 408 U.S. 606 (1972), p. 616; R. S. Mehta, « Sir Thomas’ Blushes : Protecting Parliamentary Immunity in Modern Parliamentary Democracies » (2012), 17 *E.H.R.L.R.* 309, p. 309).

[22] Au Royaume-Uni, la doctrine du privilège parlementaire est ressortie de la lutte de la Chambre des communes pour l’indépendance vis-à-vis des autres branches du gouvernement (*New Brunswick Broadcasting*, p. 344 et 379; P. Doherty, « What is this “Mysterious Power”? An Historical Model of Parliamentary Privilege in Canada » (2017), 11 *J.P.P.L.* 383, p. 390). Historiquement, « la Couronne et les tribunaux n’ont nullement hésité à s’immiscer dans le domaine des chambres du Parlement » (*New Brunswick Broadcasting*, p. 344). Des députés de la Chambre des communes étaient arrêtés par le souverain lorsque celui-ci était en désaccord avec leur comportement durant les débats de la Chambre ou avec les paroles qu’ils avaient prononcées à ce moment. Les députés se sont opposés à ces arrestations en faisant valoir qu’elles étaient incompatibles avec leurs privilèges (Canada, Chambre des communes, *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (2^e éd. 2009), A. O’Brien et M. Bosc, p. 64). Le privilège parlementaire a été partiellement confirmé dans le *Bill of Rights* (Angl.), 1689, 1 Will. & Mar. sess. 2, c. 2 (*New Brunswick Broadcasting*, p. 345). L’article 9 de cette loi prévoit que [TRADUCTION] « la liberté de parole et des débats ou travaux au Parlement ne devrait être attaquée ou contestée devant aucun tribunal ni ailleurs qu’au Parlement ». Cependant, le privilège parlementaire au Royaume-Uni s’étend au-delà de la protection de la liberté de parole (*Erskine May*, p. 206). En conséquence, le privilège parlementaire a joué un rôle particulièrement important en assurant la séparation des pouvoirs au Royaume-Uni. Grâce à lui, les députés démocratiquement élus de la Chambre des communes peuvent exprimer leurs

Kingdom, No. 35373/97, ECHR 2002-X, at paras. 66 and 77).

[23] In Canada, parliamentary privilege is grounded in the preamble of the *Constitution Act, 1867*, which provides Canada with “a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom”. It is an inherent and necessary component of the Westminster model of parliamentary democracy. As in the U.K., the inherent privileges of Canadian legislative bodies are a means to preserve their independence and promote the workings of representative democracy. It is meant to enable the legislative branch and its members to proceed fearlessly and without interference in discharging their constitutional role, that is, enacting legislation and acting as a check on executive power (*New Brunswick Broadcasting*, at p. 354; *Vaid*, at paras. 21 and 41). It guarantees “an independent space for the citizens’ representatives to carry out their parliamentary functions; the freedom to debate and decide what laws should govern, and the unfettered ability to hold the executive branch of the State to account” (S. R. Chaplin, “*House of Commons v. Vaid: Parliamentary Privilege and the Constitutional Imperative of the Independence of Parliament*” (2009), 2 *J.P.P.L.* 153, at p. 154).

[24] When tethered to its purposes, parliamentary privilege is an important part of the public law of Canada (see *Vaid*, at para. 29(3)). The insulation from external review that privilege provides is a key component of our constitutional structure and the law that governs it. Judicial review of the exercise of parliamentary privilege, even for *Charter* compliance, would effectively nullify the necessary immunity this doctrine is meant to afford the legislature (*New Brunswick Broadcasting*, at pp. 350 and 382-84; *Vaid*, at para. 29(9)). However, while legislative assemblies are not accountable to the courts for

préoccupations et représenter de façon indépendante les intérêts de leurs électeurs (voir aussi R.-U., House of Lords, House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Parliamentary Privilege : Report of Session 2013-14* (3 juillet 2013), p. 7 (rapport du comité conjoint britannique de 2013); A. c. *Royaume-Uni*, n° 35373/97, CEDH 2002-X, par. 66 et 77).

[23] Au Canada, le privilège parlementaire est fondé sur le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui confère au Canada une « constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Il s’agit d’un élément fondamental et essentiel du modèle de démocratie parlementaire du Parlement de Westminster. Comme au Royaume-Uni, les privilèges inhérents des organes législatifs canadiens constituent un moyen de préserver leur indépendance et de favoriser le fonctionnement des travaux de la démocratie représentative. Ils visent à permettre à la branche législative et à ses membres de s’acquitter sans crainte et sans intervention externe de leur rôle constitutionnel, soit adopter des lois et agir comme contrepoids au pouvoir exécutif (*New Brunswick Broadcasting*, p. 354; *Vaid*, par. 21 et 41). Ces privilèges assurent l’existence d’un [TRADUCTION] « espace indépendant pour les représentants des citoyens afin qu’ils puissent mener à bien leurs fonctions parlementaires; la liberté de débattre et de décider des lois qui s’appliqueront, et la capacité absolue de demander à la branche exécutive de l’État de rendre des comptes » (S. R. Chaplin, « *House of Commons v. Vaid : Parliamentary Privilege and the Constitutional Imperative of the Independence of Parliament* » (2009), 2 *J.P.P.L.* 153, p. 154).

[24] Lorsqu’il est mis en lien avec ses objets, le privilège parlementaire constitue un élément important du droit public du Canada (voir *Vaid*, par. 29(3)). L’immunité contre une révision externe qu’assure le privilège est une composante importante de notre structure constitutionnelle et du droit qui la régit. La révision judiciaire de l’exercice du privilège parlementaire, même sur le plan de la conformité avec la *Charte*, pourrait dans les faits annuler l’immunité nécessaire que cette doctrine vise à conférer à la législature (*New Brunswick Broadcasting*, p. 350 et 382-384; *Vaid*, par. 29(9)). Cependant, bien que les

the ways in which they exercise their parliamentary privileges, they remain accountable to the electorate (Chaplin, at p. 164).

[25] Yet, while the independence of the legislature is a necessary aspect of our constitutional structure and is wholly part of our law, so are its limits. The inherent nature of parliamentary privilege means that its existence and scope must be strictly anchored to its rationale. Notably, it creates a sphere of decision-making immune from judicial oversight for compliance with the *Charter*. It may also impede persons who are not members of the legislature from accessing recourses available under ordinary law (*Vaid*, at para. 30). As this Court explained in *Vaid*, “[c]ourts are apt to look more closely at cases in which claims to privilege have an impact on persons outside the legislative assembly than at those which involve matters entirely internal to the legislature” (para. 29(12); see also para. 4).

[26] The history of parliamentary privilege in the U.K. demonstrates the importance of defining its scope in accordance with its purpose. Indeed, for a time after the passage of the U.K. *Bill of Rights* of 1689, members of the House of Commons sought to use the protection of privilege in their private lives (Doherty, at p. 391; see also O’Brien and Bosc, at p. 65; *Stockdale*, at pp. 1116-17). Such an appeal to privilege is improper as the protection sought does not help preserve the separation of powers and promote the proper functioning of representative democracy. The scope of parliamentary privilege in the U.K. has thus narrowed over time (Canada, Senate Standing Committee on Rules, Procedures, and the Rights of Parliament, *A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in the 21st Century* (June 2015) (online), at pp. 6-7; O’Brien and Bosc, at p. 67; see also U.K. Joint Committee Report (2013), at p. 8).

assemblées législatives n’aient pas à répondre devant les tribunaux de la façon dont elles exercent leurs privilèges parlementaires, elles doivent en répondre devant l’électorat (Chaplin, p. 164).

[25] Toutefois, bien que l’indépendance de la législature soit un élément nécessaire de notre structure constitutionnelle et qu’elle fasse partie intégrante de notre droit, on peut dire la même chose de ses limites. La nature inhérente du privilège parlementaire signifie que son existence et sa portée doivent être fermement ancrées dans sa raison d’être. En particulier, il fait en sorte qu’un domaine décisionnel est à l’abri d’un contrôle judiciaire au regard de sa conformité avec la *Charte*. Il peut également priver des personnes non membres de la législature des réparations prévues par le droit commun (*Vaid*, par. 30). Comme l’a expliqué la Cour dans *Vaid*, « [l]es tribunaux peuvent examiner de plus près les affaires dans lesquelles la revendication d’un privilège a des répercussions sur des personnes qui ne sont pas membres de l’assemblée législative en cause, que celles qui portent sur des questions purement internes » (par. 29(12); voir aussi le par. 4).

[26] L’historique du privilège parlementaire au Royaume-Uni démontre qu’il est important de définir sa portée conformément à son objet. En effet, pendant un certain temps après l’adoption du *Bill of Rights* au Royaume-Uni en 1689, les députés de la Chambre des communes ont cherché à se prévaloir de la protection du privilège dans leur vie privée (Doherty, p. 391; voir aussi O’Brien et Bosc, p. 65; *Stockdale*, p. 1116-1117). Une telle utilisation du privilège est inadéquate puisque la protection sollicitée ne contribue pas au maintien de la séparation des pouvoirs et ne favorise pas le bon fonctionnement de la démocratie représentative. La portée du privilège parlementaire au Royaume-Uni s’est donc réduite au fil du temps (Canada, Sénat, Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, *Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI^e siècle* (juin 2015) (en ligne), p. 6-7; O’Brien et Bosc, p. 67; voir aussi le rapport du comité mixte britannique de 2013, p. 8).

[27] Thus, in Canada, the scope of parliamentary privilege is delimited by the purposes it serves (see e.g. *Vaid*, at paras. 41-46). It inheres to the nature and functions of legislative assemblies as a separate branch of government. The reach of inherent privilege extends only so far as is “necessary to protect legislators in the discharge of their legislative and deliberative functions, and the legislative assembly’s work in holding the government to account for the conduct of the country’s business” (*Vaid*, at para. 41; see also *New Brunswick Broadcasting*, at pp. 381-85). Otherwise, it would unjustifiably trump other parts of the Constitution.

[28] Where the privilege that is claimed could undermine the *Charter* rights of people who are not members of the legislative assembly, a purposive approach helps to reconcile parliamentary privilege with the *Charter*. Neither the *Charter* nor parliamentary privilege “prevails over the other” (*Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876, at para. 69). They “enjo[y] the same constitutional weight and status” (*Vaid*, at para. 34 (emphasis deleted)). Accordingly, when conflicts between the *Charter* and parliamentary privilege arise, “the proper approach is not to resolve the conflict by subordinating one principle to the other, but rather to attempt to reconcile them” (*Harvey*, at para. 69). No doubt it will sometimes be challenging to reconcile these two constitutional imperatives (see e.g. C. Robert and D. Taylor, “Then and Now: Necessity, the Charter and Parliamentary Privilege in the Provincial Legislative Assemblies of Canada” (2012), 80 *The Table* 17, at pp. 19 and 42-43; M.-A. Roy, “Le Parlement, les tribunaux et la *Charte canadienne des droits et libertés*: vers un modèle de privilège parlementaire adapté au XXI^e siècle” (2014), 55 *C. de D.* 489, at pp. 512 and 521-22). In *Harvey*, McLachlin J. sought to reconcile them by adopting a narrower interpretation of s. 3 of the *Charter* so it was consistent with parliamentary privilege, and limiting the scope of the privilege at issue in light of the *Charter* (paras. 70 and 74). A purposive approach to parliamentary privilege recognizes the *Charter* implications of parliamentary privilege. It strives to reconcile privilege and the *Charter* by ensuring that the privilege is only as broad as is

[27] En conséquence, au Canada, la portée du privilège parlementaire est délimitée par les objectifs qu’il vise (voir p. ex. *Vaid*, par. 41-46). Celui-ci est inhérent à la nature et aux fonctions des assemblées législatives en tant que branche distincte du gouvernement. Le privilège inhérent ne s’appliquera que dans la mesure où cela est « indispensable pour protéger les législateurs dans l’exécution de leurs fonctions législatives et délibératives et de la tâche de l’assemblée législative de demander des comptes au gouvernement relativement à la conduite des affaires du pays » (*Vaid*, par. 41; voir aussi *New Brunswick Broadcasting*, p. 381-385). Autrement, il empiéterait de façon injustifiée sur d’autres parties de la Constitution.

[28] Lorsque le privilège revendiqué pourrait porter atteinte aux droits que la *Charte* garantit à des personnes qui ne sont pas membres de l’assemblée législative, une interprétation téléologique aide à concilier le privilège parlementaire avec la *Charte*. Ni la *Charte* ni le privilège parlementaire « ne l’emport[e] » sur l’autre (*Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876, par. 69). Ils ont « le même statut et le même poids constitutionnels » (*Vaid*, par. 34 (italique omis)). En conséquence, lorsque surviennent des conflits entre la *Charte* et le privilège parlementaire, « il convient non pas de résoudre ces conflits en subordonnant un principe à l’autre, mais plutôt d’essayer de les concilier » (*Harvey*, par. 69). Nul doute qu’il sera parfois difficile de concilier ces deux impératifs constitutionnels (voir p. ex. C. Robert et D. Taylor, « Then and Now : Necessity, the Charter and Parliamentary Privilege in the Provincial Legislative Assemblies of Canada » (2012), 80 *The Table* 17, p. 19 et 42-43; M.-A. Roy, « Le Parlement, les tribunaux et la *Charte canadienne des droits et libertés* : vers un modèle de privilège parlementaire adapté au XXI^e siècle » (2014), 55 *C. de D.* 489, p. 512 et 521-522). Dans *Harvey*, la juge McLachlin a tenté de les concilier en adoptant une interprétation plus étroite de l’art. 3 de la *Charte*, de sorte qu’il soit compatible avec le privilège parlementaire, et en limitant la portée du privilège en cause à la lumière de la *Charte* (par. 70 et 74). Une interprétation téléologique du privilège parlementaire tient compte des incidences relatives à la *Charte* du privilège parlementaire. Elle vise à concilier le privilège et la *Charte* en veillant à ce

necessary for the proper functioning of our constitutional democracy.

[29] In order to fall within the scope of parliamentary privilege, the matter at issue must meet the necessity test: it must be “so closely and directly connected with the fulfilment by the assembly or its members of their functions as a legislative and deliberative body . . . that outside interference would undermine the level of autonomy required to enable the assembly and its members to do their work with dignity and efficiency” (*Vaid*, at para. 46).

[30] The necessity test thus demands that the sphere of activity over which parliamentary privilege is claimed be more than merely *connected* to the legislative assembly’s functions. The *immunity* that is sought from the application of ordinary law must also be necessary to the assembly’s constitutional role. In other words, “[i]f a sphere of the legislative body’s activity could be left to be dealt with under the ordinary law of the land without interfering with the assembly’s ability to fulfill its constitutional functions, then immunity would be unnecessary and the claimed privilege would not exist” (*Vaid*, at para. 29(5)).

[31] Previously recognized categories of parliamentary privilege serve as examples of matters meeting this requirement. Take, for instance, the immunity of members of the legislative assembly for their speech insofar as it relates to their mandate, the legislative assembly’s autonomy in controlling its debates or proceedings, its “power to exclude strangers from proceedings”, and its authority to discipline its members as well as “non-members who interfere with the discharge of parliamentary duties” (*Vaid*, at para. 29(10)). That said, given its rationale, the necessity of a privilege must be assessed in the contemporary context. Even if a certain area has historically been considered subject to parliamentary privilege, it may only continue to be so if it remains necessary to the independent functioning of our legislative bodies today (*New Brunswick Broadcasting*, at p. 387; see also *Vaid*, at para. 29(6)).

que le privilège n’ait pas une portée plus large que nécessaire pour le bon fonctionnement de notre démocratie constitutionnelle.

[29] Pour être visée par le privilège parlementaire, la question en cause doit satisfaire au critère de la nécessité : elle doit être « si étroitement et directement liée à l’exercice, par l’assemblée ou son membre, de leurs fonctions d’assemblée législative et délibérante [. . .] qu’une intervention externe saperait l’autonomie dont l’assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement » (*Vaid*, par. 46).

[30] Le critère de la nécessité exige donc que la sphère d’activité à l’égard de laquelle est revendiqué le privilège parlementaire soit plus que simplement *liée* aux fonctions de l’assemblée législative. L’*immunité* qui est sollicitée à l’égard de l’application du droit commun doit aussi être nécessaire au rôle constitutionnel de l’assemblée. Autrement dit, « [s]i une sphère d’activité de l’organe législatif pouvait relever du régime de droit commun du pays sans que cela nuise à la capacité de l’assemblée de s’acquitter de ses fonctions constitutionnelles, l’immunité ne serait pas nécessaire et le privilège revendiqué inexistant » (*Vaid*, par. 29(5)).

[31] Les catégories de privilège parlementaire qui ont déjà été reconnues servent d’exemples de questions qui satisfont à cette exigence. Prenons, notamment, l’immunité des membres de l’assemblée législative quant à leurs propos se rapportant à leur mandat, l’autonomie de l’assemblée législative quant au contrôle sur ses débats ou travaux, son « pouvoir d’exclure les étrangers des débats » et son pouvoir disciplinaire à l’endroit de ses membres ainsi que des « non-membres qui s’ingèrent dans l’exercice des fonctions du Parlement » (*Vaid*, par. 29(10)). Cela dit, compte tenu de sa raison d’être, il faut établir si le privilège demeure nécessaire dans le contexte contemporain. Même si un certain domaine a historiquement été considéré comme étant assujéti au privilège parlementaire, il continuera de l’être seulement s’il demeure, encore aujourd’hui, nécessaire au fonctionnement indépendant de nos organes législatifs (*New Brunswick Broadcasting*, p. 387; voir aussi *Vaid*, par. 29(6)).

[32] The party seeking to rely on the immunity from external review conferred by parliamentary privilege bears the burden of establishing its necessity. It must demonstrate that the scope of the protection it claims is necessary in light of the purposes of parliamentary privilege. It is the role of the courts to determine whether a category of parliamentary privilege exists and to delimit its scope. Though the courts “give considerable deference to [the legislative body’s] view of the scope of autonomy it considers necessary to fulfill its functions”, their role is nonetheless to “ensure that a claim of privilege does not immunize from the ordinary law the consequences of conduct by Parliament or its officers and employees that exceeds the necessary scope of the category of privilege” (*Vaid*, at paras. 40 and 29(11)). But once the category and its scope are established, “it is for Parliament, not the courts, to determine whether in a particular case the *exercise* of the privilege is necessary or appropriate” (*Vaid*, at para. 29(9) (emphasis in original); see also paras. 47-48). Admittedly, “[t]he distinction between defining the scope of a privilege, which is the function of the courts, and judging the appropriateness of its exercise, which is a matter for the legislative assembly, may sometimes be difficult to draw in practice” (*Vaid*, at para. 47). Yet this distinction strikes a compromise between the fundamental purposes served by parliamentary privilege in our constitutional structure, and the need to ensure that the autonomy afforded through privilege does not belie its purposes (see *New Brunswick Broadcasting*, at pp. 348-50 and 382-84).

B. *Parliamentary Privilege Over the Management of Employees*

[33] Relying on statements in *Vaid*, both parties acknowledge the existence of a parliamentary privilege over the management of some employees. Their disagreement concerns the scope of this privilege. The appellant President submits that the National Assembly holds a privilege over the management of the security guards because there is both a “sufficient” and “a close and direct” connection between the tasks they perform and the Assembly’s

[32] La partie qui invoque l’immunité contre une révision externe en application du privilège parlementaire a le fardeau d’en établir la nécessité. Elle doit démontrer que la portée de la protection revendiquée est nécessaire à la lumière de l’objet du privilège parlementaire. Il appartient aux tribunaux d’établir si une catégorie de privilège parlementaire existe et d’en délimiter la portée. Bien que les tribunaux « feront certes preuve d’une grande retenue quant au degré d’autonomie dont [l’organe législatif] estime devoir bénéficier pour s’acquitter de ses fonctions », leur rôle consiste néanmoins à « s’assurer que la revendication d’un privilège ne permet pas au Parlement, à ses représentants ou à ses employés de se soustraire au régime de droit commun en ce qui a trait aux conséquences de leurs actes lorsque leur conduite outrepassé la portée nécessaire de la catégorie de privilège en cause » (*Vaid*, par. 40 et 29(11)). Cependant, une fois que la catégorie et sa portée sont établies, « c’est au Parlement, et non aux tribunaux, qu’il revient de déterminer si l’*exercice* de ce privilège est nécessaire ou approprié dans un cas particulier » (*Vaid*, par. 29(9) (en italique dans l’original); voir aussi les par. 47-48). Certes, « il pourra être difficile dans certains cas d’établir une distinction entre le fait de définir l’étendue d’un privilège, qui ressortit aux tribunaux, et celui d’évaluer l’opportunité de son exercice, qui ressortit à l’assemblée législative » (*Vaid*, par. 47). Toutefois, cette distinction établit un compromis entre les objectifs fondamentaux du privilège parlementaire dans notre structure constitutionnelle, et la nécessité de s’assurer que l’autonomie que confère le privilège ne soit pas contraire à ses objectifs (voir *New Brunswick Broadcasting*, p. 348-350 et 382-384).

B. *Le privilège parlementaire relatif à la gestion du personnel*

[33] Se fondant toutes deux sur des énoncés de l’arrêt *Vaid*, les parties reconnaissent l’existence d’un privilège parlementaire relatif à la gestion de certains employés. Elles sont toutefois en désaccord quant à la portée de ce privilège. Le président appellant fait valoir que l’Assemblée nationale jouit d’un privilège relativement à la gestion des gardiens de sécurité parce qu’il existe un lien tant « suffisant » qu’« étroit et direct » entre les tâches accomplies

constitutional functions. The security guards play a key role in ensuring security. They provide a first level of defence and are involved in 80 to 90 percent of the Assembly's security work. Security promotes the effectiveness of the Assembly's activities. The respondent union argues that the tasks performed by the security guards are not sufficiently connected to constitutional functions of the Assembly for their management to be subject to privilege. The security guards have no real power to intervene if an issue arises and primarily support the work of the special constables and police officers.

[34] In *Vaid*, the Speaker of the House of Commons asserted a sweeping privilege over the management of all employees of the House, which would have immunized the decision to dismiss his chauffeur from external review (para. 52). The Court noted that, if the privilege claimed by the Speaker existed, its scope would include the management of “service employees (such as catering staff) who support MPs in a general way, but play no role in the discharge of their constitutional functions” (para. 47). It concluded that the appellants had failed to establish the existence of this broad privilege, which had not been shown to satisfy the necessity test (paras. 75-76).

[35] Although the Court stated in *Vaid* that privilege “no doubt . . . attaches to the House's relations with some of its employees”, *Vaid* itself does not establish the existence of any form of privilege over the management of employees (para. 75 (emphasis deleted); see also para. 62). The Court concluded that “[t]he definition of a more limited category of privilege . . . must await a case in which the question truly arises for a decision” (para. 101; see also para. 76). Notably, U.K. courts have not yet recognized the management of any parliamentary employees to be protected by privilege, and some authors suggest that “management functions relating to the provision of services in either House are only exceptionally subject to privilege” (*Vaid*, at para. 61 (emphasis

par ces derniers et les fonctions constitutionnelles de l'Assemblée. Les gardiens de sécurité jouent un rôle important dans le maintien de la sécurité. Ils constituent la première ligne de défense et participent au travail lié à la sécurité de l'Assemblée à raison de 80 à 90 %; cette sécurité favorise l'efficacité des travaux de l'Assemblée. Le syndicat intimé soutient que les tâches exécutées par les gardiens de sécurité ne sont pas suffisamment liées aux fonctions constitutionnelles de l'Assemblée pour que la gestion des gardiens soit assujettie au privilège parlementaire. Les gardiens de sécurité n'ont aucun réel pouvoir d'intervention en cas de problème et ils sont principalement chargés d'appuyer les constables spéciaux et les policiers dans leurs fonctions.

[34] Dans *Vaid*, le président de la Chambre des communes a fait valoir l'existence d'un privilège général relatif à la gestion de tous les employés de la Chambre, qui aurait eu pour effet de mettre la décision de congédier son chauffeur à l'abri de toute révision externe (par. 52). La Cour a souligné que si le privilège revendiqué par le président existait, il viserait la gestion du « personnel de soutien (comme le personnel de la restauration) qui appuie les membres du Parlement d'une manière générale, mais ne contribue aucunement à l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles » (par. 47). La Cour a alors conclu que les appelants n'avaient pas réussi à établir l'existence de ce privilège général et à prouver que celui-ci satisfaisait au critère de la nécessité (par. 75-76).

[35] Bien que la Cour ait affirmé dans *Vaid* qu'il ne faisait aucun doute que « le privilège protège les relations entre la Chambre et certains de ses employés », cet arrêt lui-même n'établit pas l'existence d'un quelconque privilège relatif à la gestion du personnel (par. 75 (italique omis); voir également le par. 62). La Cour a statué que « [p]our définir une catégorie de privilège parlementaire plus restreinte, [. . .] il faudra attendre que la question se pose véritablement dans le cadre d'un autre pourvoi » (par. 101; voir également le par. 76). Il convient de souligner le fait que les tribunaux du Royaume-Uni n'ont toujours pas reconnu la gestion de l'ensemble des employés du Parlement comme étant protégée par le privilège parlementaire, et certains auteurs

deleted), citing U.K., Joint Committee on Parliamentary Privilege, vol. 1, *Report and Proceedings of the Committee* (1999), at para. 248; see also G. F. Lock, “Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege” (1983), 12 *Indus. L.J.* 28, at p. 29; *Erskine May*, at p. 240).

[36] Thus, *Vaid* did not determine whether a parliamentary privilege over the management of some employees exists. As in *Vaid*, we do not need to decide whether this privilege exists, as the management of the security guards — including their dismissals — would fall beyond the scope of any such privilege. As I shall explain, the tasks performed by the guards are important, but subjecting their management to ordinary law would not hamper the autonomy which the National Assembly requires to discharge its constitutional mandate.

[37] The present case highlights the difficulty with trying to recognize a category of privilege that includes *all aspects* of the management of a group of employees and decisions with regards to *all functions* these employees perform (see E. Fox-Decent, “Parliamentary Privilege, Rule of Law and the Charter after the Vaid Case” (2007), 30:3 *Can. Parl. Rev.* 27, at p. 31). The requirements of the necessity test may be more easily fulfilled where the scope of autonomy that is claimed pertains to control and oversight over certain functions performed by some parliamentary employees, or certain aspects of their employment relationship. That said, the parties have not framed this case in that way. The President asserts a parliamentary privilege over the management of the security guards as a category of employees. This privilege would immunize not only their dismissals, but all of their employment conditions (from salary to seniority) from review on any grounds.

indiquent que les [TRADUCTION] « fonctions de gestion, pour ce qui est de la fourniture de services dans l’une ou l’autre Chambre, ne sont qu’exceptionnellement assujetties au privilège » (*Vaid*, par. 61 (soulignement omis), citant R.-U., Joint Committee on Parliamentary Privilege, vol. 1, *Report and Proceedings of the Committee* (1999) (rapport du comité mixte britannique de 1999), par. 248; voir également G. F. Lock, « Labour Law, Parliamentary Staff and Parliamentary Privilege » (1983), 12 *Indus. L.J.* 28, p. 29; *Erskine May*, p. 240).

[36] C’est donc dire que l’arrêt *Vaid* n’a pas tranché la question de savoir s’il existe un privilège parlementaire relatif à la gestion de certains employés. Comme dans *Vaid*, il n’est pas nécessaire en l’espèce de décider si un tel privilège existe ou non puisque la gestion des gardiens de sécurité — y compris leur congédiement — y échapperait. Comme je l’expliquerai plus loin, les tâches accomplies par les gardiens sont importantes, mais assujettir la gestion de ces derniers au droit commun ne priverait pas l’Assemblée nationale de l’autonomie dont elle a besoin pour s’acquitter de son mandat constitutionnel.

[37] La présente affaire fait ressortir les difficultés liées au fait de tenter de reconnaître une catégorie de privilège qui englobe *tous les aspects* de la gestion d’un groupe d’employés et les décisions relatives à *toutes les fonctions* qu’exercent ces employés (voir E. Fox-Decent, « Le privilège parlementaire, la primauté du droit et la Charte après l’affaire Vaid » (2007), 30:3 *Rev. parl. can.* 29, p. 33). Il pourrait être plus facile de satisfaire aux exigences du critère de la nécessité lorsque la portée de l’autonomie réclamée a trait au contrôle et à la supervision de certaines fonctions exercées par des employés du Parlement, ou de certains aspects de leur lien d’emploi. Cela dit, les parties n’ont pas formulé l’espèce de cette façon. Le président revendique l’existence d’un privilège parlementaire relatif à la gestion des gardiens de sécurité en tant que catégorie d’employés. Ce privilège aurait pour effet de protéger non seulement leur congédiement de toute révision fondée sur quelque motif que ce soit, mais aussi l’ensemble de leurs conditions de travail (du salaire à l’ancienneté).

[38] The security of the National Assembly is undoubtedly important. An assembly cannot function without maintaining its security. As the President states, [TRANSLATION] “a parliament cannot deliberate without a secure setting” (A.F., at para. 84). Secure legislative precincts support an assembly in discharging its constitutional functions.

[39] The tasks performed by the security guards support the National Assembly in fulfilling its constitutional mandate. The arbitrator found that the tasks performed by the security guards include the surveillance of the National Assembly’s buildings, controlling access to them, and verifying the identity of people inside them. Thus, the security guards play a key role in protecting the National Assembly from security threats. Additionally, the guards are sometimes stationed in the chamber and help maintain decorum.

[40] However, many employees support legislative bodies in performing their constitutional functions. Considered broadly, many staff play a role in ensuring that a legislative assembly can fulfil its mandate. But merely demonstrating that a category of employees performs important tasks that promote the ability of the assembly to discharge its functions does not suffice to establish that decisions about their management must be protected by parliamentary privilege.

[41] The close and direct connection between the tasks performed by the employees and the legislative assembly’s constitutional functions is only part of the equation. The necessity test also requires that the immunity that is sought from the executive and judicial branches of government — here a privilege over the management of the security guards — be necessary, in that “outside interference would undermine the level of autonomy required to enable the assembly and its members to do their work with dignity and efficiency” (*Vaid*, at para. 46).

[38] On ne saurait douter de l’importance de la sécurité à l’Assemblée nationale. Il est impossible pour une assemblée de fonctionner si sa sécurité n’est pas préservée. Comme l’affirme le président, « un [P]arlement ne peut pas délibérer sans un cadre sécurisé » (m.a., par. 84). La sécurité de l’enceinte parlementaire permet à l’assemblée de s’acquitter de ses fonctions constitutionnelles.

[39] Les tâches accomplies par les gardiens de sécurité aident l’Assemblée nationale à s’acquitter de son mandat constitutionnel. L’arbitre a conclu que ces tâches comprennent la surveillance des bâtiments de l’Assemblée nationale, le contrôle de l’accès à ceux-ci et la vérification de l’identité des personnes qui s’y trouvent. Par conséquent, les gardiens de sécurité jouent un rôle important dans la protection de l’Assemblée nationale contre les menaces à la sécurité. De plus, les gardiens sont parfois postés dans la salle de l’Assemblée nationale et aident à faire respecter le décorum.

[40] Toutefois, bon nombre d’employés appuient les organes législatifs dans l’exercice de leurs fonctions constitutionnelles. De façon générale, de nombreux membres du personnel contribuent à la réalisation du mandat de l’assemblée législative. Or, il ne suffit pas de démontrer simplement qu’une catégorie d’employés accomplit des tâches importantes qui contribuent à la capacité de l’assemblée de s’acquitter de ses fonctions pour établir que les décisions relatives à la gestion de ces derniers doivent être protégées par le privilège parlementaire.

[41] Le lien étroit et direct entre les tâches accomplies par les employés et les fonctions constitutionnelles de l’assemblée législative ne représente qu’une partie de l’équation. Suivant le critère de la nécessité, l’immunité demandée relativement au pouvoir exécutif et au pouvoir judiciaire — en l’espèce, le privilège relatif à la gestion des gardiens de sécurité — doit également être nécessaire, de sorte qu’une « intervention externe saperait l’autonomie dont l’assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement » (*Vaid*, par. 46).

[42] The necessity test is stringent because, as discussed above, parliamentary privilege has the potential to shield parliamentary decision-making from judicial oversight, including for *Charter* compliance. Here, the privilege sought affects employees who are not members of the National Assembly. Further, the privilege claimed by the appellant may undermine the right of the security guards to meaningfully associate in the pursuit of collective workplace goals, guaranteed under s. 2(d) of the *Charter* (*Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3, at para. 67). It is thus particularly important to keep the purposes underlying privilege in mind in assessing whether the necessity test is met. The sphere of immunity that is sought must be necessary for the legislative body to have sufficient independence from the other branches of government in order to perform its constitutional functions.

[43] In short, the question we must answer in this case is this: is the management of the security guards “so closely and directly connected with the fulfilment by the assembly or its members of their functions as a legislative and deliberative body . . . that outside interference would undermine the level of autonomy required to enable the assembly and its members to do their work with dignity and efficiency” (*Vaid*, at para. 46)? In other words, does the National Assembly require unreviewable authority over the management of security guards in order to maintain its “sovereignty as a legislative and deliberative assembly” (*Vaid*, at para. 72 (emphasis added), citing the British Joint Committee Report (1999), at para. 247)?

[44] I agree with the majority of the Court of Appeal that the President has failed to establish the necessity of the immunity it claims, that is, a parliamentary privilege over the management of the security guards. Admittedly, the guards perform some important tasks that are connected to the constitutional functions of the National Assembly. They contribute to the security of the Assembly and to maintaining order and decorum in the part of the

[42] Comme il est expliqué précédemment, le critère de la nécessité est rigoureux parce que le privilège parlementaire est susceptible de protéger le processus décisionnel parlementaire de tout contrôle judiciaire, y compris le contrôle de la conformité à la *Charte*. En l’espèce, le privilège revendiqué par l’appelant vise des employés qui ne sont pas membres de l’Assemblée nationale. De plus, il est susceptible de miner le droit des gardiens de sécurité de véritablement s’associer en vue de réaliser des objectifs collectifs relatifs à leurs conditions de travail, lequel est garanti par l’al. 2d) de la *Charte* (*Association de la police montée de l’Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 67). Ainsi, pour décider si le critère de la nécessité est respecté, il est particulièrement important de garder à l’esprit les objectifs qui sous-tendent le privilège parlementaire. L’immunité demandée doit être d’une portée qui est nécessaire afin que l’organe législatif en question soit suffisamment indépendant des autres branches du gouvernement pour être en mesure d’accomplir ses fonctions constitutionnelles.

[43] En somme, la question que soulève la présente affaire est la suivante : la gestion des gardiens de sécurité est-elle « si étroitement et directement liée à l’exercice, par l’assemblée ou son membre, de leurs fonctions d’assemblée législative et délibérante [. . .] qu’une intervention externe saperait l’autonomie dont l’assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement » (*Vaid*, par. 46)? Autrement dit, l’Assemblée nationale doit-elle détenir un pouvoir non susceptible de révision à l’égard de la gestion des gardiens de sécurité afin d’assurer sa [TRADUCTION] « souveraineté [. . .] en sa qualité d’assemblée législative et délibérante » (*Vaid*, par. 72 (je souligne), citant le rapport du comité mixte britannique de 1999, par. 247)?

[44] Je souscris à l’opinion des juges majoritaires de la Cour d’appel selon laquelle le président n’a pas réussi à prouver la nécessité de l’immunité qu’il réclame, soit le privilège parlementaire à l’égard de la gestion des gardiens de sécurité. Il est vrai que les gardiens accomplissent des tâches importantes qui sont liées aux fonctions constitutionnelles de l’Assemblée nationale. Ils contribuent à la sécurité de l’Assemblée et au respect de l’ordre et du décorum

Assembly's chamber that is accessible to the public during question period. That said, immunity from outside scrutiny in the general management of the security guards is not such that, without it, the Assembly could not discharge its functions (*Vaid*, at para. 72). The management of the guards could be dealt with under ordinary law without impeding the Assembly's security or its ability to legislate and deliberate (*Vaid*, at para. 29(5)). Permitting the enforcement of basic employment and labour protections for the security guards would not undermine the independence required for the Assembly to fulfil its mandate with dignity and efficiency.

[45] Of course, as the appellant suggests, order and decorum in the chamber is important to a legislative body's ability to discharge its functions (*New Brunswick Broadcasting*, at p. 398; A.F., at paras. 84 and 106; transcript, at pp. 25-27 and 29). Hence, it may be necessary, to maintain order in the National Assembly's chamber itself, for the President to have the absolute right to oversee certain *functions* exercised by a given group of employees or certain *aspects* of their employment relationship. But it does not necessarily require the recognition of a broad privilege over their management. Employees often perform diverse duties and many aspects of managing their employment relationship would have no bearing on the protection of the Assembly's constitutional role. Unreviewable authority over all functions and absolute power over all aspects of how this group of employees is managed is not necessary in light of the purpose of inherent legislative privileges.

[46] The question of necessity can, therefore, be addressed without looking to the *ARNA*. However, consideration of the *ARNA* does not detract from the above analysis of the necessity test. While nothing in the legislation abrogates inherent parliamentary privilege, the *ARNA* does establish that, unless the Office of the National Assembly indicates otherwise

dans la partie de la salle de l'Assemblée, auquel le public a accès pendant la période de questions. Cela dit, l'immunité contre toute révision externe de la gestion générale des gardiens de sécurité n'est pas telle que, sans elle, l'Assemblée ne pourrait pas s'acquitter de ses fonctions (*Vaid*, par. 72). Les questions liées à la gestion des gardiens pourraient être réglées sous le régime de droit commun sans porter atteinte à la sécurité ou à la capacité de l'Assemblée de s'acquitter de ses fonctions législatives et délibératives (*Vaid*, par. 29(5)). Permettre que les protections habituellement conférées aux employés et aux travailleurs s'appliquent aux gardiens de sécurité ne nuirait pas à l'indépendance dont l'Assemblée a besoin pour s'acquitter de son mandat dignement et efficacement.

[45] Comme l'affirme l'appellant, il va de soi qu'il est important de maintenir l'ordre et le décorum dans la salle de l'assemblée législative pour que l'organe législatif puisse s'acquitter de ses fonctions (*New Brunswick Broadcasting*, p. 398; m.a., par. 84 et 106; transcription, p. 25-27 et 29). En conséquence, pour assurer le respect de l'ordre dans la salle de l'Assemblée nationale, il pourrait s'avérer nécessaire que le président soit investi du pouvoir absolu de superviser certaines *fonctions* exercées par un groupe d'employés donné ou certains *aspects* de leur lien d'emploi. Cependant, cela ne requiert pas nécessairement que lui soit reconnu un vaste privilège à l'égard de la gestion de ces employés. Les employés exécutent souvent des tâches variées et de nombreux aspects de la gestion de leur lien d'emploi n'auront aucun effet sur la protection du rôle constitutionnel de l'Assemblée. Compte tenu de l'objectif des privilèges inhérents des législatures, une autorité non susceptible de révision sur l'ensemble des fonctions et un pouvoir absolu à l'égard de tous les aspects de la gestion de ce groupe d'employés ne sont pas nécessaires.

[46] On peut donc se pencher sur la question de la nécessité sans examiner la *LAN*. Cependant, l'examen de la *LAN* n'entrave pas l'analyse qui précède relativement au critère de la nécessité. Bien qu'aucune mesure législative ne supprime le privilège parlementaire inhérent, la *LAN* établit, sauf indication contraire dans un règlement du Bureau de

by regulation, all of its employees are managed in accordance with general law.

[47] Section 110 of the *ARNA* reads:

Subject to this Act, the [National] Assembly shall continue to be managed within the scope of the Acts, regulations and rules applicable.

The Office [of the National Assembly] may, however, by regulation, derogate from the applicable Acts, regulations and rules by specifically indicating the provisions derogated from and the provisions that are to apply in their place and stead.

[48] Section 120 para. 1 states:

Every member of the personnel of the Assembly, except a casual employee, is a member of the personnel of the civil service, whether appointed under the Public Service Act (chapter F-3.1.1) or by derogation by virtue of the second paragraph of section 110, unless, in the latter case, the Office excludes him therefrom.

[49] Employees of the National Assembly (except for casual employees) are members of the civil service (*ARNA*, s. 120). Unless they fall within one of the exceptions set out in s. 64 of the *Public Service Act*, they are members of the respondent union. Their working conditions are negotiated by the respondent and the Conseil du trésor (*Public Administration Act*, CQLR, c. A-6.01, s. 36; *ARNA*, s. 110.2).

[50] The Office of the National Assembly, which is composed of the President, five government members, and four opposition members, has not exercised its rights under s. 110 of the *ARNA* to exclude the management of any of the Assembly's employees, including the security guards, from the applicable general law (see also *ARNA*, ss. 87 and 88). It could have done so if it believed that the Assembly's ability to fulfil its constitutional functions required it to have exclusive control over the guards' management. Thus, as reflected in the *ARNA*, the Assembly does not appear to view exclusive control over the

l'Assemblée nationale, que les employés de cette dernière sont tous gérés conformément au droit commun.

[47] L'article 110 de la *LAN* prévoit ce qui suit :

Sous réserve de la présente loi, la gestion de l'Assemblée [nationale] continue de s'exercer dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau [de l'Assemblée nationale] peut, par règlement, déroger à ces lois, règlements et règles en indiquant précisément les dispositions auxquelles il est dérogé et les dispositions qui s'appliqueront en leur lieu et place.

[48] Le premier alinéa de l'art. 120 de la *LAN* énonce ce qui suit :

Tout membre du personnel de l'Assemblée, à l'exception d'un employé occasionnel, fait partie du personnel de la fonction publique, qu'il soit nommé en vertu de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou par dérogation en vertu du deuxième alinéa de l'article 110, à moins que, dans ce dernier cas, le Bureau ne l'en exclue.

[49] Les employés de l'Assemblée nationale (à l'exception des employés occasionnels) font partie du personnel de la fonction publique (*LAN*, art. 120). À moins de relever de l'une des exceptions prévues à l'art. 64 de la *Loi sur la fonction publique*, ces employés sont membres du syndicat intimé. L'intimé négocie leurs conditions de travail avec le Conseil du trésor (*Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, art. 36; *LAN*, art. 110.2).

[50] Le Bureau de l'Assemblée nationale, composé du président, de cinq députés du parti gouvernemental et de quatre députés de l'opposition, ne s'est pas prévalu du droit que lui confère l'art. 110 de la *LAN* de soustraire la gestion des employés de l'Assemblée, y compris les gardiens de sécurité, à l'application du droit commun (voir également la *LAN*, art. 87 et 88). Il aurait pu le faire s'il avait été d'avis que l'Assemblée, pour être en mesure de s'acquitter de ses fonctions constitutionnelles, devait avoir le contrôle exclusif à l'égard de la gestion des gardiens. Par conséquent, comme il ressort de la *LAN*,

management of its security guards to be necessary to its autonomy.

[51] In short, even if a privilege over the management of some parliamentary employees exists, the management of the security guards would fall outside its scope. Moreover, if the President had only claimed a parliamentary privilege over the *dismissals* of all security guards, I would still conclude that the necessity test was not met. Despite the important functions performed by the security guards, the President has not shown that it requires the unreviewable authority to dismiss this category of employees in order for the Assembly to be able to fulfil its constitutional duties with efficiency and dignity.

C. *Parliamentary Privilege to Exclude Strangers*

[52] The appellant submits that the security guards' dismissals are also subject to the parliamentary privilege to exclude strangers. Before this Court, he does not submit that the security guards are strangers to the National Assembly. His argument is that this privilege includes the President's right to determine who can implement it on his behalf. Because the guards exercise the privilege to exclude strangers when they control access to and within the legislative assembly, the President's decision to terminate their employment is protected from review. If arbitrators and courts were entitled to review the dismissals of the security guards, they could interfere with the President's determination of who has delegated authority to exclude strangers and, by implication, interfere with the exercise of this parliamentary privilege.

[53] While the respondent does not dispute the existence of the parliamentary privilege to exclude strangers, it submits that this privilege does not apply to the decision to dismiss the security guards. The broad manner in which the President has construed this privilege overshoots its underlying purpose and

l'Assemblée ne semble pas percevoir le contrôle exclusif de la gestion des gardiens de sécurité comme étant nécessaire à son autonomie.

[51] En bref, même s'il existait un privilège relatif à la gestion de certains employés du Parlement, la gestion des gardiens de sécurité échapperait à sa portée. Par ailleurs, même si le privilège parlementaire revendiqué par le président s'était limité au *congédiement* de tous les gardiens de sécurité, j'arriverais néanmoins à la conclusion que le critère de la nécessité n'a pas été respecté. Malgré l'importance des fonctions exercées par les gardiens de sécurité, le président n'a pas su prouver qu'il devait disposer du pouvoir non susceptible de révision de congédier des employés appartenant à cette catégorie pour que l'Assemblée puisse s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles efficacement et dignement.

C. *Le privilège parlementaire d'expulser des étrangers*

[52] L'appelant prétend que le congédiement des gardiens de sécurité est également visé par le privilège parlementaire d'expulser des étrangers. Il n'affirme pas devant nous que les gardiens de sécurité sont des étrangers pour l'Assemblée nationale. Il fait plutôt valoir que ce privilège comprend le droit pour le président de décider qui peut l'exercer en son nom. Puisque les gardiens de sécurité exercent le privilège d'expulser des étrangers lorsqu'ils contrôlent l'accès à l'assemblée législative et à l'intérieur de celle-ci, la décision du président de les congédier n'est pas susceptible de révision. Autoriser les arbitres et les tribunaux à réviser le congédiement des gardiens de sécurité revient à leur permettre d'intervenir dans la décision du président à savoir qui peut exercer le pouvoir délégué d'expulser des étrangers et, en conséquence, d'intervenir dans l'exercice de ce privilège parlementaire.

[53] Même si l'intimé ne nie pas l'existence du privilège parlementaire d'expulser des étrangers, il fait valoir que ce privilège ne s'applique pas à la décision de congédier les gardiens de sécurité. La vaste interprétation que le président donne au privilège outrepassé l'objet fondamental de celui-ci et pourrait

could significantly affect the rights of people who are not members of the Assembly.

[54] The inherent privilege of legislative assemblies in Canada to exclude strangers from their proceedings and precincts has deep historic roots. The absolute right to eject strangers from Parliament has been upheld as a matter of privilege in the U.K. for centuries (*New Brunswick Broadcasting*, at pp. 385-87 and 389; *Erskine May*, at pp. 14-15). In Canada, this privilege was recognized as early as 1904, in *Payson v. Hubert* (1904), 34 S.C.R. 400. The existence of this privilege was confirmed in *New Brunswick Broadcasting*, where this Court found it necessary to ensure that elected representatives are able to effectively debate and carry out their legislative functions uninhibited and undisturbed (pp. 387-88). The decision of a legislative assembly to remove or exclude strangers is thus immune from external review.

[55] While the existence of the parliamentary privilege to exclude strangers is not in question, this Court must apply the necessity test to determine whether its scope includes the dismissals of employees who implement it on the President's behalf. The issue here is not whether the President has the power to delegate the exercise of the inherent parliamentary privilege to exclude strangers to the Assembly's employees. Rather, it is whether the dismissals of employees who implement this privilege on the President's behalf must be immune from external review for the Assembly to be able to discharge its legislative mandate (see *Vaid*, at para. 56).

[56] I conclude that it is not necessary to a legislative assembly's ability to perform its constitutional functions that the scope of its privilege to exclude strangers be drawn so broadly as to include the decision to dismiss employees who implement this privilege. This unnecessary sphere of immunity would impact persons who are not members of the legislative assembly, and undermine their access to the labour regime negotiated in accordance with their s. 2(d) *Charter* rights. The appellant has not shown that the application of general labour law

avoir des répercussions importantes sur les droits de personnes qui ne sont pas membres de l'Assemblée.

[54] Le privilège inhérent des assemblées législatives au Canada leur permettant d'expulser des étrangers de leurs débats et de leur enceinte est profondément ancré dans l'histoire. Au Royaume-Uni, le droit absolu d'exclure des étrangers du Parlement est reconnu depuis des siècles comme une question de privilège (*New Brunswick Broadcasting*, p. 385-387 et 389; *Erskine May*, p. 14-15). Au Canada, ce privilège a été reconnu dès 1904, dans l'arrêt *Payson c. Hubert* (1904), 34 R.C.S. 400. Son existence a été confirmée dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*, dans lequel la Cour a conclu qu'il était nécessaire de veiller à ce que les représentants élus puissent débattre efficacement et s'acquitter de leurs fonctions législatives sans perturbation ou interruption (p. 387-388). La décision d'une assemblée législative d'exclure ou d'expulser des étrangers est donc à l'abri de toute révision externe.

[55] Bien que l'existence du privilège parlementaire d'expulser des étrangers ne soit pas mise en doute, la Cour doit appliquer le critère de la nécessité pour établir si sa portée vise le congédiement d'employés qui l'exercent au nom du président. La question en l'espèce n'est pas de savoir si le président dispose du pouvoir de déléguer aux employés de l'Assemblée l'exercice du privilège parlementaire inhérent d'expulser des étrangers. Il s'agit plutôt d'établir si la décision de congédier des employés qui exercent ce privilège au nom du président doit être à l'abri de toute révision externe pour que l'Assemblée puisse s'acquitter de son mandat législatif (voir *Vaid*, par. 56).

[56] J'arrive à la conclusion que, pour qu'une assemblée législative puisse exercer ses fonctions constitutionnelles, il n'est pas nécessaire que son privilège d'expulser des étrangers soit défini largement au point d'inclure la décision de congédier des employés qui exercent ce privilège. Accorder pareille portée inutile à l'immunité aurait une incidence sur des personnes qui ne sont pas membres de l'assemblée législative et minerait leur accès au régime de relations de travail négocié conformément aux droits que leur garantit l'al. 2d) de la *Charte*. L'appellant

to employees who implement this privilege would jeopardize the autonomy, dignity, and efficiency required for the fulfilment of the Assembly's legislative mandate (see *Vaid*, at para. 29(5)). It is true that allowing the union to grieve the dismissals of these employees may delay the finality of these decisions. Yet these delays would not impede the Assembly's legislative activities.

[57] The privilege to exclude strangers does not protect the decision to dismiss employees who exercise this privilege from review.

V. Conclusion

[58] Obviously, the President is entitled to exercise his management rights and dismiss security guards for a just and sufficient cause. However, parliamentary privilege does not insulate the President's decision from review under the labour regime to which the security guards are subject pursuant to the *ARNA* and the *Public Service Act*. I would therefore dismiss the appeal with costs throughout. As a result, the decision of the labour arbitrator stands.

The following are the reasons delivered by

ROWE J. —

I. Overview

[59] I accept Justice Karakatsanis' statement of the facts, her summary of the judgments below and her conclusion as to the standard of review. I also concur with her in the result, albeit for different reasons. In my view, whatever the scope of parliamentary privilege for management of employees, the National Assembly of Québec's governing statute, the *Act respecting the National Assembly*, CQLR, c. A-23.1 ("ARNA"), resolves this case. When a legislative body subjects an aspect of privilege to the operation of statute, it is the provisions of the statute that govern. While the relevant statutory provisions remain

n'a pas démontré que l'application du droit général du travail à l'égard d'employés qui exercent le privilège en cause mettrait en péril l'autonomie, la dignité et l'efficacité dont l'Assemblée a besoin pour s'acquitter de son mandat législatif (*Vaid*, par. 29(5)). Il est vrai que le fait de permettre au syndicat de contester par voie de griefs le congédiement de ces employés risque d'occasionner des délais quant au caractère définitif de ces décisions. Toutefois, ces délais n'entraveraient pas les activités législatives de l'Assemblée.

[57] Le privilège d'expulser des étrangers ne protège pas d'une révision la décision de congédier les employés qui l'exercent.

V. Conclusion

[58] Il va de soi que le président est autorisé à exercer ses droits de gestion et à congédier les gardiens de sécurité pour une cause juste et suffisante. Toutefois, le privilège parlementaire ne protège pas la décision du président d'une révision dans le cadre du régime de relations de travail auquel les gardiens de sécurité sont assujettis suivant la *LAN* et la *Loi sur la fonction publique*. Je suis donc d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens dans toutes les cours. En conséquence, la décision de l'arbitre en droit du travail est maintenue.

Version française des motifs rendus par

LE JUGE ROWE —

I. Aperçu

[59] Je souscris à la description des faits de la juge Karakatsanis, à son résumé des jugements des instances inférieures ainsi qu'à sa conclusion sur la norme de contrôle. Je souscris également au résultat auquel elle arrive, bien que ce soit pour des motifs différents. À mon avis, quelle que soit la portée du privilège parlementaire relatif à la gestion du personnel, la loi qui régit l'Assemblée nationale du Québec, soit la *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. A-23.1 (« LAN »), résout le litige. Lorsqu'un corps législatif assujettit un aspect du privilège à l'application d'une loi, ce sont les dispositions de

operative, a legislative body cannot reassert privilege so as to do an end-run around an enactment whose very purpose is to govern the legislature's operations. Thus, for the reasons that follow, I would dismiss the appeal and remit the matter to the grievance arbitrator for a determination on the merits.

II. Analysis

A. *Preliminary Question*

[60] The power of provincial legislatures to define their privileges was recognized by the Judicial Committee of the Privy Council which held that, by means of s. 92(1), “the British North America Act itself confers the power (if it did not already exist) to pass Acts for defining the powers and privileges of the provincial legislature” (*Fielding v. Thomas*, [1896] A.C. 600, at p. 610). The *Constitution Act, 1982* repealed s. 92(1) of the *British North America Act, 1867* (when it was renamed the *Constitution Act, 1867*), which had provided the legislature of a province with authority to amend “the Constitution of [a] province”. This was replaced by s. 45 of the *Constitution Act, 1982*, to somewhat similar effect. It would seem to follow that what provincial legislatures could formerly do under s. 92(1) they can now do under s. 45, including defining their privileges.

[61] The jurisprudence on this point, however, is not entirely clear. In *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319, at p. 384, McLachlin J. held that parliamentary privileges “are part of the fundamental law of our land, and hence are constitutional”. Sopinka J. commented that by rooting inherent parliamentary privileges in the preamble of the *Constitution Act, 1867*, “these privileges would arguably not be subject to provincial legislation and any change would require an amendment to the Constitution of Canada pursuant to s. 43, or indeed s. 38, of the *Constitution Act, 1982*” (*New Brunswick Broadcasting*, at p. 396). For Sopinka J., the consequence of McLachlin J.’s analysis is that the

la loi qui s’appliquent. Pendant que les dispositions législatives pertinentes sont en vigueur, le corps législatif ne peut pas se prévaloir du privilège pour contourner une loi dont l’objet même est de régir le fonctionnement de la législature. Ainsi, pour les motifs qui suivent, je suis d’avis de rejeter l’appel et de renvoyer l’affaire à l’arbitre de grief pour qu’il se prononce sur le fond du dossier.

II. Analyse

A. *Question préliminaire*

[60] Le Comité judiciaire du Conseil privé a reconnu le pouvoir des législatures de définir leurs privilèges lorsqu’il a jugé que le par. 92(1) de [TRA-DUCTION] « l’Acte de l’Amérique du Nord britannique lui-même confère la compétence (si elle n’existait pas déjà) d’adopter des lois pour définir les pouvoirs et privilèges des législatures provinciales » (*Fielding c. Thomas*, [1896] A.C. 600, p. 610). La *Loi constitutionnelle de 1982* a abrogé le par. 92(1) de l’*Acte de l’Amérique du Nord britannique, 1867* (lorsqu’il a été renommé la *Loi constitutionnelle de 1867*), et ce paragraphe avait conféré à chaque législature le pouvoir de modifier « la Constitution de la province ». Il a été remplacé par l’art. 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui confère pour ainsi dire le même pouvoir. Il semblerait donc que les législatures peuvent désormais faire en vertu de l’art. 45 ce qu’elles étaient autorisées à faire en vertu du par. 92(1), y compris définir leurs privilèges.

[61] Or, la jurisprudence qui porte sur la question n’est pas totalement limpide. Dans *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l’Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, p. 384, la juge McLachlin a conclu que les privilèges parlementaires « font partie de notre droit fondamental et sont donc constitutionnels ». Pour le juge Sopinka, si les privilèges parlementaires inhérents tiraient leur origine du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, on pourrait soutenir qu’ils « ne sont pas assujettis aux lois de la province et ne pourraient être modifiés que par modification de la Constitution du Canada en vertu de l’art. 43, ou encore de l’art. 38, de la *Loi constitutionnelle de 1982* » (*New Brunswick Broadcasting*, p. 396). Ainsi, pour le juge Sopinka,

provinces would no longer have the legislative powers over privilege recognized in *Fielding*.

[62] In *obiter*, I would be inclined to agree with the view expressed by some commentators that s. 45 of the *Constitution Act, 1982*, as did s. 92(1) before it, includes the power to enact laws in relation to the privileges of a provincial legislature (see P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), at pp. 1-16 and 4-34; H. Brun, G. Tremblay and E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (6th ed. 2014), at p. 326). This view is supported by comments made by this Court which suggest that s. 45, as the successor to s. 92(1), covers the same subject matter (see *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, at p. 33; *Reference re Senate Reform*, 2014 SCC 32, [2014] 1 S.C.R. 704, at paras. 47-48).

[63] This issue is not dealt with by the parties in this appeal; I refer to the issue as it may arise in the future, including if the National Assembly or another provincial legislature seeks to amend its privileges. In the facts of this case, the management of employees of the National Assembly was dealt with by statute prior to patriation in 1982 (see *Legislature Act*, R.S.Q. 1964, c. 6, s. 55). It seems clear to me that such an enactment in 1964 was authorized by s. 92(1) (see *OPSEU*, at p. 33).

B. *Parliamentary Privilege and Statutory Enactments*

[64] As noted above, I agree with Karakatsanis J. that the standard of review is correctness, both for the reasons she gives, and because the scope of parliamentary privilege is a constitutional question. I would adopt the analysis set out by Côté and Brown JJ. in paras. 86-88 of their reasons.

[65] Parliamentary privilege is “one of the ways in which the fundamental constitutional separation of powers is respected” (*Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667, at para. 21).

l’analyse de la juge McLachlin avait pour effet que les provinces ne jouiraient plus des pouvoirs législatifs, reconnus dans *Fielding*, quant aux privilèges parlementaires.

[62] Je remarque en *obiter* que je suis disposé à souscrire à l’opinion exprimée par certains auteurs selon laquelle l’art. 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, comme le par. 92(1) avant lui, inclut le pouvoir d’adopter des lois relatives aux privilèges d’une assemblée législative provinciale (voir P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5^e éd. suppl.), p. 1-16 et 4-34; H. Brun, G. Tremblay et E. Brouillet, *Droit constitutionnel* (6^e éd. 2014), p. 326). La Cour a étayé ce point de vue en formulant des commentaires qui suggèrent que l’art. 45, qui a succédé au par. 92(1), couvre le même sujet (voir *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, p. 33; *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32, [2014] 1 R.C.S. 704, par. 47-48).

[63] Les parties n’ont pas traité de cette question dans le présent appel; j’en parle ici puisqu’elle pourrait se poser dans le futur, notamment si l’Assemblée nationale ou une autre législature souhaitait modifier ses privilèges. Selon les faits de la présente cause, la gestion du personnel de l’Assemblée nationale était régie par une loi avant le rapatriement de 1982 (voir la *Loi de la Législature*, S.R.Q. 1964, c. 6, art. 55). Il me semble clair que l’adoption d’une telle loi en 1964 était autorisée par le par. 92(1) (voir *SEFPO*, p. 33).

B. *Le privilège parlementaire et les textes législatifs*

[64] Comme je l’ai déjà indiqué, je conviens avec la juge Karakatsanis que la norme de contrôle est celle de la décision correcte, tant en raison des motifs qu’elle donne que du fait que la portée du privilège parlementaire est une question constitutionnelle. Je ferais mienne l’analyse énoncée par les juges Côté et Brown aux par. 86-88 de leurs motifs.

[65] Le privilège parlementaire est « un des moyens qui permettent d’assurer le respect du principe fondamental de la séparation constitutionnelle des pouvoirs » (*Canada (Chambre des communes)*

It supports the exercise of parliamentary sovereignty to ensure that a legislature is safeguarded a due measure of autonomy from the other two branches of the state, the executive and the judiciary. Parliamentary privilege protects the operation of the legislature from outside interference, where such interference would impede the fulfilment of its constitutional role. As described in *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*:

Parliamentary privilege is the sum of certain rights enjoyed by each House collectively as a constituent part of the High court of Parliament; 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.

((24th ed. 2011), by M. Jack, at p. 203)

[66] Parliamentary privilege should not, however, be invoked to bypass the application of a statute enacted by the legislature to govern its own operation. In that regard, I endorse the comments of Charles Robert, now Clerk of the House of Commons:

The fundamental purpose of any parliamentary or legislative privilege is to provide protection against outside interference that is unwarranted and intrusive, or that would impede the Legislative Assembly in controlling its debates or proceedings. Therefore, it seems unreasonable to invoke privilege to disable, and render meaningless, a law which the Assembly itself adopted relating to its administrative operations.

(C. Robert, “Falling Short: How a Decision of the Northwest Territories Court of Appeal Allowed a Claim to Privilege to Trump Statute Law” (2011), 79 *The Table* 19, at pp. 25-26)

In other words, expecting a legislature to comply with its own legislation cannot be regarded as an intrusion on the legislature’s privilege. It is not an impediment to the functioning of a legislature for it to comply with its own enactments. Accordingly, when a legislature has set out in legislation how

c. Vaid, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667, par. 21). Il permet l’exercice de la souveraineté parlementaire afin d’assurer à la législature une autonomie suffisante par rapport aux deux autres organes de l’État, soit les organes exécutif et judiciaire. Le privilège parlementaire protège le fonctionnement de la législature de toute ingérence extérieure qui l’empêcherait de s’acquitter pleinement du rôle qui lui est dévolu par la Constitution. Comme le décrit l’*Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* :

[TRADUCTION] Le privilège parlementaire est la somme de certains droits particuliers dont jouissent chaque Chambre dans son ensemble en tant que composante de la Haute Cour du Parlement, et les membres de chacune des Chambres, individuellement, sans lesquels ils ne pourraient s’acquitter de leurs fonctions, et qui excèdent ceux qui possèdent d’autres organismes ou particuliers.

((24^e éd. 2011), par M. Jack, p. 203)

[66] Par contre, la législature ne peut invoquer le privilège parlementaire pour éviter l’application d’une loi qu’elle a adoptée afin de régir son propre fonctionnement. À cet égard, je souscris aux commentaires de Charles Robert, maintenant greffier de la Chambre des communes :

[TRADUCTION] Les privilèges parlementaires ou législatifs servent essentiellement à protéger l’Assemblée législative de toute ingérence extérieure injustifiée et intrusive, ou qui l’empêcherait d’exercer un contrôle sur ses débats ou ses procédures. Il semble donc déraisonnable d’invoquer un tel privilège pour rendre inopérante, et dénuer de tout son sens, une loi portant sur son fonctionnement que l’Assemblée a elle-même adoptée.

(C. Robert, « Falling Short : How a Decision of the Northwest Territories Court of Appeal Allowed a Claim to Privilege to Trump Statute Law » (2011), 79 *The Table* 19, p. 25-26)

Autrement dit, s’attendre à ce qu’une législature respecte sa propre législation ne peut être perçu comme une intrusion eu égard à son privilège. Le fait qu’elle se conforme à ses propres textes législatifs ne constitue pas un obstacle à son fonctionnement. En conséquence, lorsqu’une législature a prévu dans une loi

something previously governed pursuant to privilege is to operate, the legislature no longer can rely on inherent privilege so as to bypass the statute. Thus, I would distance myself from Stephen J.'s views in *Bradlaugh v. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271, at p. 278, to the effect that “the House of Commons is not subject to the control of Her Majesty’s Courts in its administration of that part of the statute-law which has relation to its own internal proceedings”.

[67] Rather, this Court has stated that the relationship between statute and privilege is determined through ordinary principles of statutory interpretation. This approach differs from the approach adopted at common law, the rule in *Duke of Newcastle v. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661, which holds that privilege was not “struck at unless by express words in the statute” (p. 668). This Court has held that this presumption of non-displacement of privilege is “out of step with modern principles of statutory interpretation accepted in Canada” (*Vaid*, at para. 80; see also *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission, Re*, 2017 NSCA 10, 411 D.L.R. (4th) 271, at paras. 116-19).

[68] Notwithstanding this, Professors Brun, Tremblay and Brouillet have argued that [TRANSLATION] “[a]lthough it was qualified in *Vaid* . . . the rule of interpretation referred to here [the rule in *Duke of Newcastle*] can still apply in appropriate cases” (*Droit constitutionnel*, at pp. 328-29). The Quebec Court of Appeal viewed ss. 110 and 120 of the ARNA as being such an appropriate case in *Association des juristes de l’État v. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1900. Relying on the comments of Professors Brun, Tremblay and Brouillet, it held that [TRANSLATION] “sections 110 and 120 of the ARNA did not have the effect of implicitly abrogating the parliamentary privilege over the management of employees of the National Assembly of Québec” (para. 26 (CanLII); see also paras. 27-30). (See to a similar effect *Québec (Procureur général) v. Confédération des syndicats nationaux*, 2011 QCCA 1247, at para. 30 (CanLII); *Michaud v. Bissonnette*, 2006 QCCA 775, at para. 59 (CanLII).)

la façon dont doit être régie une question qui était antérieurement régie conformément au privilège, elle ne peut plus se fonder sur son privilège inhérent pour contourner la loi. Ainsi, je me dissocie de l’opinion du juge Stephen dans *Bradlaugh c. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271, p. 278, selon qui [TRADUCTION] « la Chambre des communes n’est pas assujettie au contrôle des tribunaux de Sa Majesté lorsqu’elle applique les dispositions législatives portant sur sa procédure interne ».

[67] La Cour a plutôt affirmé que la relation entre une loi et le privilège est définie en fonction des principes ordinaires d’interprétation législative. Cette approche diffère de la règle adoptée en common law, soit celle énoncée dans *Duke of Newcastle c. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661, selon laquelle le privilège [TRADUCTION] « reste intact à moins qu’une loi ne le prévoie expressément » (p. 668). La Cour a statué que cette présomption portant que le privilège n’est pas écarté « va à l’encontre des principes contemporains d’interprétation des lois reconnus au Canada » (*Vaid*, par. 80; voir également *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission, Re*, 2017 NSCA 10, 411 D.L.R. (4th) 271, par. 116-119).

[68] En dépit de ce qui précède, les professeurs Brun, Tremblay et Brouillet ont soutenu que « [m]ême si elle fut nuancée dans *Vaid*, [. . .] la règle d’interprétation ici évoquée [énoncée dans *Duke of Newcastle*] peut encore jouer dans les cas appropriés » (*Droit constitutionnel*, p. 328-329). Dans *Association des juristes de l’État c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1900, la Cour d’appel du Québec a jugé que les art. 110 et 120 de la LAN constituaient un de ces cas appropriés. En se fondant sur les commentaires des professeurs Brun, Tremblay et Brouillet, elle a conclu que « les articles 110 et 120 de la LAN n’ont pas eu pour effet d’abroger implicitement le privilège parlementaire de gestion du personnel de l’Assemblée nationale du Québec » (par. 26 (CanLII); voir aussi les par. 27-30). (Dans le même ordre d’idées, voir *Québec (Procureur général) c. Confédération des syndicats nationaux*, 2011 QCCA 1247, [2011] R.J.D.T. 690, par. 30; *Michaud c. Bissonnette*, 2006 QCCA 775, [2006] R.J.Q. 1552, par. 59.)

[69] I am inclined to agree with Professors Brun, Tremblay and Brouillet that the rule in *Duke of Newcastle* can still operate in certain circumstances. Such circumstances, however, do not arise in the face of the legislature's organizing statute. The *ARNA* sets out the administrative structure through which the National Assembly is to operate. To the extent that it is an enactment that "determine[s] the composition, powers, authority, privileges and duties of the legislative [branch]" (*OPSEU*, at p. 39), it bears "on the operation of an organ of the government of the Province" (*Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1979] 2 S.C.R. 1016, at p. 1024), and is constitutional in nature within the meaning given in *OPSEU*, at p. 40. Further, the National Assembly must be presumed to have had its inherent privileges in mind when enacting the *ARNA*. Accordingly, I would not apply the rule in *Duke of Newcastle* requiring express language to derogate from privilege when dealing with the *ARNA*.

C. Operation of the *ARNA*

[70] In the *ARNA*, the National Assembly has defined how the management of its employees is to be carried out. Section 120 qualifies personnel of the National Assembly as civil servants unless they are appointed by regulation derogating from the *Public Service Act*, CQLR, c. F-3.1.1, and excluded from its membership. This gives to all employees (save those so excluded) the same rights and obligations as members of the civil service. Section 120 also vests in the Secretary General the powers and responsibilities of a deputy minister for the purposes of the *Public Service Act*. Under that Act, a deputy minister is responsible for management of the employees of the National Assembly (*Public Service Act*, s. 37). Sections 16 and 17 of the *Public Service Act* grant a deputy minister the authority to discipline employees, including through dismissal, for a contravention of the standards of ethics and discipline.

[71] In this case, the letters of dismissal by the Secretary General dated July 17, 2012, are an exercise of

[69] Je suis porté à convenir avec les professeurs Brun, Tremblay et Brouillet que la règle énoncée dans *Duke of Newcastle* peut encore s'appliquer dans certaines circonstances. Cela dit, la loi qui régit le fonctionnement de la législature ne constitue pas un exemple de telles circonstances. La *LAN* décrit la structure administrative de l'Assemblée nationale sur laquelle repose son fonctionnement. Dans la mesure où il s'agit d'une loi qui « [d]étermine [. . .] la composition, les pouvoirs, l'autorité, les privilèges et les fonctions [de l']organ[e] législatif » (*SEFPO*, p. 39), elle porte « sur le fonctionnement d'un organe du gouvernement de la province » (*Procureur général du Québec c. Blaikie*, [1979] 2 R.C.S. 1016, p. 1024) et est de nature constitutionnelle au sens de l'arrêt *SEFPO*, p. 40. En outre, il faut présumer que l'Assemblée nationale tenait compte de ses privilèges inhérents lorsqu'elle a adopté la *LAN*. En conséquence, dans le cas de cette loi, je suis d'avis de ne pas appliquer la règle énoncée dans *Duke of Newcastle* qui exige que la dérogation au privilège soit expressément prévue dans la loi.

C. Application de la *LAN*

[70] Dans la *LAN*, l'Assemblée nationale a prévu la façon dont doit être géré son personnel. L'article 120 précise que les employés de l'Assemblée nationale font partie du personnel de la fonction publique à moins qu'ils soient nommés par un règlement qui déroge à la *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, ou qu'ils en soient exclus. Ainsi, tous les employés (sauf ceux qui sont exclus de cette façon) ont les mêmes droits et obligations que les membres de la fonction publique. L'article 120 confère également au secrétaire général les pouvoirs et les responsabilités que la *Loi sur la fonction publique* attribue à un sous-ministre. En vertu de cette loi, le sous-ministre est responsable de la gestion du personnel de l'Assemblée nationale (*Loi sur la fonction publique*, art. 37). Les articles 16 et 17 de la *Loi sur la fonction publique* confèrent au sous-ministre le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires aux employés, y compris de les congédier, en cas de manquement aux normes d'éthique et de discipline.

[71] En l'espèce, les lettres de congédiement signées par le secrétaire général le 17 juillet 2012

this power. The dismissals were based on breaches of the security guards' obligations under the *Public Service Act* and its *Regulation respecting ethics and discipline in the public service*, CQLR, c. F-3.1.1., r. 3. The grievances that followed were brought by virtue of the rights of the guards pursuant to this legislative scheme. All of this follows from the choice made by the National Assembly when it enacted s. 120 of the *ARNA*.

[72] If the National Assembly wants a group of employees to be removed from this scheme, it can do so through the derogation procedure referred to in s. 120 of the *ARNA*. The management of this group of employees would then no longer be subject to the same rules as those applicable to the civil service. Privilege would again operate, provided that the employees fell within the scope of privilege.

[73] As the derogation procedure under s. 120 has not been exercised with respect to the employees in question, I do not see by what authority the President of the National Assembly can now reassert privilege as to the management of the guards. The President cannot rely on privilege to ignore the *ARNA*, and thereby insulate the Secretary General's decision to dismiss the guards from the scrutiny of the grievance arbitrator. The National Assembly set out in the *ARNA* that the management of its employees is to be carried out under the public service employment scheme; it also provided the Office of the National Assembly a mechanism to exclude categories of employees from that scheme. It would be contrary to the decision of the National Assembly set out in the *ARNA* for the President to exercise authority over the management of employees on a case by case basis, nominally in the exercise of privilege. Accordingly, the grievance arbitrator did not err in determining that he could hear the grievances.

[74] I would add a final perspective. In my analysis, I look to the *ARNA* and find there the basis to resolve the appeal. I do not address the extent of parliamentary privilege; this is deliberate. In my view, one should have regard to constitutional questions

constituent un exercice de ce pouvoir. Les congédiements étaient fondés sur des manquements aux obligations qui incombent aux gardiens de sécurité en application de la *Loi sur la fonction publique* et du *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, r. 3. Les griefs déposés par la suite étaient fondés sur les droits des gardiens au titre de ce régime législatif. Tous ces faits découlent du choix qu'a fait l'Assemblée nationale lorsqu'elle a adopté l'art. 120 de la *LAN*.

[72] Si l'Assemblée nationale souhaite qu'un groupe d'employés ne soient plus régis par ce régime, elle peut se prévaloir de la procédure de dérogation à laquelle fait référence l'art. 120 de la *LAN*. La gestion de ce groupe d'employés ne serait donc plus régie par les mêmes règles que celles qui s'appliquent aux employés de la fonction publique. Le privilège s'appliquerait de nouveau, à condition que les employés soient visés par celui-ci.

[73] Comme la procédure de dérogation prévue à l'art. 120 n'a pas été appliquée à l'égard des employés en cause, je ne vois pas en vertu de quel pouvoir le président de l'Assemblée nationale pourrait maintenant invoquer le privilège en lien avec la gestion des gardiens de sécurité. Le président ne peut pas se fonder sur le privilège pour ignorer la *LAN*, et ainsi soustraire la décision du secrétaire général de congédier les gardiens à l'examen par l'arbitre de grief. L'Assemblée nationale a prévu dans la *LAN* que la gestion de son personnel serait régie par le régime applicable aux employés de la fonction publique; elle a aussi prévu un mécanisme par lequel le Bureau de l'Assemblée nationale peut exclure des catégories d'employés de ce régime. Il serait donc incompatible avec la décision de l'Assemblée nationale énoncée dans la *LAN* que le président exerce son pouvoir sur la gestion des employés au cas par cas, en théorie, en application du privilège. L'arbitre de grief n'a donc pas commis d'erreur lorsqu'il a jugé avoir compétence pour entendre les griefs.

[74] J'ajouterais un dernier point de vue. Dans mon analyse, j'examine la *LAN* et j'y trouve le moyen de résoudre l'appel. Je n'aborde pas la portée du privilège parlementaire, et ce, de façon délibérée. À mon avis, il ne faut tenir compte des questions

only when necessary. Better to decide matters, where one properly can, by reference to “the ordinary law”. Parliamentary privilege, derived from centuries of conflict and diverse experience, should be circumscribed with great caution and after careful reflection. It is difficult sometimes to see the connections between what is necessary for the autonomy and proper functioning of the legislature and the extent of parliamentary privilege. The legislature is not like a department or a regulatory agency; it is the central pillar of representative democracy. Profound deference should be shown as to how it chooses to operate.

III. Conclusion

[75] I would dismiss the appeal. The grievance arbitrator had jurisdiction to hear this matter on the merits. I would remit the matter back to him to do so.

English version of the reasons delivered by

CÔTÉ AND BROWN JJ. (dissenting) —

I. Introduction

[76] On May 8, 1984, Denis Lortie, a member of the armed forces, set in motion a plan to kill the members of the sovereigntist government led by René Lévesque. Three people were shot down in cold blood, and thirteen others were wounded in the Parliament Building where the National Assembly of Québec (“Assembly”) sits. However, the actions of the Sergeant-at-Arms and the entire security staff undoubtedly saved the lives of many others.

[77] The day after those tragic events, the Premier of Quebec gave a speech in the Assembly to express his thoughts and honour the security staff, especially the Sergeant-at-Arms, the police officers and the security officers who had been on the front lines:

[TRANSLATION] Mr. President, yesterday, which was an inconceivably tragic day and which those present in

constitutionnelles que lorsque cela est nécessaire. Il vaut mieux, lorsque cela peut être fait à bon droit, trancher les questions selon le « droit commun ». La portée du privilège parlementaire, issu de siècles de conflits et d’expériences diverses, devrait être circonscrite avec une grande prudence et après mûre réflexion. Il est parfois difficile de voir les liens entre ce qui est nécessaire pour l’autonomie et pour le bon fonctionnement de la législature et la portée du privilège parlementaire. La législature ne se compare pas à un ministère ou à un organisme de réglementation; il s’agit du pilier fondamental de la démocratie représentative. Une grande déférence s’impose quant à la façon dont elle choisit de fonctionner.

III. Conclusion

[75] Je suis d’avis de rejeter l’appel. L’arbitre de grief avait compétence pour se prononcer sur le fond de la présente affaire. Je suis d’avis de lui renvoyer l’affaire pour qu’il le fasse.

Les motifs suivants ont été rendus par

LES JUGES CÔTÉ ET BROWN (dissidents) —

I. Introduction

[76] Le 8 mai 1984, le militaire Denis Lortie met à exécution un plan visant à assassiner les députés du gouvernement souverainiste dirigé par René Lévesque. Trois personnes sont froidement abattues et treize autres sont blessées à l’intérieur de l’Hôtel du Parlement où siège l’Assemblée nationale du Québec (« Assemblée »). Toutefois, l’intervention du sergent d’armes et de l’ensemble des employés de sécurité sauve, sans aucun doute, la vie de plusieurs autres personnes.

[77] Au lendemain des tragiques événements, le premier ministre du Québec prononce un discours devant l’Assemblée pour livrer ses états d’âme et honorer le personnel de sécurité, plus particulièrement le sergent d’armes, les policiers et les « gardiens constables » qui étaient en première ligne :

M. le Président, cette journée d’hier, qui était tragique jusqu’à l’inconcevable et qu’ont eu à subir tout

this Parliament Building especially had to endure, has taken a very heavy toll, of which we are unfortunately all too aware. First of all, I too would like — and I'm sure I speak for all of us, as well as for myself personally — to extend our deepest condolences to the families, friends and colleagues of Camille Lepage, Georges Boyer and Roger Lefrançois, the innocent victims of this unprecedented and senseless violence. I also want to offer our best wishes for a full and speedy recovery to all those who were injured, some of whom are still in hospital in serious condition. We had gotten to know these men and women, some of whom worked here at the National Assembly for a long time, by interacting with them on a regular basis. They helped us do our work as members. They were among those who contribute daily to the proper functioning of the central institution of our democratic system. There is not a single person in this Parliament, or in the government, of course, who does not feel affected by what happened to them and who does not join in the sorrow or worry felt by their loved ones.

Among these people in Parliament, among the involuntary players in this drama, as you just mentioned — but I think it can be said again; in fact, it will be repeated for a long time — was our Sergeant-at-Arms, Mr. Jalbert, who has been with us for a decade now. We were already well aware of his efficiency, tact and courtesousness, and also his humour on occasion, but yesterday he showed us some truly heroic qualities. The word has been used, it is not too strong, and everyone is unanimous in recognizing it. Through his presence of mind, his absolutely extraordinary composure, his sense of duty and responsibility, and a solicitude going beyond the normal performance of the job of protecting others, he changed the course of this incident. He no doubt averted an even greater tragedy. The National Assembly is unanimous — as we saw just moments ago — in saluting Mr. Jalbert's exemplary courage and in thanking him on behalf of everyone for what he did for his fellow citizens. I am also certain that we will be unanimous in finding a more meaningful and lasting way to express our feelings for him soon.

I also note, as you did, Mr. President, that among those who deserve our recognition as well for their bravery and efficiency, it is important to point out the remarkable work done by the regular officers and the tactical squad of the Sûreté du Québec as well as by the city's police officers. It must also be recognized that, given the circumstances, the

particulièrement ceux et celles qui étaient présents dans cet Hôtel du Parlement, se solde par un très lourd bilan que nous ne connaissons que trop hélas! Étant assuré de m'exprimer en notre nom à tous, à mon tour, et en m'exprimant également à titre personnel, je tiens tout d'abord à réitérer, moi aussi, nos plus sincères condoléances aux familles, aux amis et aux collègues de MM. Camille Lepage, Georges Boyer et Roger Lefrançois qui sont les victimes innocentes de cette violence inouïe et insensée. Je veux aussi assurer tous les blessés, dont certains sont encore dans un état sérieux à l'hôpital, de tous nos vœux pour un prompt et complet rétablissement. Ces hommes et ces femmes, dont certains travaillaient ici à l'Assemblée nationale depuis longtemps, nous avons appris à les connaître pour les avoir côtoyés régulièrement. Ils nous aidaient à faire notre travail de député. Ils étaient du nombre de celles et de ceux qui, quotidiennement, concourent au bon fonctionnement de l'institution centrale de notre régime démocratique. Il n'y a personne dans ce Parlement ni au gouvernement, bien sûr, qui ne se sente pas concerné par ce qui leur est arrivé et solidaire aussi de la tristesse ou encore de l'inquiétude qui affligent leurs proches.

Parmi ces gens du Parlement, au nombre des acteurs involontaires de ce drame, comme vous venez de l'évoquer — mais je crois qu'on peut le répéter; ce sera répété longtemps, d'ailleurs — il y a eu notre sergent d'armes, M. Jalbert, qui est avec nous depuis une dizaine d'années maintenant. On lui connaissait déjà bien des qualités d'efficacité, de tact, de courtoisie, d'humour aussi, à l'occasion, mais hier, il nous a révélé des qualités proprement héroïques. Le mot a été employé, il n'est pas trop fort, et tout le monde est unanime à le reconnaître. Par sa présence d'esprit, son sang-froid absolument extraordinaire, son sens du devoir et des responsabilités et un souci qui va au-delà de l'accomplissement normal de la tâche de la protection d'autrui, il a fait dévier le cours de cet événement. Il a sans doute évité que cela ne tourne encore davantage au tragique. L'Assemblée nationale est unanime — on l'a vu, il y a quelques instants — pour saluer le courage exemplaire de M. Jalbert et le remercier au nom de tous de ce qu'il a fait pour les siens. Je suis sûr aussi que c'est unanimement que nous trouverons bientôt une façon plus marquante et plus durable de concrétiser nos sentiments à son endroit.

Je souligne à mon tour, comme vous l'avez fait, M. le Président, que parmi ceux qui méritent aussi notre reconnaissance pour leur bravoure et leur efficacité, il faut souligner le travail remarquable accompli par les agents réguliers et aussi par la brigade tactique de la Sûreté du Québec de même que par les policiers de la ville. On doit

Assembly's security officers did everything they could to carry out their duty, and we know how difficult and trying that must have been.

...

This inevitably leads me for a moment to the issue that keeps coming back to haunt us each time a parliamentary institution is disrupted by acts of violence, namely the issue of security. It is clear — you said it yourself yesterday, Mr. President — that no democratic parliament, at least as far as we are aware, has yet found a solution that is truly fail-safe, if it must at the same time remain democratic. But one thing is certain: while the lives of parliamentarians and the people around them are absolutely as invaluable as those of all other citizens, Parliament, as the very symbol of democracy, must be able to count on having sufficient protection to fulfil its role with the greatest possible serenity. Clearly, this balance is never an easy one to strike. In fact, this is simply a reminder of our fundamental duty to build a society that is increasingly — and ever more firmly — based on respect for others and on non-violence. I say “build” because it has already been said and it still remains true.

Real democracy can never be taken for granted; it must be earned and, in a way, re-earned and strengthened every day; it must also be respected. Let us hope, in any case, that yesterday has made us more aware of the futility, absurdity and inhumanity of violence as a means of expression in a civilized society. [Emphasis added.]

(National Assembly of Québec, *Journal des débats*, vol. 27, No. 90, 4th Sess., 32nd Leg., May 9, 1984, at pp. 6021-23)

[78] This historical aside underscores a fact that we must bear in mind in our analysis: in order for any legislative assembly to perform its constitutional functions with dignity and efficiency, it is essential that it operate in a secure environment. A legislative assembly that works under the threat of violence is neither dignified nor efficient. In fact, no legislative assembly whose proceedings are conducted under duress can truly claim to be democratic. This fundamental imperative ensures that members of the

reconnaître également que compte tenu des circonstances, les gardiens-constables de l'Assemblée ont fait tout ce qu'ils pouvaient pour remplir leur devoir, et on sait à quel point cela a dû être difficile et éprouvant.

...

Ce qui m'amène forcément un seul instant à la question qui revient toujours de façon obsédante, chaque fois que l'institution parlementaire se voit perturbée par des actes violents, soit la question de la sécurité. Il est évident — vous l'avez dit vous-même hier, M. le Président — que dans aucun Parlement démocratique, de ceux que l'on connait en tout cas, on n'a trouvé jusqu'à présent la recette qui soit vraiment à toute épreuve si un Parlement doit en même temps demeurer démocratique. Mais une chose certaine, même si la vie des parlementaires et des gens de leur entourage a strictement le même prix inestimable que celle de tous les autres citoyens, le Parlement, lui, qui est le symbole même de la démocratie, doit pouvoir compter sur assez de protection pour qu'il puisse remplir son rôle avec le maximum possible de sérénité. Évidemment, c'est un équilibre qui n'est jamais facile à trouver. En fait, cela nous rappelle tout simplement notre devoir fondamental de construire une société de plus en plus — et de plus en plus sûrement — fondée sur le respect des autres et sur la non-violence. Je dis bien « construire » parce que cela a déjà été dit et cela reste toujours vrai.

La vraie démocratie n'est jamais une chose acquise, elle doit être méritée, d'une certaine façon regagnée et consolidée tous les jours; elle doit être respectée aussi. Espérons, en tout cas, que la journée d'hier nous aura rendus plus conscients de l'inutilité, de l'absurdité et de l'inhumanité de la violence comme moyen d'expression dans une société civilisée. [Nous soulignons.]

(Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, vol. 27, n° 90, 4^e sess., 32^e lég., 9 mai 1984, p. 6021-6023)

[78] Cet aparté historique met en évidence un fait que nous devons garder à l'esprit lors de notre analyse : il est essentiel pour toute assemblée législative d'opérer dans un environnement sécuritaire pour qu'elle s'acquitte de ses fonctions constitutionnelles dignement et efficacement. Une assemblée législative qui travaille sous la menace de la violence n'est ni digne ni efficace. En fait, une assemblée législative dont les travaux seraient menés sous la contrainte ne pourrait réellement prétendre être démocratique.

Assembly are able to debate freely in a respectful manner, without violence. Ensuring the Assembly's security is the responsibility of its President (the term used in Quebec for the speaker), who is free to make any decisions deemed appropriate, including decisions as to who it is that will carry out security measures. This process is protected by absolute parliamentary privileges. It follows that decisions relating to security cannot be challenged in or reviewed by a court or tribunal.

[79] In the constitutional framework of British-style parliamentary democracies, parliamentary privileges effect a *modus vivendi* between the legislative branch of government and the other two branches, giving the former the legal tools it needs to perform its constitutional functions free from any interference: M. Groves and E. Campbell, "Parliamentary Privilege and the Courts: Questions of Justiciability" (2007), 7 *O.U.C.L.J.* 175, at pp. 189-90, citing D. McGee, "The Scope of Parliamentary Privilege", [2004] *N.Z.L.J.* 84, at p. 84. As we will explain below, these privileges have deep historical roots. They made it possible to strike the necessary balance for sustaining democracy in the United Kingdom and later in its colonies. Parliamentary privileges are therefore not an *exception* to the rule of law, but rather a distinct pillar in Canada's constitutional architecture.

[80] In the instant case, we are of the opinion that these privileges defeat the grievance arbitrator's jurisdiction. Security guards exercise an essential part of the privilege conferred onto the President. Their employment is therefore closely and directly connected with proceedings in the Assembly. Moreover, these constitutional privileges were not abolished with the coming into force of the *Act respecting the National Assembly*, CQLR, c. A-23.1 ("ARNA"). Interference by courts or tribunals would therefore be inconsistent with the Assembly's sovereignty.

II. Facts

[81] In July 2012, three of the Assembly's security guards were dismissed on the ground that they had

Cet impératif fondamental assure que les membres de l'Assemblée puissent débattre librement dans le respect et la non-violence. La responsabilité d'assurer la sécurité de l'Assemblée échoit à son président qui est libre de prendre toutes les décisions qu'il juge appropriées, y compris celles liées à l'identité des personnes mettant en œuvre les mesures de sécurité. Cet exercice est protégé par des privilèges parlementaires absolus. Il s'ensuit que les décisions relatives à la sécurité ne peuvent être contestées devant les tribunaux ou révisées par eux.

[79] Dans le portrait constitutionnel des démocraties parlementaires de type britannique, les privilèges parlementaires agissent comme un *modus vivendi* entre le pouvoir législatif et les deux autres branches du gouvernement, donnant au premier les moyens légaux d'assumer ses fonctions constitutionnelles, libre de toute interférence : M. Groves et E. Campbell, « Parliamentary Privilege and the Courts : Questions of Justiciability » (2007), 7 *O.U.C.L.J.* 175, p. 189-190, citant D. McGee, « The Scope of Parliamentary Privilege », [2004] *N.Z.L.J.* 84, p. 84. Comme nous l'expliquerons ultérieurement, ces privilèges ont des racines historiques profondes. Ils ont permis d'établir l'équilibre nécessaire pour assurer la pérennité de la démocratie au Royaume-Uni et, subséquemment, dans ses colonies. Dès lors, les privilèges parlementaires ne constituent pas une *exception* à la règle de la primauté du droit, mais plutôt un pilier distinct de l'architecture constitutionnelle canadienne.

[80] En l'espèce, nous sommes d'avis que ces privilèges font échec à la compétence de l'arbitre de grief. Les gardiens de sécurité exercent un volet essentiel du privilège conféré au président. Il existe donc un lien étroit et direct entre leur emploi et les travaux de l'Assemblée. En outre, ces privilèges de nature constitutionnelle n'ont pas été abolis par l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. A-23.1 (« LAN »). De ce fait, l'intervention des tribunaux serait incompatible avec la souveraineté de l'Assemblée.

II. Faits

[81] En juillet 2012, trois gardiens de sécurité de l'Assemblée ont été congédiés au motif qu'ils avaient

surreptitiously used surveillance cameras to look inside the rooms of the adjacent hotel and that the relationship of trust with their employer had therefore been severed. Grievances were filed in which the guards, represented by the Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (“Union”), sought reinstatement in their respective positions and reimbursement of the benefits they had lost. The President of the Assembly, Jacques Chagnon (“President”), challenged the arbitrator’s jurisdiction by way of a preliminary exception. He relied on two parliamentary privileges: the privilege over the management of employees and the privilege to exclude strangers from the Assembly’s precincts.

[82] The arbitrator dismissed the preliminary exception and found that he had jurisdiction to decide the grievances: 2014 QCTA 696, [2014] AZ-51104370. The Superior Court allowed the President’s application and set aside the arbitrator’s decision: 2015 QCCS 883. The majority of the Court of Appeal allowed the appeal and restored the arbitrator’s decision: 2017 QCCA 271, 20 Admin. L.R. (6th) 93.

III. Standard of Review

[83] The President puts three questions to this Court:

- (1) Do the duties of the security guards employed by the Assembly fall within a sphere of activity covered by the privilege over the management of employees? What is the applicable test when this privilege is claimed?
- (2) Did the general reference to the *Public Service Act*, CQLR, c. F-3.1.1, in s. 120 of the *ARNA* have the effect of implicitly abolishing the Assembly’s parliamentary privileges?
- (3) Does the implementation of [TRANSLATION] “control over access to parliamentary precincts”, as part of the privilege to exclude strangers from the Assembly and its precincts, give the President the power to determine who exercises this privilege, including the right to dismiss a person who no longer exercises it?

(See A.F., at pp. 6-8.)

utilisé clandestinement des caméras de surveillance pour observer l’intérieur des chambres de l’hôtel adjacent et que le lien de confiance avec leur employeur a en conséquence été rompu. Représentés par le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (« Syndicat »), ils réclament au moyen de griefs la réintégration dans leurs emplois respectifs et le remboursement des avantages qu’ils ont perdus. À titre de moyen préliminaire, le président de l’Assemblée, Jacques Chagnon (« Président »), a contesté la compétence de l’arbitre en invoquant l’existence de deux privilèges parlementaires, soit le privilège de gestion du personnel et le privilège d’expulser les étrangers de l’enceinte de l’Assemblée.

[82] L’arbitre a rejeté le moyen préliminaire et conclu qu’il avait compétence pour décider des griefs : 2014 QCTA 696, [2014] AZ-51104370. La Cour supérieure a accueilli la requête du Président et annulé la décision de l’arbitre : 2015 QCCS 883. Les juges majoritaires de la Cour d’appel ont accueilli l’appel et rétabli la décision de l’arbitre : 2017 QCCA 271, 20 Admin. L.R. (6th) 93.

III. Norme de contrôle

[83] Le Président pose trois questions à la Cour :

- (1) Les fonctions des gardiens de sécurité employés par l’Assemblée appartiennent-elles à une sphère d’activité relevant du privilège de gestion du personnel? Quel est le test applicable à une revendication de ce privilège?
- (2) Le renvoi général à la *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, contenu à l’art. 120 de la *LAN* a-t-il eu pour effet d’abolir implicitement les privilèges parlementaires de l’Assemblée?
- (3) La mise en œuvre du « contrôle de l’accès à l’enceinte parlementaire » compris dans le privilège d’expulser les étrangers de l’Assemblée et de ses environs inclut-elle le pouvoir pour le Président de déterminer qui exerce ce privilège, emportant le droit de congédier une personne qui ne l’exercerait plus?

(Voir m.a., p. 6-8.)

[84] The Union submits that the Court must defer to the arbitrator’s findings that the guards’ duties do not fall within the scope of the privilege over the management of employees and that the guards do not exercise the privilege to exclude strangers on the President’s behalf. According to the Union, these questions relate to the assessment of the facts in this case, which means that the applicable standard is reasonableness.

[85] We cannot accept this argument. In our view, the questions submitted by the President are merely three aspects of the same question, namely the scope of the parliamentary privileges in issue. Moreover, the evidence relating to the tasks performed by the guards is not contested. Therefore, what we are concerned with is not characterizing the role of the guards at the Assembly, but rather defining the scope of the parliamentary privileges — that is clearly a question of law.

[86] We agree with Justice Karakatsanis that the applicable standard of review is correctness because the existence and scope of parliamentary privileges raise a question of general law “that is both of central importance to the legal system as a whole and outside the adjudicator’s specialized area of expertise”: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at para. 60, citing *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77, at para. 62; *Smith v. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, at para. 26. Like Justice Karakatsanis, we recognize that grievance arbitrators do not have specific expertise in relation to parliamentary privileges. We also recognize that while this appeal involves only the National Assembly of Québec, the conclusions regarding parliamentary privileges could affect other legislative assemblies. The broad and general scope of such a question is clear. It raises the issue of “basic consistency in the fundamental legal order of our country”: *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, at para. 22; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at paras. 26-27. “Because of their impact on the administration of justice as a whole, such

[84] Le Syndicat soutient que la Cour doit faire preuve de déférence à l’égard des conclusions de l’arbitre voulant que les fonctions des gardiens ne s’inscrivent pas dans la portée du privilège de gestion du personnel et que les gardiens n’exercent pas le privilège d’expulsion des étrangers au nom du Président. Selon le Syndicat, ces questions ont trait à l’appréciation des faits en l’espèce. Ainsi, la norme applicable serait celle de la décision raisonnable.

[85] Nous ne pouvons accepter cet argument. Selon nous, les questions soumises par le Président ne représentent que trois facettes d’une même question, soit celle de la portée des privilèges parlementaires en cause. D’ailleurs, la preuve relative aux tâches effectuées par les gardiens n’est pas contestée. La question qui nous concerne n’est alors pas celle de qualifier le rôle des gardiens au sein de l’Assemblée, mais plutôt celle de définir la portée des privilèges parlementaires, ce qui est manifestement une question de droit.

[86] Nous sommes d’accord avec la juge Karakatsanis que la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte, puisque l’existence et la portée des privilèges parlementaires soulèvent une question de droit générale « à la fois, d’une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère au domaine d’expertise de l’arbitre » : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 60, citant *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77, par. 62; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, par. 26. Nous reconnaissons, comme la juge Karakatsanis, que l’arbitre de grief ne possède aucune expertise particulière en matière de privilèges parlementaires. Nous reconnaissons également que les conclusions relatives aux privilèges parlementaires — bien que le présent pourvoi concerne uniquement l’Assemblée nationale du Québec — sont susceptibles d’affecter d’autres assemblées législatives. La portée large et générale d’une telle question est évidente. Elle met en cause la « cohérence de l’ordre juridique fondamental du pays » : *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, par. 22; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities*

questions require uniform and consistent answers”: *Dunsmuir*, at para. 60.

[87] We would add that the existence and scope of parliamentary privileges also raise a constitutional issue. This Court has previously recognized the constitutional nature of parliamentary privileges: *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667, at para. 30; *New Brunswick Broadcasting Co. v. Nova Scotia (Speaker of the House of Assembly)*, [1993] 1 S.C.R. 319, at p. 379. It is well established that the standard of review applicable to “other constitutional” issues is correctness “because of the unique role of . . . courts [mentioned in s. 96 of the *Constitution Act, 1867*] as interpreters of the Constitution”: *Dunsmuir*, at para. 58; *Nova Scotia (Workers’ Compensation Board) v. Martin*, 2003 SCC 54, [2003] 2 S.C.R. 504. In *Vaid*, the Court noted the importance of the issue relating to the privilege over the management of employees, stating that “[t]here are few issues as important to our constitutional equilibrium as the relationship between the legislature and the other branches of the State on which the Constitution has conferred powers, namely the executive and the courts”: *Vaid*, at para. 4. The same can be said of issues relating to the Assembly’s inherent, historical privilege to exclude strangers from its precincts, as well as the impact of the *ARNA* on parliamentary privileges. Since all of these issues concern the separation of powers among state institutions, they are constitutional in nature, and the correctness standard must apply.

[88] However, we prefer to refrain from expressing any opinion on the justification put forward by the majority of the Court of Appeal, which found that the correctness standard applied because the case also involved a true question of jurisdiction (paras. 33 and 35). Given that the Court will soon be considering the nature and scope of judicial review — possibly including the concept of “true question of jurisdiction” as used in *Dunsmuir*, at para. 59 — we do not

Commission), 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, par. 26-27. Pareille question « doit être tranchée de manière uniforme et cohérente étant donné ses répercussions sur l’administration de la justice dans son ensemble » : *Dunsmuir*, par. 60.

[87] Nous ajoutons que l’existence et la portée des privilèges parlementaires soulèvent aussi une question constitutionnelle. La nature constitutionnelle des privilèges parlementaires a été reconnue par la Cour : *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667, par. 30; *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l’Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319, p. 379. Il est bien établi que la norme de contrôle applicable aux questions « touchant par ailleurs à la Constitution » est celle de la décision correcte « à cause du rôle unique des cours de justice visées à l’art. 96 [de la *Loi constitutionnelle de 1867*] en tant qu’interprètes de la Constitution » : *Dunsmuir*, par. 58; *Nouvelle-Écosse (Workers’ Compensation Board) c. Martin*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504. Dans *Vaid*, la Cour a relevé l’importance de la question relative au privilège de gestion des employés. Elle a souligné que « [p]eu de questions revêtent autant d’importance pour notre équilibre constitutionnel que le rapport entre la législature et les autres organes de l’État auxquels la Constitution a conféré des pouvoirs, soit l’exécutif et les tribunaux judiciaires » : *Vaid*, par. 4. Cette qualification peut s’appliquer tout autant aux questions relatives au privilège inhérent et historique de l’Assemblée d’expulser des étrangers de son enceinte. C’est aussi le cas au sujet de l’effet de la *LAN* sur les privilèges parlementaires. Puisque ces questions touchent toutes à la séparation des pouvoirs entre les institutions de l’État, elles sont de nature constitutionnelle, et la norme de la décision correcte doit s’appliquer.

[88] Par ailleurs, nous préférons nous abstenir de nous prononcer sur la justification mise de l’avant par les juges majoritaires de la Cour d’appel, selon qui la norme de la décision correcte s’impose, puisqu’il s’agit aussi d’une question touchant véritablement à la compétence (par. 33 et 35). Étant donné que la Cour examinera prochainement la nature et la portée du contrôle judiciaire — incluant possiblement la notion de « question touchant véritablement à la

think it appropriate to address this issue. Nor is it essential to do so, since the reasons stated above are more than sufficient to justify the application of the correctness standard.

IV. Analysis

[89] Since the origins of parliamentary privileges date back to the beginnings of British parliamentary democracy, we believe it will be helpful to start with a historical overview of the legal principles that underlie our reasoning. We will therefore consider the privileges being claimed, which will lead us to conclude that security is a privileged sphere of activity. Since the security guards' tasks fall entirely within this sphere, and since the guards exercise the privilege to exclude strangers on the President's behalf, they are covered by the management privilege. Moreover, the *ARNA* does not reveal any clear intention by the Assembly to restrict or waive these parliamentary privileges. Allowing the grievance arbitrator to rule on the merits of the dismissal would therefore be tantamount to authorizing interference with the exercise of parliamentary privileges.

A. *Historical Roots of Parliamentary Privileges*

(1) Origins of the Privileges of the Parliament at Westminster

[90] The precise origins of parliamentary privileges remain uncertain. The assertion of these privileges certainly caused many conflicts, sometimes violent in nature, between the Parliament at Westminster, the Crown and the courts: *New Brunswick Broadcasting*, at p. 344 (concurring reasons of Lamer C.J.); see also S. Pincus, *1688: The First Modern Revolution* (2009), at p. 28.

[91] In the early years of the Westminster system of parliamentary democracy as we know it today, the speaker of the House of Commons asked the monarch to recognize the privileges necessary to the proper functioning of the House on the opening day

compétence » au sens de l'arrêt *Dunsmuir*, par. 59 — il nous paraît inopportun d'aborder cette question. En outre, il n'est pas essentiel de le faire, puisque les motifs énoncés précédemment suffisent amplement à justifier le recours à la norme de la décision correcte.

IV. Analyse

[89] Puisque l'origine des privilèges parlementaires remonte à la même époque que les balbutiements de la démocratie parlementaire britannique, nous croyons utile avant toute chose d'effectuer un survol historique des principes juridiques sur lesquels repose notre raisonnement. Nous examinerons donc les privilèges invoqués, ce qui nous amènera à conclure que le domaine de la sécurité est une sphère d'activité privilégiée. Puisque les tâches des gardiens de sécurité s'inscrivent entièrement dans cette sphère et que ces derniers exercent le privilège d'expulsion des étrangers pour le compte du président, le privilège de gestion couvre les gardiens. En outre, la *LAN* ne révèle aucune intention claire de la part de l'Assemblée de restreindre ces privilèges parlementaires ou d'y renoncer. Permettre à l'arbitre de grief de se prononcer sur le bien-fondé du congédiement équivaldrait donc à autoriser l'ingérence dans l'exercice des privilèges parlementaires.

A. *Les racines historiques des privilèges parlementaires*

(1) L'origine des privilèges du Parlement de Westminster

[90] L'origine précise des privilèges parlementaires demeure incertaine. Certes, l'assertion de ces privilèges fut la cause de plusieurs conflits, parfois violents, entre le Parlement de Westminster, la Couronne et le pouvoir judiciaire : *New Brunswick Broadcasting*, p. 344 (motifs concordants du juge en chef Lamer); voir aussi S. Pincus, *1688 : The First Modern Revolution* (2009), p. 28.

[91] À l'aube de la démocratie parlementaire de Westminster telle qu'on la connaît aujourd'hui, le président de la Chambre des communes demandait au monarque de reconnaître les privilèges nécessaires à son bon fonctionnement le premier jour où le

of Parliament, in accordance with feudal tradition. The representatives of the Lower House — that is, the knights of the shires and the burgesses — met and chose a speaker to represent them before the monarch. That representative went before the Upper House, where the lords, their authorized representatives, the princes, the barons, the archbishops, the bishops and certain abbots sat. The monarch was usually seated above them in the Upper House and was assisted by a chancellor, who spoke on the monarch's behalf. In the centre of the room were the judges of the realm, the master of the rolls and the secretaries of state: W. Stubbs, *The Constitutional History of England in Its Origin and Development* (3rd ed. 1884), vol. III, at pp. 486-88.

[92] Once in the Upper House, the speaker of the House of Commons began by praising the monarch. The chancellor thanked the Commons for choosing a speaker and called upon the representatives to debate laws. The speaker then asked for recognition of the Commons' privileges so that its members could debate freely without their words being called into question or offending the monarch. He asked that, should such offence occur, the Lower House be permitted to judge and punish the offender itself. The speaker promised not to abuse these powers, and the chancellor then agreed on behalf of the monarch: Stubbs, at pp. 486-88.

[93] We note that, from the start, it was customary for certain parliamentary privileges to protect the servants of members of Parliament as well. The protection extended from the 40th day before the start of each session until the 40th day after the end of each session. The privileges served primarily as a *shield* against attacks by the monarch, which typically took the form of wrongful imprisonment. They therefore also prevented collateral attacks against employees of members of the Parliament at Westminster with respect to all matters except treason, felony or situations endangering public safety: Stubbs, at pp. 514-15.

Parlement était convoqué selon la tradition féodale. Les représentants de la Chambre basse (« *Knights of the shires* » et « *burgesses* ») se réunissaient et désignaient le président (« *Speaker* ») pour les représenter devant le souverain. Ce représentant se rendait devant la Chambre haute, qui réunissait les lords, leurs représentants autorisés, les princes, les barons, les archevêques, les évêques et certains abbés. Dans cette Chambre haute, surélevé se trouvait habituellement le monarque qui était assisté par un chancelier qui parlait en son nom. Au centre de la pièce se trouvaient des juges du royaume, le président de la cour (« *Master of the Rolls* ») ainsi que les secrétaires d'État : W. Stubbs, *The Constitutional History of England in Its Origin and Development* (3^e éd. 1884), vol. III, p. 486-488.

[92] Rendu à la Chambre haute, le président de la Chambre des communes faisait d'abord l'éloge du monarque. Le chancelier remerciait les communes d'avoir désigné un président et enjoignait les représentants à débattre des lois. C'est alors que le président demandait la reconnaissance des privilèges des communes, afin que ses membres puissent débattre librement sans que leur parole ne soit remise en question ou n'offense le monarque. Advenant la survenue d'une telle offense, il demandait que la Chambre basse puisse juger et punir elle-même le coupable. Le président promettait de ne pas abuser de ces pouvoirs. Le chancelier acquiesçait alors au nom du monarque : Stubbs, p. 486-488.

[93] Nous notons que, selon la coutume, dès leur origine, certains privilèges parlementaires protégeaient également les serviteurs au service des membres du Parlement, et ce, pour une période s'échelonnant du 40^e jour avant le début de chaque session au 40^e jour après la fin de chacune d'elles. Les privilèges servaient principalement de *bouclier* contre les attaques du monarque qui prenaient habituellement la forme d'emprisonnements injustifiés. Ils prévenaient donc aussi les attaques collatérales visant les employés des membres du Parlement de Westminster à tous égards, à l'exception des crimes de trahison, de *felony* ou de situations où la sécurité publique était menacée : Stubbs, p. 514-515.

[94] Around 1400, both Houses of Parliament began to avail themselves of the services of a sergeant-at-arms to enforce their privileges. The sergeant-at-arms was responsible for protecting the speaker of the House. It is interesting to note that one of the original functions of the sergeant-at-arms was to act as doorkeeper, a role similar to that of the three employees dismissed in this case: E. Campbell, *Current Issue Paper #68 — The Sergeant-at-Arms: Historical Origins and Contemporary Roles* (1987), at pp. 3-5.

[95] The Parliament at Westminster gradually began to assert its privileges in a more forceful manner. At first, the House of Commons began to exercise its powers of arrest, trial and imprisonment. Later, with the assistance of the sergeant-at-arms, it was able to fight for the recognition of its privileges, especially against the courts, since it now had the coercive power to enforce its independence: P. Marsden, *The Officers of the Commons 1363-1978* (1979), at p. 79; *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (24th ed. 2011), by M. Jack, c. 17.

[96] Privileges were asserted against the common law courts in several phases. Initially, both Houses of Parliament claimed exclusive jurisdiction to judge the existence and scope of their privileges because of their historical status as part of the High Court of Parliament of medieval England: Groves and Campbell, at p. 177.³ With the growth of parliamentary law, known as *lex parliamenti*, the Houses argued in particular that this law was separate from the common law and that the courts therefore had no jurisdiction to decide disputes relating to privileges: Groves and Campbell, at p. 177. Until the 19th century, the courts respected this assertion by Parliament and expressed very few doubts about it.

³ It should be noted that this English constitutional feature virtually disappeared with the reform that led to the creation of the Supreme Court of the United Kingdom and to the elimination of the House of Lords' role as a court of appeal: M.-A. Roy, "Le Parlement, les tribunaux et la Charte canadienne des droits et libertés: vers un modèle de privilège parlementaire adapté au XXI^e siècle" (2014), 55 *C. de D.* 489, at pp. 495-96; *New Brunswick Broadcasting*, at pp. 347-48.

[94] Vers l'an 1400, les deux chambres du Parlement ont commencé à bénéficier des services d'un sergent d'armes pour assurer le respect de leurs privilèges. Ce dernier était responsable de veiller à la protection du président de la Chambre. Il est intéressant de noter que, à l'origine, le sergent d'armes assumait notamment le rôle de gardien de porte, un rôle similaire à celui dont s'acquittaient les trois employés congédiés dans la présente affaire : E. Campbell, *Current Issue Paper #68 — The Sergeant-at-Arms : Historical Origins and Contemporary Roles* (1987), p. 3-5.

[95] Peu à peu, le Parlement de Westminster a revendiqué ses privilèges avec davantage de fermeté. D'abord la Chambre des communes a pu exercer ses pouvoirs d'arrestation, de jugement et d'emprisonnement. Plus tard, avec l'aide du sergent d'armes, elle a été en mesure de s'engager dans une lutte pour la reconnaissance de ses privilèges, notamment face au pouvoir judiciaire, puisqu'elle détenait désormais le pouvoir coercitif de faire respecter son indépendance : P. Marsden, *The Officers of the Commons 1363-1978* (1979), p. 79; *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (24^e éd. 2011), par M. Jack, c. 17.

[96] L'affirmation des privilèges face aux tribunaux de common law a connu plusieurs phases. D'abord, les deux chambres du Parlement soutenaient qu'elles avaient la compétence exclusive de juger de l'existence et de la portée de leurs privilèges en raison de l'appartenance historique de leur chambre à la Haute Cour du Parlement en Angleterre médiévale : Groves et Campbell, p. 177³. Avec l'essor du droit parlementaire, connu sous le nom de *lex parliamenti*, les chambres faisaient notamment valoir que ce droit ne faisait pas partie de la common law. De ce fait, les tribunaux de droit commun n'avaient pas juridiction pour décider des litiges relatifs aux privilèges : Groves et Campbell, p. 177.

³ Il faut noter que ce dernier aspect constitutionnel anglais a pratiquement pris fin lors de la réforme ayant mené à la création de la Cour suprême du Royaume-Uni et la fin du rôle de tribunal d'appel de la Chambre des lords : M.-A. Roy, « Le Parlement, les tribunaux et la Charte canadienne des droits et libertés : vers un modèle de privilège parlementaire adapté au XXI^e siècle » (2014), 55 *C. de D.* 489, p. 495-496; *New Brunswick Broadcasting*, p. 347-348.

Note that the jurisdiction of the common law courts at the time was not as broad as it is today. They did not decide matters relating to equity or ecclesiastical law: *Groves and Campbell*, at p. 177 and fn. 9. The argument was therefore not as ambitious as it might seem today.

[97] The courts subsequently assumed jurisdiction over cases in which the privilege being claimed had an impact on the rights exercised outside Parliament: *Groves and Campbell*, at pp. 177-78 and fn. 10.

[98] A turning point in development of privileges was the famous case of *Stockdale v. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112 (Q.B.). In that case, Mr. Stockdale, who had published a medical book that was found in the possession of a prisoner in Newgate, brought an action for libel against Messrs. Hansard, printers to the House of Commons. In a report prepared by the prison inspector, Mr. Stockdale's book was described as "disgusting and obscene". The report was later printed by Messrs. Hansard under the authority of the House of Commons and sold to members of the public. In response to the lawsuit, the House of Commons asserted its parliamentary privileges by resolving as follows:

That the power of publishing such of its reports, votes, and proceedings as it shall deem necessary or conducive to the public interests, is an essential incident to the constitutional functions of Parliament, more especially of this House, as the representative portion of it. That by the law and privilege of Parliament, this House has the sole and exclusive jurisdiction to determine upon the existence and extent of its privileges, and that the institution or prosecution of any action, suit, or other proceeding, for the purpose of bringing them into discussion for decision before any court or tribunal elsewhere than in Parliament, is a high breach of such privilege, and renders all parties concerned therein amenable to its just displeasure, and to the punishment consequent thereon: That for any court or tribunal to assume to decide upon matters of privilege inconsistent with the determination of either

Jusqu'au 19^e siècle, les tribunaux respectaient cette assertion du Parlement et n'exprimaient que bien peu de doutes à son sujet. Notez bien qu'à l'époque, l'étendue de la juridiction des tribunaux de common law n'était pas aussi vaste qu'aujourd'hui. Ils ne décidaient pas des questions d'*equity* ou de droit ecclésiastique : *Groves et Campbell*, p. 177 et note en bas de page 9. L'argument n'était donc pas aussi ambitieux qu'il peut sembler l'être aujourd'hui.

[97] Par la suite, les tribunaux se sont saisis de dossiers où le privilège invoqué avait une incidence sur les droits s'exerçant à l'extérieur du Parlement : *Groves et Campbell*, p. 177-178 et note en bas de page 10.

[98] La célèbre affaire *Stockdale c. Hansard* (1839), 9 Ad. & E. 1, 112 E.R. 1112 (B.R.), a été un moment charnière dans l'évolution des privilèges. Dans cette affaire, M. Stockdale, qui avait publié un livre de médecine s'étant retrouvé entre les mains d'un prisonnier de Newgate, a intenté un recours en diffamation contre MM. Hansard, les imprimeurs de la Chambre des communes. Dans un rapport rédigé par l'inspecteur de la prison, le livre de M. Stockdale était qualifié de [TRADUCTION] « dégoûtant et obscène ». Ultérieurement, ce rapport a été imprimé par MM. Hansard sous l'autorité de la Chambre des communes et vendu aux membres du public. En riposte à cette poursuite, la Chambre des communes a invoqué ses privilèges parlementaires au moyen d'une résolution :

[TRADUCTION] Que le pouvoir de publier les rapports, votes et délibérations qu'elle estime soit nécessaires dans l'intérêt public soit favorables à celui-ci est un élément essentiel des fonctions constitutionnelles du Parlement, plus particulièrement cette Chambre, en tant qu'organe représentatif au sein de celui-ci. Que par l'effet de la loi et du privilège du Parlement, cette Chambre a compétence exclusive pour statuer sur l'existence et l'étendue de ses privilèges; et que toute action, poursuite ou autre procédure intentée, afin que ceux-ci fassent l'objet de débats ou décisions, devant quelque cour de justice ou tribunal ailleurs qu'au Parlement, constitue un manquement grave à ce privilège, auquel cas toutes les parties concernées encourrent le mécontentement légitime du Parlement et sont passibles de sanctions en conséquence : Que la décision de quelque cour de justice ou tribunal d'assumer compétence

House of Parliament thereon, is contrary to the law of Parliament, and is a breach and contempt of the privileges of Parliament. [Emphasis added.]

(United Kingdom, House of Commons, *Parliamentary Debates*, 3rd ser., vol. 49, August 1, 1839, col. 1074-75; see also C. G. Post, *Significant Cases in British Constitutional Law* (1957), at pp. 28-29.)

[99] However, the Court of Queen’s Bench denied the existence of the claimed privilege. In his reasons, Lord Denman C.J. began by rejecting the argument that the House of Commons was the sole and conclusive judge of the existence and scope of its own privileges. For one thing, he found it illogical that the House of Commons and the House of Lords, which together formed Parliament, could claim privileges that might be inconsistent: *Stockdale*, at p. 1154; see also Post, at p. 31. He also noted that the argument that Parliament had *incommunicable* knowledge of its privileges was ludicrous. Clearly, the courts at the time were trying to determine the jurisdictional boundaries of parliamentary privileges. A claim of privilege was not enough to dispose of a case: *Stockdale*, at pp. 1154-56; see also Post, at pp. 31-32.

[100] In the end, Lord Denman C.J. found that it was for the Court of Queen’s Bench to decide the matter, holding that it “is no longer optional with me to decline or accept the office of deciding whether this privilege exist[s] in law”: *Stockdale*, at p. 1169; see also Post, at pp. 33-34.

[101] The saga surrounding the case gave rise to seven separate proceedings and led to the imprisonment of Mr. Hansard, members of his family and certain legal advisors. This dispute concerning the courts’ jurisdiction with respect to privileges caused quite a stir in British society. It was even suggested that there would be armed conflict if tensions escalated: Groves and Campbell, at p. 184.

pour statuer sur des questions relatives au privilège d’une manière incompatible avec les décisions de l’une ou l’autre des chambres du Parlement à cet égard va à l’encontre de la loi du Parlement, et représente un manquement et un outrage aux privilèges du Parlement. [Nous soulignons.]

(Royaume-Uni, Chambre des communes, *Parliamentary Debates*, 3^e sér., vol. 49, 1^{er} août 1839, col. 1074-1075; voir aussi C. G. Post, *Significant Cases in British Constitutional Law* (1957), p. 28-29.)

[99] Pourtant, la Cour du Banc de la Reine a nié l’existence du privilège invoqué. Dans ses motifs, le juge en chef lord Denman a d’abord rejeté l’argument voulant que la Chambre des communes puisse établir l’existence et la portée de ses propres privilèges de façon définitive et exclusive. Selon lui, d’une part, le fait que la Chambre des communes et la Chambre des lords, formant ensemble le Parlement, puissent revendiquer des privilèges potentiellement contradictoires était illogique : *Stockdale*, p. 1154; voir aussi Post, p. 31. D’autre part, il a noté que l’argument voulant que le Parlement possède une connaissance *secrète* relative aux privilèges était saugrenu. De toute évidence, les tribunaux tentaient alors de cerner les contours juridictionnels des privilèges parlementaires. Les invoquer ne suffisait pas pour disposer du litige : *Stockdale*, p. 1154-1156; voir aussi Post, p. 31-32.

[100] En fin de compte, le juge en chef lord Denman a jugé qu’il revenait à la Cour du Banc de la Reine de trancher la question, statuant qu’il [TRADUCTION] « ne m’appartient plus de refuser ou d’accepter la charge de décider si ce privilège existe en droit » : *Stockdale*, p. 1169; voir aussi Post, p. 33-34.

[101] La saga entourant cette affaire a donné lieu à sept poursuites distinctes et mené à l’emprisonnement de M. Hansard, de membres de sa famille et de certains conseillers juridiques. Ce litige relatif à la compétence des tribunaux à l’égard des privilèges a créé beaucoup de remous dans la société britannique. Il a même été suggéré qu’un conflit armé se préparait dans l’éventualité d’une escalade des tensions : Groves et Campbell, p. 184.

[102] In fact, some have speculated that in *Case of the Sheriff of Middlesex* (1840), 11 Ad. & E. 273, 113 E.R. 419 (Q.B.), the courts were cautious in order to avoid exacerbating the conflict that had deeply divided the public: Groves and Campbell, at p. 184. In that case, the Sheriff of Middlesex attempted to execute the judgment rendered in *Stockdale*. The House of Commons considered this a breach of parliamentary privileges, and its Sergeant-at-Arms imprisoned the two men who held the sheriff position. Those men sought to free themselves by seeking a court order for *habeas corpus*. In his reasons, Lord Denman C.J. recognized the power of the Sergeant-at-Arms to imprison individuals who were guilty of contempt of Parliament *on the basis that the Houses of Parliament could not function without the power of protecting themselves*:

It is unnecessary to discuss the question whether each House of Parliament be or be not a Court; it is clear that they cannot exercise their proper functions without the power of protecting themselves against interference. The test of the authority of the House of Commons in this respect, submitted by Lord Eldon to the judges in *Burdett v. Abbot* (5 Dow, 199), was, whether, if the Court of Common Pleas had adjudged an act to be a contempt of Court, and committed for it, stating the adjudication generally, the Court of King's Bench, on a *habeas corpus* setting forth the warrant, would discharge the prisoner because the facts and circumstances of the contempt were not stated. A negative answer being given, Lord Eldon, with the concurrence of Lord Erskine (who had before been adverse to the exercise of jurisdiction), and without a dissentient voice from the House, affirmed the judgment below. And we must presume that what any Court, much more what either House of Parliament, acting on great legal authority, takes upon it to pronounce a contempt, is so. [Emphasis added.]

(*Sheriff of Middlesex*, at p. 426; see also Post, at pp. 35-36.)

[103] Lord Denman C.J. was unable to find any precedent or legal rule that would make it possible to

[102] D'ailleurs, certains ont spéculé que dans *Case of the Sheriff of Middlesex* (1840), 11 Ad. & E. 273, 113 E.R. 419 (B.R.), les tribunaux ont fait preuve de prudence afin d'éviter d'exacerber le conflit qui avait profondément divisé la population : Groves et Campbell, p. 184. Dans cette affaire, le shérif de Middlesex tentait d'exécuter le jugement rendu dans *Stockdale*. La Chambre des communes considérait qu'il s'agissait d'une violation des privilèges parlementaires et son sergent d'armes a emprisonné les deux hommes qui occupaient le poste de shérif. Ceux-ci ont tenté d'obtenir leur libération en demandant à un tribunal judiciaire d'émettre une ordonnance d'*habeas corpus*. Dans ses motifs, le juge en chef lord Denman a reconnu le pouvoir du sergent d'armes d'emprisonner les individus qui commettent un outrage au Parlement *puisque les chambres du Parlement ne peuvent pas fonctionner sans détenir le pouvoir de se protéger* :

[TRADUCTION] Il n'est pas nécessaire d'examiner la question de savoir si chacune des chambres du Parlement constitue ou non un tribunal; il est évident qu'elles ne peuvent exercer les fonctions qui leur incombent si elles n'ont pas le pouvoir de se protéger contre les ingérences. L'analyse permettant de déterminer si la Chambre des communes possède ce pouvoir, que lord Eldon a soumise aux juges dans *Burdett c. Abbot* (5 Dow, 199), consistait à se demander, dans le cas où la Cour des plaid communs aurait jugé qu'un acte constituait un outrage au tribunal et fait incarcérer l'accusé à cet égard, en formulant sa décision de façon générale, si la Cour du Banc du Roi, sur présentation d'une demande d'*habeas corpus* faisant état du mandat, pourrait libérer le prisonnier parce que les faits et les circonstances de l'outrage n'étaient pas énoncés. Répondant par la négative, avec l'accord de lord Erskine (qui s'était montré auparavant défavorable à l'exercice de la compétence) et sans qu'aucune voix dissidente ne s'éleva à la Chambre, lord Eldon a confirmé le jugement de première instance. Et nous devons présumer que constitue effectivement un outrage tout ce qu'une cour de justice, et encore davantage l'une ou l'autre des chambres du Parlement, s'appuyant sur de solides assises juridiques, déclare être un outrage. [Nous soulignons.]

(*Sheriff of Middlesex*, p. 426; voir aussi Post, p. 35-36.)

[103] Le juge en chef lord Denman n'a pu trouver de précédent ou de règle de droit permettant

order the Sheriff's release. The new powers of review conferred on the courts in *Stockdale* were thus rather innocuous if, in the same case, Parliament could still exercise its power of imprisonment following a finding of contempt: Groves and Campbell, at p. 184.

[104] Forty years later, the scope of parliamentary privileges was still a point of contention, as evidenced by *Bradlaugh v. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271. In 1883, Charles Bradlaugh was elected to represent the riding of Northampton in the House of Commons. The law required him to swear an oath before he could take his seat. In May 1883, Mr. Bradlaugh asked the Speaker of the House to call him to the table because he wanted to comply with the law and take the oath. The Speaker refused, presumably because Mr. Bradlaugh was a professed atheist. In July 1883, the House of Commons adopted a resolution commanding the Sergeant-at-Arms to exclude Mr. Bradlaugh until he agreed not to further disturb its proceedings. Mr. Bradlaugh brought an action against the Sergeant-at-Arms seeking, among other things, a declaration that the resolution was void and an injunction to prevent the Sergeant-at-Arms from enforcing it: Post, at p. 37.

[105] In *Bradlaugh*, Stephen J. refused to interfere in the internal affairs of Parliament even though, in principle, the *Parliamentary Oaths Act, 1866* (U.K.), 29 Vict., c. 19, authorized Mr. Bradlaugh to take the oath. In his reasons, he explained that he had to show deference. The House of Commons had the exclusive power to interpret that statute because the statute governed its internal proceedings:

This Act requires the plaintiff to take a certain oath. The House of Commons have resolved that he shall not be permitted to take it. Grant, for the purposes of argument, that the resolution of the House and the *Parliamentary Oaths Act* contradict each other; how can we interfere without violating the principle just referred to? Surely the right of the plaintiff to take the oath in question is "a matter arising concerning the House of Commons," to use the words of

d'ordonner la libération du shérif. Les nouveaux pouvoirs de révision conférés aux tribunaux dans *Stockdale* étaient donc plutôt inoffensifs si le Parlement pouvait malgré tout, dans la même affaire, exercer son pouvoir d'emprisonnement à la suite d'une condamnation pour outrage : Groves et Campbell, p. 184.

[104] Quarante ans plus tard, la portée des privilèges parlementaires faisait toujours l'objet de discordes comme en témoigne l'affaire *Bradlaugh c. Gossett* (1884), 12 Q.B.D. 271. En 1883, M. Charles Bradlaugh était élu pour représenter le comté de Northampton à la Chambre des communes. Pour qu'il puisse siéger, la loi lui imposait de prêter un serment. En mai 1883, M. Bradlaugh a demandé au président de la Chambre de l'appeler à la table parce qu'il souhaitait se conformer à la loi et prêter serment. Le président a refusé, prétendument en raison de l'athéisme notoire de M. Bradlaugh. En juillet 1883, la Chambre des communes a adopté une résolution enjoignant au sergent d'armes d'exclure M. Bradlaugh jusqu'à ce qu'il s'engage à cesser de nuire aux travaux de la Chambre. M. Bradlaugh a intenté une poursuite contre le sergent d'armes, sollicitant, entre autres, une déclaration d'invalidité de la résolution et l'émission d'une injonction empêchant au sergent d'armes d'exécuter cette même résolution : Post, p. 37.

[105] Dans *Bradlaugh*, le juge Stephen a refusé de s'ingérer dans les affaires internes du Parlement, même si la loi intitulée *Parliamentary Oaths Act, 1866* (R.-U.), 29 Vict., c. 19, en principe, autorisait M. Bradlaugh à prêter serment. Dans ses motifs, le juge a expliqué qu'il devait faire preuve de déférence. La Chambre des communes avait compétence exclusive pour interpréter cette loi, puisque cette loi régit son fonctionnement interne :

[TRADUCTION] La Loi exige que le demandeur prête serment. La Chambre des communes a décidé qu'il ne peut être autorisé à le faire. Il convient de reconnaître, pour les besoins de la discussion, que la décision de la Chambre et la prescription de la loi susmentionnée se contredisent; comment pouvons-nous intervenir sans violer le principe que nous venons de mentionner? Le droit du demandeur de prêter le serment en cause est certainement une

Blackstone. The resolution to exclude him from the House is a thing “done within the walls of the House,” to use Lord Denman’s words. It is one of those “proceedings in the House of which the House of Commons is the sole judge,” to use the words of Littledale, J. It is a “proceeding of the House of Commons in the House,” and must therefore, in the words of Patteson, J., “be entirely free and unshackled.” It is “part of the course of its own proceedings,” to use the words of Coleridge, J., and is therefore “subject to its exclusive jurisdiction.” These authorities are so strong and simple that there may be some risk of weakening them in adding to them. Nevertheless, the importance of the case may excuse some further exposition of the principle on which it seems to me to depend.

The Parliamentary Oaths Act prescribes the course of proceedings to be followed on the occasion of the election of a member of Parliament. . . . Whatever may be the reasons of the House of Commons for their conduct, it would be impossible for us to do justice without hearing and considering those reasons; but it would be equally impossible for the House, with any regard for its own dignity and independence, to suffer its reasons to be laid before us for that purpose, or to accept our interpretation of the law in preference to its own. It seems to follow that the House of Commons has the exclusive power of interpreting the statute, so far as the regulation of its own proceedings within its own walls is concerned; and that, even if that interpretation should be erroneous, this Court has no power to interfere with it directly or indirectly. [Emphasis added.]

(*Bradlaugh*, at pp. 279-81; see also Post, at pp. 39-40.)

[106] In short, since the decision concerned *a statute dealing with the internal affairs of Parliament and with what happened within its walls*, the courts had no jurisdiction to rule on it.

(2) Parliamentary Privileges in Canada

[107] In the North American colonies, the issue of parliamentary privileges was relegated to the

« question concernant la Chambre des communes », pour reprendre les mots de Blackstone. La résolution visant à exclure le demandeur de la Chambre a été prise « à l’intérieur des murs de la Chambre », selon les termes utilisés par lord Denman. Il s’agit de « procédures à l’intérieur de la Chambre des communes à l’égard desquelles celle-ci est le seul juge », pour reprendre les propos du juge Littledale. De l’avis du juge Patteson, il s’agit d’une « procédure de la Chambre des communes à l’intérieur de la Chambre », laquelle doit donc être « entièrement libre d’agir sans entrave ». Comme l’a affirmé le juge Coleridge, il s’agit d’une instance qui « fait partie des procédures propres à la Chambre », et qui en conséquence « relève de sa compétence exclusive ». Ces assises sont si solides et si simples qu’il pourrait être dangereux de les affaiblir si on y ajoutait. Néanmoins, l’importance de l’affaire peut justifier certaines explications additionnelles au sujet du principe sur lequel la solution de l’instance dépend selon moi.

La Parliamentary Oaths Act prévoit les procédures qui doivent être suivies lors de l’élection d’un membre du Parlement. [. . .] Peu importe les motifs invoqués par la Chambre des communes à l’égard de leur comportement, il nous serait impossible de rendre justice sans être informés de ces motifs et sans les considérer; mais il serait tout aussi impossible pour la Chambre, eu égard à sa propre dignité et à son indépendance, de souffrir que ses motifs soient exposés devant nous à cette fin, ou d’accepter notre interprétation du droit de préférence à la sienne. Il s’ensuit, semble-t-il, que la Chambre des communes possède le pouvoir exclusif d’interpréter la loi [susmentionnée], dans la mesure où la réglementation de ses propres procédures à l’intérieur de ses murs est visée; et que, même si cette interprétation était erronée, la Cour n’a pas le pouvoir d’intervenir directement ou indirectement à cet égard. [Nous soulignons.]

(*Bradlaugh*, p. 279-281; voir aussi Post, p. 39-40.)

[106] En somme, puisque la décision concernait *une loi touchant aux affaires internes du Parlement et à ce qui se déroulait dans son enceinte*, les tribunaux n’avaient pas compétence pour se prononcer à son sujet.

(2) Les privilèges parlementaires au Canada

[107] Dans les colonies nord-américaines, la question des privilèges parlementaires était reléguée au

background as a result of the absence of responsible government and dependency on the Imperial Parliament: M.-A. Roy, “Le Parlement, les tribunaux et la *Charte canadienne des droits et libertés*: vers un modèle de privilège parlementaire adapté au XXI^e siècle” (2014), 55 *C. de D.* 489, at p. 498. Even though the Imperial laws establishing the first legislative assemblies did not expressly provide for parliamentary privileges, the Judicial Committee of the Privy Council ultimately held that the assemblies had such privileges because the privileges were part of the common law.

[108] In *Kielley v. Carson* (1842), 4 Moo. 63, 13 E.R. 225 (P.C.), Mr. Kielley argued that the Newfoundland House of Assembly did not have the parliamentary privileges required to arrest and imprison him over a conflict with Mr. Kent, a member of the House, that had arisen outside its precincts. The issue of whether privileges applied in relation to non-members was therefore raised very early in the history of the legislative assemblies of the North American colonies. Although the Judicial Committee of the Privy Council held that the Newfoundland House of Assembly had no power to imprison strangers, it did accept that the House had the inherent privileges that were necessary to its proper functioning. Specifically, it stated that “we feel no doubt that such an Assembly has the right of protecting itself from all impediments to the due course of its proceeding”: p. 234.

[109] Since Confederation, parliamentary privileges have been entrenched in the *Constitution Act, 1867*, whose preamble provides for “a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom”. The preamble had the effect of incorporating British constitutional principles into our law, including those required for the establishment and proper functioning of a British-style parliamentary system, like the privileges held by legislative assemblies: *New Brunswick Broadcasting*, at p. 375. To that end, the *Constitution Act, 1867* broadened the scope of the parliamentary privileges recognized prior to Confederation: Roy, at p. 499.

second plan en raison de l’absence de gouvernement responsable et de l’assujettissement au Parlement impérial : M.-A. Roy, « Le Parlement, les tribunaux et la *Charte canadienne des droits et libertés* : vers un modèle de privilège parlementaire adapté au XXI^e siècle » (2014), 55 *C. de D.* 489, p. 498. Même si les lois impériales constitutives des premières assemblées législatives ne prévoyaient pas explicitement les privilèges parlementaires, le Comité judiciaire du Conseil privé a éventuellement statué que ces assemblées jouissaient de ces privilèges, puisque ces derniers relèvent de la common law.

[108] En effet, dans *Kielley c. Carson* (1842), 4 Moo. 63, 13 E.R. 225 (C.P.), M. Kielley plaidait que l’Assemblée législative de Terre-Neuve ne bénéficiait pas des privilèges parlementaires nécessaires pour l’arrêter et l’emprisonner en raison d’un conflit l’opposant au député Kent qui avait éclaté à l’extérieur de l’enceinte de l’assemblée. Ainsi, très tôt dans l’histoire des assemblées législatives des colonies nord-américaines, la question de l’application des privilèges à l’égard des non-membres fut soulevée. Même si le Comité judiciaire du Conseil privé a jugé que l’Assemblée législative de Terre-Neuve ne bénéficiait pas du pouvoir d’emprisonner des étrangers, il a tout de même tenu pour acquis qu’elle jouissait des privilèges inhérents nécessaires pour son bon fonctionnement. Plus particulièrement, le Conseil privé a souligné qu’il [TRADUCTION] « ne fait aucun doute pour nous qu’une telle assemblée a le droit de se protéger de tous les obstacles au bon déroulement de ses travaux » : p. 234.

[109] Depuis la Confédération, les privilèges parlementaires sont consacrés par la *Loi constitutionnelle de 1867* dont le préambule prévoit « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». Ce préambule a eu pour effet d’incorporer dans notre droit les principes constitutionnels britanniques. Ces principes incluent ceux nécessaires à l’établissement et au bon fonctionnement d’un système parlementaire de type britannique, tels que les privilèges détenus par les assemblées législatives : *New Brunswick Broadcasting*, p. 375. Pour ce faire, la *Loi constitutionnelle de 1867* a élargi l’étendue des privilèges parlementaires reconnus avant la confédération : Roy, p. 499.

[110] In addition, in 1878, the principles laid down in *Stockdale* were adopted by the Supreme Court of Canada. In *Landers v. Woodworth* (1878), 2 S.C.R. 158, at p. 196, Richards C.J. wrote that “the mere affirmance by that body [the House of Commons] that a certain act is a breach of their privileges will not oust the courts from enquiring and deciding whether the privilege claimed really exists”: cited by Lamer C.J. in *New Brunswick Broadcasting*, at p. 350. This led to the general rule that Canadian courts will inquire into the existence and scope of parliamentary privileges, but not their exercise.

[111] This is borne out by the subsequent case law, particularly the recent decisions in *New Brunswick Broadcasting*, *Harvey v. New Brunswick (Attorney General)*, [1996] 2 S.C.R. 876, and *Vaid*. These decisions confirmed the constitutional nature of parliamentary privileges and sought to define their scope in light of Canada’s modern constitutional architecture, especially since the advent of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. We will consider them in greater detail, since they emphasize the fact that parliamentary privileges rest on solid historical foundations and are part of a long constitutional tradition inherited by Canada and the provinces.

(3) The Modern Approach to Parliamentary Privileges: *New Brunswick Broadcasting*, *Harvey* and *Vaid*

[112] In *New Brunswick Broadcasting*, New Brunswick Broadcasting Co. Limited made an application to the Supreme Court of Nova Scotia for an order allowing it to film the proceedings of the Nova Scotia House of Assembly with its own cameras. The application was based on s. 2(b) of the *Charter*, which guarantees freedom of expression, including freedom of the press. The Speaker of the House of Assembly opposed the application, relying on the privilege to exclude strangers.

[113] McLachlin J., writing for the majority, found that since privileges have constitutional status, they

[110] En outre, en 1878, la Cour suprême du Canada a adopté les principes énoncés dans *Stockdale*. Dans *Landers c. Woodworth* (1878), 2 R.C.S. 158, p. 196, le juge en chef Richards écrivait que [TRADUCTION] « la simple affirmation par cet organisme [la Chambre des communes] qu’un certain acte constitue une violation de ses privilèges n’empêche pas les tribunaux d’examiner et de décider si le privilège revendiqué existe réellement » : cité par le juge en chef Lamer dans *New Brunswick Broadcasting*, p. 350. Il en découle la règle générale que les tribunaux canadiens vérifient l’existence et la portée des privilèges parlementaires, mais non leur exercice.

[111] C’est ce que révèle la jurisprudence subséquente, tout particulièrement les arrêts récents *New Brunswick Broadcasting*, *Harvey c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1996] 2 R.C.S. 876, et *Vaid*. Ces arrêts ont confirmé la nature constitutionnelle des privilèges parlementaires et tenté de définir leur portée, eu égard à l’architecture constitutionnelle canadienne moderne, notamment depuis l’avènement de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il convient d’étudier ces décisions plus en détail, puisqu’elles soulignent le fait que les privilèges parlementaires reposent sur des assises historiques solides et font partie d’une longue tradition constitutionnelle dont le Canada et les provinces ont hérité.

(3) L’approche moderne relative aux privilèges parlementaires : *New Brunswick Broadcasting*, *Harvey* et *Vaid*

[112] Dans l’affaire *New Brunswick Broadcasting*, la société New Brunswick Broadcasting Co. Limited a présenté une requête à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse afin d’obtenir une ordonnance l’autorisant à filmer les débats de l’assemblée législative de la Nouvelle-Écosse avec ses propres caméras. Cette requête était fondée sur l’al. 2b) de la *Charte*, qui garantit la liberté d’expression, y compris la liberté de la presse. Le président de l’assemblée législative s’y est opposé en se fondant sur le privilège d’exclusion des étrangers.

[113] Selon la juge McLachlin, qui a rédigé les motifs des juges majoritaires, puisque les privilèges

can be neither abrogated nor limited by the *Charter*: *New Brunswick Broadcasting*, at pp. 368-69. The preamble to the *Constitution Act, 1867* constitutionally guarantees the continuance of parliamentary governance for both the provincial legislatures and the federal Parliament: *New Brunswick Broadcasting*, at p. 375. It follows that they hold privileges that are absolute and constitutionally entrenched:

It has long been accepted that in order to perform their functions, legislative bodies require certain privileges relating to the conduct of their business. It has also long been accepted that these privileges must be held absolutely and constitutionally if they are to be effective; the legislative branch of our government must enjoy a certain autonomy which even the Crown and the courts cannot touch. [Emphasis added.]

(*New Brunswick Broadcasting*, at pp. 378-79)

[114] In McLachlin J.'s view, the case law clearly established that the scope of these privileges is determined by the test of necessity: *New Brunswick Broadcasting*, at p. 381. She cited *Stockdale*, in which it was held that “[i]f the necessity can be made out, no more need be said: it is the foundation of every privilege of Parliament, and justifies all that it requires”: *New Brunswick Broadcasting*, at p. 382. She added that

[t]he test of necessity is not applied as a standard for judging the content of a claimed privilege, but for the purpose of determining the necessary sphere of exclusive or absolute “parliamentary” or “legislative” jurisdiction. If a matter falls within this necessary sphere of matters without which the dignity and efficiency of the House cannot be upheld, courts will not inquire into questions concerning such privilege. All such questions will instead fall to the exclusive jurisdiction of the legislative body. [Emphasis added.]

(*New Brunswick Broadcasting*, at p. 383)

[115] In concurring reasons, Lamer C.J. stated that the necessity test is applied in a general sense

ont un statut constitutionnel, ils ne peuvent être ni abrogés ni limités par la *Charte* : *New Brunswick Broadcasting*, p. 368-369. Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* garantit constitutionnellement le maintien du gouvernement parlementaire tant pour les législatures provinciales que pour le Parlement fédéral : *New Brunswick Broadcasting*, p. 375. Il en découle que ceux-ci jouissent de privilèges absolus et enchâssés dans la Constitution :

Il est accepté depuis longtemps que, pour exercer leurs fonctions, les organismes législatifs doivent bénéficier de certains privilèges relativement à la conduite de leurs affaires. Il est également accepté depuis longtemps que, pour être efficaces, ces privilèges doivent être détenus d’une façon absolue et constitutionnelle; la branche législative de notre gouvernement doit jouir d’une certaine autonomie à laquelle même la Couronne et les tribunaux ne peuvent porter atteinte. [Nous soulignons.]

(*New Brunswick Broadcasting*, p. 378-379)

[114] Selon la juge McLachlin, la jurisprudence établit sans équivoque que les contours de ces privilèges sont définis par le critère de la nécessité : *New Brunswick Broadcasting*, p. 381. Elle a cité *Stockdale* dans lequel il avait été décidé que [TRADUCTION] « [s]i la nécessité peut être prouvée, point n’est besoin d’ajouter autre chose : c’est le fondement de tout privilège du Parlement, et c’est tout ce qui est exigé » : *New Brunswick Broadcasting*, p. 382. Elle a ajouté que

[l]e critère de nécessité est appliqué non pas comme une norme pour juger le contenu du privilège revendiqué, mais pour déterminer le domaine nécessaire de compétence « parlementaire » ou « législative » absolue et exclusive. Si une question relève de cette catégorie nécessaire de sujets sans lesquels la dignité et l’efficacité de l’Assemblée ne sauraient être maintenues, les tribunaux n’examineront pas les questions relatives à ce privilège. Toutes ces questions relèveraient plutôt de la compétence exclusive de l’organisme législatif. [Nous soulignons.]

(*New Brunswick Broadcasting*, p. 383)

[115] Dans ses motifs concordants, le juge en chef Lamer a précisé que le critère de nécessité s’applique

to a category of privilege — so as to avoid having to consider the specific exercise of the privilege:

It is important to note that, in this context, the justification of necessity is applied in a general sense. That is, general categories of privilege are deemed necessary to the discharge of the Assembly's function. Each specific instance of the exercise of a privilege need not be shown to be necessary. [Emphasis added.]

(*New Brunswick Broadcasting*, at p. 343)

[116] McLachlin J. stated that, in this area, the courts have limited jurisdiction. They can only assess whether the claimed privilege is necessary to the proper functioning of the legislature: *New Brunswick Broadcasting*, at p. 384. If so, the privilege is absolute and the courts must not review its exercise. Indeed, she rejected the argument that the courts should be able to review the exercise of the privilege to exclude strangers for the following reasons:

In my view, this privilege is as necessary to modern Canadian democracy as it has been to democracies here and elsewhere in past centuries. The legislative chamber is at the core of the system of representative government. It is of the highest importance that the debate in that chamber not be disturbed or inhibited in any way. Strangers can, in a variety of ways, interfere with the proper discharge of that business. It follows that the Assembly must have the right, if it is to function effectively, to exclude strangers. The rule that the legislative assembly should have the exclusive right to control the conditions in which that debate takes place is thus of great importance, not only for the autonomy of the legislative body, but to ensure its effective functioning.

But, it is argued, it is not necessary that the right be absolute. The courts should be given the power to monitor the exercise of this power to ensure that only those strangers who are truly disruptive are excluded. In my view, a system of court review, quite apart from the constitutional question of what right the courts have to interfere in the internal process of another branch of government, would bring its own problems. The ruling of the Assembly would not be final. The Assembly would find itself caught up in

généralement à *une catégorie* de privilège — de façon à éviter d'en étudier l'exercice précis :

Il importe de souligner que, dans ce contexte, la justification de la nécessité s'applique globalement. C'est-à-dire que des catégories générales de privilèges sont réputées nécessaires à l'exercice de la fonction de l'Assemblée. Il n'est pas nécessaire de démontrer que chaque cas précis d'exercice d'un privilège est nécessaire. [Nous soulignons.]

(*New Brunswick Broadcasting*, p. 343)

[116] La juge McLachlin a affirmé que, dans ce domaine, les tribunaux ont une compétence limitée. Ils peuvent uniquement évaluer si le privilège revendiqué est nécessaire au bon fonctionnement de la législature : *New Brunswick Broadcasting*, p. 384. Si c'est le cas, le privilège est absolu et les tribunaux ne doivent pas en contrôler l'exercice. D'ailleurs, elle a rejeté, pour les motifs suivants, l'argument selon lequel les tribunaux devraient pouvoir contrôler l'exercice du privilège d'exclusion des étrangers :

À mon avis, ce privilège est tout autant nécessaire pour la démocratie canadienne qu'il l'a été pour les démocraties d'ici et d'ailleurs au cours des siècles passés. L'assemblée législative est l'élément essentiel du système de gouvernement représentatif. Il est de la plus haute importance que les débats qui s'y déroulent ne soient pas perturbés ni paralysés d'aucune façon. Des étrangers peuvent, de diverses façons, entraver la bonne marche des travaux de cette assemblée. L'Assemblée doit donc avoir le droit d'exclure des étrangers si elle veut être en mesure de fonctionner efficacement. La règle selon laquelle l'assemblée législative devrait avoir le droit exclusif de contrôler les conditions dans lesquelles se déroulent ces débats revêt donc une grande importance pour assurer non seulement l'autonomie de l'organisme législatif, mais aussi son fonctionnement efficace.

Toutefois, fait-on valoir, il n'est pas nécessaire que ce droit soit absolu. Les tribunaux devraient pouvoir surveiller l'exercice de ce droit afin d'assurer que seuls les étrangers véritablement gênants soient exclus. À mon avis, un système de contrôle judiciaire créerait ses propres problèmes, indépendamment de la question constitutionnelle de savoir quel droit les tribunaux ont-ils de s'immiscer dans le processus interne d'une autre branche du gouvernement. La décision de l'Assemblée ne serait pas

legal proceedings and appeals about what is disruptive and not disruptive. This in itself might impair the proper functioning of the chamber. This lends support to the venerable and accepted proposition that it is necessary to the proper functioning of a legislative assembly modeled on the Parliamentary system of the United Kingdom that the Assembly possess the absolute right to exclude strangers from its proceedings, when it deems them to be disruptive of its efficacious operation. [Emphasis added.]

(*New Brunswick Broadcasting*, at pp. 387-88)

[117] In her concurring reasons in *Harvey*, McLachlin J. expanded on the relationship between the *Charter* and parliamentary privileges. In that case, an elected member of the Legislative Assembly of New Brunswick had violated provisions of the *Elections Act*, R.S.N.B. 1973, c. E-3. A provision of the *Legislative Assembly Act*, R.S.N.B. 1973, c. L-3, prevented him from sitting because of that offence. He tried to have the provision struck down on the ground that it infringed his *Charter* rights.

[118] Writing for the majority, La Forest J. refused to consider the argument relating to parliamentary privileges because the issue had not been seriously argued before the Court but had only been raised by an intervener: *Harvey*, at para. 20. In concurring reasons, McLachlin J., joined by L'Heureux-Dubé J., saw no good reason to ignore the argument: *Harvey*, at para. 56.

[119] This was the context in which McLachlin J. clarified the interaction between the *Charter* and parliamentary privileges, which in case of conflict must be reconciled in the following way:

Because parliamentary privilege enjoys constitutional status it is not “subject to” the *Charter*, as are ordinary laws. Both parliamentary privilege and the *Charter* constitute essential parts of the Constitution of Canada. Neither prevails over the other. While parliamentary privilege and immunity from improper judicial interference in parliamentary processes must be maintained, so must the fundamental democratic guarantees of the *Charter*. Where apparent conflicts between different constitutional

définitive. L'Assemblée se trouverait aux prises avec des poursuites judiciaires et des appels au sujet de ce qui est gênant et de ce qui ne l'est pas, ce qui pourrait en soi entraver son bon fonctionnement. Cela vient appuyer la proposition séculaire et acceptée selon laquelle il est nécessaire au bon fonctionnement d'une assemblée législative inspirée du système parlementaire du Royaume-Uni que cette assemblée possède le droit absolu d'exclure des étrangers de son enceinte lorsqu'elle estime que leur présence l'empêche de fonctionner efficacement. [Nous soulignons.]

(*New Brunswick Broadcasting*, p. 387-388)

[117] Dans une opinion concurrente de l'arrêt *Harvey*, la juge McLachlin a davantage traité de la relation entre la *Charte* et les privilèges parlementaires. Dans cette affaire, un élu provincial membre de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick avait violé des dispositions de la *Loi électorale*, L.R.N.-B. 1973, c. E-3. Une disposition de la *Loi sur l'Assemblée législative*, L.R.N.-B. 1973, c. L-3, l'empêchait de siéger en raison de cette infraction. Celui-ci a tenté de la faire invalider au motif qu'elle violait ses droits protégés par la *Charte*.

[118] Au nom des juges majoritaires, le juge La Forest a refusé d'étudier l'argument relatif aux privilèges parlementaires parce qu'il n'avait pas été plaidé activement devant la Cour, mais seulement soulevé par un intervenant : *Harvey*, par. 20. Dans des motifs concordants, la juge McLachlin, à qui la juge L'Heureux-Dubé s'est jointe, n'a vu aucune raison valable d'ignorer l'argument : *Harvey*, par. 56.

[119] C'est dans ce contexte que la juge McLachlin a donné des précisions sur l'interaction entre la *Charte* et les privilèges parlementaires — ceux-ci devant, en cas de conflit, être conciliés comme suit :

Vu que le privilège parlementaire jouit d'un statut constitutionnel, il n'est pas « assujéti » à la *Charte*, comme le sont les lois ordinaires. Le privilège parlementaire et la *Charte* constituent tous deux des parties essentielles de la Constitution du Canada. Ils ne l'emportent pas l'un sur l'autre. De même qu'il faut maintenir le privilège parlementaire et l'immunité contre l'intervention inappropriée des tribunaux dans le processus parlementaire, il faut aussi maintenir les garanties démocratiques fondamentales

principles arise, the proper approach is not to resolve the conflict by subordinating one principle to the other, but rather to attempt to reconcile them.

The necessary reconciliation of parliamentary privilege and s. 3 of the *Charter* is achieved by interpreting the democratic guarantees of s. 3 in a purposive way. The purpose of the democratic guarantees in the *Charter* must be taken to be the preservation of democratic values inherent in the existing Canadian Constitution, including the fundamental constitutional right of Parliament and the legislatures to regulate their own proceedings. Express words would be required to overthrow such an important constitutional principle as parliamentary privilege. It follows that s. 3 of the *Charter* must be read as being consistent with parliamentary privilege. [Emphasis added.]

(*Harvey*, at paras. 69-70)

[120] *Vaid* is the most recent case in which this Court considered the issue of parliamentary privileges. The former Speaker of the House of Commons was accused of constructively dismissing his chauffeur for discriminatory reasons and of engaging in workplace harassment against him within the meaning of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6. The jurisdiction of the Canadian Human Rights Tribunal to investigate Mr. Vaid's complaint was challenged: para. 1. The House of Commons claimed a privilege over the management of all its employees.

[121] Binnie J., writing for a unanimous Court, set out a 12-point summary of the general principles applicable to parliamentary privileges: *Vaid*, at para. 29. In particular, he reaffirmed the importance of the necessity test on the basis that necessity is the historical foundation of every parliamentary privilege: para. 29(5). Necessity is assessed by reference to the legislative body's "sphere of activity". In other words, parliamentary privilege attaches to a "sphere of activity" if "the dignity and efficiency of the House" require it. This will be the case if the "sphere of activity" cannot be left to be dealt with under the ordinary law of the land without interfering with the assembly's ability to fulfill its constitutional

de la *Charte*. Lorsque surgissent des conflits apparents entre différents principes constitutionnels, il convient non pas de résoudre ces conflits en subordonnant un principe à l'autre, mais plutôt d'essayer de les concilier.

La conciliation nécessaire du privilège parlementaire et de l'art. 3 de la *Charte* est réalisée en donnant aux garanties démocratiques de l'art. 3 une interprétation fondée sur l'objet visé. Il faut considérer que les garanties démocratiques de la *Charte* visent à préserver les valeurs démocratiques inhérentes à la Constitution canadienne actuelle, dont le droit constitutionnel fondamental du Parlement et des législatures de réglementer leurs propres débats. Un principe constitutionnel aussi important que le privilège parlementaire ne peut être renversé que de façon expresse. Il s'ensuit que l'art. 3 de la *Charte* doit être interprété comme étant compatible avec le privilège parlementaire. [Nous soulignons.]

(*Harvey*, par. 69-70)

[120] C'est dans l'affaire *Vaid* que la Cour s'est penchée le plus récemment sur la question des privilèges parlementaires. Il était reproché à l'ancien président de la Chambre des communes d'avoir indirectement congédié son chauffeur pour des motifs discriminatoires, en plus de l'avoir harcelé dans le cadre de son emploi au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, c. H-6. La compétence du Tribunal canadien des droits de la personne pour examiner la plainte de M. Vaid a été contestée : par. 1. La Chambre des communes a soulevé le privilège de gestion de l'ensemble de ses employés.

[121] Le juge Binnie, écrivant pour une cour unanime, a résumé en 12 points les principes généraux concernant les privilèges parlementaires : *Vaid*, par. 29. Il y a réaffirmé notamment l'importance du critère de la nécessité, puisqu'il s'agit selon lui du fondement historique de tout privilège parlementaire : par. 29(5). La nécessité est évaluée en fonction de la « sphère d'activité » de l'organe législatif. C'est-à-dire que le privilège parlementaire se rattache à une « sphère d'activité » si « la dignité et l'efficacité de l'Assemblée » le requiert. Ce sera le cas si cette « sphère d'activité » ne peut pas relever du régime de droit commun du pays sans que cela nuise à la capacité de l'assemblée de s'acquitter de

functions: para. 29(5) and (7). The necessity test is to be interpreted *broadly*: para. 29(7). Binnie J. also noted that while the recognition of a privilege means that the ordinary law of the land does not apply to the sphere of activity, it would be incorrect to say that parliamentary privilege creates a gap in the general public law of Canada; rather, it is an important part of that law, inherited from the parliamentary system of the United Kingdom by virtue of the preamble to the *Constitution Act, 1867*: para. 29(3).

[122] Having affirmed the place of the necessity test in our constitutional order, Binnie J. described categories of privilege that had already been recognized by the courts and had solid historical foundations. Some of the noteworthy examples he gave were: “the power to exclude strangers from proceedings . . . ; disciplinary authority over members . . . ; and non-members who interfere with the discharge of parliamentary duties” (*Vaid*, at para. 29(10) (emphasis added)).

[123] The issue in *Vaid* was whether a management privilege attaches to all relations between the House of Commons and its employees. Binnie J. reaffirmed the applicable test:

In order to sustain a claim of parliamentary privilege, the assembly or member seeking its immunity must show that the sphere of activity for which privilege is claimed is so closely and directly connected with the fulfilment by the assembly or its members of their functions as a legislative and deliberative body, including the assembly’s work in holding the government to account, that outside interference would undermine the level of autonomy required to enable the assembly and its members to do their work with dignity and efficiency. [Emphasis added.]

(*Vaid*, at para. 46)

[124] Binnie J. stressed the importance of the view taken by the Speaker of the House of Commons regarding what is necessary to ensure a sufficient degree of autonomy for a legislative assembly, even where the exercise of powers affects non-members. In this regard, he noted that “[o]f course . . . the

ses fonctions constitutionnelles : par. 29(5) et (7). Le critère de nécessité doit être interprété *largement* : par. 29(7). D’ailleurs, le juge Binnie a noté que, bien que la reconnaissance d’un privilège signifie que le régime de droit commun du pays ne s’applique pas à cette sphère d’activité, il serait faux d’affirmer que le privilège parlementaire crée un hiatus dans le droit public général du Canada; il en est plutôt une composante importante, héritée du régime parlementaire du Royaume-Uni aux termes du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* : para. 29(3).

[122] Ayant affirmé la place du critère de nécessité dans notre ordre constitutionnel, le juge Binnie a décrit des catégories de privilèges ayant déjà été reconnues dans la jurisprudence et dont les assises historiques sont solides. Il a notamment cité à titre d’exemples : « le pouvoir d’exclure les étrangers des débats [. . .] ; le pouvoir disciplinaire du Parlement à l’endroit de ses membres [. . .] ; et des non-membres qui s’ingèrent dans l’exercice des fonctions du Parlement » (*Vaid*, par. 29(10) (nous soulignons)).

[123] Dans *Vaid*, il est question de savoir s’il existe un privilège de gestion qui s’applique à l’ensemble des relations entre la Chambre des communes et ses employés. Le juge Binnie réaffirme le critère applicable :

Pour justifier la revendication d’un privilège parlementaire, l’assemblée ou le membre qui cherchent à bénéficier de l’immunité qu’il confère doivent démontrer que la sphère d’activité à l’égard de laquelle le privilège est revendiqué est si étroitement et directement liée à l’exercice, par l’assemblée ou son membre, de leurs fonctions d’assemblée législative et délibérante, y compris leur tâche de demander des comptes au gouvernement, qu’une intervention externe saperait l’autonomie dont l’assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement. [Nous soulignons.]

(*Vaid*, par. 46)

[124] Le juge Binnie a insisté sur l’importance de l’opinion du président de la Chambre des communes quant à ce qui est nécessaire pour assurer un degré suffisant d’autonomie à une assemblée législative, et ce, même lorsque l’exercice touche à des non membres. À cet égard, il a souligné que « les

courts will clearly give considerable deference to our own Parliament's view of the scope of autonomy it considers necessary to fulfill its functions": *Vaid*, at para. 40.

[125] In reviewing the Canadian and British case law, Binnie J. was unable to find any decisions supporting a privilege for *all* parliamentary employees: *Vaid*, at paras. 55-70. However, he did state that he had no doubt that privilege covers *some* employees: para. 75. The issue is whether "those categories of employees have any connection (or nexus) with [the House's] legislative or deliberative functions, or its role in holding the government accountable": *Vaid*, at para. 70; see also para. 62.

[126] As mentioned, once a claim to privilege is made out, the Court need not inquire into the merits of its exercise. At para. 48 of *Vaid*, Binnie J. sounded a note of caution that is very relevant in the instant case:

Once the issue of scope is resolved, it will be for the House to deal with the categories of employees who are covered by the privilege, and the courts will not enquire into its exercise in a particular case. The limitation is of great practical importance. If the courts below were correct about a "human rights exception", for example, any person dealing with the House of Commons could circumvent the jurisdictional immunity conferred by privilege simply by alleging discrimination on grounds contrary to the Canadian Human Rights Act. Such a rule would amount to an invitation to an outside body to review the reasons behind the exercise of the privilege in each particular case. This would effectively defeat the autonomy of the legislative assembly which is the *raison d'être* for the doctrine of privilege in the first place. [Emphasis added; emphasis in original deleted.]

(4) Summary

[127] In our opinion, this historical overview highlights the following principles that guide our analysis of the present case:

tribunaux feront certes preuve d'une grande retenue quant au degré d'autonomie dont notre propre Parlement estime devoir bénéficier pour s'acquitter de ses fonctions » : *Vaid*, par. 40.

[125] En étudiant la jurisprudence canadienne et britannique, le juge Binnie a été incapable de trouver des décisions justifiant l'existence d'un privilège pour l'ensemble des employés du Parlement : *Vaid*, par. 55-70. Il a cependant précisé ne pas douter que le privilège couvre *certain*s employés : par. 75. La question est de savoir si les employés visés « appartiennent à une catégorie d'employés ayant quelque chose à voir (un lien) avec les fonctions législatives ou délibératives de la Chambre ou avec sa tâche de demander des comptes au gouvernement » : *Vaid*, par. 70; voir aussi par. 62.

[126] Rappelons que, une fois l'existence d'un privilège établie, la Cour n'a pas à évaluer le bien-fondé de son exercice. D'ailleurs au par. 48 de *Vaid*, le juge Binnie a émis un avertissement fort pertinent en l'espèce :

Une fois la question de l'étendue du privilège résolue, il reviendra à la Chambre d'agir à l'égard des employés appartenant aux catégories visées par le privilège et l'exercice du privilège dans un cas particulier ne sera pas assujéti à l'examen des tribunaux. Il s'agit d'une restriction fort importante sur le plan pratique. À supposer, par exemple, que les tribunaux d'instance inférieure aient eu raison de conclure à l'existence d'une « exception fondée sur les droits de la personne », quiconque traite avec la Chambre des communes pourrait contourner l'immunité juridictionnelle conférée par un privilège simplement en alléguant qu'un acte discriminatoire a été commis en violation de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Une telle règle équivaldrait à inviter un organe externe à contrôler les raisons qui sous-tendent l'exercice du privilège dans chaque cas particulier. L'autonomie de l'assemblée législative, qui au départ est la raison d'être de la doctrine du privilège parlementaire, serait ainsi, de fait, réduite à néant. [Nous soulignons; soulignement dans l'original omis.]

(4) Sommaire

[127] À notre avis, ce survol historique met en évidence les principes suivants qui guident notre analyse du présent dossier :

1. Since 1867, parliamentary privileges have been entrenched in the Constitution. They are absolute. Because they have equivalent constitutional status, the *Charter* must be read as being consistent with them and not as limiting or abrogating them;
 2. Because parliamentary privileges flow from the fundamental principles of our constitutional system, the fact that the ordinary law does not apply to them is not in any way inconsistent with the rule of law;
 3. The jurisdiction of the courts with respect to parliamentary privileges is narrow — they can only ascertain the existence and scope of such privileges. Even then, they must give considerable deference to the view taken by legislative assemblies and their speakers or presidents of the scope of autonomy they consider necessary to fulfill their functions;
 4. Only legislative assemblies have jurisdiction over the exercise of their privileges. Furthermore, where a statute appears to limit the exercise of a privilege within a protected sphere, the interpretation proposed by the speaker or president must be given predominant weight in the analysis;
 5. The courts must rely on the necessity test to ascertain the existence and scope of privileges. The onus is on the legislative assembly to show that the sphere of activity for which privilege is claimed is so closely and directly connected with the fulfilment by the assembly or its members of their functions as a legislative and deliberative body, including the assembly's work in holding the government to account, that outside interference would undermine the level of autonomy required to enable the assembly and its members to do their work with dignity and efficiency;
 6. The necessity test is concerned with a “sphere of activity” of the legislative body that will be excluded from the ordinary law. Within a sphere, each specific instance of the exercise of a privilege need not be shown by the legislative assembly to be necessary;
1. Depuis 1867, les privilèges parlementaires sont consacrés par la Constitution. Ils sont absolus. Vu leur statut constitutionnel équivalent, la *Charte* doit être interprétée comme étant compatible avec ces privilèges, sans les limiter ni les abroger;
 2. Puisque les privilèges parlementaires découlent des principes fondamentaux de notre régime constitutionnel, le fait que le droit commun ne s'applique pas à leur égard n'est pas du tout incompatible avec la primauté du droit;
 3. Les tribunaux jouissent d'une compétence étroite en ce qui concerne les privilèges parlementaires — ils peuvent uniquement constater leur existence et leur portée. Même, ce faisant, les tribunaux doivent faire preuve d'une grande retenue quant au degré d'autonomie dont les assemblées législatives et les présidents de ces assemblées estiment devoir bénéficier pour s'acquitter de leurs fonctions;
 4. Seules les assemblées législatives ont juridiction quant à l'exercice de leurs privilèges. D'ailleurs, lorsqu'une loi paraît limiter l'exercice d'un privilège à l'intérieur d'une sphère protégée, l'interprétation proposée par le président doit jouir d'un poids prépondérant dans l'analyse;
 5. C'est en fonction du critère de la nécessité que les tribunaux doivent constater l'existence et l'étendue des privilèges. Les assemblées législatives ont le fardeau de démontrer que la sphère d'activité à l'égard de laquelle le privilège est revendiqué est si étroitement et directement liée à l'exercice, par l'assemblée ou son membre, de leurs fonctions d'assemblée législative et délibérante, y compris leur tâche de demander des comptes au gouvernement, qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement;
 6. Le critère de la nécessité s'attache à une « sphère d'activité » de l'organe législatif, qui sera exclue du régime de droit commun. À l'intérieur d'une sphère, il n'est pas nécessaire pour l'assemblée législative de démontrer que chaque cas précis d'exercice d'un privilège est nécessaire;

7. It is well established that legislative assemblies have the privilege to exclude strangers from their proceedings. This privilege is necessary for them to protect themselves from any impediment to their proper functioning. The sergeant-at-arms has historically played an important role in the exercise of this privilege and represents the coercive power required to enforce the independence of a legislative assembly;
8. Though legislative assemblies do not have any privilege over the management of all their employees, a privilege undoubtedly attaches to an assembly's relations with *some* of its employees, namely those who have a connection with its legislative or deliberative functions.

[128] Having identified the applicable principles, we turn to a discussion of the case before us.

B. *The Guards Were Dismissed in the Exercise of the Assembly's Parliamentary Privilege*

[129] In this Court, the President relied on two privileges to ground his jurisdiction: the privilege over the management of employees and the privilege to exclude strangers. In our view, this case lies at the intersection of these two privileges.

[130] We begin by acknowledging that there is some overlap among the different types of privilege. In addition, the privileges claimed in this case are unwritten constitutional principles, which gives them a considerable degree of flexibility. They are subject to just one rule: necessity.

[131] Our position is simple. All of the guards' tasks fall within a *sphere of activity* that is necessary to the proper functioning of the Assembly, namely security. In particular, the guards exercise the privilege to exclude strangers on the President's behalf. In our view, employees to whom the exercise of a recognized parliamentary privilege is delegated necessarily perform a function that is closely and directly connected with the Assembly's activities. As

7. Il est bien établi que les assemblées législatives jouissent du privilège d'exclure les étrangers de leurs débats. Celui-ci est nécessaire pour que les assemblées législatives puissent se protéger contre tout obstacle à leur bon fonctionnement. Historiquement, le sergent d'armes a joué un rôle important dans l'exercice de ce privilège; il représente le pouvoir coercitif nécessaire pour faire respecter l'indépendance des assemblées législatives;
8. Bien que les assemblées législatives ne jouissent d'aucun privilège de gestion sur l'ensemble de leurs employés, il ne fait aucun doute que les relations entre l'assemblée et *certaines* de ses employés sont sujettes au privilège, soit les employés qui ont un lien avec les fonctions législatives ou délibératives de l'assemblée.

[128] Ayant cerné les principes applicables, nous abordons l'analyse du cas d'espèce.

B. *Le congédiement des gardiens fait partie de l'exercice du privilège parlementaire de l'Assemblée*

[129] Devant la Cour, le Président a invoqué deux privilèges pour établir sa compétence : le privilège de gestion des employés et le privilège d'expulsion des étrangers. Selon nous, la présente affaire se trouve à l'intersection de ces deux privilèges.

[130] D'emblée, nous reconnaissons qu'il existe un certain chevauchement entre les différents types de privilèges. D'ailleurs, les privilèges invoqués en l'espèce sont des principes constitutionnels non écrits, ce qui leur confère un degré considérable de flexibilité. Ils obéissent à une seule règle : la nécessité.

[131] Notre position est simple. L'entièreté des tâches qui relèvent des gardiens fait partie d'une *sphère d'activité* nécessaire au bon fonctionnement de l'Assemblée, soit la sécurité. Ils exercent notamment, au nom du Président, le privilège d'expulsion des étrangers. Selon nous, un employé à qui est délégué l'exercice d'un privilège parlementaire reconnu exerce nécessairement une fonction présentant un lien étroit et direct avec les activités de l'Assemblée.

a result, their labour relations fall within the scope of the privilege over the management of employees. We are therefore of the opinion that a decision concerning their dismissal is made in the *exercise* of this privilege — and that it is not reviewable by a court or tribunal.

[132] As we have seen, the cases clearly establish that parliamentary privilege attaches to a *sphere of activity* that is necessary to the proper functioning of the Assembly.

[133] In light of the fact that both the Assembly and the Parliament of Canada have been the victims of armed attacks in our recent history, we have no difficulty concluding that security is essential to the proper functioning of legislative assemblies. In a parliamentary democracy, there can be no free debate without security. Security is one of the spheres of activity necessary to proceedings in an assembly. This view is not controversial. Indeed, it is shared by our colleague Karakatsanis J. (para. 38), the majority of the Quebec Court of Appeal (para. 79) and Morin J.A., dissenting (paras. 101-2). It should be borne in mind that the coercive power of the Assembly, which has historically been vested in the sergeant-at-arms, has been recognized by the courts as being essential to its functioning. The guards' tasks therefore fall within a *sphere of activity* “so closely and directly connected with the fulfilment by the assembly or its members of their functions as a legislative and deliberative body, including the assembly's work in holding the government to account, that outside interference would undermine the level of autonomy required to enable the assembly and its members to do their work with dignity and efficiency”: *Vaid*, at para. 46.

[134] Only by carving up this sphere of activity have the majority of the Court of Appeal and our colleague Karakatsanis J. been able to find that the guards' employment is not covered by parliamentary privileges. In particular, Karakatsanis J. states that it might be easier to satisfy the necessity test if the management privilege could protect a limited part of the functions performed by a category of employees: para. 37. This proposition is unworkable and

Par conséquent, ses relations de travail sont visées par le champ d'application du privilège de gestion des employés. Ainsi, nous sommes d'avis que la décision relative à son congédiement relève de l'*exercice* de ce privilège — et qu'elle ne peut être révisée par les tribunaux.

[132] Comme nous l'avons déjà constaté, la jurisprudence établit de façon évidente que le privilège parlementaire se rattache à une certaine *sphère d'activité* nécessaire au bon fonctionnement de l'Assemblée.

[133] Considérant que tant l'Assemblée que le Parlement du Canada ont été victimes d'attaques armées dans notre histoire récente, nous n'avons aucune difficulté à conclure que la sécurité est essentielle au bon fonctionnement des assemblées législatives. Dans une démocratie parlementaire, il ne peut y avoir de débats libres sans sécurité. La sécurité est une telle sphère d'activité nécessaire aux travaux de l'assemblée. Cette opinion n'est pas controversée. D'ailleurs, notre collègue la juge Karakatsanis (par. 38), les juges majoritaires de la Cour d'appel du Québec (par. 79) et le juge Morin, dissident (par. 101-102), y souscrivent. Rappelons que le pouvoir coercitif de l'Assemblée, historiquement attribué au sergent d'armes, a été reconnu par les tribunaux comme essentiel à son fonctionnement. Ainsi, les tâches des gardiens s'insèrent dans une *sphère d'activité* « si étroitement et directement liée à l'exercice, par l'assemblée ou son membre, de leurs fonctions d'assemblée législative et délibérante, y compris leur tâche de demander des comptes au gouvernement, qu'une intervention externe saperait l'autonomie dont l'assemblée ou son membre ont besoin pour accomplir leur travail dignement et efficacement » : *Vaid*, par. 46.

[134] C'est uniquement en morcelant cette sphère d'activité que les juges majoritaires de la Cour d'appel et notre collègue, la juge Karakatsanis, peuvent conclure que l'emploi des gardiens n'est pas visé par les privilèges parlementaires. En effet, la juge Karakatsanis indique notamment qu'il pourrait être plus facile de respecter le test de la nécessité si une partie limitée des fonctions d'une catégorie d'employés pouvait être protégée par le privilège

unrealistic: see *President of the Legislative Council v. Kosmas*, [2008] SAIRC 41, 175 I.R. 269, at para. 31. *Vaid*, a recent decision of this Court, indicates that the analysis must focus on the “sphere of activity” and “categories of employees”, not on each employee’s specific tasks (para. 29(5) and (6) and para. 62). In any event, *all* of the guards’ tasks relate to the sphere of security. Since security is a “necessary sphere of matters without which the dignity and efficiency of the House cannot be upheld” (*New Brunswick Broadcasting*, at p. 383), courts and tribunals have no jurisdiction over it.

[135] Morin J.A., dissenting in the Court of Appeal, also noted that the majority of that court had artificially carved up the relevant sphere of activity. He wrote:

[TRANSLATION] Even though the guards are not armed and have no power of arrest, they clearly help ensure the security of the National Assembly. It is true that special constables and officers of the Sûreté du Québec are also involved in providing security services. However, this sphere of activity cannot be carved up, as the arbitrator did, in an attempt to play down the importance of the duties performed by the National Assembly’s guards, at the risk of undermining the coherence and efficiency of the security system established by the Assembly. [Emphasis added; para. 101.]

[136] The coherence and efficiency of security in general are essentially a matter falling within the exercise of the President’s privilege to ensure the security of the Assembly’s precincts. The decisions made on the front lines are often the most important ones.

[137] Not only is the sphere of activity, which includes all of the guards’ tasks, necessary to the proper functioning of the Assembly — which would be enough in itself to establish the management privilege — but the guards also exercise one of the President’s parliamentary privileges: the privilege to exclude strangers. This is a conclusive reason why the President should succeed; it does not “merely demonstrat[e] that a category of employees performs important tasks that promote the ability of

de gestion : par. 37. Cette affirmation est impraticable et irréaliste : voir *President of the Legislative Council c. Kosmas*, [2008] SAIRC 41, 175 I.R. 269, par. 31. *Vaid*, un précédent récent de la Cour, indique que c’est la « sphère d’activité » et les « catégories d’emploi » qui font l’objet de l’analyse, pas les tâches précises de chaque employé (par. 29(5), (6) et par. 62). De toute façon, *l’ensemble* des tâches des gardiens sont reliées à la sphère de la sécurité. La sécurité étant une « catégorie nécessaire de sujets sans lesquels la dignité et l’efficacité de l’Assemblée ne sauraient être maintenues » (*New Brunswick Broadcasting*, p. 383), les tribunaux n’ont pas compétence en la matière.

[135] Le juge Morin, dissident à la Cour d’appel, a également relevé ce morcellement artificiel auquel ont procédé les juges majoritaires de la Cour d’appel. Il a écrit :

Même si les gardiens ne sont pas armés et n’ont pas le pouvoir d’arrestation, ils contribuent de façon évidente à assurer la sécurité de l’Assemblée nationale. Il est vrai que des constables spéciaux et des agents de la Sûreté du Québec sont aussi impliqués dans les services de sécurité. On ne peut toutefois morceler cette sphère d’activité, comme l’arbitre l’a fait, pour tenter de diminuer l’importance des fonctions exercées par les gardiens de l’Assemblée nationale, au risque de nuire à la cohérence et à l’efficacité du système de sécurité mis en place à l’Assemblée. [Nous soulignons; par. 101.]

[136] Cette cohérence et cette efficacité de la sécurité en général sont en somme une question relevant de l’exercice du privilège du Président d’assurer la sécurité de l’enceinte de l’Assemblée. Les décisions qui sont prises en première ligne sont souvent les plus importantes.

[137] Non seulement la sphère d’activité, dans laquelle s’inscrivent toutes les tâches des gardiens, est-elle nécessaire au bon fonctionnement de l’Assemblée — ce qui serait suffisant en soi pour établir le privilège de gestion — mais ces gardiens exercent aussi un des privilèges parlementaires du Président : soit le privilège d’exclure les étrangers. C’est un motif déterminant pour justifier que le Président doit avoir gain de cause; en effet, il ne fait pas que « démontrer simplement qu’une catégorie d’employés

the assembly to discharge its functions”: reasons of Karakatsanis J., at para. 40. This category of employees does far more than simply *promote* the Assembly’s ability to discharge its functions; it *exercises, on the President’s behalf*, a privilege that is essential to the Assembly’s sovereignty. Karakatsanis J. errs in disregarding this distinction.

[138] It is essential that the Assembly be able to perform its constitutional functions with dignity and efficiency, without any disturbance of its proceedings. Both members of the public and parliamentarians themselves may, through their misbehaviour, interfere with the orderly conduct of proceedings. This is why the Assembly has the parliamentary privilege to exclude strangers and the exclusive power to discipline its members and *non-members* who interfere with the discharge of its duties. For this purpose, the President may order any person to maintain order and decorum. This inherent privilege was recognized by this Court in *New Brunswick Broadcasting and Vaid*. These functions, historically performed by the sergeant-at-arms, are closely and directly connected with proceedings in the Assembly; they are essential to the expression of its sovereignty: H. Cauchon, *Le privilège parlementaire de gestion du personnel des assemblées législatives au Canada* (2008) (online), at p. 83; see also *Thompson v. McLean* (1998), 37 C.C.E.L. (2d) 170 (Ont. C.J. (Gen. Div.)), at paras. 39-41.

[139] In our view, there is no doubt that the connection required to ground a management privilege (*Vaid*, at paras. 70 and 75) will be established if it is shown that a category of employees exercises or participates in exercising, in whole or in part, a parliamentary privilege that is both recognized and *necessary*. The reason is obvious. The President cannot exercise the Assembly’s privileges alone. For example, the exercise of the privilege to exclude strangers and to maintain discipline within parliamentary precincts was historically delegated to the sergeant-at-arms. However, as shown by *Payson v. Hubert* (1904), 34 S.C.R. 400, at pp. 416-17, where a speaker or president orders that someone be removed, the order can be carried out by another person, such

accomplir des tâches importantes qui contribuent à la capacité de l’assemblée de s’acquitter de ses fonctions » : motifs de la juge Karakatsanis, par. 40. Bien plus que simplement *promouvoir* la capacité de l’Assemblée d’assumer ses fonctions, cette catégorie d’employés *exerce au nom du Président* un privilège essentiel à la souveraineté de l’Assemblée. La juge Karakatsanis erre en ignorant cette distinction.

[138] Il est essentiel que l’Assemblée puisse s’acquitter de ses fonctions constitutionnelles digne-ment et efficacement, sans que le déroulement de ses travaux ne soit perturbé. Tant les membres du public que les parlementaires eux-mêmes peuvent, par leur mauvaise conduite, entraver le bon fonctionnement des délibérations. C’est pourquoi l’Assemblée possède le privilège parlementaire d’exclure des étrangers et la compétence exclusive d’assurer la discipline à l’égard de ses membres et des *non-membres* qui s’ingèrent dans l’exercice de ses fonctions. Pour ce faire, le Président peut ordonner à quiconque de faire maintenir l’ordre et le décorum. Ce privilège inhérent a été reconnu par notre Cour dans *New Brunswick Broadcasting et Vaid*. Ces fonctions, exercées historiquement par le sergent d’armes, ont un lien étroit et direct avec les travaux de l’Assemblée; elles sont essentielles à l’expression de sa souveraineté : H. Cauchon, *Le privilège parlementaire de gestion du personnel des assemblées législatives au Canada* (2008) (en ligne), p. 83; voir aussi *Thompson c. McLean* (1998), 37 C.C.E.L. (2d) 170 (C.J. Ont. (Div. gén.)), par. 39-41.

[139] Selon nous, il n’y a aucun doute que le lien nécessaire pour établir l’existence d’un privilège de gestion (*Vaid*, par. 70 et 75) est établi s’il est démontré qu’une catégorie d’employés exerce ou participe à l’exercice, en tout ou en partie, d’un des privilèges parlementaires reconnus et *nécessaires*. Cela s’explique aisément. Le Président ne peut exercer seul les privilèges de l’Assemblée. Par exemple, l’exercice du privilège d’expulsion des étrangers et de discipline dans l’enceinte du Parlement était historiquement délégué au sergent d’armes. Toutefois, comme l’a démontré l’affaire *Payson c. Hubert* (1904), 34 R.C.S. 400, p. 416-417, l’ordre d’expulsion donné par le président peut être exécuté notamment par un gardien de portes, qui, en exerçant un

as a doorkeeper. In exercising a parliamentary privilege, that person comes within a protected sphere of activity and therefore has the immunity conferred by the privilege to exclude strangers. Conversely, the speaker or president — who has the last word within this protected sphere of activity — can at any time revoke this delegation and prevent a guard from exercising this privilege on his or her behalf.

[140] Karakatsanis J. argues that it is irrelevant that the employees exercise a delegated privilege in the performance of their duties, since the issue here is whether “the dismissals of employees who implement this privilege on the President’s behalf must be immune from external review for the Assembly to be able to discharge its legislative mandate”: para. 55 (emphasis added). This distinction disregards the jurisdictional aspect of the issue. In our view, the dismissal of an employee to whom a privilege has been delegated is the ultimate exercise of the management privilege. Otherwise, the delegation of a privilege would automatically mean its extinction, since the President would lose *effective* control of it — that is, control over the identity of the employees responsible for obeying the orders and instructions given by the President for the benefit of parliamentarians.

[141] To preserve the integrity of the privileges of the Assembly and its members, the President must be able to manage the employees who exercise these privileges without having his or her decisions called into question. The courts cannot dictate to the Assembly how it must go about ensuring the security of its members within its walls by forcing it to employ people the President no longer trusts. It would be a subversion of parliamentary privileges to make them subject to judicial discretion.

[142] If the President no longer trusts a guard, for whatever reason, and claims privilege, an arbitration tribunal cannot force the President to rely on such an individual to exercise a privilege. In the present case, the employees concerned are seeking reinstatement. This decision directly affects the *exercise* of the President’s privilege over the management of employees and indirectly affects the President’s privilege to exclude strangers. It has a direct impact

privilège parlementaire intègre une sphère d’activité protégée et, de ce fait, bénéficie de l’immunité que procure le privilège d’expulsion. Inversement, le président — qui a le dernier mot à l’intérieur de cette sphère d’activité protégée — peut à tout moment révoquer cette délégation et empêcher un gardien d’exercer ce privilège en son nom.

[140] La juge Karakatsanis soutient qu’il n’est pas pertinent que les employés exercent un privilège délégué dans le cadre de leurs fonctions, puisque la question en l’espèce est celle de savoir si « la décision de congédier des employés qui exercent ce privilège au nom du président doit être à l’abri de toute révision externe pour que l’Assemblée puisse s’acquitter de son mandat législatif » : par. 55 (nous soulignons). Cette distinction ignore l’aspect de la question relatif à la compétence. À notre avis, le congédiement d’un employé à qui un privilège a été délégué est l’exercice ultime du privilège de gestion. Autrement, la délégation d’un privilège signifierait automatiquement son extinction puisque le Président en perdrait le contrôle *effectif*, soit le contrôle sur l’identité des employés ayant la responsabilité d’obéir à ses ordres et directives données au bénéfice des parlementaires.

[141] Pour préserver l’intégrité des privilèges de l’Assemblée et de ses membres, le Président doit pouvoir gérer le personnel qui les exerce sans que ses décisions ne soient remises en cause. Les tribunaux ne peuvent dicter à l’Assemblée la manière dont elle veille à la sécurité de ses membres à l’intérieur de ses murs en lui imposant des employés en qui le Président n’a plus confiance. Ce serait dénaturer les privilèges parlementaires que de les soumettre au bon vouloir des tribunaux judiciaires.

[142] Si le Président n’a plus confiance en un gardien, peu importe le motif, et qu’il invoque son privilège, un tribunal d’arbitrage ne peut le forcer à compter sur un tel individu pour exercer son privilège. Dans le présent dossier, les employés visés demandent leur réintégration. Cette décision touche directement à l’*exercice* du privilège de gestion des employés et indirectement au privilège d’expulsion des étrangers du Président. En effet, cette décision

on the exercise of the President's absolute privilege to determine the identity and conduct of security staff and the manner in which they ensure that parliamentary proceedings are not unduly interrupted or disturbed. After all, responsibility for the security of the Assembly's precincts rests squarely on the shoulders of its President: s. 116 of the *ARNA*. All decisions relating to security — including decisions concerning the employees to whom the exercise of privileges is delegated — therefore fall within this “sphere of activity”.

[143] Once the courts have found that the sphere of activity and the category of employees are necessary to the proper functioning of the Assembly, the inquiry ends, since the privilege has been established. There is thus no need to consider, as Karakatsanis J. does, whether grievance arbitration — a procedure for reviewing a decision that unquestionably concerns the exercise of privilege — may interfere with the proper functioning of the Assembly: para. 4. This is a serious jurisdictional error that distorts the test laid down in *Vaid*.

[144] Furthermore, Karakatsanis J. does not focus her analysis on the existence of a privilege with respect to a category of employees or a sphere of activity, as required by this Court's decisions: *New Brunswick Broadcasting*, at p. 383; *Vaid*, at paras. 29(5), (6), (7), (9) and (10) and paras. 62 and 70. She erroneously considers whether grievance arbitration may jeopardize the dignity of the institution, even though this question has nothing to do with the necessity test itself. Grievance arbitration as a dispute resolution mechanism is certainly not *undignified*. In truth, this reasoning could always justify interference by a court or tribunal with the labour relations of *all* of the Assembly's employees, regardless of whether their functions are directly connected with its proceedings.

[145] In practice, if a grievance arbitrator could review the President's decision to terminate the guards' employment, this would mean that part of the exercise of the President's own duties becomes *de facto* reviewable by a court or tribunal. The Assembly

affecte directement l'exercice du privilège absolu du Président de décider de l'identité et de la conduite du personnel de sécurité ainsi que de la manière dont celui-ci veille à ce que les travaux parlementaires ne soient pas indûment interrompus ou dérangés. Après tout, la responsabilité d'assurer la sécurité de l'enceinte de l'Assemblée repose directement sur les épaules de son président : art. 116 de la *LAN*. De ce fait, toutes les décisions relatives à la sécurité — notamment celles qui concernent les employés à qui l'exercice des privilèges est délégué — sont comprises dans cette « sphère d'activité ».

[143] Une fois que les tribunaux ont conclu que la sphère d'activité et la catégorie d'emploi sont nécessaires au bon fonctionnement de l'Assemblée, l'analyse prend fin puisque l'existence du privilège est établie. Il n'y a alors pas lieu de se demander, comme le fait la juge Karakatsanis, si l'arbitrage de grief — une procédure visant à réviser une décision qui touche sans contredit l'exercice du privilège — peut interférer avec le bon fonctionnement de l'Assemblée : par. 4. Il s'agit d'une erreur juridictionnelle grave qui dénature le test établi dans l'arrêt *Vaid*.

[144] D'ailleurs, la juge Karakatsanis ne centre pas son analyse sur l'existence d'un privilège à l'égard d'une catégorie d'emplois ou d'une sphère d'activité, tel que le requiert la jurisprudence de la Cour : *New Brunswick Broadcasting*, p. 383; *Vaid*, par. 29(5), (6), (7), (9) et (10) et par. 62 et 70. Elle se demande erronément si l'arbitrage de grief peut porter atteinte à la dignité de l'institution. Pourtant, cette question n'a rien à voir avec le critère de nécessité lui-même. L'arbitrage de grief, comme mécanisme de règlement des différends, n'est certainement pas *indigne*. En vérité, ce raisonnement pourrait toujours justifier l'ingérence des tribunaux dans les relations de travail de la *totalité* des employés de l'Assemblée, que leurs fonctions aient ou non un lien direct avec ses travaux.

[145] En pratique, si un arbitre de grief pouvait réviser la décision du Président de mettre fin à l'emploi des gardiens, cela signifierait qu'une partie de l'exercice des fonctions du Président lui-même devient *de facto* sujette au contrôle par les tribunaux.

would therefore lose control over decisions concerning its security. Courts and tribunals may not interfere in the Assembly's internal affairs in this manner. The sphere of activity relating to security, and most certainly the category of employees that includes the guards, are subject to an absolute privilege. The Assembly is sovereign in this regard, and it is not the role of a court or tribunal to assess the exercise of the privilege over the management of employees once it is claimed.

[146] We explicitly reject the other grounds that appear to underlie Karakatsanis J.'s narrow interpretation of parliamentary privileges.

[147] Karakatsanis J. relies on the concurring reasons of McLachlin J. in *Harvey* to adopt a narrow interpretation of these privileges on the basis that they might undermine the guards' rights under s. 2(d) of the *Charter* (paras. 28 and 56). However, this was not the position taken by McLachlin J. Rather, she stated that since the *Charter* and parliamentary privilege are both part of the Constitution, "[n]either prevails over the other", and it is the *Charter* that "must be read as being consistent with parliamentary privilege": *Harvey*, at paras. 69-70. Yet the argument that a privilege repeatedly recognized as full and absolute must have its *scope* determined in light of the *Charter* subordinates parliamentary privileges to the *Charter*. To be clear, the necessity test is entirely unrelated to *Charter* rights.

[148] Karakatsanis J. readily justifies her narrow analysis of privilege on the basis of the impact that recognizing a privilege over non-members of the Assembly would have: paras. 25 and 56. While it is true that courts are apt to look "more closely" at cases in which privilege has an impact on non-members of a legislative assembly, this statement is of little assistance: *Vaid*, at para. 29(12). Because such issues are especially important to the balance struck by our constitutional system, close scrutiny is required in every case.

L'Assemblée perdrait donc le contrôle sur les décisions touchant à sa sécurité. Les tribunaux ne peuvent s'immiscer ainsi dans les affaires internes de l'Assemblée. La sphère d'activité relative à la « sécurité », et très certainement la catégorie d'emplois qu'occupent les gardiens, est visée par un privilège absolu. L'Assemblée est souveraine à cet égard et il ne revient pas aux tribunaux d'évaluer l'exercice du privilège de gestion des employés lorsqu'il est invoqué.

[146] Nous rejetons explicitement les autres motifs qui semblent sous-tendre l'interprétation restreinte donnée par la juge Karakatsanis aux privilèges parlementaires.

[147] La juge Karakatsanis se fonde sur les motifs concordants de la juge McLachlin dans l'arrêt *Harvey* pour adopter une interprétation restreinte des privilèges parce que ceux-ci pourraient porter atteinte au droit des gardiens protégés par l'al. 2d) de la *Charte* (par. 28 et 56). Or, ce n'est pas la position qu'a défendue la juge McLachlin. Elle a plutôt affirmé que, la *Charte* et les privilèges parlementaires étant tous deux des éléments de la Constitution, ils « ne l'emportent pas l'un sur l'autre », et c'est la *Charte* qui « doit être interprété[e] comme étant compatible avec le privilège parlementaire » : *Harvey*, par. 69-70. Pourtant, l'argument voulant que la *portée* d'un privilège, dont le caractère complet et absolu a été reconnu à maintes reprises, soit déterminée à la lumière de la *Charte* subordonne les privilèges parlementaires à cette dernière. Pour être clair, le critère de la nécessité est totalement indépendant des droits protégés par la *Charte*.

[148] D'emblée, la juge Karakatsanis justifie son analyse restrictive des privilèges à la lumière de l'incidence qu'aurait la reconnaissance du privilège sur les non-membres de l'Assemblée : par. 25 et 56. S'il est vrai que les tribunaux peuvent examiner « de plus près » les affaires où le privilège a des répercussions sur des non-membres d'une assemblée législative, cette affirmation est d'un secours limité : *Vaid*, par. 29(12). Puisque ces questions revêtent une importance particulière pour l'équilibre de notre régime constitutionnel, un examen minutieux est de mise dans tous les cas.

[149] As we have already stated, the fact that parliamentary privileges may exclude a sphere of activity from the application of the ordinary law does not make them an exception to the rule of law; they are a distinct and undeniably important pillar in Canada's constitutional architecture. Binnie J. put this as follows in *Vaid*:

Parliamentary privilege does not create a gap in the general public law of Canada but is an important part of it, inherited from the Parliament at Westminster by virtue of the preamble to the *Constitution Act, 1867* and in the case of the Canadian Parliament, through s. 18 of the same Act (*New Brunswick Broadcasting*, at pp. 374-78; *Telezona Inc. v. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161 (C.A.), at p. 165; and *Samson Indian Nation and Band v. Canada*, [2004] 1 F.C.R. 556, 2003 FC 975).

(*Vaid*, at para. 29(3))

[150] In fact, the rule of law is upheld by recognizing that courts and tribunals do not have jurisdiction over the exercise of parliamentary privileges, not by creating exceptions that limit the sovereignty of a legislative assembly and by negating constitutional principles.

[151] We therefore have no choice but to conclude that the guards' employment falls within a privileged sphere of activity, that they were dismissed in the exercise of a parliamentary privilege and that, as a result, courts and tribunals have no jurisdiction to interfere.

C. *Impact of the ARNA*

[152] Having found that the President has a privilege in relation to the employees concerned, we must now consider the impact of the *ARNA* and determine whether the Assembly waived its privilege by enacting this statute. In our view, it did not.

[153] First, it is important to note the specificity of the *ARNA* of Quebec as legislation governing the internal affairs of the National Assembly, which are

[149] Comme nous l'avons déjà affirmé, le fait que les privilèges parlementaires peuvent soustraire une sphère d'activité à l'application du droit commun ne signifie pas que ceux-ci constituent une exception à la primauté du droit; ils sont un pilier distinct de l'architecture constitutionnelle canadienne dont l'importance est indéniable. Le juge Binnie l'a exprimé en ces termes dans *Vaid* :

Le privilège parlementaire ne crée pas un hiatus dans le droit public général du Canada; il en est plutôt une composante importante, héritée du Parlement du Royaume-Uni en vertu du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* et, dans le cas du Parlement du Canada, en vertu de l'art. 18 de cette même loi (*New Brunswick Broadcasting*, p. 374-378; *Telezona Inc. c. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161 (C.A.), p. 165; et *Nation et bande indienne de Samson c. Canada*, [2004] 1 R.C.F. 556, 2003 CF 975).

(*Vaid*, par. 29(3))

[150] En fait, la primauté du droit est maintenue en reconnaissant que les tribunaux n'ont pas compétence sur l'exercice des privilèges parlementaires, plutôt qu'en créant des exceptions limitant la souveraineté d'une assemblée législative et en réduisant à néant des principes de nature constitutionnelle.

[151] Nous n'avons donc d'autre choix que de conclure que l'emploi des gardiens appartient à une sphère d'activité privilégiée, que leur congédiement s'inscrit dans l'exercice d'un privilège parlementaire, et que les tribunaux n'ont donc pas compétence pour intervenir à cet égard.

C. *L'effet de la LAN*

[152] Maintenant que nous avons conclu que le président détient un privilège à l'égard des employés visés, il y a lieu que nous nous questionnions sur l'incidence de la *LAN*, et que nous nous demandions si l'Assemblée a renoncé à son privilège en adoptant cette loi. Nous sommes d'avis que non.

[153] D'abord, il importe de souligner que la *LAN* du Québec est particulière puisqu'elle régit les affaires internes de l'Assemblée nationale, affaires qui

outside the scope of the courts' jurisdiction. It bears repeating that in *Bradlaugh*, the Court of Queen's Bench held that the House of Commons "has the exclusive power of interpreting the [*Parliamentary Oaths Act*], so far as the regulation of its own proceedings within its own walls is concerned; and that, even if that interpretation should be erroneous, this Court has no power to interfere with it directly or indirectly": pp. 280-81 (emphasis added). In the same case, Stephen J. found that the "House of Commons is not subject to the control of Her Majesty's Courts in its administration of that part of the statute-law which has relation to its own internal proceedings": p. 278; see also Post, at p. 38. In its report entitled *Parliamentary Privilege: Report of Session 2013-14* (July 3, 2013), to which Karakatsanis J. refers, the House of Lords and House of Commons Joint Committee on Parliamentary Privilege expressed the view that this statement "holds true to this day and should do so in perpetuity": p. 8, para. 18 (emphasis added).

[154] Though not a definitive answer to the question, the interpretation proposed by the President must certainly be given predominant weight in determining whether the Assembly intended to limit its privileges. As Binnie J. recognized in *Vaid*, the courts must respect the view taken by a speaker or president of a statute dealing with the internal affairs of a legislative assembly: para. 40; *Telezona Inc. v. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161 (C.A.), at para. 32. In any event, we come to the same conclusion, namely that the *ARNA* does not have the effect of limiting the privileges held by the President, who may assert them when deemed necessary.

[155] The necessary starting point in interpreting the *ARNA* is undoubtedly its preamble, which recognizes that the Assembly must, among other things, protect its proceedings from all interference:

WHEREAS the people of Québec have a deep attachment to democratic principles of government;

sont hors de la portée juridictionnelle des tribunaux. Il faut rappeler que dans *Bradlaugh*, la Cour du Banc de la Reine a jugé que la Chambre des communes [TRADUCTION] « possède le pouvoir exclusif d'interpréter la [*Parliamentary Oaths Act*], dans la mesure où la réglementation de ses propres procédures à l'intérieur de ses murs est visée; et que, même si cette interprétation était erronée, la Cour n'a pas le pouvoir d'intervenir directement ou indirectement à cet égard » : p. 280-281 (nous soulignons). Dans cette même affaire, le juge Stephen a conclu que « la Chambre des communes n'est pas assujettie au contrôle des tribunaux de Sa Majesté lorsqu'elle applique les dispositions législatives portant sur sa procédure interne » : p. 278; voir aussi Post, p. 38. Dans le rapport intitulé *Parliamentary Privilege : Report of Session 2013-14* (3 juillet 2013), rédigé par le Joint Committee on Parliamentary Privilege de la Chambre des lords et de la Chambre des communes, rapport auquel le juge Karakatsanis fait référence, le comité conjoint a estimé que cette affirmation [TRADUCTION] « demeure vraie encore aujourd'hui et devrait le rester perpétuellement » : p. 8, par. 18 (nous soulignons).

[154] Sans qu'il s'agisse d'une réponse définitive sur la question, l'interprétation proposée par le Président doit certainement jouir d'un poids prépondérant lorsqu'il s'agit de déterminer si l'Assemblée avait l'intention de limiter ses privilèges. Comme l'a reconnu le juge Binnie dans *Vaid*, les tribunaux doivent faire preuve de respect à l'égard de l'opinion du président sur une loi portant sur les affaires internes d'une assemblée législative : par. 40; *Telezona Inc. c. Canada (Attorney General)* (2004), 69 O.R. (3d) 161 (C.A.), par. 32. Dans tous les cas, nous tirons la même conclusion, soit que la *LAN* n'a pas pour effet de limiter les privilèges du président, qui peut les invoquer lorsqu'il l'estime nécessaire.

[155] Pour interpréter la *LAN*, il faut sans aucun doute commencer par étudier son préambule, qui reconnaît que l'Assemblée doit notamment protéger ses travaux de toute interférence :

CONSIDÉRANT le profond attachement du peuple du Québec aux principes démocratiques de gouvernement;

Whereas the National Assembly is, through the elected representatives who compose it, the supreme and legitimate organ by which those principles are expressed and applied;

Whereas it behooves this Assembly, as the guardian of the historical and inalienable rights and powers of the people of Québec, to defend it against any attempt to despoil it of its rights and powers or to derogate from them;

Whereas it is befitting, therefore, that the perdurance, the sovereignty and the independence of the National Assembly be affirmed, and that its proceedings be protected against all interference,

[156] Upon reading this preamble, we must consider the scope given by the Union to ss. 110 and 120 of the *ARNA*. These sections are worded as follows:

110. Subject to this Act, the Assembly shall continue to be managed within the scope of the Acts, regulations and rules applicable.

The Office may, however, by regulation, derogate from the applicable Acts, regulations and rules by specifically indicating the provisions derogated from and the provisions that are to apply in their place and stead.

120. Every member of the personnel of the Assembly, except a casual employee, is a member of the personnel of the civil service, whether appointed under the Public Service Act (chapter F-3.1.1) or by derogation by virtue of the second paragraph of section 110, unless, in the latter case, the Office excludes him therefrom.

The Secretary General has, in respect of the personnel of the Assembly, the powers vested in a deputy minister by the Public Service Act.

[157] We have two comments on these provisions. First, s. 110 states that the Assembly “shall continue to be managed within the scope of the Acts, regulations and rules applicable”. In our view, this means that the ordinary law that continues to apply to the Assembly is necessarily defined by privilege, which has been a constant in Canada’s constitutional history. It seems clear to us that, except in cases where the Assembly has expressly provided otherwise, the Acts, regulations and rules of the ordinary law have

CONSIDÉRANT que l’Assemblée nationale, par l’intermédiaire des représentants élus qui la composent, est l’organe suprême et légitime d’expression et de mise en œuvre de ces principes;

CONSIDÉRANT qu’il incombe à cette Assemblée, en tant que dépositaire des droits et des pouvoirs historiques et inaliénables du peuple du Québec, de le défendre contre toute tentative de l’en spolier ou d’y porter atteinte;

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;

[156] À la lecture de ce préambule, il y a lieu de se questionner sur la portée que le Syndicat donne aux art. 110 et 120 de la *LAN* dont le libellé est le suivant :

110. Sous réserve de la présente loi, la gestion de l’Assemblée continue de s’exercer dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables.

Toutefois, le Bureau peut, par règlement, déroger à ces lois, règlements et règles en indiquant précisément les dispositions auxquelles il est dérogé et les dispositions qui s’appliqueront en leur lieu et place.

120. Tout membre du personnel de l’Assemblée, à l’exception d’un employé occasionnel, fait partie du personnel de la fonction publique, qu’il soit nommé en vertu de la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou par dérogation en vertu du deuxième alinéa de l’article 110, à moins que, dans ce dernier cas, le Bureau ne l’en exclue.

Le secrétaire général exerce, à l’égard du personnel de l’Assemblée, les pouvoirs que la Loi sur la fonction publique attribue au sous-ministre.

[157] Nous formulons deux remarques sur ces dispositions. Premièrement, l’art. 110 souligne que la gestion de l’Assemblée « continue de s’exercer dans le cadre des lois, règlements et règles qui lui sont applicables ». Ainsi, à notre avis, le régime de droit commun qui continue de s’appliquer à l’Assemblée est nécessairement défini par le privilège, qui a été une constante dans l’histoire constitutionnelle du Canada. Il nous semble évident que, sauf dans le cas où l’Assemblée l’a expressément prévu, les lois,

never applied to a sphere of activity that is subject to parliamentary privileges.

[158] Second, s. 120 of the *ARNA* deals with the power of the Office of the Assembly to exclude categories of employees from the personnel of the civil service, *but it does not mention the privileges of the President*, the person who holds and exercises privileges on the Assembly's behalf. Did the Assembly thus implicitly abolish the privilege over the management of employees *entirely* by incorporating its employees into the public service, even those who have a direct and necessary connection with its legislative and deliberative functions? Section 120 of the *ARNA* also deals with the management powers granted to the Secretary General. Did this delegation just as implicitly have the effect of partially withdrawing the privilege to exclude strangers from the President? It must be acknowledged that the wording of the *ARNA* is not clear. Moreover, the Union did not identify any parliamentary debates or proceedings showing that the members had parliamentary privileges in mind when they were studying the provisions of the *ARNA* dealing with employees' conditions of employment. In contrast, when the British House of Commons studied a bill that would apply labour legislation to its employees, the Deputy Speaker stated: "I have to call the attention of the House to the fact that privilege is involved in these amendments": United Kingdom, House of Commons, *Parliamentary Debates*, 5th ser., vol. 898, October 29, 1975, col. 1693-99. The amendments in question clearly indicated that "(3) Nothing in any rule of law or the law or practice of Parliament shall prevent proceedings under any enactment applied by subsection (1) or (2) above being instituted before an industrial tribunal": *Employment Protection Act 1975* (U.K.), 1975, c. 71, s. 122(3).

[159] This Court has recognized that parliamentary privileges have constitutional status. Logically, therefore, the statute must be interpreted in such a way that it does not implicitly abrogate some of these privileges: *New Brunswick Broadcasting*, at pp. 391-92. Conversely, it is undesirable to adopt

règlements et règles du droit commun ne se sont jamais appliqués à une sphère d'activité sujette aux privilèges parlementaires.

[158] Deuxièmement, l'art. 120 de la *LAN* traite des pouvoirs du Bureau de l'Assemblée d'exclure des catégories d'emploi du personnel de la fonction publique, *sans faire mention des privilèges du Président* — celui qui détient et exerce les privilèges au nom de l'Assemblée. Cette dernière a-t-elle ainsi implicitement aboli *entièrement* son privilège de gestion du personnel en intégrant ses employés à la fonction publique, même ceux ayant un lien direct et nécessaire avec ses fonctions législatives et délibératives? L'article 120 de la *LAN* traite également des pouvoirs de gestion attribués au secrétaire général. De façon tout aussi implicite, est-ce que cette délégation a eu pour effet de retirer au Président une partie du privilège d'expulsion des étrangers? Force est de constater que le libellé de la *LAN* n'est pas clair. Le Syndicat n'a d'ailleurs identifié ni débats ni travaux parlementaires qui démontreraient que les députés avaient les privilèges parlementaires à l'esprit lorsqu'ils ont étudié les articles de la *LAN* portant sur les conditions d'emploi du personnel. En revanche, lorsque la Chambre des communes britannique a étudié un projet de loi visant à assujettir ses employés à une loi du travail, le vice-président (« *Deputy Speaker* ») a déclaré : [TRADUCTION] « Je me dois de porter à l'attention de la Chambre le fait que ces amendements mettent en jeu la question du privilège » : Royaume-Uni, Chambre des communes, *Parliamentary Debates*, 5^e sér., vol. 898, 29 octobre 1975, col. 1693-1699. Les amendements en question indiquaient clairement que : [TRADUCTION] « (3) Aucune règle de droit ni aucune loi ou pratique du Parlement n'a pour effet d'empêcher l'engagement devant un tribunal du travail d'une instance fondée sur les textes de loi applicables en vertu du paragraphe (1) ou (2) qui précède » : *Employment Protection Act 1975* (R.-U.), 1975, c. 71, par. 122(3).

[159] Notre Cour a reconnu que les privilèges parlementaires jouissent d'un statut constitutionnel. Logiquement, il faut donc interpréter la loi de telle sorte qu'elle n'abroge pas implicitement certains de ces privilèges : *New Brunswick Broadcasting*, p. 391-392. À l'inverse, il n'est pas souhaitable de

an interpretation to the effect that the Assembly *implicitly* considers a privilege unnecessary, thereby denying its existence. Yet this is what Karakatsanis J. does. She gives with one hand and takes with the other. This criticism also applies to the reasons of Justice Rowe, who finds that the ARNA must take precedence in this case, even in respect of privileges that are otherwise *necessary*. In his view, the fact that the Assembly's employees are members of the public service and that powers to manage employees have been delegated to the Secretary General means that the management privilege and part of the privilege to exclude strangers have been *implicitly* abrogated.

[160] Considered as a whole, the material before us leads us to adopt the interpretation proposed by the President. In our opinion, more is needed to abrogate a constitutional privilege. In his reasons, Rowe J. argues that ss. 110 and 120 of the ARNA are also constitutional in nature because they are part of the constitution of the province: paras. 68-69. In our view, that conclusion has no bearing on the analysis. As in *New Brunswick Broadcasting*, it is necessary to reconcile constitutional rights rather than subordinating one to the other. The ARNA governs labour relations in the event that the Assembly does not assert its privileges. As a result, neither privilege nor the provisions of the ARNA are rendered meaningless.

[161] The Court of Appeal therefore did not err in its decision in *Association des juristes de l'État v. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1900. While it is true that Levesque J.A. cited with approval Brun, Tremblay and Brouillet, who themselves cited *Duke of Newcastle v. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661 — a decision criticized by Binnie J. in *Vaid* — he did not err in interpreting the ARNA in light of constitutional principles of interpretation:

[TRANSLATION] These authors clearly illustrate their thinking when they add:

Finally, a parliamentary privilege prevails over laws that do not specifically contradict it: *Duke of Newcastle v. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661. This is why, under

privilegier une interprétation selon laquelle, *implicitement*, l'Assemblée n'estimerait pas ce privilège nécessaire, niant ainsi du même coup son existence. C'est pourtant ce que fait la juge Karakatsanis. Elle donne d'une main et reprend de l'autre. Cette critique s'applique également aux motifs du juge Rowe qui retient que la LAN doit avoir préséance en l'espèce, même à l'égard de privilèges autrement *nécessaires*. Pour le juge Rowe, le fait que les employés de l'Assemblée fassent partie de la fonction publique et que les pouvoirs de gestion des employés aient été délégués au secrétaire général a *implicitement* abrogé le privilège de gestion et une partie du privilège d'expulsion des étrangers.

[160] Considérés dans leur ensemble, les éléments dont nous disposons nous poussent à adopter l'interprétation proposée par le Président. Selon nous, il faut plus pour abroger un privilège de nature constitutionnelle. Dans ses motifs, le juge Rowe soutient que les art. 110 et 120 de la LAN sont aussi de nature constitutionnelle, en ce sens qu'ils feraient partie de la constitution de la province : par. 68-69. Selon nous, cette conclusion n'a aucune incidence sur l'analyse. Comme dans *New Brunswick Broadcasting*, il faut concilier les droits constitutionnels, plutôt que d'en assujettir un à l'autre. La LAN régit les relations de travail advenant que l'Assemblée n'invoque pas ses privilèges. Ni le privilège ni les dispositions de la LAN ne sont ainsi vidés de leur sens.

[161] L'arrêt de la Cour d'appel dans *Association des juristes de l'État c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1900, ne souffre donc d'aucune erreur. Certes, le juge Levesque cite en approuvant leurs propos les auteurs Brun, Tremblay et Brouillet, qui eux-mêmes citent *Duke of Newcastle c. Morris* (1870), L.R. 4 H.L. 661 — une décision critiquée par le juge Binnie dans *Vaid*; il ne commet toutefois pas d'erreur lorsqu'il interprète la LAN à la lumière des principes d'interprétation constitutionnels :

Ces auteurs illustrent bien leur pensée lorsqu'ils ajoutent :

Enfin, un privilège parlementaire prévaut sur les lois qui n'y contreviennent pas spécifiquement : *Duke of Newcastle c. Morris*, (1870) L.R. 4 H.L. 661. C'est

the general provisions of the *Act respecting public inquiry commissions*, R.S.Q., c. C-37, a member cannot be forced to testify while Parliament is in session. Similarly, general labour legislation was found to be inapplicable to employees of the Legislative Assembly in *M.G.E.A. v. Manitoba (Legislative Assembly Management Commission)* (1990), 63 Man. R. (2d) 37 (Q.B.), and *House of Commons v. Canada Labour Relations Board*, [1986] 2 F.C. 372 (C.A.), at p. 384. Also, the Ontario *Human Rights Code* could not be used to challenge the recital of a prayer every day the Legislative Assembly met, as provided for in its Standing Orders: *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) v. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 201 D.L.R. (4th) 698 (Ont. C.A.). Although it was qualified in *Vaid*, at pp. 703 and 713-15, the rule of interpretation referred to here can still apply in appropriate cases, in our view.

In short, to say that parliamentary privileges prevail over labour legislation does not necessarily mean that sections 110 and 120 of the ARNA have been stripped of all effect. All aspects of labour relations within the precincts of the National Assembly that are not covered by the parliamentary privilege over the management of employees remain subject to these provisions. It is necessary here to adopt an interpretation that is consistent with the application of constitutional principles. [Emphasis added.]

(paras. 30-31 (CanLII))

[162] Contrary to what Rowe J. argues, it is not a matter here of requiring *express language* in the ARNA; rather, it is a matter of requiring clear, unequivocal legislative intent. Such a requirement is not a retreat from the modern approach to statutory interpretation. In our view, the fact that the employees are members of the public service and that management of the Assembly's day-to-day business has been delegated to the Secretary General is not enough to abolish or modify parliamentary privileges that have such deep historical roots and that are still *necessary*. In fact, the interpretation adopted by Rowe J. implies that an express provision in the ARNA would be required to preserve the Assembly's privileges. In addition, it should be noted that Rowe J. deals only with the management privilege and disregards the impact of his interpretation on the exercise of the inherent privilege to

ainsi qu'on ne peut, en vertu des dispositions générales de la *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37, forcer un député à témoigner pendant une session du Parlement. De même, les lois du travail générales furent jugées inapplicables aux employés d'Assemblée législative dans *M.G.E.A. c. Manitoba (Legislative Assembly Management Commission)*, (1990) 63 Man. R. (2d) 37 (B.R.) et *Chambre des communes c. Conseil canadien des relations du travail*, [1986] 2 C.F. 372 (C.A.), 384. Aussi, le *Code ontarien des droits de la personne* n'a pu permettre d'attaquer la récitation de la prière prévue pour chaque séance par le Règlement de l'Assemblée législative : *Ontario (Speaker of the Legislative Assembly) c. Ontario (Human Rights Commission)* (2001), 201 D.L.R. (4th) 698 (C.A. Ont.). Même si elle fut nuancée dans *Vaid*, aux p. 703 et 713-715, nous croyons que la règle d'interprétation ici évoquée peut encore jouer dans les cas appropriés.

Bref, affirmer que les privilèges parlementaires ont préséance sur les lois du travail ne signifie pas pour autant que l'on purge les articles 110 et 120 de la LAN de tout effet. Tous les aspects des relations de travail réalisés dans l'enceinte de l'Assemblée nationale qui ne relèvent pas du privilège parlementaire de gestion du personnel restent assujettis à ces dispositions. Il y a lieu ici de privilégier une interprétation qui respecte l'application des principes constitutionnels. [Nous soulignons.]

(par. 30-31 (CanLII))

[162] Contrairement à ce que soutient le juge Rowe, il ne s'agit pas en l'espèce d'exiger la présence de *termes exprès* dans la LAN, mais plutôt de requérir une intention législative claire et non équivoque. Une telle exigence ne constitue pas un abandon de la méthode moderne d'interprétation des lois. Nous sommes d'avis que l'intégration des employés à la fonction publique et la délégation de la gestion des activités courantes de l'Assemblée au secrétaire général ne sont pas suffisantes pour abolir ou modifier des privilèges parlementaires dont les racines historiques sont aussi profondes et qui sont encore *nécessaires*. En vérité, l'interprétation du juge Rowe sous-entend que la LAN devrait contenir une disposition expresse à cet effet pour que les privilèges de l'Assemblée soient préservés. De surcroît, il faut souligner que le juge Rowe traite uniquement du privilège de gestion et ignore l'incidence de son

exclude strangers, an aspect that affects the employment of the security guards.

[163] In the end, the *ARNA* did not abolish any parliamentary privileges. Moreover, in view of the real ambiguity in ss. 110 and 120 of the *ARNA*, it is preferable to adopt the interpretation proposed by the President. The National Assembly of Québec is sovereign. Courts and tribunals cannot assume jurisdiction without a clear indication that the Assembly has conferred it on them.

V. Conclusion

[164] Over the centuries, parliamentary privileges have gradually taken their place within the broader principle of sovereignty of legislative assemblies. Indeed, the assertion of parliamentary privileges, defended on Parliament's behalf by a sergeant-at-arms, among others, has enabled Parliament to achieve a degree of independence from the other branches of government. Parliamentary privileges are not a tool for *protecting* the independence and sovereignty of legislative assemblies, but are in fact what has allowed them to exist. It was the assertion of privileges that ensured the development of a model in which the various branches acquired some independence from one another. Recognition of the fact that parliamentary privileges are an expression of the Assembly's sovereignty makes it all the more necessary to respect the Assembly's jurisdiction.

[165] For these reasons, we are of the opinion that the grievance arbitrator had no jurisdiction to hear the matter. The appeal should be allowed and the grievances dismissed.

Appeal dismissed with costs throughout, CÔTÉ and BROWN JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Langlois avocats, Québec; National Assembly of Québec, Québec.

Solicitors for the respondent: Poudrier Bradet, Québec.

interprétation sur l'exercice du privilège inhérent d'expulsion des étrangers, une particularité qui touche à l'emploi des gardiens de sécurité.

[163] En définitive, la *LAN* n'a pas aboli de privilèges parlementaires. De plus, compte tenu de l'ambiguïté réelle des art. 110 et 120 de la *LAN*, il est préférable de privilégier l'interprétation proposée par le Président. L'Assemblée nationale du Québec est souveraine. Les tribunaux ne peuvent s'arroger une juridiction sans une indication claire que l'Assemblée la leur confère.

V. Conclusion

[164] Au fil des siècles, les privilèges parlementaires se sont progressivement inscrits dans le principe plus large de la souveraineté des assemblées législatives. En effet, l'affirmation de l'existence des privilèges parlementaires, défendus au nom du Parlement notamment par le sergent d'armes, a permis au Parlement de faire preuve d'un certain niveau d'indépendance par rapport aux autres branches du gouvernement. Les privilèges parlementaires ne sont pas un outil pour *protéger* l'indépendance et la souveraineté des assemblées législatives, ils sont bel et bien ce qui leur a permis d'exister. C'est l'affirmation de l'existence des privilèges qui a assuré l'évolution vers un modèle où les différents pouvoirs ont acquis un certain degré d'indépendance les uns vis-à-vis des autres. Vu la reconnaissance du fait que les privilèges parlementaires sont une expression de la souveraineté de l'Assemblée, le respect de la compétence de cette dernière est d'autant plus nécessaire.

[165] Pour ces motifs, nous sommes d'avis que l'arbitre de grief n'était pas compétent pour entendre l'affaire. Il y aurait lieu d'accueillir le pourvoi et de déclarer les griefs irrecevables.

Pourvoi rejeté avec dépens dans toutes les cours, les juges CÔTÉ et BROWN sont dissidents.

Procureurs de l'appelant : Langlois avocats, Québec; Assemblée nationale du Québec, Québec.

Procureurs de l'intimé : Poudrier Bradet, Québec.

Solicitors for the intervener the Honourable Serge Joyal, P.C.: Serge Joyal, Ottawa; Conway Baxter Wilson, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Speaker of the Legislative Assembly of Ontario: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Procureurs de l'intervenant l'honorable Serge Joyal, c.p. : Serge Joyal, Ottawa; Conway Baxter Wilson, Ottawa.

Procureurs de l'intervenant le président de l'Assemblée législative de l'Ontario : Blake, Cassels & Graydon, Toronto.