DATE DUE

OCT 2 5 1999			

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Tuesday, December 14, 1976
Monday, March 7, 1977
Monday, April 4, 1977

Chairman: The Honourable James Jerome,
Speaker of the House of Commons

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº1

Le mardi 14 décembre 1976
Le lundi 7 mars 1977
Le lundi 4 avril 1977

Président: L'honorable James Jerome,
Président de la Chambre des communes

Minutes of Proceedings of the Special Committee on

Rights and Immunities of Members

Procès-verbaux du Comité spécial des

Droits et immunités des députés

RESPECTING:

Rights and Immunities of Members

CONCERNANT:

Droits et immunités des députés

INCLUDING:

The First Report to the House

Y COMPRIS:

Le premier rapport à la Chambre

Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

25636—1

SPECIAL COMMITTEE ON RIGHTS AND IMMUNITIES OF MEMBERS

Chairman: The Honourable James Jerome, Speaker of the House of Commons

Messrs.

Baldwin
Beaudoin
Fairweather
Gray
Knowles (*Winnipeg North Centre*)
Prud'homme
Reid

COMITÉ SPÉCIAL DES DROITS ET IMMUNITÉS DES DÉPUTÉS

Président: L'honorable James Jerome, Président de la Chambre des communes

Messieurs

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Alistair Fraser

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Monday, December 13, 1976

ORDERED,—That a Special Committee of the House, to consist of Mr. Speaker and seven other Members, be appointed to review the rights and immunities of Members of the House of Commons, to examine the procedures by which such matters are dealt with by the House, and to report on any changes it may be desirable to make;

That the Committee have power to appoint, from among its members, sub-committees, as it may deem advisable or necessary;

That the Committee have power to sit during sittings and adjournments of the House of Commons;

That the Committee have power to report from time to time, to send for persons, papers and records, and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the First Session be referred to the Committee; and

That the Members to act with Mr. Speaker on the said Special Committee be Messrs. Baldwin, Beaudoin, Fairweather, Gray, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Prud'homme and Reid.

ATTEST:

ORDRE DE RENVOI

Le lundi, 13 décembre 1976

IL EST ORDONNÉ—Qu'un comité spécial de la Chambre, formé de l'Orateur et de sept autres députés, soit nommé pour examiner les droits et immunités des députés à la Chambre des communes et les méthodes suivies par la Chambre pour traiter de ces questions et, pour faire rapport des changements qui seraient éventuellement souhaitables;

Que le comité soit habilité à nommer, parmi ses membres, les sous-comités qu'il peut juger opportuns ou nécessaires;

Que le comité soit habilité à siéger pendant les séances et ajournements de la Chambre des communes;

Que le comité soit habilité à faire rapport à l'occasion, à faire comparaître des personnes et produire des documents et pièces et à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il ordonne d'imprimer;

Que les documents et témoignages reçus et recueillis à ce sujet au cours de la première session soient renvoyés au comité et

Que les députés faisant partie de ce comité spécial avec M. l'Orateur soient MM. Baldwin, Beaudoin, Fairweather, Gray, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Prud'homme et Reid.

ATTESTÉ:

Le Greffier de la Chambre des communes

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

REPORT TO THE HOUSE

Friday, April 29, 1977

The Special Committee on the Rights and Immunities of Members has the honour to present its

FIRST REPORT

1. Your Committee was appointed on December 13, 1976 when the House adopted the following order:

That a special Committee of the House to consist of Mr. Speaker and seven other members be appointed to review the rights and immunities of members of the House of Commons, to examine the procedures by which such matters are dealt with by the House and to report on any changes it may be desirable to make;

That the Committee have power to appoint, from among its members, such subcommittees as it may deem advisable or necessary;

That the Committee have power to sit during sittings and adjournments of the House of Commons;

That the Committee have power to report from time to time, to send for persons, papers and records and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the first session be referred to the committee, and

That the members to act with Mr. Speaker on the said special committee be Messrs. Baldwin, Beaudoin, Fairweather, Gray, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Prud'homme and Reid.

2. The Committee held three meetings during which it studied how the rights and immunities of Members are affected by the *sub judice* convention. During these meetings your Committee received the assistance of Mr. Alistair Fraser, Clerk of the House of Commons, Mr. Philip Laundy, Director of the Research Branch, Library of Parliament, and Mr. Norman B. Willans, a legal research officer with the Library of Parliament.

3. The freedom of speech accorded to Members of Parliament is a fundamental right without which they would be hampered in the performance of their duties. It permits them to speak in the House without inhibition, to refer to any matter or express any opinion as they see fit, and to say what they feel needs to be said in the furtherance of the national interest and the aspirations of their constituents. This basic parliamentary freedom is to some extent limited by the *sub judice* convention. Under the convention as it has developed over the years Members are expected to refrain from discussing matters that are before the courts. No distinction has ever been made in Canada between criminal courts and civil courts for the purpose of applying the convention. It has also had application to certain tribunals other than courts of law. The purpose of the convention is to protect the parties in a case awaiting or undergoing trial and persons who stand to be affected by the outcome of a judicial inquiry. It exists to guarantee everyone a fair trial and to prevent any undue influence prejudicing a judicial decision or a report of a tribunal of inquiry. It is

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 29 avril 1977

Le Comité spécial des droits et immunités des députés a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

1. Le Comité a été nommé le 13 décembre 1976 conformément à l'Ordre de renvoi suivant:

Qu'un comité spécial de la Chambre soit nommé pour examiner les droits et immunités des députés à la Chambre des communes et les méthodes suivies par la Chambre pour traiter de ces questions et, pour faire rapport des changements qui seraient éventuellement souhaitables;

Que le Comité soit habilité à nommer, parmi ses membres, les sous-comités qu'il peut juger opportuns ou nécessaires;

Que le Comité soit habilité à siéger pendant les séances et ajournements de la Chambre des communes;

Que le Comité soit habilité à faire rapport à l'occasion à faire comparaître des personnes et produire des documents et pièces et à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il ordonne d'imprimer;

Que les documents et témoignages reçus et recueillis à ce sujet au cours de la première session soient renvoyés au comité, et

Que les députés faisant partie de ce Comité spécial avec M. l'Orateur soient MM. Baldwin, Beaudoin, Fairweather, Gray, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Prud'homme et Reid.

2. Le Comité s'est réuni à trois reprises pour étudier comment la convention relative aux affaires en instance *sub judice* pouvait modifier les droits et immunités des députés. Pour ses réunions, le Comité a pu compter sur l'aide de MM. Alistair Fraser, greffier de la Chambre; Philip Laundy, directeur du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement et Norman B. Willans, recherchiste juridique de la Bibliothèque.

3. La liberté de parole dont jouissent les députés est un droit fondamental, sans lequel ils ne pourraient remplir convenablement leurs fonctions. Cette liberté leur permet d'intervenir sans crainte dans les débats de la Chambre, de traiter des sujets qu'ils jugent pertinents et de dire tout ce qui, à leur avis, doit être dit pour sauvegarder l'intérêt du pays et combler les aspirations de leurs électeurs. La convention relative aux affaires en instance *sub judice* restreint, dans une certaine mesure, cette liberté parlementaire fondamentale. Selon cette convention, qui a été modifiée au cours des années, les députés ne doivent pas débattre des questions dont sont saisis les tribunaux. Quant à son application, aucune distinction n'a été établie au Canada entre les cours d'assises et les tribunaux civils. Elle s'applique cependant aux tribunaux autres que les cours de justice et elle protège les parties dont la cause sera ou est entendue ainsi que les personnes qui sont visées par le résultat d'une enquête judiciaire. Elle garantit à tous un procès équitable et empêche toute intervention indue qui pourrait influer sur une décision judiciaire ou le rapport d'un tribunal

important to emphasize that it is a convention and not a rule. It is a voluntary restraint imposed by the House upon itself in the interest of justice and fair play, but which the House is free to disregard should it so resolve.

4. A definition of 'prejudice' is not easily formulated. An attempt was made by a Select Committee of the British House of Commons:

> "In using the word 'prejudice' your Committee intend the word to cover possible effect on the members of the Court, the jury, the witnesses and the parties to any action. The minds of magistrates, assessors, members of a jury and of witnesses might be influenced by reading in the newspapers comment made in the House, prejudicial to the accused in a criminal case or to any of the parties involved in a civil action."—(1)

The research efforts of the Committee have not succeeded in providing a more precise definition. What effect a parliamentary discussion may have on "the Court, the jury, the witnesses and the parties to an action" is not easy to determine. One thing that can be stated with certainty is that courts in interpreting statutes have no regard for anything that might have been said in the course of parliamentary debate.

5. The convention has consistently been applied in criminal cases. In 1942 the Minister of Justice was asked whether it was the intention of the government to withdraw charges against two persons. The Speaker maintained that a matter before the courts is outside the purview of the House:

> "I do not think there is any doubt as to the rule. It has always been the practice in this House, and it is the rule, that a matter which is the subject of judicial inquiry is outside the purview of the House during the course of the proceedings. I do not see how it is possible for one to raise the question by asking the Minister of Justice whether he intends to withdraw the charges, because upon those grounds would probably rest the argument in court when the proceedings were being held. The rule is clear that no such question should be asked. I do not believe it should be raised when the matter is now before the courts."—(2)

6. In 1948 Mr. Diefenbaker was speaking on the freedom of the press and he was interrupted by the Speaker who cautioned him not to refer specifically to a relevant case in which a reporter was involved before an Alberta court:

> "I did not raise a point of order; I just wanted to ask the co-operation of the hon. member. He will understand that it is disagreeable for the Speaker to interrupt anyone making a speech, especially the very good speech the hon. gentleman is making. But I have to do my duty. In reference to the case in question, which, if not discussed, at least was mentioned, we must assume that the judges of our courts will apply the law as it should be applied. If the hon. member wishes to discuss freedom of the press I have no objection, but I would ask him to be very careful not to discuss a matter which is now pending before the courts."—(3)

7. In 1968 Mr. Grégoire asked the Minister of Justice a question concerning two persons in prison awaiting trial. The

d'enquête. Il convient cependant de souligner que c'est une convention et non une règle. C'est une contrainte volontaire que la Chambre s'est imposée au nom de la justice et de la loyauté, et elle peut ainsi juger bon de ne pas l'observer.

4. Il n'est pas facile de définir le mot «préjudice». Le Comité spécial de la Chambre des communes de Grande-Bretagne l'a défini comme suit:

> «Par le mot «préjudice», le Comité entend tout effet possible sur les membres du tribunal, le jury, les témoins et les parties à un procès. Les magistrats, les assesseurs, les membres du jury, les témoins peuvent se laisser influencer par les commentaires faits à la Chambre qu'ils liront dans les journaux, commentaires qui seront peut-être préjudiciables à l'accusé, dans une cause criminelle, ou à l'une ou l'autre partie, dans une cause civile.»—(1)

Le Comité n'a pas réussi, malgré ses recherches, à formuler une définition plus précise. Il n'est pas facile de déterminer quelle peut être l'influence d'un débat parlementaire sur «les membres du tribunal, les jurés, les témoins, et les parties à un procès.» Une chose est certaine, lorsque les juges interprètent une loi, ils ne se soucient pas de ce qui a été dit au cours d'une discussion parlementaire.

5. La convention a été souvent appliquée dans les causes criminelles. En 1942, on demande au ministre de la Justice si le gouvernement a l'intention de retirer les accusations portées contre deux personnes. L'Orateur affirme que la Chambre n'a aucune compétence en ce qui concerne les questions dont est saisi un tribunal:

> «Je ne vois pas qu'il puisse exister un doute sur l'article du règlement. Il a toujours été de règle dans cette Chambre, et la pratique veut que toute question qui fait l'objet d'une enquête judiciaire soit laissée en suspens durant ladite enquête. Je ne vois pas qu'il soit possible de soulever la question en demandant au ministre de la Justice s'il entend retirer l'accusation, car ce peut être là la base de l'argument de la cour durant l'étude de la cause. La question ne saurait être permise. On ne devrait pas en faire mention pendant que la cause est en délibéré judiciaire.»—(2)

6. Dans une intervention faite à la Chambre en 1948, M. Diefenbaker traite de la liberté de la presse. L'Orateur l'interrompt pour l'avertir de ne pas faire mention de l'affaire dont est saisi un tribunal de l'Alberta et qui met en cause un journaliste:

> «Je n'ai pas invoqué le Règlement; je désirais simplement inviter l'honorable député à coopérer. Il comprend qu'il est désagréable pour l'Orateur d'interrompre un honorable député qui a la parole, surtout quand il est à prononcer un discours d'une aussi belle tenue que celui de l'honorable député. Mais il me faut faire mon devoir. Pour ce qui est de la cause en question, qui, si elle n'a pas été discutée, a du moins été mentionnée, nous devons supposer que les juges de nos tribunaux appliqueront la loi comme elle doit être appliquée. Si l'honorable député désire traiter de la liberté de la presse, je n'y ai aucune objection, mais je le prie d'être très prudent et d'éviter de faire mention d'une cause actuellement devant les tribunaux.»—(3)

7. En 1968, M. Grégoire pose une question au ministre de la Justice concernant deux détenus dont le procès est en cours.

Speaker invoked the *sub judice* convention in a manner that showed that it was well-established.

"I might tell the hon. member for Lapointe that he is asking a question about a matter which is clearly *sub judice*. He is referring to a trial which is now in progress in Montreal. I believe the question is out of order."—(4)

8. The convention is most usually applied in criminal cases but it has also been invoked in civil cases. In 1971 Mr. Woolliams, during a debate dealing with the Prairie Grain Advance Payments Act, referred to a case that involved the constitutionality of provincial legislation. The Speaker cautioned Mr. Woolliams not to refer at length to the case:

"The hon. member for Calgary North (Mr. Woolliams) and the hon. member for Hamilton-Wentworth (Mr. Gibson) are both learned in the law. They realize that we should be very careful in discussing matters which are before a court, perhaps even more so the Supreme Court of Canada than the lowest of our courts, although precedents do not establish a distinction between the highest and lower courts. I am sure that the hon. member for Calgary North is keeping this in mind.

It has been in the back of my mind that we must be careful in dealing with a matter that is before a court. Whether a case can be argued in the House of Commons which is at the same time being argued before a court of the country is an interesting point. I am sure the hon. member is keeping this in mind."—(5)

9. No settled practice has developed in relation to civil cases. The convention has at times been applied and on other occasions it has not. In 1938 it was invoked in order to prevent reference to an action for damages by stockholders of the Grand Trunk Railway. The convention was then applied by the Speaker.

"I think the Minister of Justice has pointed out clearly that this matter is before the courts at the present time. Therefore I hold that the hon. member is not within the rules of the House in carrying on a discussion of this matter."—(6)

The convention was not invoked in 1973 when certain foreclosure proceedings formed the subject of an adjournment debate.—(7) Neither was it invoked when questions were asked in the House concerning specific tendering practices, the questions being based on evidence which had been given by a party to an action currently being heard.—(8)

10. The precedents are consistent, where criminal cases are involved, in preventing reference to the court cases before judgment has been rendered. According to a ruling made in 1928 the convention ceases to apply when judgment is rendered:

"... in the present case a judicial decision is not pending; it has been rendered; and there is no power to prevent parliament passing legislation after a judgment has been rendered to rectify what may be considered an injustice or an infringement of individual liberty by such judgment."—(9)

A 1966 ruling made by the Speaker determined that the convention applies again when an appeal is launched:

L'Orateur invoque la règle relative aux affaires en instance et il répond d'une manière qui prouve que la règle est bien établie:

«Je pourrais signaler au député qu'il pose une question encore devant les tribunaux. Il mentionne un procès actuellement en cours à Montréal. Je crois que cette question est irrecevable.»—(4)

8. La convention s'applique le plus souvent aux causes criminelles, mais parfois également aux causes civiles. En 1971, au cours du débat sur la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies, M. Woolliams mentionne une cause où il est question de la constitutionnalité d'une loi provinciale. L'Orateur l'avertit de ne pas s'attarder sur ce sujet:

«Le député de Calgary-Nord (M. Woolliams) et celui de Hamilton-Wentworth (M. Gibson) sont tous les deux versés en droit. Ils comprendront que nous devrions nous montrer très prudents en traitant de causes instruites devant un tribunal, peut-être encore plus dans le cas de la Cour suprême que dans celui d'un tribunal de première instance et les cours supérieures. Le député de Calgary-Nord ne manquera certainement pas d'observer cette règle.

Je n'ai pu m'empêcher de songer à cette prudence dont il faut faire preuve dans la discussion d'une cause instruite devant un tribunal. Il serait intéressant de déterminer si on a le droit d'en discuter en même temps à la Chambre des communes. Je suis sûr que le député y songe également.»—(5)

9. Quant aux causes civiles, aucune pratique définitive n'est établie. Parfois on fait appel à la convention et, en d'autres occasions, on ne l'applique pas. En 1938, on l'invoque afin d'empêcher que les députés fassent allusion au procès en dommages-intérêts intenté aux détenteurs d'actions privilégiées du Grand Tronc. C'est l'Orateur qui se charge d'appliquer la règle:

«Le ministre de la Justice a clairement démontré, je crois, que cette question est pendante devant les tribunaux en ce moment. Je soutiens donc que l'honorable député ne se conforme pas au règlement de la Chambre en discutant une question de ce genre.»—(6)

En 1973, la présidence n'a pas invoqué cette convention lorsque les députés ont traité des procédures de saisie pendant le débat d'ajournement et qu'ils ont posé des questions sur les pratiques de soumissions singulières,—(7) même si ces questions se fondaient sur des preuves qu'avait fournies une partie au cours d'un procès en instance.—(8)

10. En ce qui concerne les causes criminelles, selon les précédents, il a été interdit, en règle générale, d'y faire allusion avant que le jugement n'ait été rendu. Il a été décidé en 1928 que la convention ne s'applique plus, une fois le jugement rendu:

«... En cette occurrence, la question n'est pas en suspens: jugement a été rendu; et il n'existe pas de pouvoir qui puisse empêcher le Parlement d'adopter une loi à la suite d'une décision des tribunaux afin de rectifier ce qu'on peut considérer comme une injustice ou un empiétement sur la liberté personnelle, résultant de ce jugement.»—(9)

En 1966, l'Orateur décide que la convention s'applique de nouveau lorsqu'un appel est interjeté:

"From a study of the precedents it appears that if the subject matter introduced in the House is at the moment before a court for decision and adjudication and a judgment has not been rendered, or if judgment has been rendered and an appeal taken, then the matter is *sub judice*."—(10)

11. The convention has been raised recently in relation to a civil case. The Member seeking to ask a question, Mr. Elmer MacKay, had himself been served with a civil writ of summons and a statement of claim alleging libel by a company which was associated with the matter under investigation. The Chair had doubts about allowing Mr. MacKay's question because the matter was before the courts:

"I am, of course, always reluctant to interfere with the right of hon. members to pose questions. There is, however, one rule we have followed, particularly in the putting of questions to ministers, namely that ministers ought not to be asked to comment on a matter which is before the courts. . . . yesterday the hon. member for Central Nova was at pains to indicate that he had been served with a writ which he described to the House which involves an action before the courts and which affects the member personally as well as the company to which he has just alluded. I really think the hon. member ought to refrain from questions relative to that matter now."—(11)

12. Mr. MacKay later submitted that his question was admissible because the libel suit had not yet been set down for trial and that, in any event, his question did not come within the narrow context of the action itself. He argued that a Member's freedom of speech should not be interfered with lightly:

"A Member of Parliament, I submit, has a right and a duty to pursue investigations and ask questions on behalf of his constituents and the general public, and any interference or obstructions in this respect must be undertaken very carefully and supported by citations and precedents of the greatest weight and substance."—(12)

13. The next day the Chair ruled that the *sub judice* convention did not apply in civil cases until the matter had reached the trial stage:

"It is clear to me at this point, however, that in any event no restriction ought to exist on the right of any member to put questions respecting any matter before the courts particularly those relating to a civil matter, unless and until that matter is at least at trial."—(13)

14. The convention has been applied to motions, references in debates, questions and supplementary questions. It does not apply to bills as the right of Parliament to legislate within its field of jurisdiction cannot be limited, and legislation may alter the basis on which the courts come to a decision. A 1971 ruling of Mr. Speaker Lamoureux makes his clear:

"It seems to me logical, as hon. members taking part in the discussion have indicated, that we should take this view, otherwise the whole legislative process might be stopped simply by the initiative of a writ, or legal proceedings in one or other of the courts of Canada . . . I suggest to hon.

«D'après les précédents, si la question présentée à la Chambre est à ce moment-là devant un tribunal appelé à rendre une décision et un jugement à son sujet et que la décision n'a pas été rendue ou, l'ayant été, a fait l'objet d'un appel, il semble que l'affaire soit *sub judice*.»—(10)

11. On a invoqué cette convention relativement à une cause civile. Un député, M. Elmer MacKay, voulait poser une question en Chambre; or on lui avait déjà ordonné de comparaître en cour civile; de plus la société en cause avait déposé une demande de réclamation pour diffamation. L'Orateur hésitait donc à lui permettre de poser sa question sur une affaire dont un tribunal était saisi:

«J'hésite toujours bien entendu à porter atteinte au droit qu'ont les députés de poser des questions. Il est cependant une règle que nous avons toujours suivie, notamment dans le cas de questions adressées à un ministre, à savoir qu'on ne lui demande pas de faire des commentaires sur une affaire dont la justice est saisie . . . comme le député de Central Nova s'est donné beaucoup de peine hier pour signaler qu'on lui avait signifié une assignation, qu'il a décrite à la Chambre et qui est connexe à une affaire dont les tribunaux sont saisis, et qui touche le député personnellement ainsi que la société à laquelle il vient de faire allusion, je crois vraiment qu'il devrait maintenant éviter de poser de nouvelles questions à ce sujet.»—(11)

12. M. MacKay affirmait par la suite que sa question était recevable parce qu'on n'avait pas encore déterminé la date du procès en diffamation et qu'en tout état de cause, elle ne portait pas directement sur cette affaire. Il prétendait qu'il ne faudrait pas priver aussi facilement un député de sa liberté de parole:

«J'estime qu'un député a le droit et le devoir d'effectuer des enquêtes et de poser des questions au nom de ses commettants et du public en général; cependant, la moindre ingérence ou tentative d'obstruction à cet égard doit être entreprise avec la plus grande prudence et appuyée par des citations et des précédents extrêmement sérieux et pertinents.»—(12)

13. Le lendemain, l'Orateur décidait que la convention relative aux affaires en instance ne s'appliquerait pas dans le cas de causes civiles avant l'ouverture du procès:

«Je puis d'ores et déjà dire que sans aucun doute, on ne doit pas restreindre le droit d'un député de poser des questions concernant une affaire en cours d'instance, surtout lorsqu'il s'agit de procès civil, à moins et jusqu'à ce que l'affaire passe en jugement.»—(13)

14. La convention s'applique dans le cas de motions, de renvois aux débats, de questions et de questions supplémentaires. Elle ne s'applique pas aux projets de loi puisqu'on ne peut restreindre le droit que possède le Parlement de légiférer dans les domaines relevant de sa compétence. De plus, une loi peut changer les motifs sur lesquels se fondent les tribunaux pour rendre leur décision. L'Orateur Lamoureux a rendu en 1971 une décision qui apporte des précisions à cet égard:

«Il me semble logique, comme l'ont indiqué certains députés qui ont participé à la discussion, d'adopter ce point de vue, sans quoi tout le processus législatif pourrait être entravé par le simple fait d'introduire une instance ou d'instituer des poursuites dans une cour du Canada . . . Le commentaire de

members that the citation which applies is that which can be found in May (*May's 16th Edition, p. 400*), that a matter, while under adjudication by a court of law, should not be brought before the House by a motion or otherwise, but that the rule does not apply to a bill. I suggest that what is now before the House is a bill. A bill is legislation and the *sub judice* rule should not apply so as to prevent discussion of the bill or an amendment to the bill, or any proceedings under that bill at the pesent time."—(14)

15. The application of the convention has been limited to tribunals which are courts of record. In a 1947 debate, after reference has been made to he question of railway freight rates at a time when an application for an increase in the rates was before the Board of Transport Commissioners, the Speaker ruled (*in a memorandum which was read to the House by the Deputy Speaker*) that the *sub judice* convention should apply because the Railway Act defined the board as a court of record.—(15) The convention was invoked by the Speaker in relation to the same issue in 1951:

"I realize that the amendment which is now before the House is in general terms. Nevertheless, I cannot see how the amendment could be adopted without referring to the application for an increase in freight rates which is at present before the board. In my opinion, this amendment, if carried, would inevitably have an effect upon the present adjudication. This is one of the reasons why the rule has been put into effect. In view of the foregoing, I can only conclude that the present amendment is out of order in that it would be bound to affect the adjudication by a body designated by parliament as a court of record in an issue which is now pending before it, which is contary to the rule which prohibits discussion of any issue which is *sub judice*."—(16)

Still later in 1951 the convention served as the basis for refusing an emergency adjournment debate.

"First, with respect of whether the motion is in order. It purports to deal with a matter which is before the board of transport commissioners and if that is so then it is *sub judice* and under our rules could not be debated."—(17)

16. Matters before a royal commission are not subject to the convention. This was made clear by a ruling in 1950. In this instance the question of freight rates has been referred to a royal commission. The Speaker ruled as follows:

"I have never thought that because a matter has been referred to a royal commison it cannot be discussd generally in the House at the same time. I have no precedent to this effect, but here is a precedent to the effect that when a matter is referred to a committee of the House it can be discussed in the House but the House cannot refer to the procedure and evidence in the committee before it has reported. It seems to me that a similar principle might well govern the reference of a matter to a royal commission . . . I would accordingly rule that it is not out of order to discuss transportation problems generally when such matters have been referred to a royal commission. On the other hand, I would also rule hat reference should not be made to the proceedings, or evidence, or findings of a royal commission before it has made its report."—(18)

May qui correspond au cas présent s'établit ainsi: une affaire, pendant qu'elle est soumise au jugement d'une cour de justice, ne devrait pas être portée devant la Chambre, ni au moyen d'une motion, ni autrement; mais cette règle ne s'applique pas aux bills. Or la Chambre est actuellement saisie d'un bill. Un bill constitue une mesure législative et cette règle ne peut s'appliquer pour empêcher la discussion du bill ou d'un amendement à ce bill ou toute délibération en cours relativement à ce bill.»—(14)

15. On a limité l'application de la convention aux tribunaux qui sont des cours d'archives. En 1947, un débat a porté sur les tarifs-marchandises lors de l'étude par la Commission des transports d'une demande de relèvement de ces tarifs. A cet égard, l'Orateur décide dans un mémoire lu à la Chambre par l'Orateur suppléant que la convention devrait s'appliquer dans ce cas-là parce que la Loi sur les chemins de fer stipule que la Commission constitue une cour d'archives.—(15) En 1951, dans un cas analogue, l'Orateur a également invoqué la convention:

«Je sais bien que la proposition d'amendement est rédigée en termes généraux. Je ne vois pas cependant comment elle pourrait être adoptée sans faire mention de la demande de relèvement du tarif-marchandises dont la Commission est présentement saisie. Si elle est adoptée, la proposition ne peut manquer d'influer sur la cause qui est présentement en délibéré. Voilà un des motifs de la mise en vigueur de la règle précitée. Je dois donc conclure que la proposition d'amendement est irrecevable et qu'elle serait de nature à influer sur le jugement que doit rendre un organisme désigné par le Parlement comme une cour d'archives compétente pour entendre la cause dont elle est saisie, ce qui serait contraire à la règle qui interdit la discussion de toute question en instance devant les tribunaux.»—(16)

Un peu plus tard en 1951, on fait de nouveau appel à la convention pour refuser un débat d'urgence:

«Tout d'abord, la motion est-elle conforme au Règlement? Elle vise à analyser un problème soumis à la Commission des transports. L'affaire n'est donc pas encore jugée et nos règlements s'opposent à ce que nous la débattions.»—(17)

16. Les questions dont est saisie une Commission royale ne sont pas soumises à la convention. Une décision rendue en 1950 a été explicite à ce sujet. Il s'agissait de la question des tarifs-marchandises qui avait été renvoyée à une commission royale. Voici la décision de l'Orateur:

«Je n'ai jamais été d'avis que, parce qu'une affaire avait été déférée à une commission royale, la Chambre ne pouvait l'examiner, en général, simultanément. Je n'ai aucun précédent à invoquer à cet égard. Il existe toutefois un précédent d'après lequel toute question déférée à un comité de la Chambre peut être examinée à la Chambre pourvu que cette dernière n'invoque pas les délibérations du comité ni les témoignages qui y sont recueillis avant que le comité ait présenté un rapport. A mon avis, un principe semblable peut s'appliquer au renvoi d'une question à une Commission royale . . . Je décide donc qu'il n'est pas contraire au règlement d'examiner les questions relatives au transport, quand ces questions ont été déférées à une Commission royale. Je décide également qu'il ne doit être fait aucune mention des délibérations des constatations de la commission royale, ni

A similar ruling was made by the Speaker in 1957:

"There is nothing on the order paper which would preclude a discussion of this matter. The royal commission is not a court of record and matters before it are not *sub judice*. Therefore I see no reason why the hon. member should not discuss it."—(19)

A ruling in accordance with these precedents, which should probably be regarded as the definitive ruling in the matter, was given by Mr. Speaker Lamoureux on May 2, 1966.—(20)

17. An exception to the general practice demonstrates the flexbility of the convention as well as the need for he Speaker's discretionary power. In a 1933 incident a Member sought to discuss charges brought against a county court judge whose conduct had been referred to a commission of inquiry. The Speaker did not allow the discussion even though the commission was not defined as a court of record.—(21) This is probably a case where the Speaker felt that discussion of the matter before publication of the Commission's report might be prejudicial to the person concerned.

18. A study of *sub judice*in the British House of Commons and the Austalian House of Representatives demonstrates that the Canadian practice has been more flexible. The British House of Commons, where the matter has twice been referred for study to the Select Committe on Procedure in recent years, has opted for retention of the convention. Two resolutions were adopted on July 23, 1963 an June 28, 1972, respectively. These resolutions provide the Speaker with guidelines in the application of the convention but in the final analysis the decision with regard to its application remains entirely within the discretion of the Chair. The practice as condified by the two resolutions is summarized as follows in the 19th edition of Erskine May's Parliamentary Practice:

"Following the First Report of the Select Committee on Procedure, 1962-63, the House passed a Resolution (23 July 1963) which set out the rule in detail. This Resolution bars references in debate (as well as in Motions and Questions) to matters awaiting or under adjudication in all courts exercising a criminal jurisdiction and in courts martial from the moment the law is set in motion by a charge being made to the time when verdict and sentence have been announcd, and again when notice of appeal is given until the appeal is decided; (in the case of courts martial it applies from when the charge is made until the sentence of the court has been confirmed and promulgated, and again when the convicted man petitions the Army Council, the Air Council, or the Board of admiralty).

The Resolution of 23 July 1963 also applies to the civil courts, and in general it bars reference to matters awaiting or under adjudication in a civil court from the time that the case has been set down for trial or otherwise brought before the court, as for example, by notice of motion for an

des témoignages qui y sont déposés avant que ladite commission ait présenté un rapport.»—(18)

En 1957, l'Orateur rend une décision analogue:

«Il n'y a rien au Feuilleton qui puisse empêcher la discussion de cette affaire. La commission royale n'est pas une cour d'archives, de sorte que les questions qui lui sont soumises ne sont pas *sub judice*. Par conséquent, je ne vois aucune raison pour laquelle l'honorable député ne pourrait pas discuter cette questions.»—(19)

En conformité avec ces précédents une décision qu'il faudrait probablement considérer définitive en la matière a été rendue par l'Orateur Lamoureux le 2 mai 1966.—(20)

17. Il y a cependant une exception à la règle générale qui révèle la souplesse de la convention et la nécessité d'accorder à l'Orateur un pouvoir discrétionnaire. En 1933, un député essaie de discuter des accusations portées contre un juge d'un tribunal d'une commission. Même si celle-ci ne constitue pas une cour d'archives, l'Orateur ne permet pas qu'on traite de ce sujet.—(21) Voilà probablement un cas où l'Orateur était d'avis qu'une telle intervention avant la publication du rapport de la commission aurait pu porter atteinte à la personne en cause.

18. Selon une étude de la règle relative aux affaires en instance de la Chambre des communes de la Grande-Bretagne et de la Chambre des représentants de l'Australie, la procédure canadienne a toujours été plus souple. Ces dernières années, la Chambre des communes britannique a renvoyé à deux reprises la question au Comité spécial de la procédure pour que ce dernier l'étudie, et elle a décidé de maintenir la convention. Deux résolutions ont été adoptées à cet égard le 23 juillet 1963 et le 28 juin 1972. Ces résolutions donnent à l'Orateur certaines indications quant à la façon d'appliquer la convention, mais il n'en demeure pas moins que la présidence a finalement toute la latitude voulue à cet égard. Dans la 19e édition du *Parliamentary Practice* d'Erskine May, on trouve un passage qui résume assez bien la pratique qui a été dans une certaine mesure codifiée par deux résolutions de la Chambre.

«Suite à la publication du premier rapport du Comité spécial de la procédure à la session de 1962-1963, la Chambre a adopté le 23 juillet 1963, une résolution visant à définir les modalités de la règle. En vertu de cette résolution, il est interdit lors de débats, sur une question ou une motion, de faire allusion à des affaires en instance devant les cours de justice, y compris les cours martiales, et ce, dès qu'on invoque les dispositions de la loi en portant une accusation, jusqu'à ce que le verdict et la sentence aient été prononcés, et à nouveau dès qu'un avis d'appel est déposé, jusqu'à ce que cet appel soit jugé; (quand aux causes en instance devant une cour martiale, la règle s'applique dès qu'une accusation a été portée, jusqu'à ce que la sentence de la cour ait été confirmée et promulguée, et à nouveau lorsque l'intéressé interjette appel auprès du conseil supérieur de la guerre, du conseil de l'aéronautique, ou du conseil de l'amirauté).

La résolution du 23 juillet 1963 s'applique également aux tribunaux civils et interdit généralement toute allusion aux affaires en instance devant ces tribuneaux à partir du moment où elles sont instruites ou autrement portées devant le tribunal, par un avis de requête en injonction, par exem-

injunction; such matters may be referred to before such date unless it appears to the Chair that there is a real and substantial danger of prejudice to the trial of the case; the ban again applies when notice of appeal is given until judgment is given. On 28 June 1972 the House came to a further Resolution, that notwithstanding the Resolution of 23 July 1963 and subject to the discretion of the Chair, reference may be made in Questions, Motions or debate to matters awaiting or under adjudication in all civil courts, in so far as such matters relate to a Ministerial decision which cannot be challenged in court except on grounds of misdirection or bad faith, or concern issues of national importance such as the national economy, public order or the essentials of life; and that in exercising its discretion the Chair should not allow reference to such matters if it appears that there is a real and substantial danger of prejudice to the proceedings; and should have regard to the considerations set out in paragraphs 25 to 28 of the Fourth Report from the Select Committee on Procedure of Session 1971-72. The restriction on reference in debate also applies in the case of any judicial body to which the House has expressly referred a specific matter for decision and report, from the time when the resolution of the House is passed, but ceases to have effect as soon as the report is laid before the House."—(22)

19. Precedents in Britain as in Canada demonstrate that the convention has been invoked more readily in criminal cases. Former Speaker Selwyn Lloyd summarized his thoughts on the subject when he appeared before the British Select Committee on Procedure in the 1971-72 session:

"I think it is quite clear that there ought to be a *sub judice* rule or convention, certainly with regard to criminal cases. I think there are certain types of civil case, like action for defamation of character, where one can see the same sort of thing applying; and I would think there that the rule or the convention ought to exist, only to be relaxed at the discretion of the Speaker. When one comes to wider issues such as those that we have been discussing, I think my present general view is that the rule ought to be invoked only at the discretion of the Speaker, that the general proposition ought to be that matters of general interest are discussable in the House of Commons unless the Speaker decides with regard to a particular issue or particular matter that he ought to invoke the rule. In other words, the presumption ought to be a different way. The presumption should be for discussion rather than against it."—(23)

20. Australian practice bears little relevance to that of Canada. It was described by Mr. Speaker Aston of the Australian House of Representatives when he attended the Conference of Speakers and Presiding Officers of Commonwealth Parliaments in 1969. He pointed out that, with rare exceptions, the issue seldom arises in the Australian House of Representatives in respect of criminal and civil cases. Most applications of the *sub judice* convention have related to royal commissions and other tribunals which are not courts of law, a practice which is in direct contrast to that which has been followed in Canada. A practice suitable in one jurisdiction is

ple; on peut en parler avant ce moment, sauf s'il apparaît à la présidence que cela peut réellement compromettre le jugement de l'affaire; l'interdiction vaut également quand il y a intimation d'appel, tant que le jugement n'est pas rendu. Le 28 juin 1972, la Chambre adoptait une deuxième résolution qui, nonobstant la première et à la discrétion de la présidence, permettait de traiter dans les questions, les motions et les débats, d'affaires en instance devant tous les tribunaux civils, pourvu que ces affaires se rapportent à une décision ministérielle ne pouvant être contestée en cour, sauf en cas de mauvaise foi ou d'une erreur de droit ou de fait, ou qu'elles concernent des questions d'importance nationale, comme l'économie du pays, l'ordre public ou les objets de première nécessité. La résolution prévoyait en outre qu'en exerçant son pouvoir discrétionnaire, la présidence ne doit pas permettre de parler de ces affaires, s'il semble y avoir réel danger que cela nuise à la procédure judiciaire, et doit tenir compte des considérations formulées aux paragraphes 25 à 28 du 4e rapport du comité spécial de la procédure à la session de 1971-1972. La restriction concernant l'allusion à certaines affaires au cours d'un débat vaut également dans le cas de tout corps judiciaire, auquel la Chambre a expressément demandé de se prononcer et de faire rapport sur une question précise, à partir du moment où la résolution de la Chambre est adoptée et jusqu'à ce que le rapport soit déposé à la Chambre.»—(22)

19. Selon certains précédents, tant en Grande-Bretagne qu'au Canada, l'application de la convention semble poser moins de difficultés quand il s'agit de causes criminelles. L'ancien Orateur Selwyn Lloyd a bien résumé sa pensée en la matière lorsqu'il a témoigné devant le Comté spécial de la procédure du Parlement britannique au cours de la session de 1971-1972.

«Il est, à mon avis, tout à fait évdent qu'une règle ou une convention relative aux affaires en instance s'impose du moins pour les causes criminelles. Je pense qu'elle peut s'appliquer aussi à certaines causes civiles, comme les poursuites pour diffamation, et je dirais qu'elle doit exister et que son observation doit être laissée à la discrétion de l'Orateur. S'il s'agit de questions plus vastes, comme celles dont nous venons de traiter, j'établirais comme principe général que c'est à l'Orateur qu'il appartient de décider s'il y a lieu de l'appliquer et que les affaires d'intérêt général peuvent être débattues à la Chambre, à moins que l'Orateur n'en décide autrement dans tel ou tel cas. En d'autres mots, la présomption, qui doit être autre, doit jouer en faveur de la discussion, et non contre.»—(23)

20. La pratique australienne ressemble très peu à celle en vigueur au Canada. L'Orateur Aston de la Chambre des représentants de l'Australie a décrit cette pratique à la Conférence de 1969 des Orateurs et Présidents des Parlements du Commonewalth. Il a fait remarquer que, sauf dans des cas exceptionnels, la Chambre des représentants est rarement saisie de qustions concernant des causes criminelles et civiles. La convention relative aux affaires en instance s'applique presque toujours aux travaux des commission royales et des tribunaux qui ne sont pas en soi des cours de justice, pratique qui va à l'encontre de celle en vigueur au Canada. Une

not necessarily acceptable in another, and your Committee implies no criticism of the Australian practice in stating the view that it would be unsuitable in a Canadian context.

21. Your Committee has not been able to determine a rationale for the *sub judice* convention other than the prevention of possible prejudice. It is very unlikely that a judge would be influenced by what is said in the House. Presumably the convention is concerned with the protection of juries and witnesses from undue influence. A memorandum prepared by the Second Clerk Assistant for the Select Committee on Procedure of the British House during the 1971-72 Session offers an interpretation based on the report of the previous committee in 1962-63:

"The Report includes 'members of the court' in the category of persons who might be prejudiced. It is uncertain however whether the Committee intended to include judges in this category since when they proceeded to more specific details in their following sentence, they referred only to 'magistrates'. In the evidence which was given by the Second Clerk Assistant and by Mr. Speaker Hylton Foster, doubt was expressed whether judges were liable to be prejudiced by anything spoken in the House. Mr. Speaker indeed said 'No one is thinking about a judge being in any way affected by anything which is said here; he is out, one would think'. It was to the effect on the jury and the undesirability of anything being said in the House to the discredit of witnesses or parties, that the evidence was directed. Notice was taken of the fact that trial by jury was the normal rule in criminal cases, whereas civil cases more often than not were tried without a jury."—(24)

22. In the view of your Committee the justification for the convention has not been established beyond all doubt, although it would not go so far as to recommend that it be totally abolished. Your Committee believes, however, that any modification of the practice should be in the direction of greater flexibility rather than stricter application. It is not possible to determine whether or to what extent comments made in Parliament might affect the outcome of a trial or an inquiry. The Chair is seldom in possession of the necessary information to determine whether or not prejudicial effect is likely. It follows that the House should not be unduly fettered by a convention the basis of which is uncertain. On no account should the convention, which has been applied infrequently in years past, come to be regarded as a fixed and binding rule. It is not reasonable, for example, that Parliament should be any more limited in its debates concerning judicial proceedings than is the press in reporting such proceedings.

23. Your Committee has given consideration to the role of the Speaker in the application of the convention. It is submitted that, while there can be no substitute for the discretion of the Chair in the last resort, all Members of the House should share in the responsibility of exercising restraint when it seems called for. A Member who feels that there could be a risk of causing prejudice in referring to a particular case or inquiry should refrain from raising the matter. Additionally, a Member who calls for the suppression of discussion of a matter on grounds of *sub judice* should be obliged to demonstrate to

pratique qui sied à une juridiction ne convient pas forcément à une autre; le Comité, tout en ne critiquant pas la pratique australienne, déclare qu'elle serait inapplicable dans le contexte canadien.

21. Le Comité n'a pas pu définir la raison d'être de la convention relative aux affaires en instance *sub judice* sauf lorsqu'il s'agit d'éviter ce qui pourrait constituer un préjudice. Il est peu vraisemblable qu'un juge se laisse influencer par ce qui se dit à la Chambre, il y a donc lieu de croire que la raison d'être de cette convention serait de garder les jurés et les témoins à l'abri de toute influence indue. Dans un mémoire rédigé à l'intention du Comité spécial de la procédure de la Chambre des communes britannique au cours de la session de 1971-1972, le second greffier adjoint donne une interprétation qui se fonde sur le rapport du Comité en 1962-1963:

«Le rapport inclut les 'membres du tribunal' parmi les personnes susceptibles d'être lésées. Il n'est cependant pas certain que le Comité ait voulu comprendre les juges dans ce groupe, car lorsqu'à la phrase suivante il entreprend de donner plus de détails, il ne parle que des 'magistrats'. Le second greffier adjoint et l'Orateur Hylton-Foster doutent, dans leurs témoignages, que ce qui se dit à la Chambre puisse porter atteinte aux juges. L'Orateur déclare en effet: 'Personne ne pense qu'un juge puisse en quelque façon être touché par ce qui se dit ic; il demeure en dehors de tout cela, croirait-on'. Les témoignages portaient surtout sur l'effet que pouvait avoir sur le jury ce qu'on disait à la Chambre et sur l'inopportunité d'y faire des déclarations discréditant les témoins ou les parties. On a noté le fait que les causes criminelles sont d'ordinaire jugées par un jury, tandis qu'au civil, elles ne le sont généralement pas.»—(24)

22. Sans aller jusqu'à recommander sa suppression, le Comité n'a pas pu justifier la raison d'être de la convention. S'il fallait modifier cette pratique, le Comité est d'avis qu'il faudrait s'orienter vers une application souple plutôt que rigoureuse. Il est en effet impossible de déterminer quels pourraient être les effets de déclarations faites à la Chambre sur les résultats d'un procès ou d'une enquête. La présidence est rarement assez bien informée des faits pour pouvoir décider en toute connaissance de cause ce qui peut porter préjudice. La liberté de la Chambre ne devrait donc pas être restreinte par une convention dont l'existence n'est pas même totalement justifiée; ayant été peu souvent appliquée par le passé, elle ne devrait être en aucun cas considérée comme une règle bien établie à laquelle il faudrait se conformer. Il ne serait pas raisonnable de dire que le Parlement devrait être astreint en ce qui concerne des commentaires faits en Chambre se rapportant à des procédures judiciaires, à des restrictions qui ne s'appliqueraient pas à la presse.

23. Le Comité s'est penché sur le rôle de l'Orateur en ce qui a trait à l'application de la convention. Sans vouloir remettre en question les pouvoirs discrétionnaires de la présidence, il n'en demeure pas moins que les députés de la Chambre devraient d'eux-mêmes s'abstenir de toute déclaration, s'ils le jugent nécessaire, notamment si le fait d'intervenir peut léser des intérêts particuliers, lors d'un procès ou d'une enquête. Tout député qui demande à l'Orateur d'empêcher une discussion pour motif de *sub judice* se verrait obligé de démontrer, à la satisfaction de l'Orateur, qu'il y a une raison valable pour

the satisfaction of the Chair that he has reasonable grounds for fearing that prejudice might result. Should a question to a minister touch upon a matter *sub judice*, it is likely that the minister involved will have more information concerning the matter than the Speaker. The minister might be better able to judge whether answering the question might cause prejudice. In such a situation the minister could refuse to answer the question on these grounds, bearing in mind that refusal to answer a question is his prerogative in any event. It is the view of your Committee that the responsibility of the Chair during the question period should be minimal as regards the *sub judice* convention, and that the responsibility should principally rest upon the Member who asks the question and the minister to whom it is addressed.

24. Your Committee is of the opinion that precise regulations concerning the application of the *sub judice* convention cannot be evolved and that it would be unwise to attempt to do so. Your Committee recommends that the Speaker should remain the final arbiter in the matter, that he should retain the authority to prevent discussion of matters in the House on the ground of *sub judice,* but that he should only exercise this discretion in exceptional cases where it is clear to him that to do otherwise could be harmful to specific individuals. In exercising this discretion your Committee recommends that when there is a doubt in the mind of the Chair, a presumption should exist in favour of allowing debate and against the application of the convention. In the view of your Committee prejudice is most likely to occur in respect of criminal cases and civil cases of defamation where juries are involved.

—1 British House of Commons. First Report from the Select Committee on Procedure, 1962-63 Session, para. 11, p. v.

—2 Debates of the House of Commons, 3rd Session, 19th Parliament, June 29, 1942, p. 3745.

—3 Ibid., 4th Session, 20th Parliament, January 29, 1948, p. 710.

—4 Ibid., 2nd Session, 27th Parliament, February 27, 1968, p. 7020.

—5 Ibid, 3rd Session, 28th Parliament, May 6, 1971, p. 5583.

—6 Ibid., 3rd Session, 18th Parliament, June 7, 1938, p. 3625.

—7 Ibid., 1st Session, 29th Parliament, May 22, 1973, pp. 3990-1.

—8 Ibid., July 9, 1973, pp. 5402-3.

—9 Ibid., 2nd Session, 16th Parliament; February 10, 1928, p. 366.

—10 Ibid., 1st Session, 27th Parliament, May 2, 1966, p. 4584.

—11 Ibid., 1st Session, 30th Parliament, February 4, 1976, p. 10623.

—12 Ibid., February 10, 1976, p. 10797.

—13 Ibid., February 11, 1976, p. 10844.

—14 Ibid., 3rd Session, 28th Parliament, October 4, 1971, p. 8396.

croire qu'un préjudice pourrait résulter de cette discussion. Un ministre est mieux placé que l'Orateur pour juger si une question qui lui est adressée concerne une affaire en instance *sub judice*. Le ministre peut alors décider de lui-même si sa réponse peut léser les intérêts d'une partie, auquel cas, il peut se croire justifié de refuser de répondre en invoquant la règle, et en se prévalant de son pouvoir discrétionnaire. Le Comité est d'avis qu'au cours de la période des questions, la présidence devrait s'abstenir d'intervenir en ce qui a trait à l'application de la convention, et qu'il incomberait plutôt au député qui pose la question ainsi qu'au ministre à qui elle est adressée de faire preuve de discernement.

24. De l'avis même du Comité, il n'est pas possible d'établir des règlements précis quant à l'application de la convention relative aux affaires en instance *sub judice*, et il serait d'ailleurs peu souhaitable de le faire. L'Orateur doit exercer son pouvoir discrétionnaire en la matière, tout en se servant de son autorité pour empêcher tout débat à la Chambre portant sur des affaires en instance; son intervention ne devrait néanmoins qu'être exceptionnelle, notamment s'il juge que tel ou tel débat pourrait léser cetains intérêts. Si la situation n'est pas claire, l'Orateur doit alors accorder le bénéfice du doute au député qui désire soulever une question à la Chambre et s'abstenir de se servir de son pouvoir discrétionnaire en ce qui a trait à l'application de la convention. Selon le Comité, la question du préjudice se pose surtout lorsqu'il s'agit de procès en diffamation devant un jury, au criminel et au civil.

—1 Chambre des communes de Grande-Bretagne. *First Report From the Select Committee on Procedure, Session 1962, par 11, p. v.*

—2 Débats de la Chambre des communes, 3e session, 19e législature, le 29 juin 1942, p. 3872.

—3 Ibid., 4e session, 20e législature, le 29 janvier 1948, p. 725.

—4 Ibid., 2e session, 27e législature, le 27 février 1968, p. 7020.

—5 Ibid., 3e session, 28e législature, le 6 mai 1971, p. 5583.

—6 Ibid., 3e session, 18e législature, le 7 juin 1938, p. 3703.

—7 Ibid., 1ère session, 29e législature, le 22 mai 1973, pp. 3990-1.

—8 Ibid., le 9 juillet 1973, pp. 5002-3.

—9 Ibid., 2e session, 16e législature, le 10 février 1928, p. 358.

—10 Ibid., 1ère session, 27e législature, le 2 mai 1966, p. 4584.

—11 Ibid., 1ère session, 30e législature, le 4 février 1976, p. 10623.

—12 Ibid., le 10 février 1976, p. 10797.

—13 Ibid., le 11 février 1976, p. 10844.

—14 Ibid., 3e session, 28e législature, le 4 octobre 1971, p. 8396.

—15 Ibid., 3rd Session, 20th Parliament, March 5, 1947, pp. 1051-52.

—16 Ibid., 4th Session, 21st Parliament, June 12, 1951, p. 3975.

—17 Ibid., 5th Session, 21st Parliament, November 2, 1951, p. 662.

—18 Ibid., 2nd Session, 21st Parliament, March 21, 1950, p. 949.

—19 Ibid., 1st Session, 23rd Parliament, October 17, 1957, p. 119.

—20 Ibid., 1st Session, 27th Parliament, May 2, 1966, pp. 4578-4590.

—21 Ibid., 4th Session, 17th Parliament, March 30, 1933, pp. 3558-9.

—22 Erskine May, Parliamentary Practice, 19th edition, 1976, p. 427.

—23 British House of Commons, Fourth Report from the Select Committee on Procedure, Session 1971-72, H.C. 298, p. 38.

—24 Ibid., para. 17 p. 50.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 1*) is tabled.

Respectfully submitted,

—15 Ibid., 3e session, 20e législature, le 5 mars 1947, pp. 1049-1050.

—16 Ibid., 4e session, 21e législature, le 12 juin 1951, p. 4079.

—17 Ibid., 5e session, 21e législature, le 2 novembre 1951, p. 696.

—18 Ibid., 2e session, 21e législature, le 21 mars 1950, p. 984.

—19 Ibid., 1ère session, 23e législature, le 17 octobre 1957, p. 123.

—20 Ibid., 1ère session, 27e législature, le 2 mai 1966, pp. 4578-4590.

—21 Ibid., 4e session, 17e législature, le 30 mars 1933, pp. 3535-6.

—22 Erskine May, *Parliamentary Practice,* 19e édition, 1976, p. 427.

—23 Chambre des communes de Grande-Bretagne. *Fourth Report from the Select Committee on Procedure, Session 1971-72, H.C. 298, p. 38.*

—24 Ibid., par. 17, p. 50.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule nº 1*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

JAMES A. JEROME

Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, APRIL 4, 1977
(1)

[*Text*]

The Special Committee on the Rights and Immunities of Members met *in camera* on December 14, 1976, March 7 and April 4, 1977, the Chairman, Mr. Speaker Jerome, presiding.

Members of the Committee present: Mr. Speaker Jerome and Messrs. Baldwin, Beaudoin, Fairweather, Gray, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Prud'homme and Reid.

The Order of Reference dated Monday, December 13, 1976, being read as follows:

Ordered,—That a Special Committee of the House, to consist of Mr. Speaker and seven other Members, be appointed to review the rights and immunities of Members of the House of Commons, to examine the procedures by which such matters are dealt with by the House, and to report on any changes it may be desirable to make;

That the Committee have power to appoint, from among its members, such sub-committees as it may deem advisable or necessary;

That the Committee have power to sit during sittings and adjournments of the House of Commons;

That the Committee have power to report from time to time, to send for persons, papers and records, and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the First Session be referred to the Committee; and

That the Members to act with Mr. Speaker on the said Special Committee be Messrs. Baldwin, Beaudoin, Fairweather, Gray, Knowles (*Winnipeg North Centre*), Prud'homme and Reid.

At several meetings, the Members discussed the Order of Reference and subsequently agreed on a Report to the House.

The Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 4 AVRIL 1977
(1)

[*Traduction*]

Le Comité spécial des droits et immunités des députés s'est réuni à huis clos le 14 décembre 1976, le 7 mars et le 4 avril 1977 sous la présidence de M. l'Orateur Jerome (président).

Membres du Comité présents: M. l'Orateur Jerome et MM. Baldwin, Beaudoin, Fairweather, Gray, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Prud'homme et Reid.

Lecture est faite de l'ordre de renvoi suivant du lundi 13 décembre 1976:

Il est ordonné—Qu'un comité spécial de la Chambre, formé de l'Orateur et de sept autres députés, soit nommé pour examiner les droits et immunités des députés à la Chambre des communes et les méthodes suivies par la Chambre pour traiter de ces questions, et pour faire rapport des changements qui seraient éventuellement souhaitables;

Que le comité soit habilité à nommer, parmi ses membres, les sous-comités qu'il peut juger opportuns ou nécessaires;

Que le comité soit habilité à siéger pendant les séances et ajournements de la Chambre des communes;

Que le comité soit habilité à faire rapport à l'occasion, à faire comparaître des personnes et produire des documents et pièces et à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il ordonne d'imprimer;

Que les documents et témoignages reçus et recueillis à ce sujet au cours de la première session soient renvoyés au comité; et

Que les députés faisant partie de ce comité spécial avec M. l'Orateur soient MM. Baldwin, Beaudoin, Fairweather, Gray, Knowles (*Winnipeg-Nord-Centre*), Prud'homme et Reid.

Lors de plusieurs séances, les députés ont étudié l'ordre de renvoi et ont convenu d'en faire rapport à la Chambre.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Alistair Fraser

Clerk of the Committee

APPENDIX "A"

REPORT OF THE CONFERENCE OF SPEAKERS AND PRESIDING OFFICERS OF COMMONWEALTH PARLIAMENTS OTTAWA AND TORONTO SEPT. 8-12, 1969

The CHAIRMAN: In a moment we will attack Item 8 on the agenda. With the permission of the conference, I would ask Mr. Speaker King to preside over the second part of this morning's session. If he is available for this service, it would be an honour for all of us, I am sure.

Mr. Speaker KING: Thank you, Mr. Chairman.

THE OPERATION OF THE SUB JUDICE RULE

By what principles should the Speaker be guided in his interpretation of the rule?

The VICE-CHAIRMAN: Honourable colleagues, we now come to item No. 8 on the draft agenda, the operation of the sub judice rule. I have pleasure in inviting my honourable colleague, Mr. Speaker Aston, to open the discussion on this important topic.

Mr. Speaker ASTON: Mr. Chairman and colleagues, when it was first suggested by Speaker Lamoureux that I might open the debate on the operation of the sub judice rule, with which was associated the question "By what principles should the Speaker be guided in his interpretation of the rule?", my immediate reaction was one of pleasure, deriving from the implication that Speakers were capable of having principles and even of being guided by them!

But as I looked further at the words of the subject heading I was not so sure that I was right. Could they not be construed as a plain statement that there are clearly definable principles attaching to the sub judice rule but that Speakers frequently fail to apply them and that, therefore, it was time corrective action was taken? With this salutary thought, I then approached my task of preparing some preliminary notes.

It seemed to me to be necessary that the meaning of "sub judice" should be understood and, needless to say, I rejected a remark in the heat of debate by an honourable Member, who had long since forgotten his schoolboy Latin, that it meant "less than justice."

The larger Oxford dictionary gives the following meanings: "under a judge," "under the consideration of a judge or court," or "undecided." *The Dictionary of English Law* says that the words mean "in course of trial." I suggest that any of these meanings is adequate for the purposes of the courts, but not for the purposes of Parliaments, whose needs are paramount and whose procedures and proceedings must be sufficiently flexible to meet the moods, the requirements, and the circumstances of the moment.

The Standing Orders of the Australian House of Representatives do not contain a specific rule dealing with a matter which is sub judice, but Standing Order No. 1, in a general rule for the conduct of business, states that, unless other provision has been made, the practice of the United Kingdom House of Commons is to be followed as far as it can be applied. This is, of course, a recognition of the parliamentary wisdom and experience of the Commons. But let me hasten to admit that we do not necessarily follow the Commons, but rather that there is sometimes a tendency to use Erskine May to confirm one's prejudice.

The sub judice rule expressed by May prior to the 17th Edition was that matters awaiting the adjudication of a court of law should not be brought forward in debate, except by means of a bill. This simple self-denying ordinance of the Commons was based on two brief statements in the House in 1844, one by Lord John Russell, that it would be impossible, with a proper regard to the proceedings of a court of justice, to discuss certain topics one way or the other without involving the conduct of per-

sons who were at the time obliged to defend their conduct before the judges; and the second, by Sir Robert Peel, to the effect that he was not disposed to refer to certain matters connected with affairs in Ireland as it would be impossible to do so without alluding to trials then going on.

It is a tribute to the Commons and to those Parliaments which have relied on the Commons' rule that it sufficed for all working purposes for over 100 years, and that it was not until the 1962-63 session that the Commons passed a Resolution declaring the rule in greater detail. As you will all know, this commenced with an important declaration of parliamentary principle relating to the undoubted discretion of the Chair in sub judice cases and to the right of the House to legislate on any matter. It then goes on to say that, subject to these qualifications, reference should not be made in motions, debate, or questions to certain matters which are sub judice. These are described as criminal cases, courts martial, civil court cases, and specific matters referred by the House to a judicial body for decision and report. In simple terms, and there is always some risk in abbreviation, the bar to references to these matters may come down when the necessary formal opening steps have been taken and remain down until the action is completed. The bar may come down again from the initiation of an appeal until the appeal is decided. An appeal must, of course, be formally initiated; it is not sufficient for one of the parties, at the conclusion of a case, to assert that it will lodge an appeal.

It may be convenient if, at this moment, I point to the significant points which have emerged—they are:

1. The fundamental right of a legislature to consider matters in the public interest.
2. The obligation of the Chair to hold the balance between the legitimate needs of the legislature and the rights and interests of the citizen.
3. The particular association of the rule to criminal cases, courts martial, civil cases, and matters referred by a legislature to a judicial body.

It is from these three heads that I see the important principle that, as a general rule, a legislature will, as far as possible, avoid setting itself up as an alternative forum or permitting its proceedings to interfere with the course of justice. I suggest for your consideration that the word "justice" may well have a more generous meaning if the action of an individual is in question.

What I have said so far may well be consistent with the fundamental considerations applying in most of the legislatures of the Commonwealth of Nations, but I ask to be now permitted to deal with particular aspects in relation to sub judice which appear in the Australian House of Representatives. The House of Representatives is a part of a federal bicameral Parliament which exists in association, and possibly sometimes in conflict, with the Parliaments of the six Australian States. The parliamentary and governmental powers of the Commonwealth of Australia, on the one hand, and the residual powers of the States on the other, are definable and ascertainable with the result that the Federal House is more concerned in the broader fields of Australian affairs than with those matters which are the peculiar prerogative of the States. In the context of these remarks, my House, with rare exceptions, is not concerned in criminal and civil cases.

To give point to what I have just said, let me quote some figures in respect of sub judice matters in the last 20 years. They are not completely inclusive as, on a number of occasions, the question of whether or not a matter was sub judice was not really in dispute and was therefore not the subject of specific notation, and there would be other occasions on which the matter was dealt with privately by either the Speaker or the Clerk of the House.

In that period of 20 years, there were 28 recorded cases. One related to a death sentence on a resident of a Commonwealth Territory on which a question was not permitted as a decision on the prerogative of mercy was under consideration by the Federal Executive Council. In another case, a question regarding a matter, the subject of a coroner's inquiry, was not permitted, and a similar decision was made in connection with a civil case before the Supreme Court of a State.

The remaining 25 cases in these 20 years were divided as follows: three in respect of proceedings in the Australian High Court, nine in respect of proceedings relating to industrial questions before the Commonwealth Industrial Court or the Conciliation and Arbitration Commission, and 13 in respect of proceedings of Royal Commissions appointed to investigate such matters of federal concern as espionage and naval disaster.

Of this total of 28 occasions on which the question of the application of the sub judice rule has been raised, the rule was applied on 22 occasions and on six it was not.

Of these 28 occasions, 22, or nearly 80 per cent, related to matters which did not come within the four categories dealt with in the House of Commons Resolution to which I referred earlier, that is, they were related to the proceedings of Royal Commissions or inquiries into industrial wages and conditions, the latter being a particularly sensitive area in federal politics. These matters and others may well be of major interest in the sub judice field in other Parliaments of the Commonwealth, and I hope to hear much of assistance in this context from my fellow presiding officers.

To fill in the statistics, these sub judice cases arose on fifteen occasions in questions without notice, on three occasions in connection with a bill, on five occasions in relation to a definite matter of public importance, twice on a motion to adjourn the House, and three times in other proceedings.

In order to complete the picture, may I touch on the principles followed in my own House in connection with those sub judice matters which are outside those specifically mentioned in the Commons Resolution of 1962-63.

First, let me turn to royal commissions, which gave rise to 46 per cent of our sub judice questions in the twenty years.

In 1954, a bill with the title of "Royal Commission on Espionage" was introduced, *inter alia,* to place beyond doubt the powers of the Royal Commission on Espionage in relation to witnesses refusing to testify. In the course of the second reading debate, the Leader of the Opposition referred to the refusal of a witness before the Royal Commission to answer a question. The Speaker ruled it would not be in order to discuss the proceedings of the Royal Commission and went on to say that his view of the position was that the previous Parliament had passed an Act to establish a Royal Commission with powers to make a certain investigation. The Government now sought to remove any doubts as to the validity of the powers of the Commission. The Speaker was prepared to allow full debate on the question whether the Royal Commission should or should not have those powers but he would not allow any reference to the proceedings before the Commission. The Speaker said he would be failing in his duty if he allowed any discussion of matters which had been deliberately handed to the Royal Commission for investigation. Dissent from his ruling was moved but it was negatived on division.

This ruling of the Speaker was consistent with previous rulings that it is not in order to discuss current proceedings of a Royal Commission, and I have no reason, subject to what I will say later, to disagree with its general validity or propriety. It

only remains to add that such things as the personnel of the Commission may be discussed and that completed proceedings are open for debate.

I turn now to the question of the application of the sub judice rule to conciliation and arbitration proceedings for the prevention and settlement of industrial disputes. These instances represented 32 per cent of our sub judice cases in the last two decades.

Prior to 1956, there existed a Federal Conciliation and Arbitration Court set up by federal statute in accordance with the constitutional power given to the Commonwealth Parliament that it may legislate with respect to conciliation and arbitration for the prevention and settlement of industrial disputes extending beyond the limits of any one state. This court was thought to have judicial powers and its proceedings were generally covered by the sub judice rule. In 1956, doubt arose as to these judicial powers and the Act was extensively amended to alter the structure of the arbitration machinery by separating the judicial functions from the conciliation and arbitration functions. The Commonwealth Industrial Court was established to deal with related judicial matters and the Conciliation and Arbitration Commission was set up to deal with conciliation and arbitration.

As proceedings in the Industrial Court are of a judicial nature, the sub judice rule has an application in respect of its proceedings. It was in relation to the Conciliation and Arbitration Commission's dealing with wages and conditions of employment, one point of view being argued by the trades unions, the other by the employers, that difficulties arose. In effect, the Commission is dealing with questions which are the very lifeblood of the country and touch directly on the hip-pocket nerve and standards of living of the people.

The Commission does not exercise judicial powers and does not therefore fall easily into the pattern of the sub judice rule. Considerable thought was given by the Chair to this problem and certain conclusions were reached with which I am in agreement. The study commenced by observing that a royal commission is not a judicial body but that, as the sub judice rule had effect in respect of the proceedings of a royal commission, there was argument for its limited application to proceedings of the Conciliation and Arbitration Commission. At the same time it was recognized that the fundamental rights and interests of the House must be kept in mind.

Proceedings before a royal commission ordinarily relate to a specific subject in a relatively narrow field but matters before the Arbitration Commission, particularly a hearing of a basic wage case, are of wide significance. This being so, the automatic application of the sub judice rule to exclude from discussion in the House all references to the matter of basic wage and related aspects would prevent the House from discussing subjects in which it had an over-riding public interest, particularly if the hearing extended over a long period.

On the other hand, if the real purpose of the restriction which the House places upon itself is to avoid as far as possible interference with justice, in the wide sense of that word, and if the proceedings do not extend over an unduly long period, it is reasonable to apply the rule to the extent appropriate in the immediate circumstances. The principle which has since been followed is that reference to the proceedings and evidence in a case currently before the Conciliation and Arbitration Commission should be avoided, but a reference to a matter not directly or immediately related to the proceedings of the Commission would not necessarily be out of order. In either case, the paramount needs of the House in the national interest may be such that consideration of the subject as a whole should be unrestricted. To my mind, every case must be looked at in the light of the circumstances.

As a part of my theme, and it may well be that the path I am treading can now

be clearly seen, may I revert to the Commonwealth Industrial Court. I said earlier that this court has judicial functions and therefore its proceedings have a general protection under the sub judice rule. An interesting case which may disprove the rule occurred in May of this year. An official of a trade union had refused to answer questions asked of him by the Industrial Court regarding the non-payment of fines imposed on the union for breaches of the industrial law. He was ordered to be imprisoned until he gave satisfactory answers. In accordance with our Standing Orders—and I will not weary you with the technicalities—a definite matter of public importance for discussion in the House was submitted to me for approval by a leading member of the opposition. Its subject was the necessity to achieve justice and goodwill in industry by, amongst other things, repealing the penal provisions of the Conciliation and Arbitration Act. There was no specific reference to the case which had culminated in the imprisonment of the trade union official, and I was not so naïve as to think there was no connection but, prima-facie, this was not evident. In any case, the subject matter was of obvious national interest and importance. I had no hesitation in deciding that the proposed discussion was in order and I therefore put it before the House. The Leader in the House—and I have no quarrel with him—was guided by political considerations and, on the opposition member commencing his case, immediately moved the closure, which was carried on division. The result was that the case of the imprisoned trade union official was not mentioned and it only remains to say that had it been referred to I would have applied the sub judice rule, as debate may have been prejudicial of his interests and the later proceedings of the court.

There are obviously other matters in respect of which, and subject to the paramount needs and duties of the House, the rule may be applied. For example, early last year there was talk of the appointment of a military Court of Inquiry in respect of the action of an army officer. The court was not in fact set up but I had decided that it would be consistent with the spirit of the sub judice rule to prevent any reference to the substance of the matter of the inquiry or the proceedings.

I understand that the United Kingdom Commons has applied the rule, in particular circumstances, to inquiries by the Official Receiver and by the Board of Trade.

Mr. Chairman, the parliamentary rule is not a precise law. It cannot be exactly defined and it cannot be uniformly applied. Every case must be looked at and decided in the circumstances. There are so many considerations, such as that which troubled my colleague, the Speaker of the New South Wales Legislative Assembly. He was disturbed, on entering Parliament, to hear discussion on all aspects of court proceedings ruled out on the ground that they were sub judice, while, at the same time, the matter was being freely debated in the press without the court being offended or embarrassed or the proceedings being prejudiced. Himself a barrister, he queried whether properly constituted courts would be unduly interested in what might be said about the matter in Parliament. He did not believe that the courts would be readily influenced. My colleague's rulings have accordingly been much more flexible.

I now attempt to answer the question posed in this agenda item: By what principles should the Speaker be guided in his interpretation of the rule? As I see them, they are, first, the fundamental right of the House to legislate on any matter. Second, the fundamental right and duty of the House to consider and discuss any matter, if this is thought to be in the public interest. Third, a recognition that, if it is not inconsistent with fundamental rights and duties, the House will avoid setting itself up as an alternative forum or body of inquiry or permitting its proceedings to interfere in the course of justice. Fourth, that, apart from particular matters such as criminal cases, courts martial, civil cases and matters referred by a legislature to a

judicial body, the rule has application, subject always to the qualifications I have mentioned, to other hearings, inquiries or investigations in which the rights of individuals or a community group or the achievement of justice may be prejudiced. Fifth, the obligation of the Chair to hold the balance between the rights and duties of the House on the one hand and the rights and interests of the citizen on the other.

Mr. Chairman, this is an intensely interesting and important parliamentary subject which will, I hope, produce many valuable contributions. I conclude by repeating that the meaning of sub judice in the sense of the courts is not the full meaning of the words in the wider proceedings of Parliament and is defective in describing the nature and purpose of the parliamentary rule and the principles to be applied. Perhaps it could be called the "justice" rule. Thank you.

The VICE-CHAIRMAN: For the second time this morning we have had a remarkable opening speech. I am sure I am expressing the view of all his colleagues when I thank Speaker Aston for the pains he has taken and the remarkable paper he has just read on one of the most intricate and difficult problems that confront a Speaker.

The debate is now open. If nobody wishes to join in the debate, perhaps I may then thank Speaker Aston for taking on the very difficult task of enunciating the principles involved in the question of "no interference by politicians with the law," and, on the other hand, "the right of Parliament to make law."

I have only one thought to add. To me the sub judice rule has always been not merely to prevent politicians from interfering with the law but to protect those who are before the law. Defence in the law court is handled by skilled people. Defence of somebody in trouble before the law by parliamentarians might jeopardize him, however noble the motive of amateur lawyers in Parliament might be.

Speaker Aston, I do thank you on behalf of this morning's session for a remarkable contribution.

THE PRESERVATION OF PARLIAMENTARY POWERS AND IMMUNITIES WITH PARTICULAR REFERENCE TO THE NEWER PARLIAMENTS OF THE COMMONWEALTH

The VICE-CHAIRMAN: We may now open the third of the morning's discussions. Speaker Slade of Kenya said that he would be willing and ready, if need be, and the need has arisen, to open debate under the heading of No. 9, the preservation of parliamentary powers and immunities with particular reference to the newer Parliaments of the Commonwealth. I call, then, upon Speaker Slade.

Mr. Speaker SLADE: Mr. Chairman, I must make one apology before I open this discussion. I am afraid I shall not be able to go with the Conference to Toronto tomorrow. Even if I had been able to go, I might have asked that this particular subject be left over until Thursday, because I gather that it may not be possible to exclude the press at Toronto. However, if the Conference is content that I should make my opening address, which will not take more than twenty minutes, and we resume discussion of this particular subject on Thursday, then I would be quite happy to do that, sir.

The VICE-CHAIRMAN: I hope everyone has heard what Speaker Slade has said. The suggestion is that he make his speech in about twenty minutes, which means that we should finish at ten past twelve. I think that would be all right. As a colleague of mine once said, for a speech to be immortal, it need not be eternal.

Mr. Speaker SLADE: Mr. Chairman and other fellow Speakers and Presidents, it is a very great honour to be invited to address such a distinguished company on any

APPENDIX "B"

PARLIAMENTARY DEBATES OF THE BRITISH HOUSE OF COMMONS

RESOLUTION JULY 23, 1963
5th Series, Vol. 681
Cols. 1416 - 1417

Resolved,
That this House doth agree with the Committee in the said Report.-(Mr. Iain Macleod)

That, subject always to the discretion of the Chair and to the right of the House to legislate on any matter.

(1) matters awaiting or under adjudication in all courts exercising a criminal jurisdiction and in courts martial should not be referred to-

(a) in any motion (including a motion for leave to bring a bill), or

(b) in debate, or

(c) in any question to a Minister including a supplementary question;

(2) matters awaiting or under adjudication in a civil court should not be referred to-

(a) in any motion (including a motion for leave to bring in a bill), or

(b) in debate, or

(c) in any question to a Minister including a supplementary question

from the time that the case has been set down for trial or otherwise brought before the court, as for example by notice of motion for an injunction; such matters may be referred to before such date unless it appears to the Chair that there is a real and substantial danger of prejudice to the trial of the case.

(3) Paragraphs (1) and (2) of this Resolution should have effect-

(a) in the case of a criminal case in courts of law, including courts martial, from the moment the law is set in motion by a charge being made;

(b) in the case of a civil case in courts of law, from the time that the case has been set down for trial or otherwise brought before the court, as for example by notice of motion for an injunction;

(c) in the case of any judicial body to which the House has expressly referred a specific matter for decision and report, from the time when the resolution of the House is passed.

(4) Paragraphs (1) and (2) of this Resolution should cease to have effect-

(a) in the case of courts of law, when the verdict and sentence have been announced or judgment given, but resumed when notice of appeal is given until the appeal has been decided;

(b) in the case of courts martial, when the sentence of the court has been confirmed and promulgated, but resumed when the convicted man petitions the Army Council, the Air Council or the Board of Admiralty;

(c) in the case of any judicial body to which the House has expressly referred a specific matter for decision and report, as soon as the report is laid before the House. -(Mr. Iain Macleod.)

RESOLUTION JUNE 28, 1972
5th Series, Vol. 839
Col. 1627

Resolved,

That-

(1) notwithstanding the Resolution of 23rd July, 1963, and subject to the discretion of the Chair reference may be made in Questions, Motions or debate to matters awaiting or under adjudication in all civil courts, including the National Industrial Relations Court, insofar as such matters relate to a Ministerial decision which cannot be challenged in court except on grounds of misdirection or bad faith, or concern issues of national importance such as the national economy, public order or the essentials of life;

(2) in exercising its discretion the Chair should not allow reference to such matters if it appears that there is a real and substantial danger of prejudice to the proceedings; and should have regard to the considerations set out in Paragraphs 25 to 28 of the Fourth Report from the Select Committee on Procedure.

APPENDIX "C"

THE SUB JUDICE CONVENTION IN THE CANADIAN HOUSE OF COMMONS

Research Branch
Library of Parliament
Ottawa

April 27, 1976

April 27, 1976

THE SUB JUDICE CONVENTION IN THE CANADIAN HOUSE OF COMMONS

The principles governing the application of the sub judice convention in the Canadian House of Commons are fundamentally similar to those which apply in the British House of Commons. It is accepted practice that, in the interests of justice and fair play, certain restrictions should be placed on the freedom of Members of Parliament to make reference in the course of debate to matters awaiting judicial decision and that such matters should not form the subject of a motion or a question to a Minister. The interpretation of this convention is left to the Speaker. The word 'convention' is used advisedly, as no 'rule' exists to prevent Parliament discussing a matter which is sub judice. The acceptance of a restriction is a voluntary restraint on the part of Parliament to protect an accused person or other party to a court action or judicial enquiry from suffering any prejudicial effect from public discussion of the issue.

In Great Britain a substantial body of precedent exists which has enabled a settled practice to develop, a practice which has to some extent been codified by a resolution of the House of 23 July 1963 as

modified by a subsequent resolution of 28 June 1972.[1] The adoption of these resolutions had been preceded by a thorough investigation of the matter by the Select Committee on Procedure. In Canada, while certain precedents exist for the guidance of the Chair, no attempt has been made to codify the practice and the Speaker's most recent ruling on the matter indicates that a measure of uncertainty surrounds the Canadian practice.

There are some situations in which the application of the sub judice convention in Canada seems fairly straightforward. All the principal authorities, including Erskine May, John Bourinot and Arthur Beauchesne, agree that the convention does not apply to bills as the right of Parliament to legislate must not be limited. This was confirmed in the House by a ruling of 4 October 1971.[2] Where criminal cases are concerned the precedents are consistent in barring reference to such matters before judgment has been rendered. The practice with regard to civil cases is less certain. A ruling of 10 February 1928 established that the convention ceases to apply when judgment has been rendered [3] and on 2 May 1966 the Speaker confirmed in the course of a ruling that a matter becomes sub judice again immediately an appeal is entered following a judgment.[4]

---

1. Commons Hansard (U.K.), 5th series, v. 681, c. 1417, and v. 839, c. 1627.

2. Commons Hansard (Canada), 3rd Session, 28th Parliament, 1971, v. VIII, p. 8396.

3. Ibid., 2nd Session, 16th Parliament, 1928, v. I, p. 366.

4. Ibid., 1st Session, 27th Parliament, 1966, v. V, p. 4584.

Although nothing resembling a settled practice has developed in relation to civil cases, the Chair has warned on various occasions of the need for caution in referring to matters pending judicial decision whatever the nature of the court, pointing out that no precedents exist distinguishing one court from another for the purpose of the application of the convention. On 7 June 1938 it was invoked in order to prevent reference to a matter which was the subject of an action for damages.[1] However, it was not invoked on 22 May 1973 when certain foreclosure proceedings formed the subject of an adjournment debate;[2] nor on 9 July of the same year when questions were asked in the House concerning certain tendering practices, the questions being based on evidence which had been given by a party to an action currently being tried.[3]

It seems clear from the precedents that the application of the convention is limited to tribunals which are courts of record. On 5 March 1947, after reference had been made during a debate to the question of railway freight rates at a time when an application for an increase in the rates was before the Board of Transport Commissioners, the Speaker ruled (in a memorandum which was read to the House by the Deputy Speaker) that the sub judice convention should apply because the Railway Act defined the Board as a court of record.[4] On two occasions in 1951 the convention was invoked by the Chair in relation to the same issue, and

---

1. Ibid., 3rd Session, 18th Parliament, 1938, v. IV, p. 3625.

2. Ibid., 1st Session, 29th Parliament, 1973, v. IV, pp. 3990-3991.

3. Ibid., v. V, pp. 5402-3.

4. Ibid., 3rd Session, 20th Parliament, 1947, v. II, pp. 1051-2.

on the latter occasion it was the basis for refusing an emergency adjournment debate.[1] On the basis of these precedents we are entitled to conclude that the convention is applicable to any body designated by statute as a court of record, including the Canadian Transport Commission which replaced the Board of Transport Commissioners.

It seems equally well-established that matters referred to a Royal Commission, which is not a court of record, are not sub judice, although discussion of such matters should be subject to certain restraints. On 21 March 1950 the Speaker drew a comparison between a Royal Commission and a parliamentary committee, pointing out that since Parliament was not precluded from discussing a matter which had been referred to one of its own committees, it should not be prevented from discussing a matter before a Royal Commission. He added, however, citing the comparable practice in relation to parliamentary committees, 'that reference should not be made to the proceedings, or evidence, or findings of a royal commission before it has made its report.'[2] In a ruling of 17 October 1957 the Speaker stated categorically that 'a royal commission is not a court of record and matters before it are not sub judice.'[3]

The question was discussed in the House at some length on 2 May 1966 when Speaker Lamoureux gave what should probably be regarded as the definitive ruling on the matter. He pointed out that 'the creation of a

---

1. Ibid., 4th Session, 21st Parliament, 12 June 1951, v. IV, p. 3975; and 5th Session, 21st. Parliament, 2 November 1951, v. I, p. 662.

2. Ibid., 2nd Session, 21st Parliament, 1950, v. I, p. 949.

3. Ibid., 1st Session, 23rd Parliament, 1957-58, v. I, p. 119.

royal commission is purely an administrative matter, that the commissioners are not called upon to render decisions on what has been submitted to them but are only asked to make recommendations which the government is free to act upon or not as it wills. In other words, parliament is still the highest court in the land. One of its traditional rights is to express its power by the enactment of legislation and this right cannot be set aside by a mere reference of certain matters to a royal commission for a study thereof and recommendations thereon. ....They are, it is true, given such powers as are vested in any court of record, but the wording of the (Inquiries Act) does not constitute them a court of record.' He confirmed that in discussing a matter before a Royal Commission Members should not delve into the evidence itself as 'we would not want to have a parallel inquiry going in the house at the same time as that now being carried out in another forum.' However he drew a distinction between 'the essence of the evidence' and 'knowledge, acquired from evidence, of what is considered to be a collateral issue' and ruled that the House should not be prevented from discussing a collateral issue. He ended a long ruling by stating: 'When there is doubt in the mind of the Chair I believe there is an obligation on the part of the Speaker to give the benefit of whatever doubt there may be in his mind to the hon. member who wishes to discuss such a matter in the chamber.'[1]

---

1. Ibid., 1st Session, 27th. Parliament, 1966, v. V, pp. 4583-4590.

A certain variation is evident between Canadian and British practice respecting the application of the convention to bodies other than courts of law. There is at least one important British precedent applying it to the proceedings of a tribunal established under the Tribunals of Inquiry (Evidence) Act, 1921[1] and a considered ruling, citing this precedent as the main authority, was given by Speaker Hylton-Foster on 20 November 1962.[2] The resolution of 22 July 1963 confirms that such tribunals should not be excluded from the application of the convention, subject, of course, to the discretion of the Speaker.

Another interesting variation between Canadian and British practice concerns the application of the convention to capital sentences. In the British House the long-standing practice has been that no reference should be made to a capital sentence while that sentence is pending, although this convention has ceased to give rise to any problems since the abolition of the death penalty for murder in 1965. This practice does not appear to be followed in the Canadian House. On 5 May 1969 a Member asked the Solicitor General whether it was the intention of the government to commute a death sentence which had recently been upheld by the Supreme Court of Canada. The Minister refused to give advance notice of the cabinet's decision, but the question was not ruled out of order on grounds of sub judice, from which we may conclude that reference to such matters is permissible in terms of Canadian practice.[3]

---

1. Commons Hansard (U.K.) 5th. series, v. 139, c. 2268.

2. Ibid., v. 667, c. 1013.

3. Commons Hansard (Canada), 1st Session, 28th Parliament, 1969, v. VIII, p. 8305.

The most recent statement from the Chair on the question of matters sub judice in Canada emphasises the need for clarification of the practice, particularly in relation to civil proceedings. The issue arose from a question to a Minister relating to a matter which was the subject of a police investigation. The Member asking the question, Mr. Elmer MacKay, had previously been served with a civil writ of summons and a statement of claim alleging libel by a company which was associated with the matter under investigation. The Speaker expressed his reservations with regard to the question as it concerned a matter before the courts,[1] but on 10 February 1976 a discussion took place in the House at his invitation which amounted to a review of the practice both in Canada and Great Britain.[2]

Mr. MacKay contended that his question was admissible because the libel suit had not been set down for trial and that, in any case, the question fell outside the narrow context of the action itself. He maintained that: 'A Member of Parliament, I submit, has a right and a duty to pursue investigations and ask questions on behalf of his constituents and the general public, and any interference or obstructions in this respect must be undertaken very carefully and supported by citations and precedents of the greatest weight and substance.'[3]

---

1. Ibid., 1st. Session, 30th. Parliament, 4 February 1976, pp. 10622-3.

2. Ibid., 10 February 1976, pp. 10797-10804.

3. Ibid., p. 10797.

The opinions expressed by those who participated in the discussion largely supported these contentions. The Progressive Conservative House Leader, Mr. Gerald Baldwin, after reviewing the Canadian and British precedents at some length, concluded 'that it would be invidious and a great disservice to the political life of this country and to the affairs of this parliament if it were possible to prevent an hon. member from discharging his duty and continuing an inquiry into a matter which needs inquiry merely by issuing a statement of claim against him.'[1] The New Democratic Party House Leader, Mr. Stanley Knowles, submitted 'that of the two absolutes, freedom of speech is superior to the dictum that there cannot be reference to a matter that is sub judice.'[2] He pointed out that if the convention were applied too rigidly where civil proceedings were concerned it would be possible to prevent a Member from pursuing an issue for months or even years.[3] The Social Credit Party House Leader, Mr. Léonel Beaudoin, also vigorously defended Mr. MacKay's right to pursue the matter.[4]

The Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council, Mr. Jean-Jacques Blais, while agreeing with the points that had been made, added a warning, however: 'It has been recognized that this House is a tribune, or a podium of considerable power, and while I am very conscious

---

1. Ibid., p. 10800.
2. Ibid., p. 10801.
3. Ibid., p. 10802.
4. Ibid., pp. 10802-3.

of the point raised by (Mr. Knowles), that on the one hand a member of parliament cannot be shut up by commencing a law suit against him, neither should this chamber - and here is the dilemma - be used by a party to an action in order to prejudice the case of his opponent.'[1] A former Speaker, Mr. Marcel Lambert, wound up the discussion with a short speech in which he stated: 'I suggest, as other speakers have, that every exception placing limitations on the right to ask questions must be interpreted narrowly. It is not the right which must be interpreted narrowly; it is the exception or derogation of the right which should be interpreted narrowly.'[2]

On the following day the Speaker ruled that 'no restriction ought to exist on the right of any member to put questions respecting any matter before the courts particularly those relating to a civil matter, unless and until that matter is at least at trial.' He referred to the difficulty of making a definitive pronouncement and indicated that the Chair would wish to give further consideration to the matter.[3]

It is evident that this particular aspect of Canadian parliamentary practice invites further study. The resolution of the British House of Commons of 22 July 1963 makes a careful distinction between criminal and civil matters and is very precise in its determination of when the sub judice convention should begin and cease to apply. No such precision is to be found in the Canadian precedents, and this might be a realistic point of departure for any future investigation of the matter in Canada.

---

1. Ibid., p. 10804.
2. Ibid., p. 10804.
3. Ibid., 11 February, 1976, p. 10844.

At the essence of the problem is the need to protect the interests of individuals to the extent that this is consistent with the protection of the national interest. In the final analysis it is on the discretion of the Speaker that the House must rely, aided by whatever guidelines the House might choose to lay down. It is on him that the ultimate responsibility must rest, as the traditional protector of the rights of Members, and in this context, of the rights of those outside Parliament as well.

APPENDIX "D"

THE SUB JUDICE RULE IN THE BRITISH HOUSE OF COMMONS

Research Branch
Library of Parliament
Ottawa

August 26, 1976

THE SUB JUDICE RULE IN THE BRITISH HOUSE OF COMMONS

The parliamentary principle by which matters before the courts are not discussed in Parliament in order to avoid prejudicing judicial proceedings is usually referred to as the sub judice convention. We can now speak of the sub judice rule in Britain because of a certain codification brought about by two resolutions adopted by the British House of Commons.(1) The first resolution adopted in 1963 sought to achieve a definitive codification of the sub judice principle. In 1972 a further resolution amended the rule as it pertained to matters before civil courts. This study will summarize the rule as enunciated by the two resolutions of the British House of Commons.

---

(1) The resolutions are reproduced as appendices to this study.

The British rule applies to motions, debates, questions and supplementary questions. Proceedings on bills are not affected by the rule. The right of the House to legislate is not limited in any way by the sub judice rule.

Throughout this study, it must be remembered that all parts of the rule are subject at all times to the discretion of the Speaker who may or may not apply the rule in particular cases as he sees fit. The sub judice rule has its origins in the discretion of the Speaker. Its first recorded application occurred when a Speaker invoked good taste and fair play as reasons for not allowing references to a particular trial:

> Although he (the Speaker) was not aware of any definite previous ruling from the Chair he was aware of frequent expressions of opinion both from Ministers and other members with regard to the impropriety of alluding to pending trials in such a way as to prejudice a fair trial. At a later debate the Speaker intervened to rule out of order references to the prosecution of Mr. Conybeare. (1)

The rule as embodied in the two resolutions of the House provides the Speaker with some guidance. Before stating that a matter is or is not sub judice, the Speaker will refer to the resolutions. The Speaker will then apply the rule to a particular set of facts if he believes that to do so would be fair. The rule limits Members' freedom of speech which is their most fundamental parliamentary right. The Speaker will not

---

(1) An 1889 case cited by the Clerk of the British House of Commons in his memorandum submitted to the Select Committee on Procedure, First Report from the Select Committee on Procedure, 1962-63 Session, Document Number 156, p. 49.

limit that right unless he believes that a matter should come within the rule as worded by the House in its own resolutions.

The Speaker's discretion is absolute. He does not have to provide reasons for the exercise of his discretion. By giving precise reasons, the Speaker might have to comment on judicial proceedings and, in the process, possibly prejudice those proceedings. The Speaker may simply rule a question or motion out of order because it deals with a matter that is before the courts, without giving any further explanations.

The discretionary aspect of the rule demonstrates that it has elasticity and thus can be made to accommodate changing circumstances. It serves as a guide to the Speaker and also as a warning to Members of Parliament that a question they wish to raise may be ruled out of order.

Parliament has the responsibility to discuss vital matters of general interest. The Speaker can use his discretion to allow a matter of national policy to be aired in Parliament even though the matter is before a court. The Speaker will judge the public importance of the issue. The Speaker's discretion has been used to permit debates of matters before the courts:

> The discretion of the Chair was exercised in the debate on the Mersey Docks and Harbour Board in 1970-71 (H.C.) Deb. (1970-71) c. 903-5. The proceedings in the courts which had been commenced shortly before the debate was opened were initiated by the Minister as a party, acting in relation to a matter which patently involved Ministerial

> policy. Mr. Speaker King, in the exercise of that discretion, ruled in advance of the debate that "debate on the reasons which led up to the application and the Government's proposals for altering the management of the Board will be in order" ... It would seem to be clear that the reason for the latitude (given by the Speaker) was to enable the House to question and debate matters involving Ministerial policy, notwithstanding that the courts were seised of issues arising out of the exercising of that policy.(1)

The Speaker may also rule, if at all possible, that certain aspects of an issue can be debated but not certain specific parts of the issue that are being examined by a court.

The discretion allowed the Speaker is necessary. It is not possible to devise a rule that would have a general and exact application. The rule will be applied by the Speaker only when he believes that it should be invoked in order to prevent an injustice. The Speaker's task is difficult:

> In the last analysis it is a matter of balancing two opposing aspects of the public interest: free discussion in a democratic society, and justice being done and being seen to be done. Few of us, I suspect, would like to change places with Mr. Speaker when he is called upon to achieve this balance in the heat of parliamentary debate.(2)

---

(1) Memorandum submitted to the Select Committee on Procedure by Sir Elwyn Jones and Mr. Sam Silkin, Fourth Report from the Select Committee on Procedure, 1971-72 Session, Document Number 298, pp. 16-17.

(2) Drewry, Gavin, Parliament and the Sub Judice Convention, The New Law Journal, December 28, 1972, p. 1159.

Criminal cases are not to be referred to from the moment a formal charge is made up to the time that the verdict and sentence are announced. The rule immediately comes into play again if an appeal is formally launched and is relaxed only when the appeal has been decided. The rule applies in like manner to courts martial.

Matters before civil courts are dealt with differently. Such a case is not to be referred to from the time it is set down for trial and not from the earlier time when a writ of summons is issued. Civil cases can be referred to in Parliament before the setting down for trial unless the Speaker fears that there is a considerable risk of prejudice to the case. As with criminal cases, the prohibition stands until the court has announced its judgment. The rule applies again if an appeal is made and remains in force until the appeal has been dealt with by the court.

The 1972 resolution introduced an exception in civil cases. Reference can now be made to matters before civil courts if they deal with a ministerial decision which one cannot challenge in court except on grounds of misdirection or bad faith. Reference can also be made to matters before such courts when they deal with questions of national importance such as the state of the economy, public order and the essentials of life.

The concept of "national importance" is broad and encompasses most topics that are raised in the House. Members don't usually ask questions concerning the actual issue that is before a court. Members often deal with

matters that bear on the periphery of a case. An airline company could be sued in a civil proceeding as the result of an airline accident. A Member could ask a Minister whether he is considering setting up an inquiry into airline safety. The question is one of national importance that may not be prejudicial to the case before the courts. The Speaker's task in Britain is made easier because questions to Ministers are submitted in advance and in writing.

Exceptions render the application of the rule more difficult. Once the Speaker decides that a matter before a civil court is of sufficient national importance to be discussed, Members may go far in debate and even express opinions as to the best judgment possible in their eyes. Greater latitude is permitted in civil matters because juries are not so common in such cases. Jurors are thought to be more easily influenced by parliamentary debates than judges. Still, something said by a Member that would discredit a party to an action could adversely influence a witness.

The sub judice rule also applies to the proceedings of a judicial body to which the House has referred a matter for decision and report. The application of the rule commences when the House passes a resolution referring a matter to a judicial body and ceases when the report of the judicial body is presented to the House. The judicial body is allowed to accomplish its work unimpeded by the House that requested it to act.

Numerous boards and commissions may not come within the concept of civil courts. It is difficult to come up with a definition that would encompass all boards and commissions. Nonetheless, the Speaker, because of his discretionary power, can still prevent a debate concerning a matter before a board if he believes that to do so is in the interests of justice.

The purpose of the sub judice rule is not the stifling of debate on matters of public interest. The rule is not applied as a matter of course. It is brought into play only when the Speaker believes that it is absolutely necessary.

A parliamentary resolution establishing a sub judice rule could begin with a justifying preamble that would explain the necessity for the rule. The reasons would probably be to avoid prejudicing a trial by influencing judges, jurors, witnesses and parties to an action. Another reason might be to prevent the House setting itself up as an alternative forum to a competent court that is operating as it should under the law of the land.

Such a parliamentary resolution could go a little further than the British rule. It could treat libel and slander actions as criminal cases and not merely as civil proceedings. Damaging comments concerning a libel case could be made in Parliament before the case is set down for trial.

Such a resolution could be made to apply only to cases where a jury will be present if judges are thought to be uninfluenced by parliamentary debate. If a rule, once passed, does not seem to be adequate, it can be altered by the House at any time.

As the principle of sub judice is sound, it seems reasonable that it be the subject of a parliamentary resolution. A written rule would provide the Speaker with some guidance.

APPENDIX A

Resolution of the British House of Commons, July 23, 1963[1]

Subject always to the discretion of the Chair and to the right of the House to legislate on any matter.

(1) matters awaiting or under adjudication in all courts exercising a criminal jurisdiction and in courts martial should not be referred to -

(a) in any motion (including a motion for leave to bring in a bill), or

(b) in debate, or

(c) in any question to a Minister including a supplementary question;

(2) matters awaiting or under adjudication in a civil court should not be referred to -

(a) in any motion (including a motion for leave to bring in a bill), or

(b) in debate, or

(c) in any question to a Minister including a supplementary question

from the time that the case has been set down for trial or otherwise brought before the court, as for example by notice of motion for an injunction; such matters may be referred to before such date unless it appears to the Chair that there is a real and substantial danger of prejudice to the trial of the case.

---

(1) Debates of the British House of Commons, July 23, 1963, c. 1417.

APPENDIX A

(3) Paragraphs (1) and (2) of this Resolution should have effect -

(a) in the case of a criminal case in courts of law, including courts martial, from the moment the law is set in motion by a charge being made;

(b) in the case of a civil case in courts of law, from the time that the case has been set down for trial or otherwise brought before the court, as for example by notice of motion for an injunction;

(c) in the case of any judicial body to which the House has expressly referred a specific matter for decision and report, from the time when the resolution of the House is passed.

(4) Paragraphs (1) and (2) of this Resolution should cease to have effect -

(a) in the case of courts of law, when the verdict and sentence have been announced or judgment given, but resumed when notice of appeal is given until the appeal has been decided;

(b) in the case of courts martial, when the sentence of the court has been confirmed and promulgated, but resumed when the convicted man petitions the Army Council, the Air Council or the Board of Admiralty;

(c) in the case of any judicial body to which the House has expressly referred a specific matter for decision and report, as soon as the report is laid before the House.

APPENDIX B

Resolution of the British House of Commons, June 28, 1972[1]

(1) nowithstanding the Resolution of 23rd July, 1963, and subject to the discretion of the Chair reference may be made in Questions, Motions or debate to matters awaiting or under adjudication in all civil courts, including the National Industrial Relations Court, insofar as such matters relate to a Ministerial decision which cannot be challenged in court except on grounds of misdirection or bad faith, or concern issues of national importance such as the national economy, public order or the essentials of life;

(2) in exercising its discretion the Chair should not allow reference to such matters if it appears that there is a real and substantial danger of prejudice to the proceedings; and should have regard to the considerations set out in Paragraphs 25 to 28 of the Fourth Report from the Select Committee on Procedure.

---

(1) Debates of the British House of Commons, June 28, 1972, c. 1627.

APPENDIX C

Paragraphs 25 to 28 of the Fourth Report from the Select Committee on Procedure (Referred to in the Resolution of June 28, 1972)(1)

25. In any case in which a Minister has made an application to a court or has initiated proceedings on a matter of national importance. Your Committee are of the opinion that certain considerations should influence Mr. Speaker in the exercise of his discretion as to whether to restrict comment in the House. The first such consideration is "the fundamental responsibility of Parliament to be the supreme inquest of the nation with the overall responsibility to discuss anything it likes" (Q.153). The second is whether a danger exists that the conduct of a case may be prejudiced by Parliamentary inquisition or debate on the arguments which the Minister is presenting to the court. Your Committee consider that a Minister who has made an application to a court should inform the House of the terms of the application (Q.215). They further consider that questions, motions and debate should be permitted on the general background to the application and the Ministerial act of application, but that comment on the precise issues on which the court has to decide should not be permitted. Your Committee appreciate that, however Mr. Speaker exercises his discretion, Ministers have the long-established refuge of refusing to answer a question (Q.195-7).

Guidelines for Applications under Part VIII of the Industrial Relations Act 1971

26. The Attorney General and Sir Elwyn Jones were in agreement that the sub judice convention should not be applied where, under sections 138 and 141 (1) (a) and (c) of the Act, the views of the Secretary of State were not assailable (Q.123, 179-80).(2) The Attorney General stated that the exercise of this discretion could "only be challenged in proceedings before the Court upon grounds of misdirection of law, or bad faith".(3) Even if this challenge is made in Court, Your Committee consider that in principle the House should be able to discuss the assertions made by the Secretary of State and that such discussion would not prejudice proceedings before the Court (Q.169, 179).

---

(1) Fourth Report from the Select Committee on Procedure, British House of Commons Document Number 298 of the 1971-72 Session.

(2) Evidence, pp. 15, 17-18.

(3) Ibid., p. 13.

APPENDIX C

They therefore recommend that, subject to the discretion of the Chair, the sub judice convention should not apply to questions, motions or debate on the considerations set out in paragraphs (1) (a) and (c) of sections 138 and 141 of the Industrial Relations Act 1971.

27. In addition under subsection (2) of sections 138 and 141 of the Act, the Secretary of State must assert that these conditions have been fulfilled in relation to the effect of the industrial action on the national economy, national security, or public order, or on safety of persons or on their livelihood in a particular industry. Your Committee considered carefully whether the fact that the Court was required to make a judgment on this assertion by the Secretary of State should affect the power of the House to comment on it. The Attorney General thought that "it may be possible to relax the rule where proceedings are pending before the Court but the only issue is whether the Court is satisfied as to the effect of the industrial action on the economy, etc. and/or on the livelihood of workers in the industry". (1) Sir Elwyn Jones and Mr. Silkin thought that

> "it would be an intolerable restriction ... if the discretion of the Chair were invoked in such a way as to prevent the House from questioning or debating the decision of the Secretary of State to have recourse to the court on the grounds of a threat to national security, the national economy or public order. These are the very matters upon which a Minister ought to be answerable in Parliament''. (2)

Your Committee accordingly recommend that, subject to the discretion of the Chair, the sub judice convention should not apply to questions, motions or debate on the considerations set out in subsection (2) of sections 138 and 141 of the Act. They further recommend that Mr. Speaker, in exercising his discretion in this matter, should be influenced by the considerations set out in paragraph 25 above and should also take into account the following considerations, namely:

---

(1) Ibid., p. 13; Q. 124-6.

(2) Evidence, p. 18.

APPENDIX C

(a) the minimal risk of debate prejudicing the matter before the Industrial Relations Court, on account of the expedition with which its proceedings have been conducted;(1)

(b) the extent to which general national debate has already occurred on the background to any application by the Secretary of State before the application was made.

28. If the Court is satisfied that the condition regarding the effect of the industrial action on the national economy is fulfilled, it must make an order under subsection (2) of sections 139 and 142. Under section 139 (2) the order for a "cooling-off period" must specify the areas of employment and persons who are affected by it and the length of the "cooling-off period". Under section 142 (2) the order for a ballot must specify the area of employment affected, the question on which the ballot is to be taken and the period within which its result is to be reported to the Court. On 12th May Mr. Speaker gave his opinion in the House that these matters "must be a matter of argument. The Court is the place to argue out these points" (Q.204-6).(2) Your Committee consider that questions and debate in Parliament on the details of these matters might be prejudicial to proceedings in the Court before an order under either section is made. They therefore recommend that Mr. Speaker, in exercising his discretion as to whether to permit comment on these matters, should be influenced by the considerations previously set out and by the impropriety of questions or debates on the precise details which the Court must specify in its orders under sections 139 and 142.

---

(1) Q. 190.

(2) H.C. Deb. 836, c. 1711.

APPENDIX "E"

THE RATIONALE OF THE SUB JUDICE CONVENTION

Research Branch
Library of Parliament

January 13, 1977

THE RATIONALE OF THE SUB JUDICE CONVENTION

The rationale of the sub judice convention may be simply stated. It exists to protect the parties in a case awaiting or undergoing trial and persons who stand to be affected by the outcome of a judicial enquiry. It is designed to protect the right of fair trial and to prevent any undue influences prejudicing a judicial decision or the report of a tribunal of enquiry. It is important to emphasize that the practice is a convention and not a rule. It is a voluntary restraint imposed upon the House by itself in the interests of justice and fair play. There is no obligation upon Parliament to observe this restraint. It follows therefore that the House would be completely free by its own resolution to declare that the convention should henceforth no longer apply.

Perhaps the main question to be considered is whether there is any need for a sub judice convention at all. Its origin can be traced to the opening of the British Parliament on February 1, 1844, when the Queen's Speech contained the following sentence: "I forbear from observation on events in Ireland, in respect to which proceedings are pending before the proper legal tribunal."[1] During the debate on the Address in Reply to the Queen's Speech, Lord John Russell commented:

> "Sir, there is one topic treated of in the Speech, but in such a manner as to preclude me from entering into it: yet upon that topic, at once, I think it necessary to say a few words -- I mean the question of Ireland. I quite agree, that while the

1. Commons Hansard (U.K.), Third Series, v. LXXII, col. 5.

> trials are pending before a judicial tribunal in that country, it would be impossible, with a proper regard to the proceedings of a court of justice, to discuss certain topics one way or the other, without involving the conduct of persons who are now obliged to defend their conduct before the judges. But I wish now most decidedly and pointedly, while abstaining from any discussion upon the affairs of Ireland, to preclude any supposition that I either give my approbation to the conduct which has been pursued by the Government, or to the unfortunate proceedings which have occurred in Ireland, or that I am at all satisfied with the measures which the Ministers have undertaken, or which they propose to take, with reference to the calamitous and most unfortunate state of that country."[1]

The Prime Minister, Sir Robert Peel, who followed Lord John Russell in the debate, observed:

> "Sir, with respect to Ireland, I shall follow the example of the noble Lord. Her Majesty declares her reluctance, while the legal proceedings are pending, to refer to those proceedings; and it is indeed impossible to refer to parties connected with affairs in that country without in some way alluding to the trials now going on. The noble Lord has named a day (in anticipation that those trials will then be closed) when he intends to bring forward the affairs of that country; and I am on that account the less disposed to refer to those matters."[2]

Thus it was informally agreed that there would be no reference in the debate to the trial currently in progress which involved Daniel O'Connell who was charged with sedition. No argument took place on the matter and it appears that there was general agreement in the House that debate would be improper in the circumstances. However, there was no suggestion that any rule existed, nor that Parliament as the highest court in the land had

---

2. Ibid, Third Series, cols. 85-86.

3. Ibid., col. 98.

not the right to discuss the matter had it seen fit to do so. It is highly unlikely that anybody had in mind as restrictive a convention as subsequently developed.

In the Session of 1962-63 a British Select Committee addressed itself to the question of whether there was any need for a sub judice convention at all, and came to the conclusion that there was. Its findings and those of a subsequent investigation carried out by another Committee in the Session of 1971-72 form the basis of the current practice in the British House of Commons which was codified in two resolutions of the House of July 23, 1963 and June 28, 1972.[1] Subject to the discretion of the Speaker and the right of the House to legislate on any matter, the restrictions affect motions, questions to Ministers and references in debate. The convention applies to criminal courts and courts martial, civil courts, and tribunals of enquiry, although its application is more straightforward where criminal cases are concerned. Both Committees had recognized that civil cases and tribunals of enquiry presented particularly difficult problems, and that if the convention were applied too strictly in respect of them, the rights of Parliament would be too severely restricted. The current practice is set out in the 19th edition of Erskine May:

> "The Resolution of 23 July 1963 also applies to the civil courts, and in general it bars reference to matters awaiting or under adjudication in a civil court from the time that the case has been set down for trial or otherwise brought before the court, as for example by notice of motion for an injunction; such matters may be referred to before such date unless it appears to the Chair that there is a real and substantial danger of prejudice to the trial of the case; the ban again applies when notice of appeal is given until judgment is given. On 28 June 1972

---

1. The full text of these resolutions is to be found in Commons Hansard (U.K.), Fifth Series, v. 681, c. 1417 and v. 839, c. 1627.

the House came to a further resolution, that notwithstanding the resolution of 23 July, 1963 and subject to the discretion of the Chair, reference may be made in Questions, Motions or debate to matters awaiting or under adjudication in all civil courts, in so far as such matters relate to a Ministerial decision which cannot be challenged in court except on grounds of misdirection or bad faith, or concern issues of national importance such as the national economy, public order or the essentials of life; and that in exercising its discretion the Chair should not allow reference to such matters if it appears that there is a real and substantial danger of prejudice to the proceedings; and should have regard to the considerations set out in paragraphs 25 to 28 of the Fourth Report from the Select Committee on Procedure of Session 1971-72. The restriction on reference in debate also applies in the case of any judicial body to which the House has expressly referred a specific matter for decision and report, from the time when the resolution of the House is passed, but ceases to have effect as soon as the report is laid before the House."[1]

The proviso relating to 'issues of national importance such as the national economy, public order or the essentials of life' opens the door very widely and one wonders whether this all-embracing qualification renders the Speaker's task easier or more difficult. Its interpretation rests solely with the discretion of the Chair which, if there is to be a convention at all, must be the sole arbiter.

In spite of the decision of the British House of Commons to retain the sub judice convention, the case for its elimination nevertheless merits further study. In the first place it is a well-established principle that the convention does not apply to legislation as the right of the House to legislate must not be limited. This was confirmed in the Canadian House of Commons as recently as 4 October 1971[2] and is entirely logical as legislation alters the circumstances on which a court comes to a decision and may even remove any foundation for a case. In the second place it is of supreme

1. Erskine May, Parliamentary Practice, 19th edition, 1976, p. 427

2. Commons Hansard (Canada), 3rd Session, 28th Parliament, 1971, v. VIII, p. 8396.

importance to protect Parliament's right to free debate. The national interest requires that Members should not be unduly inhibited when participating in debate and this is the reason why their debates are protected by parliamentary privilege. Privilege is not designed to confer any personal advantage on the individual Member of Parliament but only to leave him free to speak his mind on the matter before Parliament without exposing himself to the risk of punitive sanction. He is trusted not to abuse his privilege. There is nothing to prevent a Member from engaging in slander under cover of privilege except his own good taste and sense of decency. Why then, it may be asked, is anything further required where matters sub judice are concerned?

Mr. R.T. Paget, a British Member of Parliament who gave evidence to the 1962-63 Committee, expressed the view that no rule or convention was necessary. Referring to the origin of the convention in 1844, he felt that the matter should 'be left to the good sense and feeling of the House.' The Committee, however, took the view that only the Speaker could interpret the wishes of the House and that without guidelines he would be faced with an impossible task.[1] Nevertheless, it could be argued that if there were no convention the matter would be one for the conscience of the individual Member and the Chair would have no responsibility in the matter at all.

A number of difficulties surround the operation of the convention, such as the uncertainty as to what constitutes prejudice and who stands to be prejudiced, also the fact that sufficient information is usually lacking concerning the facts of a particular case. The authorities of the

---

1. British House of Commons. First Report from the Select Committee on Procedure, Session 1962-63, H.C. 156, paras. 5 and 6.

House do not have ready access to court records and summaries of evidence and the Chair is seldom in possession of the facts required to reach a well-informed decision as to what might or might not be prejudicial. The Clerk of the British House of Commons, in a memorandum submitted to the 1962-63 Committee, summed up the problem in the following sentence: 'Bereft of the background information relevant to a case, the Chair is therefore seldom in a position to know with precision exactly what is likely to cause prejudice.'[1]

Former Speaker Hylton-Foster, giving evidence before the Committee, drew attention to another difficulty which aggravates the problems of the Chair. Referring to supplementary questions, he pointed out that the Chair has no knowledge of what the question is going to be before he hears it. '.....the Chair has got to hear it before he stops it - and then the poison is done.'[2] In the Canadian House of Commons this problem is even more acute since no notice is required of oral questions, whether main or supplementary.

In his evidence Speaker Hylton-Foster confirmed that the Chair was handicapped by ignorance of what is happening in any particular case and called on the Committee to define 'prejudice', the following exchange being of significance:

Mr. Blackburn: .....so far as you say that we should define what we mean by 'prejudice', I do not think it is going to be too easy.

Speaker Hylton-Foster: Yes. It is the kind of prejudice that you are looking for that I want to know.[3]

---

1. British House of Commons. First Report from the Select Committee on Procedure, op.cit., p. 47.

2. Ibid., Question 303, p. 42.

3. Ibid., Question 316, p. 43.

The Committee did not attempt to define 'prejudice' in its report beyond making the following comment:

> "In using the word 'prejudice' Your Committee intend the word to cover possible effect on the members of the Court, the jury, the witnesses and the parties to any action. The minds of magistrates, assessors, members of a jury and of witnesses might be influenced by reading in the newspapers comment made in the House, prejudicial to the accused in a criminal case or to any of the parties involved in a civil action."[1]

Neither has the research turned up anything more precise in the way of a definition. In discussing the rationale of the convention it is therefore difficult to add any precision to the general statement which appears at the beginning of this paper.

With regard to the question of who might be affected by prejudicial comment, it may be considered doubtful that a court is likely to be influenced by anything it reads or hears in connection with a case it is trying. The likelihood of a judge being influenced is hardly worth serious consideration. Thus the rationale of the sub judice convention is presumably concerned with the protection of juries and witnesses from undue influence. The evidence given to the 1962-63 Committee dwelt to some extent on this matter and was summarized in a memorandum prepared by the Second Clerk Assistant for the use of the subsequent Committee which met in 1971-72.

> "The Report includes 'members of the court' in the category of persons who might be prejudiced. It is uncertain however whether the Committee intended to include judges in this category since when they proceeded to more specific details in their following sentence, they referred only to 'magistrates'. In the evidence which was given by the Second Clerk Assistant and by Mr. Speaker Hylton Foster, doubt was expressed whether judges were liable to be prejudiced by anything spoken in the House, Mr. Speaker indeed said 'No one is thinking about a judge being in any way affected by anything which is said here; he is out, one would

---

1. British House of Commons. First Report from the Select Committee on Procedure, op.cit., para. 11, p. v.

think.' It was to the effect on the jury and the undesirability of anything being said in the House to the discredit of witnesses or parties, that the evidence was directed. Notice was taken of the fact that trial by jury was the normal rule in criminal cases, whereas civil cases more often than not were tried without a jury."[1]

The weight of the evidence hardly led to the conclusion that courts were likely to be influenced, and it might perhaps be argued that the need for a sub judice convention was not very well established if these were the only grounds relied on.

In the course of his evidence to the 1971-72 Committee the Second Clerk Assistant was asked whether the sub judice convention was 'any different from the practice of the Courts in treating as contempt any comment on cases under trial.' The Second Clerk Assistant replied: 'I would think it is closely akin to the practice, though in the precedents relating to the operation of the convention no reference was, in fact, made to the practice of the Courts.'[2] In the course of his evidence to the previous Committee the same witness had made it clear that the Speaker in reaching his decision did not 'regard the question in the light of whether it would be a contempt of Court had the question been put in an assembly outside the House of Commons.' The purpose of the convention was rather 'to avoid the House setting itself up as an alternative forum in which a case might be tried.'[3]

On the basis of available information the justification for the sub judice convention does not seem to have been established beyond all doubt. Nevertheless, one cannot overlook the fact that two British Select

---

1. British House of Commons. Fourth Report from the Select Committee on Procedure, Session 1971-72, H.C. 298, para. 17, p. 50.

2. Ibid., question 3, p. 1

3. British House of Commons. First Report from the Select Committee on Procedure, op.cit., Questions 57 and 58, p. 9.

Committees, having heard evidence from learned witnesses, felt unable to propose its abolition. No one, however, disputes the importance of protecting Parliament's right to free debate, and most would argue that any restrictions imposed upon this freedom should be minimal, narrowly interpreted and rendered necessary by considerations of overriding importance. The application of the rule presents fewer problems in respect of criminal cases than in other circumstances, and both the Canadian and British records show that the Chair has been less hesitant to intervene when the matter raised has concerned a criminal trial. Giving evidence to the British Select Committee which sat in 1971-72 former Speaker Selwyn Lloyd stated the following:

> "I think it is quite clear that there ought to be a sub judice rule or convention, certainly with regard to criminal cases. I think there are certain types of civil case, like action for defamation of character, where one can see the same sort of thing applying; and I would think there that the rule or the convention ought to exist, only to be relaxed at the discretion of the Speaker. When one comes to wider issues such as those that we have been discussing, I think my present general view is that the rule ought to be invoked only at the discretion of the Speaker, that the general proposition ought to be that matters of general interest are discussable in the House of Commons unless the Speaker decides with regard to a particular issue or particular matter that he ought to invoke the rule. In other words, the presumption ought to be a different way. The presumption should be for discussion rather than against it."[1]

This view was echoed in the Canadian House of Commons by Mr. Marcel Lambert on February 10, 1976 when he stated:

> "I suggest, as other speakers have, that every exception placing limitations on the right to ask Questions must be interpreted narrowly. It is not the right which must be interpreted narrowly; it is the exception or derogation of the right which should be interpreted narrowly."[2]

---

1. British House of Commons. Fourth Report from the Select Committee on Procedure, op.cit., p. 38.

2. Commons Hansard (Canada), 1st Session, 30th Parliament February 10, 1976, p. 10804.

Finally it might be appropriate to quote the concluding paragraph of the memorandum submitted to the British Select Committee of 1962-63 by Mr. R.T. Paget who, it will be recalled, stated the view that there should be no convention at all.

> "Finally, I believe that we should be firmly on our guard against any proposal that might be held to impinge on our right to criticise our courts, for this right is based on sound historical constitution and philosophic foundations. Historically we are the highest court, constitutionally we are the authority whose motion and address are necessary to remove a Judge of the High Court and philosophically we are the only people in a position to criticise and no institution must be beyond criticism."[1]

---

1. British House of Commons. First Report from the Select Committee on Procedure, op.cit., p. 58.

APPENDIX "F"

THE SUB JUDICE CONVENTION: ITS APPLICATION TO TRIBUNALS OTHER THAN COURTS OF LAW

Research Branch
Library of Parliament

February 3, 1977

THE SUB JUDICE CONVENTION: ITS APPLICATION TO TRIBUNALS OTHER THAN COURTS OF LAW

The sub judice convention is a feature of parliamentary practice surrounded by difficulties of interpretation, and its application to bodies other than courts of law involves considerations of particular complexity. This is borne out by the fact that, where these bodies are concerned, there are considerable variations in practice between the British House of Commons, the Australian House of Representatives and our own House of Commons.

To deal with our own practice first, it appears that in cases where a particular body is defined as a court of record, the convention has been deemed to apply. Where a body is not so defined, as, for example, in the case of a royal commission, it has usually been ruled that the convention does not apply.

Thus, on March 5, 1947, after reference had been made during a debate to the question of railway freight rates at a time when an application for an increase in the rates was before the Board of Transport Commissioners, the Speaker ruled (in a memorandum which was read to the House by the Deputy Speaker) that the sub judice convention should apply because the Railway Act defined the Board as a court of record.[1] On two

---

1. Commons Hansard (Canada), 3rd Session, 20th Parliament, 1947, v. II, pp. 1051-2.

occasions in 1951 the convention was invoked in relation to the same issue.[1] The Canadian Transport Commission which replaced the Board of Transport Commissioners is also designated by statute as a court of record.

The matter of freight rates was again before the House on March 21, 1950, when a Member claimed that the sub judice convention should apply because the question had been referred to a royal commission. The Speaker ruled as follows:

> "I have never thought that because a matter has been referred to a royal commission it cannot be discussed generally in the house at the same time. I have no precedent to this effect, but there is a precedent to the effect that when a matter is referred to a committee of the house it can be discussed in the house but the house cannot refer to the procedure and evidence in the committee before it has reported.
>
> It seems to me that a similar principle might well govern the reference of a matter to a royal commission..... I would accordingly rule that it is not out of order to discuss transportation problems generally when such matters have been referred to a royal commission. On the other hand, I would also rule that reference should not be made to the proceedings, or evidence, or findings of a royal commission before it has made its report."[2]

In a ruling of October 17, 1957, the Speaker stated categorically that 'a royal commission is not a court of record and matters before it are not sub judice.'[3]

---

1. Ibid., 4th Session, 21st Parliament, June 12, 1951, v. IV, p. 3975; and 5th Session, 21st Parliament, November 2, 1951, v. I, p. 662.

2. Ibid., 2nd Session, 21st Parliament, March 21, 1950, v. I, p. 949.

3. Ibid., 1st Session, 23rd Parliament, 1957-58, v. I, p. 119.

On May 2, 1966, Mr. Speaker Lamoureux gave what should probably be regarded as the definitive ruling on the matter. He pointed out that "the creation of a royal commission is purely an administrative matter, that the commissioners are not called upon to render decisions on what has been submitted to them but are only asked to make recommendations which the Government is free to act upon or not as it wills. In other words, Parliament is still the highest court in the land. One of its traditional rights is to express its power by the enactment of legislation and this right cannot be set aside by a mere reference of certain matters to a royal commission for a study thereof and recommendations thereon....They are, it is true, given such powers as are vested in any court of record, but the wording of the (Inquiries Act) does not constitute them a court of record." He confirmed that in discussing a matter before a royal commission Members should not delve into the evidence itself as "we would not want to have a parallel inquiry going in the House at the same time as that now being carried out in another forum." However, he drew a distinction between "the essence of the evidence" and "knowledge, acquired from evidence, of what is considered to be a collateral issue" and ruled that the House should not be prevented from discussing a collateral issue. He ended a long ruling by stating: "When there is doubt in the mind of the Chair I believe there is an obligation on the part of the Speaker to give the benefit of whatever doubt there may be in his mind to the Hon. Member who wishes to discuss such a matter in the Chamber."[1]

---

1. Ibid., 1st Session, 27th Parliament, 1966, v. V, pp. 4583-90.

An exception to the general practice to which attention should be drawn took place on March 30, 1933, when the Chair ruled against the discussion of charges against a county court judge whose conduct had been referred to a commission of inquiry.[1] This was a case where the Chair probably felt that discussion of the matter before the commission's report had been made public might be prejudicial to the person concerned. This case perhaps serves to remind us that it would be unwise to lay down guidelines too precise in the application of the convention. In the final analysis it is always the Chair which must be the ultimate arbiter if there is to be a convention at all.

In the British House of Commons the guidelines laid down in the resolution of July 23, 1963, do not exclude judicial bodies other than courts of law from the application of the convention. The Select Committee on Procedure of 1962-63, on whose recommendations the resolution was based, did, however, acknowledge the difficulty of deciding to what bodies other than courts of law the convention should apply. The committee stated as a general principle 'that it should apply to any judicial body to which the House has expressly referred a specific matter for decision and report.' Such bodies include tribunals set up under the Tribunals of Inquiry (Evidence) Act, 1921. With regard to the numerous statutory bodies which exist with the power to conduct an inquiry, many of them also empowered to take evidence on oath, the committee was less certain. 'Your Committee think that the application of the rule to all these bodies as a matter of course would be too restrictive of the rights of Parliament. In their

---

1. Ibid., Fourth Session, 17th Parliament, 1933, v. IV, pp. 3558-9.

view, in respect of all these bodies each case must be considered on its merits, and they see no alternative to leaving the decision to the discretion of the Chair.' With regard to non-statutory bodies which exercise disciplinary powers over their members, such as the General Medical Council and the Council of the Bar, the committee recommended that the rule should not apply.[1]

Although the precedents for the application of the rule to bodies other than courts of law are not numerous in the British House of Commons, there are at least two of considerable importance. On March 21, 1921, the convention was invoked in respect of a tribunal established under the Tribunals of Inquiry (Evidence) Act, 1921 (it happened to be the first such tribunal established under the Act) to which the House had remitted an inquiry into the conduct of certain government officials. The Speaker ruled that it would not be fair to those officials to discuss their conduct while the inquiry was in progress.[2] The House has since been guided by this precedent and in a considered ruling given by the Chair on November 20, 1962, it was cited as the main authority governing the application of the convention to tribunals of this kind.[3]

The leading precedent for the application of the convention to a statutory body is to be found in a ruling of March 12, 1935, when the Chair refused an emergency debate on the loss with all hands of two steamships because the matter had been referred to the Wrecks Commissioners for investigation.[4]

---

1. British House of Commons. First Report from the Select Committee on Procedure, Session 1962-63, H.C. 156, paras. 15-18, pp. vi-vii.

2. Commons Hansard (U.K.), Fifth Series, v. 139, col. 2268.

3. Ibid., vol. 667, col. 1013.

4. Ibid., vol. 229, col. 204.

On February 11, 1953, the Chair sought to draw a distinction between a judicial inquiry and an administrative inquiry, and ruled that 'a question on a matter which is the subject of an administrative inquiry is in order, or at least is not forbidden by the rules of order.'[1] However, the Chair did not attempt to define either term, and Speaker Hylton-Foster when giving evidence to the Select Committee on Procedure of 1962-63 acknowledged that he found some difficulty in applying the distinction. 'You cannot say that a 1921 Act tribunal is a judicial tribunal.' The case of the Wrecks Commissioners 'was obviously an administrative tribunal.'[2]

For the purposes of the application of the convention the distinction between a judicial and an administrative tribunal is clearly not a practical one. It seems that the only proper criterion should be the nature of the inquiry and the extent to which the interests of individuals are likely to be affected by the outcome.

The practice in the Australian House of Representatives reveals significant differences in interpretation of the manner in which the convention should be applied. The Australian practice was described by former Speaker Aston at the Conference of Speakers and Presiding Officers of Commonwealth Parliaments which took place in Canada in 1969. He pointed out that because of the division of powers between the federal government and the states, the House of Representatives only rarely found itself concerned with matters affecting criminal or civil cases. Most

---

1. Ibid., vol. 511, col. 414.

2. British House of Commons. First Report from the Select Committee on Procedure, op.cit., p. 44, question 325.

applications of the sub judice convention concern the proceedings of royal commissions or of bodies involved in the prevention and settlement of industrial disputes. Of 28 cases which arose during a twenty-year period (1949-69), 13 related to royal commissions and nine to the Commonwealth Industrial Court or the Conciliation and Arbitration Commission.[1]

This application of the convention, although it gives rise to argument, is firmly rooted in Australian precedent. The practice has been consistent and, by British or Canadian standards, somewhat inflexible. Where royal commissions are concerned it appears that a general prohibition on discussion of their current proceedings is observed, and in the course of his presentation Speaker Aston elaborated on a specific and typical ruling.

> "In 1954, a bill with the title of "Royal Commission on Espionage" was introduced, inter alia, to place beyond doubt the powers of the Royal Commission on Espionage in relation to witnesses refusing to testify. In the course of the second reading debate, the Leader of the Opposition referred to the refusal of a witness before the Royal Commission to answer a question. The Speaker ruled it would not be in order to discuss the proceedings of the Royal Commission and went on to say that his view of the position was that the previous Parliament had passed an Act to establish a Royal Commission with powers to make a certain investigation. The Government now sought to remove any doubts as to the validity of the powers of the Commission. The Speaker was prepared to allow full debate on the question whether the Royal Commission should or should not have those powers but he would not allow any reference to the proceedings before the Commission. The Speaker said he would be failing in his duty if he allowed any discussion of matters which had been deliberately handed to the Royal Commission for investigation. Dissent from his ruling was moved but it was negatived on division."[2]

---

1. For full text of Speaker Aston's presentation see Report of the Conference of Speakers and Presiding Officers of Commonwealth Parliaments, held at Ottawa and Toronto, Canada, September 8 to 12, 1969,pp.54-59.

2. Ibid., p. 56.

With regard to inquiries into industrial disputes, an area of particular sensitivity in Australia, a little more latitude is allowed, although the application of the convention is nevertheless strict. In 1956 legislation was adopted to amend the industrial arbitration machinery by separating the judicial aspects from the conciliation and arbitration aspects. Two bodies were set up, the Commonwealth Industrial Court and the Conciliation and Arbitration Commission. Because of the judicial nature of its functions the sub judice convention applies in all circumstances to the proceedings of the former. The latter body does not exercise judicial powers, but neither does a royal commission, and it was therefore decided that a limited application of the sub judice convention would be proper in respect of the proceedings of the Conciliation and Arbitration Commission. Speaker Aston explained the reasoning which underlies the practice:

> Proceedings before a royal commission ordinarily relate to a specific subject in a relatively narrow field but matters before the Arbitration Commission, particularly a hearing of a basic wage case, are of wide significance. This being so, the automatic application of the sub judice rule to exclude from discussion in the House all references to the matter of basic wage and related aspects would prevent the House from discussing subjects in which it had an overriding public interest, particularly if the hearing extended over a long period.
>
> On the other hand, if the real purpose of the restriction which the House places upon itself is to avoid as far as possible interference with justice, in the wide sense of that word, and if the proceedings do not extend over an unduly long period, it is reasonable to apply the rule to the extent appropriate in the immediate circumstances. The principle which has since been followed is that reference to the proceedings and evidence in a case currently before the Conciliation and Arbitration Commission should be avoided, but a reference to a matter not directly or immediately related to the proceedings of the Commission would not necessarily be out of order. In either case, the paramount needs of the House in the national interest

> may be such that consideration of the subject as a whole should be unrestricted. To my mind, every case must be looked at in the light of the circumstances."[1]

It seems clear that the Australian practice offers very little from which the Canadian House of Commons can draw. In the area we are considering the practices of the two Parliaments are directly opposed at the most fundamental level. In Canada it is well established that the sub judice convention does not apply to royal commissions and other bodies which are not courts of record unless exceptional reasons exist for departing from this principle. In Australia the reverse principle applies - that is to say, that discussion should not be allowed unless there are exceptional reasons for allowing it. It is true that Speaker Lamoureux, in his ruling of May 2, 1966, reiterated that the House should not allow itself to become a forum for a parallel inquiry, but this is a principle accepted equally by the House in respect of its own standing and special committees. It does not constitute a total ban on the discussion of the subject matter of an inquiry or collateral issues arising from the proceedings and evidence.

The conclusion of this paper must therefore be that the Canadian practice allows more latitude than either the British or Australian practices. It is more consistent with the principle of free debate, recognizing that if a matter may be freely discussed in the press, it is only reasonable to allow equal freedom of discussion in Parliament. Although our practice calls for clarification, it is unlikely that Canadian parliamentarians are looking for increased restrictiveness in the application of the convention, but rather guidelines which will protect the right of free debate to the greatest possible extent.

---

1. Ibid., p. 57.

APPENDICE «A»

PROCÈS-VERBAL DE LA CONFÉRENCE DES ORATEURS ET PRÉSIDENTS DES PARLEMENTS DU COMMONWEALTH, OTTAWA ET TORONTO, 8-12 septembre 1969

LE PRÉSIDENT: Dans un moment, nous aborderons la rubrique 8 du programme. Si la conférence m'y autorise, je voudrais demander à monsieur l'Orateur King de présider la deuxième partie de la séance de ce matin. S'il accepte cette fonction, nous en serons tous très honorés, j'en suis certain.

M. l'Orateur KING: Merci, monsieur le président.

APPLICATION DE LA RÈGLE SUB JUDICE

Sur quels principes l'Orateur doit-il se fonder pour interpréter cette règle?

Le VICE-PRÉSIDENT: Honorables collègues, nous abordons maintenant le point 8 du programme, à savoir l'application de la règle sub judice. J'ai le plaisir d'inviter mon honorable collègue, monsieur l'Orateur Aston, à ouvrir la discussion sur cet important sujet.

M. l'Orateur ASTON: Monsieur le président, chers collègues, lorsque M. l'Orateur Lamoureux a proposé initialement que j'ouvre le débat sur l'application de la règle sub judice, qui était assortie de la question "sur quels principes l'Orateur doit-il se fonder pour interpréter cette règle?", j'ai eu une première réaction d'amusement, à l'idée que les Orateurs pouvaient avoir des principes, et même se fonder sur eux!

Mais j'ai examiné plus attentivement la formulation du sujet étant donné que je n'étais pas certain d'avoir raison. Ne pouvait-il pas s'agir d'une simple déclaration indiquant qu'il existe des principes clairement définis à propos de la règle sub judice, qu'il arrive fréquemment que l'Orateur ne les applique pas et qu'il est donc temps de prendre des dispositions pour remédier à cet état de chose?. A partir de cette pensée salutaire, j'ai ensuite entrepris de rédiger quelques remarques préliminaires.

Il me semble indispensable que le sens de la formule "sub judice" soit parfaitement compris et, bien entendu, j'ai rejeté une remarque formulée dans le feu du débat par un honorable député, qui avait depuis longtemps oublié son latin scolaire, et qui pensait que cette formule signifiait "inférieur à la justice".

Le grand dictionnaire Oxford donne les sens suivants: "confié à un juge", "confié à la considération d'un juge ou d'un tribunal", ou "non résolu". Le Dictionnaire de Droit anglais indique que cette formule signifie "en cours de procès". Il me semble que toutes ces définitions sont bonnes en ce qui concerne les tribunaux, mais non en ce qui concerne les Parlements, qui ont des besoins supérieurs et dont les procédures doivent être suffisamment souples pour s'adapter à l'ambiance, aux conditions et aux circonstances du moment.

Le Règlement de la Chambre australienne des Représentants ne prévoit aucune règle particulière à propos d'un sujet sub judice, mais le règlement n° 1 indique, dans le cadre d'une règle générale sur la conduite des activités, qu'à moins d'une disposition contraire, les pratiques de la Chambre des communes du Royaume-Uni doivent être respectées dans la mesure où elles sont

applicables. C'est, naturellement, reconnaître la sagesse et l'expérience parlementaire des Communes. Empressons-nous cependant de reconnaître que nous ne suivons pas nécessairement les Communes, mais plutôt qu'il existe parfois une tendance à recourir à Erskine May pour confirmer une impression.

Selon l'explication de la règle sub judice formulée par May antérieurement à la 17ième édition, les questions qui attendaient la décision d'un tribunal ne pouvaient être abordées pendant les débats, excepté par l'intermédiaire d'un projet de loi. Cette simple règle d'auto-censure des Communes était fondée sur deux brèves déclarations formulées à la Chambre en 1844: selon Lord John Russell, si l'on respectait les règles de procédure d'un tribunal, il était impossible d'aborder certains sujets d'une manière quelconque sans influer sur le comportement de certaines personnes qui étaient au même moment obligées de défendre leur point de vue devant un tribunal; et Sir Robert Peel a indiqué qu'il n'était pas disposé à évoquer certains sujets reliés aux affaires irlandaises, étant donné qu'il aurait été impossible de les aborder sans faire allusion aux procès qui se déroulaient alors en Irlande.

Disons, pour rendre hommage aux Communes et à tous les Parlements qui ont suivi ses règlements, que ces principes ont été suffisants pour toutes les activités parlementaires pendant plus de 100 ans, et que ce n'est qu'au cours de la session de 1962-1963 que la Chambre des communes a adopté une résolution présentant la règle en détail. Comme vous le savez tous, cette résolution commençait par une importante déclaration de principe parlementaire concernant l'indubitable pouvoir discrétionnaire de l'Orateur dans les affaires sub judice et le droit de la Chambre de légiférer sur tous les sujets. La résolution indiquait ensuite que, sous réserve de ces principes, certains sujets sub judice ne devaient pas être évoqués dans les motions, les débats ou les questions. Ces sujets sont décrits comme des affaires criminelles, les affaires soumises à une cours martiale ou à tribunal civil, et certains sujets particuliers que la Chambre adresse à un corps judiciaire en lui demandant une décision et un rapport. Pour simplifier les choses - même si toute abréviation présente certains risques - l'interdiction d'évoquer ces sujets commence lorsque les mesures officielles indispensables ont été prises pour l'ouverture du procès, et elle reste en vigueur jusqu'à la fin de l'action en justice. En cas d'appel, l'interdiction est renouvelée jusqu'à la décision en appel. Naturellement, il faut que l'appel soit officiellement interjeté; il ne suffit pas qu'à la conclusion d'une affaire, l'une des parties indique qu'elle va interjeter appel.

Il serait peut-être bon qu'à ce stade de mon exposé, j'indique les points importants qui ressortent de cette question:

1. le droit fondamental, pour un corps législatif, de considérer des questions d'un intérêt public.
2. l'obligation pour la présidence de respecter l'équilibre entre les besoins légitimes du corps législatif et les droits et intérêts des citoyens.
3. le lien particulier existant entre la règle et les affaires criminelles, les affaires jugées en cour martiale et les affaires civiles, et les sujets transmis par le corps législatif à un corps judiciaire.

A partir de ces trois points, je perçois un important principe selon lequel, en règle générale, un corps législatif devra, dans la mesure du possible, éviter de se constituer en cours de justice de remplacement, et éviter que ses activités n'influencent le cours de la justice. Je voudrais vous signaler que le mot "justice" peut avoir un sens plus libéral lorsque l'action en justice d'un individu est en jeu.

Ce que j'ai dit jusqu'à présent est sans doute conforme aux principes fondamentaux appliqués dans la plupart des Parlements des Nations du Commonwealth, mais je voudrais maintenant qu'on m'autorise à traiter de certains aspects particuliers de la règle sub judice qui se manifeste à la Chambre australienne des Représentants. La Chambre des Représentants fait partie du Parlement fédéral à deux chambres qui fonctionne en association, et parfois en conflit, avec les Parlements des six Etats australiens. Les pouvoirs parlementaires et gouvernementaux du Commonwealth d'Australie d'une part, et les pouvoirs résiduels des Etats d'autre part, sont définis de telle façon que la Chambre fédérale se préoccupe davantage des principaux domaines des affaires australiennes que des questions qui constituent la prérogative particulière des Etats. Dans ce contexte, et à de rares exceptions près, la Chambre que je préside ne s'occupe pas d'affaires criminelles ni civiles.

Pour illustrer ce que je viens de dire, je voudrais citer certains chiffres concernant des affaires sub judice des 20 dernières années. Ces chiffres ne sont pas absolument complets étant donné qu'à certaines occasions, la question de savoir s'il s'agissait ou non d'un sujet sub judice n'a pas été réellement soulevée et n'a donc pas fait l'objet d'une remarque particulière, et qu'en d'autres occasions, le sujet a été traité en privé, soit par l'Orateur, soit par le greffier de la Chambre.

Au cours de cette période de vingt ans, vingt-huit cas ont été relevés. L'un d'entre-eux se rapportait à une peine de mort imposée contre un résident d'un territoire du Commonwealth au sujet duquel aucune question n'a pu être soulevée, étant donné que le Conseil exécutif fédéral devait se prononcer au sujet de la prérogative du droit de grâce. Dans un autre cas, une question au sujet d'une enquête du coronaire, n'a pas été permise, puisqu'une décision analogue a été rendue concernant un cas de droit civil soumis à la Cour Suprême d'un Etat.

Les vingt-cinq autres cas relevés au cours de ces vingt années se divisent comme suit: trois d'entre-eux concernaient un cas soumis à la Cour suprême de l'Australie; neuf concernaient des cas relatifs à des questions industrielles soumises au tribunal industriel du Commonwealth ou à la Commission de conciliation et d'arbitrage; et treize se rapportaient à des cas soumis à des commissions royales, nommées pour enquêter sur des questions d'intérêt fédéral comme l'espionnage et les catastrophes navales.

La règle n'a été appliquée qu'à vingt-deux des vingt-huit cas au sujet desquels la question de l'application de la règle des affaires en instance a été soulevée.

De ces vingt-huit cas, vingt-deux soit presque 80%, concernaient des questions qui dérogeaient aux quatre catégories couvertes par la résolution de la Chambre des communes, à laquelle j'ai déjà fait allusion, c'est-à-dire qu'ils concernaient des cas soumis à des commissions royales ou à des

enquêtes portant sur les traitements et les conditions de travail dans l'industrie, ce dernier domaine étant particulièrement délicat en politique fédérale. Ces cas, entre autres, peuvent être d'intérêt capital, en ce qui concerne l'application de la règle des affaires en instance dans d'autres parlements du Commonwealth et j'espère, dans cette optique, recevoir l'aide de mes collègues à ce sujet.

Pour parfaire les statistiques, des cas d'affaires en instance ont été soulevés à quinze occasions, dans des questions sans préavis: à trois occasions, relativement à un projet de loi; à cinq occasions, concernant une question précise d'importance publique; deux fois concernant une motion d'ajournement; et trois fois en ce qui concerne d'autres cas.

Afin de vous brosser un tableau plus complet, permettez-moi de vous expliquer les principes qui ont été appliqués dans ma propre Chambre, au sujet des questions qui sont étrangères à celles qui sont spécifiquement mentionnées dans la résolution des Communes de 1962-1963.

Abordons d'abord la question des commissions royales, qui ont suscité 46% des questions posées sur les affaires en instance, au cours des dernières vingt années.

En 1954, un projet de loi intitulé "Commission royale sur l'espionnage" a été présenté, entre autres, pour établir clairement les pouvoirs de cette commission concernant les témoins qui refusent de témoigner. Lors de la deuxième lecture, le chef de l'opposition a rapporté le cas d'un témoin qui refusait de répondre à une question de la commission royale. L'Orateur a décidé qu'il ne convenait pas de discuter des cas soumis à la Commission royale et a ajouté qu'à son avis, le Parlement précédent avait adopté une loi pour établir une commission royale habilitée à mener une certaine enquête. Le gouvernement désirait maintenant dissiper tout doute concernant la validité des pouvoirs de la Commission. L'Orateur s'est dit prêt à permettre un débat complet sur la question de savoir si ces pouvoirs devraient être dévolus ou non à la commission royale, mais il ne pouvait permettre aucune allusion au procès-verbal devant la Commission. L'orateur a affirmé qu'il manquerait à son devoir, en permettant à la Chambre de discuter toute question délibérément confiée à la commission royale pour enquête. Il a été proposé de rejeter sa décision mais cette motion a été rejetée sur division.

Cette décision de l'Orateur cadrait avec les décisions précédentes, voulant qu'il soit contraire aux règlements de discuter de cas soumis à une commission royale et, sous réserve de ce que j'ajouterai plus tard, je n'ai aucune raison d'en infirmer la validité ou l'à-propos. Il me reste à ajouter que certaines questions touchant au personnel de la Commission, par exemple, peuvent être discutées et que les cas qui ont été jugés peuvent faire l'objet d'un débat.

J'aborde maintenant la question de l'application de la règle des affaires en instance aux cas de conciliation et d'arbitrage, pour la prévention et le règlement des différends industriels. Ces cas représentent 32% des cas d'affaires en instance, relevés au cours des deux dernières décennies.

Avant 1956, il existait un tribunal fédéral de conciliation et d'arbitrage institué par une loi fédérale, conformément aux pouvoirs consti-

tutionnels accordés aux gouvernements du Commonwealth, selon lesquels ils peuvent légiférer concernant la conciliation et l'arbitrage, pour la prévention et le règlement des différends industriels qui surviennent en dehors des limites d'un Etat donné. Ce tribunal possédait des pouvoirs judiciaires et la règle des affaires en instance s'appliquait normalement à ces procès. En 1956, on a remis en question la validité de ces pouvoirs judiciaires et la loi a été modifiée substantiellement, afin de changer le mécanisme d'arbitrage, en distinguant les fonctions judiciaires des fonctions de conciliation et d'arbitrage. Le tribunal industriel du Commonwealth a été institué pour traiter des questions judiciaires connexes et la Commission de conciliation et d'arbitrage a été créée pour régler les cas de conciliation et d'arbitrage.

Etant donné que les cas soumis au tribunal industriel sont de nature judiciaire, la règle des affaires en instance s'applique. Des difficultés ont été soulevées concernant la décision de la Commission de conciliation et d'arbitrage, relativement aux salaires et aux conditions de travail: les syndicats soutenaient un point de vue contraire à celui des employeurs. En fait, la Commission traite de questions d'intérêt capital pour le pays et qui touchent le portefeuille et le niveau de vie des gens.

Mais la Commission n'exerce pas de pouvoirs judiciaires et la règle des affaires en instance est donc difficilement applicable. La présidence a fait une étude approfondie de ce problème et est arrivée à des conclusions auxquelles je me rallie. L'étude commençait par observer qu'une Commission royale n'est pas un organe judiciaire, mais comme la règle des affaires en instance s'applique au procès devant une Commission royale, certains soutenaient qu'elle devrait s'appliquer, dans certains cas, aux procès devant la Commission de conciliation et d'arbitrage. L'étude reconnaissait également que les droits et les intérêts fondamentaux de la Chambre devraient être préservés.

Les cas soumis à une commission royale portent ordinairement sur un sujet précis dans un domaine relativement restreint, mais les questions soumises à une commission d'arbitrage, particulièrement en ce qui a trait aux salaires, sont de portée générale. Ainsi, l'application automatique de la règle des cas en instance pour prévenir la discussion à la Chambre de toute question ayant trait aux salaires de base et à d'autres questions connexes empêcherait la Chambre de discuter de sujets d'intérêt public, particulièrement si le procès se prolongeait.

Par contre, le but réel de la restriction que la Chambre s'impose est d'éviter, en autant que possible, l'ingérance dans les questions judiciaires, dans le sens large du mot, et si le procès ne s'éternise pas, il est raisonnable d'appliquer la règle compte tenu des circonstances immédiates. Le principe qui a été suivi est que toute allusion aux cas et aux témoignages présentés devant la Commission de conciliation et d'arbitrage devrait être évitée, mais qu'une allusion à une question qui n'est pas reliée directement ou immédiatement au procès devant la Commission ne devrait pas être nécessairement jugée contraire au règlement. Quelque soit le cas, il est possible que la Chambre, dans l'intérêt national, doive étudier en profondeur un sujet. A mon avis, chaque cas doit être envisagé en fonction des circonstances pertinentes.

Pour illustrer mon point de vue, et il se peut que vous compreniez maintenant mes intentions, j'aimerais en revenir au Commonwealth Industrial Court. J'ai déjà mentionné que ce tribunal remplissait des fonctions judiciaires et que, par conséquent, ses délibérations étaient protégées et régies par la règle sub judice. Un cas intéressant, qui peut réfuter la règle, a été soulevé au mois de mai de cette année. Un représentant syndical avait refusé de répondre aux questions du tribunal industriel concernant le refus de paiement d'amendes imposées au syndicat à la suite d'infractions au droit industriel. Le tribunal a ordonné qu'on le garde en prison jusqu'à ce qu'il fournisse des réponses satisfaisantes. Conformément à notre règlement, et je vous ferai grâce des détails, une question d'intérêt public qui devait être débattue en Chambre m'a été soumise pour approbation par un important député de l'opposition. Il désirait attirer l'attention sur la nécessité de faire règner la justice et la bonne volonté dans l'industrie par l'abrogation, entre autres choses, des dispositions pénales des lois sur la conciliation et l'arbitrage. One ne faisait pas directement allusion à l'emprisonnement du représentant syndical mais je me doutais bien qu'il existait un certain rapport; toutefois à première vue, ce dernier n'était pas manifeste. De toute façon, il s'agissait de toute évidence d'une question importante et d'intérêt national. J'ai décidé sans hésitation que le débat proposé était pertinent et j'en ai saisi la Chambre. Le leader de la Chambre, que je ne blâme d'ailleurs pas, était influencé par certaines considérations politiques et, dès que le député de l'opposition a pris la parole, il a proposé une motion de clôture qui a été adoptée sur division. Par conséquent, le cas du représentant syndical n'a pas été abordé et je puis simplement dire que, s'il l'avait été, j'aurais invoqué la règle sub judice, puisque le débat aurait pu être préjudiciable à ses intérêts et aux délibérations subséquentes du tribunal.

Il existe évidemment d'autres cas dans lesquels la règle peut être appliquée, étant donné les exigences et les fonctions très importantes de la Chambre. Par exemple, au début de l'année dernière, on a discuté de la mise sur pied d'un tribunal d'enquête militaire qui aurait été chargé d'enquêter sur la conduite d'un officier. En fait, le tribunal n'a pas été constitué mais j'avais décidé qu'il aurait été conforme à l'esprit de la règle sub judice d'empêcher qu'on ne fasse allusion à l'objet de l'enquête ou aux délibérations.

Je sais que, dans des circonstances particulières, la Chambre des communes du Royaume-Uni a appliqué la règle à-propos d'enquêtes effectuées par l'Official Receiver et le Board of Trade.

Monsieur le président, le règlement du Parlement ne constitue pas une loi précise. Il est impossible de le définir exactement et de l'appliquer uniformément. Chaque cas doit être étudié séparément et la décision doit être rendue en fonction des circonstances. Les facteurs dont on doit tenir compte sont très nombreux et je puis citer ceux qui ont préoccupé mon collègue, l'Orateur de l'Assemblée législative de la nouvelle Galles du Sud. A son admission au Parlement, il s'inquiétait d'entendre des discussions portant sur tous les aspects des procédures judiciaires proscrits parce que tombant sous le coup de la règle sub judice; par contre, à la même époque, la presse commentait librement ces questions sans que le tribunal n'en soit offusqué ou embarrassé et sans qu'on porte préjudice aux procédures. Etant lui-même avocat, il se demandait si des tribunaux dûment constitués

s'intéresseraient outre mesure aux commentaires des parlementaires sur ces questions. Il ne croyait pas que les tribunaux puissent être influencés. Pour ces raisons, les décisions de mon collègue ont été beaucoup plus souples.

Je vais maintenant tenter de répondre à la question soulevée par ce point à l'ordre du jour: quels principes devraient guider l'Orateur dans son interprétation du règlement? Je crois qu'il faut d'abord citer le droit fondamental de la Chambre de légiférer sur toute question. Deuxièmement, il faut faire mention du droit et du devoir fondamental de la Chambre d'étudier une question et d'en discuter si l'on juge qu'elle est d'intérêt public. Troisièmement, il faut reconnaître que, dans les limites de ses droits et de ses fonctions fondamentales, la Chambre doit éviter de se transformer en table ronde ou en organisme d'enquête parallèle et de permettre que ses délibérations n'entravent le cours de la justice. Quatrièmement, exception faite des cas particuliers, que sont les causes portées devant les tribunaux civils ou criminels, les cours martiales, et des questions renvoyées par un Parlement à un organisme judiciaire, la règle s'applique, à l'intérieur des limites que j'ai décrites, à d'autres audiences, enquêtes ou recherches où l'on peut porter préjudice aux droits de particuliers ou de groupes ou nuire à l'administration de la justice. Cinquièmement, l'Orateur doit maintenir un certain équilibre entre, d'une part, les droits et obligations de la Chambre et, d'autre part, les droits et intérêts des citoyens.

Monsieur le président, nous avons discuté d'une question parlementaire importante et extrêmement intéressante qui, je l'espère, donnera lieu à des résultats positifs. Je conclus en répétant que la définition de la règle sub judice, que donnent les tribunaux, ne correspond pas exactement à celle que l'on rencontre dans le domaine des délibérations parlementaires, laquelle ne décrit malheureusement pas la nature et les objectifs du règlement parlementaire de même que les principes qui doivent être appliqués. Peut-être pourrait-on parler de règle de "justice". Merci.

Le VICE-PRÉSIDENT: Pour la deuxième fois, ce matin, nous avons pu entendre un discours inaugural remarquable. Je suis sûr d'exprimer le sentiment de tous ses collègues, en remerciant M. Aston pour le mal qu'il s'est donné et pour le document remarquable dont il nous a fait lecture et qui porte sur l'un des problèmes les plus complexes et difficiles auxquels un orateur puisse être confronté.

Le débat est maintenant ouvert. Si personne ne veut y participer, je puis peut-être remercier M. Aston d'avoir pris la peine d'énoncer les principes que soustendent d'une part "l'obligation pour les politiciens de ne pas entraver la marche de la justice" et d'autre part "le droit pour le Parlement d'édicter des lois".

Je voudrais simplement ajouter un commentaire. A mon avis, la règle sub judice a été édictée non seulement pour empêcher les politiciens d'entraver le cours de la justice, mais aussi pour protéger ceux qui comparaissent devant les tribunaux. Des experts sont chargés de défendre ces personnes. Des parlementaires pourraient compromettre le sort de ceux qui

doivent répondre d'accusations devant les tribunaux en prenant leur défense, quelle que soit la noblesse des intentions de ces avocats non avertis.

Monsieur l'Orateur Aston, au nom de tous ceux qui sont présents ce matin, je désire vous remercier de votre contribution remarquable.

MAINTIEN DES POUVOIRS ET IMMUNITES PARLEMENTAIRES, SUITE A LA CONSTITUTION DE NOUVEAUX PARLEMENTS DU COMMONWEALTH

LE VICE-PRÉSIDENT: Nous pouvons maintenant ouvrir le troisième débat de ce matin. M. l'Orateur Slade, du Kenya, a déclaré qu'il serait disposé et prêt, au besoin, et ce besoin s'est présenté, à ouvrir le débat sur la rubrique nº 9, soit le maintien des pouvoirs et immunités parlementaires suite à la constitution de nouveaux parlements du Commonwealth. Je laisse donc maintenant la parole à l'Orateur Slade.

M. l'Orateur SLADE: Monsieur le président, je dois d'abord présenter des excuses avant d'ouvrir le débat. Je crains de ne pouvoir accompagner les participants à la conférence, à Toronto, demain. Même si j'avais pu le faire, j'aurais demandé que cette question soit reportée à jeudi, car je crois qu'il sera impossible d'exclure les représentants de la presse à Toronto. Toutefois, si les participants à la conférence considèrent que je dois prononcer mon discours inaugural, qui ne durera pas plus de vingt minutes, et si nous reprenons la discussion de cette question jeudi, je serai heureux de le faire, monsieur.

Le VICE-PRÉSIDENT: J'espère que tous ont entendu la requête de l'Orateur Slade. Il propose de prononcer son discours qui durera environ vingt minutes, ce qui veut dire que nous ajournerons vers midi dix. Je crois que nous pouvons procéder de cette façon. Comme l'a déjà dit l'un de mes collègues, pour qu'un discours soit immortel, il n'est pas nécessaire qu'il soit éternel.

M. l'Orateur SLADE: Monsieur le président, messieurs les orateurs et présidents, c'est pour moi un très grand honneur d'être invité à prendre la parole devant une si auguste assemblée.

APPENDICE «B»

DÉBATS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES BRITANNIQUE

RÉSOLUTION DU 23 JUILLET 1963

5ième série, volume 681

Colonnes 1416 - 1417

Il a été décidé,

Que cette Chambre souscrit avec le Comité audit rapport. -(M. Iain Macleod)

Que, sous réserve du pouvoir discrétionnaire de l'Orateur et du pouvoir de la Chambre de légiférer dans tout domaine,

(1) les questions en instance ou en cours de jugement devant tous les tribunaux compétents au criminel et les tribunaux militaires ne doivent être mentionnées

(a) dans aucune motion (incluant une motion d'autorisation pour déposer un projet de loi),
(b) dans aucun débat,
(c) dans aucune question posée à un ministre, y compris une question supplémentaire;

(2) les questions en instance ou en cours de jugement devant un tribunal civil ne doivent être mentionnées

(a) dans aucune motion (incluant une motion d'autorisation pour déposer un projet de loi),
(b) dans aucun débat,
(c) dans aucune question posée à un ministre, y compris une question supplémentaire, dès que l'affaire a été déposée en vue d'un jugement ou soumise de quelque autre façon à un tribunal, soit, par exemple, par avis de motion en vue d'une injonction; il peut être fait mention de ces questions avant, à moins que l'Orateur n'estime qu'il pourrait en résulter un risque réel et substantiel à la poursuite des procédures de l'affaire

(3) les paragraphes (1) et (2) de cette Résolution doivent s'appliquer

(a) dans le cas d'une affaire criminelle dont sont saisis des tribunaux, y compris des tribunaux militaires, dès le moment où le processus judiciaire est mis en marche par la déposition d'une mise en accusation;
(b) dans le cas d'une affaire civile dont sont saisis des tribunaux, dès que l'affaire a été déposée en vue d'un jugement ou soumise de quelque autre façon à un tribunal, soit, par exemple, par avis de motion en vue d'une injonction;
(c) dans le cas de tout organisme judiciaire auquel la Chambre a expressément confié une affaire précise en vue d'une décision ou de la présentantion d'un rapport, dès que la résolution de la Chambre est adoptée.

(4) les paragraphes (1) et (2) de cette Résolution ne s'appliquent pas

(a) dans le cas des tribunaux, quand le verdict et la peine ont été annoncés ou le jugement rendu, mais rentrent à nouveau en vigueur quand un avis d'appel est donné et jusqu'à ce que le jugement de cet appel ait été rendu;

(b) dans le cas des tribunaux militaires, quand la peine a été confirmée et promulguée par le tribunal, mais rentrent à nouveau en vigueur quand l'accusé adresse une requête à l'Army Council, à l'Air Council ou au Board of Admiralty;

(c) dans le cas de tout organisme judiciaire auquel la Chambre a expressément confié une affaire précise en vue d'une décision et de la présentation d'un rapport, dès que ce rapport est déposé devant la Chambre.

(M. Iain Macleod).

RÉSOLUTION DU 28 JUIN 1972

5ième série, volume 839

Colonne 1627

Il a été décidé,

Que,

(1) Nonobstant la résolution du 23 juillet 1963, et sous réserve du pouvoir discrétionnaire de l'Orateur, il peut être fait mention dans les questions, les motions ou les débats, de questions en instance ou en cours de jugement devant tous les tribunaux civils, y compris la National International Relations Court. Dans la mesure où ces questions ont trait à une décision ministérielle qui ne peut faire l'objet de poursuites judiciaires, sauf en invoquant des motifs de mauvaise gestion ou de mauvaise foi, ou qui concerne des questions d'importance nationale comme l'économie, l'ordre public ou des objets de première nécessité;

(2) en exerçant son pouvoir discrétionnaire, l'Orateur ne doit pas permettre qu'il soit fait mention de ces questions s'il appert qu'il existe un risque réel et substantiel de préjudice à la poursuite des procédures judiciaires, et doit tenir compte des considérations exposées aux paragraphes 25 à 28 du 4e rapport provenant du Comité spécial en matière de procédures.

APPENDICE «C»

LA CONVENTION RELATIVE AUX AFFAIRES EN INSTANCE (SUB JUDICE) A LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
Ottawa

le 27 avril 1976

le 27 avril 1976

LA CONVENTION RELATIVE AUX AFFAIRES EN INSTANCE (SUB JUDICE) A LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

Les principes régissant l'application de la convention relative aux affaires en instance à la Chambre des communes du Canada sont fondamentalement similaires à ceux qui s'appliquent à la Chambre des communes de Grande-Bretagne. Il est couramment admis que l'on doive, dans les intérêts de la justice et du "fair play", imposer certaines limites à la liberté des députés de faire allusion dans le cours des délibérations aux affaires en instance devant les tribunaux et que ces affaires ne devraient pas faire l'objet d'une motion ou d'une question adressée à un ministre. L'interprétation de cette convention est laissée au jugement de l'Orateur. Le terme "convention" est employé à dessein, car aucune "règle" n'interdit aux parlementaires d'aborder une question en instance devant les tribunaux. L'acceptation de telles limites constitue une restriction volontaire de la part des parlementaires en vue d'empêcher qu'un accusé ou quelque autre partie à un procès ou à une enquête judiciaire ne souffrent de la discussion publique de la question.

Il existe en Grande-Bretagne un ensemble important de précédents qui a permis que s'élabore une pratique bien arrêtée, pratique qui a été dans une certaine mesure codifiée par une résolution de la Chambre le 22 juillet 1963, telle que modifiée par une résolution subséquente le 28 juin 1972.[1] L'adoption de ces résolutions avait été précédée d'une étude approfondie de la question de la part de la Commission d'enquête spéciale sur la procédure. Bien qu'il existe au Canada un certain nombre de précédents pour la gouverne de la présidence, on n'y a pas essayé de codifier la pratique, et la décision la plus récente de l'Orateur en la matière démontre qu'un certain degré d'incertitude entoure cette pratique au Canada.

Il est certains cas dans lesquels l'application de la convention relative aux affaires en instance au Canada ne pose pratiquement pas de problèmes. Toutes les grandes autorités, notamment Erskine May, John Bourinot et Arthur Beauchesne, s'accordent à dire que la convention ne s'applique pas aux bills étant donné que le droit de légiférer de la Chambre ne doit souffrir aucune limite. Cela a été confirmé par une décision rendue à la Chambre le 4 octobre 1971.[2] Dans le cas d'affaires criminelles, les précédents s'accordent à interdire tout allusion avant qu'un jugement n'ait été rendu. La pratique relative aux affaires civiles est moins affirmée. Une décision

---

1. Commons Hansard (R.-U.), 5e série, v. 681, c. 1417, et v. 839, c. 1627.

2. Débats de la Chambre des communes (Canada), 3e Session, 28e Législature, 1971, vol. VIII, p. 8396.

rendue le 10 février 1928 établissait que la convention cessait de s'appliquer une fois qu'un jugement avait été rendu [1] et, le 2 mai 1966, l'Orateur confirmait dans le cadre d'une décision qu'une affaire était à nouveau considérée en instance immédiatement après interjection d'un appel à la suite d'un jugement. [2] Bien qu'il ne se soit rien élaboré qui s'approche d'une pratique bien établie en matière d'affaires civiles, la présidence a signalé à diverses reprises la nécessité d'user de prudence dans les allusions aux affaires en instance devant les tribunaux, quelle que soit la juridiction du tribunal, en faisant remarquer qu'il n'existait aucun précédent établissant une distinction entre les tribunaux aux fins de l'application de la convention. La chose fut invoquée le 7 juin 1938 afin d'interdire toute allusion à une affaire qui faisait l'objet d'un procès en dommages-intérêts. [3] Elle ne fut toutefois pas invoquée le 22 mai 1973 quand certaines procédures de saisie firent l'objet d'un débat à l'ajournement; [4] elle ne le fut pas non plus le 9 juillet de la même année quand on posa à la Chambre des questions relatives à certaines pratiques d'appel d'offres, des questions s'appuyant sur une déposition qui avait été faite par un témoin impliqué dans une affaire dont les tribunaux étaient saisis. [5]

---

1. Ibid., 2e Session, 16e Législature, 1928, vol. I, p. 358.

2. Ibid., 1re Session, 27e Législature, 1966, vol. V, p. 4584.

3. Ibid., 3e Session, 18e Législature, 1938, vol. IV, p. 3703.

4. Ibid., 1re Session, 29e Législature, 1973, vol. IV, pp. 3990 et 3991.

5. Ibid., vol. V, pp. 5402 et 5403.

Il semble clair d'après les précédents que l'application de la convention est limitée aux tribunaux qui constituent des cours d'archives. Le 5 mars 1947, après qu'on eut fait dans le cadre d'un débat une allusion à la question des tarifs-marchandises à un moment où la Commission des transports du Canada était saisie d'une demande de relèvement des tarifs, l'Orateur statua (dans un mémoire dont l'Orateur adjoint fit lecture à la Chambre) que la convention relative aux affaires en instance devait s'appliquer puisque la Loi sur les chemins de fer définissait la Commission comme une cour d'archives[1]. La présidence invoqua à deux reprises en 1951 cette convention à propos de la même question, et dans le dernier cas, elle le fit pour refuser la suspension de l'ordre du jour afin de tenir un débat d'urgence[2]. A la lumière de ces précédents, nous sommes en droit de conclure que la convention est applicable à tout organisme défini par la loi comme cour d'archives, dont la Commission canadienne des transports, qui a remplacé la Commission des transports du Canada.

Il semble également bien établi que les questions dont est saisie une commission royale d'enquête, qui ne constitue pas une cour d'archives, n'ont pas le caractère d'affaires en instance devant les tribunaux, bien que pour aborder de telles questions il faille respecter certaines restrictions. Le 21 mars 1950, l'Orateur a établi une comparaison entre une commission royale d'enquête et un comité

---

1. Ibid., 3e Session, 20e Législature, 1947, vol. II, P. 1046.

2. Ibid., 4e Session, 21e Législature, le 12 juin 1951, vol. IV, p. 4079; et 5e Session, 21e Législature, le 2 novembre 1951, vol. I, p. 696.

parlementaire, en faisant remarquer que puisqu'il n'était pas interdit au Parlement d'aborder une question dont avait été saisi l'un de ses propres comités, il ne devrait pas lui être interdit d'aborder une question confiée à une commission royale d'enquête. Il ajoutait toutefois, en rappelant la pratique comparable relative aux comités parlementaires, qu'"il ne doit être fait aucune mention des délibérations, des constatations de la commission royale, ni des témoignages qui y sont déposés avant que ladite commission ait présenté un rapport" [1]. Dans une décision rendue le 17 octobre 1957, l'Orateur affirmait catégoriquement qu'une "commission royale n'est pas une cour d'archives, de sorte que les questions qui lui sont soumises ne sont pas sub judice."[2]

La question fit l'objet d'un débat assez long le 2 mai 1966 à la Chambre, et l'Orateur Lamoureux rendit alors ce qui devrait probablement être considéré comme une décision définitive en la matière. Il fit remarquer que "l'institution d'une commission royale d'enquête est une affaire purement administrative, que les commissaires ne sont pas appelés à rendre des décisions fondées sur les preuves qui leur ont été soumises, mais qu'ils sont seulement priés de formuler des recommandations que le gouvernement est libre de suivre ou de ne pas suivre, selon son gré. Autrement dit, le Parlement demeure le plus haut tribunal du pays. Un de ses droits traditionnels est d'exprimer son pouvoir

1. Ibid., 2e Session, 21e Législature, 1950, vol. I, p. 984.

2. Ibid.,1re Session, 23e Législature, 1957-1958, vol. I, p. 123.

par la promulgation de mesures législatives et ce droit ne saurait être écarté du simple fait qu'on défère certaines questions à une commission royale pour qu'elle les étudie et formule des recommandations à leur égard. (...) (Les commissaires) sont, il est vrai, dotés de pouvoirs analogues à ceux dont sont revêtues les cours d'archives, mais la Loi (sur les enquêtes) dit bien qu'ils ne constituent pas une cour d'archives." Il confirma son affirmation en disant qu'en abordant une question dont est saisie une commission royale d'enquête, les députés ne devraient pas examiner les témoignages mêmes, car "nous ne voudrions pas qu'une enquête se poursuive parallèlement à la Chambre en même temps qu'une autre se déroule ailleurs." Il établit cependant une distinction entre "l'essence même des témoignages" et "la mise au jour, grâce à un témoignage, d'un fait connexe", et statua qu'il ne devrait pas être interdit à la Chambre de parler de ces faits connexes. Il conclua sa longue décision en ces termes: "Lorsqu'un doute existe dans l'esprit de la présidence, l'Orateur doit, je pense, accorder le bénéfice du doute au député qui désire soulever une telle question à la Chambre." [1]

On observe un écart évident entre la pratique canadienne et la pratique britannique quant à l'application de la convention à des organismes autres que les cours de justice. On connaît en Grande-Bretagne au moins un important précédent qui l'applique aux procès instruits devant un tribunal institué en vertu du Tribunals of Inquiry (Evidence)

---

1. Ibid., 1re Session, 27e Législature, vol. v, pp. 4583 à 4590.

Act de 1921[1], et une décision motivée, fondée principalement sur ce précédent, a été rendue par l'Orateur Hylton-Foster le 20 novembre 1962[2]. La résolution du 22 juillet 1963 confirmait que ces tribunaux ne devaient pas être exclus de l'application de la convention sous réserve, bien sûr, du jugement de l'Orateur.

Un autre écart intéressant entre la pratique canadienne et la pratique britannique concerne l'application de la convention aux condamnations à mort. La pratique depuis longtemps établie à la Chambre des communes britannique interdit toute allusion à une condamnation à mort avant son exécution, quoique cette convention ait cessé de poser des problèmes depuis l'abolition en 1965 de la peine de mort pour meurtre. Cette pratique ne semble pas être suivie à la Chambre des communes canadienne. Le 5 mai 1969, en effet, un député a demandé au Solliciteur général si le gouvernement songeait à commuer une condamnation à mort que venait de confirmer la Cour suprême du Canada. Le ministre a refusé d'anticiper sur la décision du cabinet, mais la question ne fut pas jugée irrecevable pour dérogation à la convention relative aux affaires en instance, ce qui nous permet de conclure que la pratique canadienne n'interdit pas de faire allusion à des affaires de ce genre[3].

La déclaration la plus récente de la présidence sur la question des affaires en instance au Canada soulignait la nécessité

---

1. Commons Hansard (R.-U.), 5e série, v. 139, c.2268.

2. Ibid., v.667, c. 1013.

3. Débats de la Chambre des communes (Canada), 1re Session, 28e Législature, 1969, vol. VIII, p. 8305.

de clarifier la pratique courante, et notamment en matière d'affaires civiles. Toute la discussion naquit d'une question adressée à un ministre à propos d'une affaire qui faisait l'objet d'une enquête policière. On avait auparavant signifié à l'auteur de la question, M. Elmer MacKay, une assignation accompagnée d'une demande d'instance l'accusant de diffamation à l'égard d'une entreprise impliquée dans l'affaire visée par l'enquête. L'Orateur exprima des réserves sur la question, M. Elmer MacKay, une assignation accompagnée d'une demande d'instance l'accusant de diffamation à l'égard d'une entreprise impliquée dans l'affaire visée par l'enquête. L'Orateur exprima des réserves sur la question, alléguant qu'elle avait trait à une affaire dont la justice était saisie[1], mais, à son invitation, la question fit l'objet d'un débat à la Chambre le 10 février 1976, débat qui fournit l'occasion d'un examen de la pratique en la matière tant au Canada qu'en Grande-Bretagne[2].

M. MacKay soutint alors que sa question était recevable parce que l'action civile en diffamation n'avait pas encore été inscrite au rôle et que, de toute façon, sa question échappait au cadre étroit de l'action elle-même. Il affirma qu'un député avait, à son avis, "le droit et le devoir d'effectuer des enquêtes et de poser des questions au nom de ses commettants et du public en général, mais que la moindre ingérence ou tentative d'obstruction à cet égard devait être entreprise

---

1. Ibid., 1re Session, 30e Législature, le 4 février 1976, pp. 10622 et 10623.

2. Ibid., le 10 février 1976, pp. 10797 à 10804.

avec la plus grande prudence et s'appuyer sur des commentaires et des précédents extrêmement sérieux et pertinents" [1].

Les opinions exprimées par ceux qui prirent part au débat appuyèrent largement ces affirmations. Le leader à la Chambre des progressistes-conservateurs M. Gerald Baldwin,après avoir passé longuement en revue les précédents existant au Canada et en Grande-Bretagne, conclut qu'il "serait odieux et néfaste pour la vie politique dans notre pays et pour les affaires du Parlement qu'on réussisse à empêcher un député d'accomplir sa tâche et de mener une enquête qui s'impose simplement en lançant des poursuites contre lui" [2]. Le leader à la Chambre des néo-démocrates, M. Stanley Knowles, affirma que "de ces deux règles absolues, la liberté de parole l'emporte sur la règle selon laquelle on ne peut faire mention d'une affaire en instance" [3]. Il fit remarquer que si l'on appliquait trop rigoureusement la convention à l'égard des affaires civiles, il deviendrait possible d'empêcher un député d'aborder une question pendant des mois ou même des années [4]. Le leader à la Chambre des créditistes, M. Léonel Beaudoin, défendit lui aussi énergiquement le droit de M. MacKay de soulever la question [5].

Tout en se disant d'accord avec les arguments que l'on avait fait valoir, le secrétaire parlementaire du Président du Conseil privé, M. Jean-Jacques Blais, fit cependant la mise en garde suivante:

---

1. Ibid., p. 10797.
2. Ibid., p. 10800.
3. Ibid., p. 10801.
4. Ibid., p. 10802.
5. Ibid., p. 10802 et 10803.

"On admet que la Chambre constitue une tribune d'un pouvoir considérable, et bien que je reconnaisse la valeur de l'argument défendu par (M. Knowles) selon qui on ne peut condamner un député au silence en lançant une pousuite contre lui, je soutiens néanmoins que la Chambre -- et c'est là qu'est le dilemme -- ne devrait pas pouvoir être utilisée par l'une des parties en cause pour nuire à la cause de son adversaire" [1]. Un ancien Orateur, M. Marcel Lambert, clôtura la discussion par une brève intervention en disant notamment: "Je soutiens, comme l'ont fait d'autres orateurs, que toute disposition d'exception limitant le droit de poser des questions devrait faire l'objet d'une interprétation étroite. Ce n'est pas le droit qu'il faut interpréter étroitement, mais bien l'exception ou la dérogation au droit" [2].

L'Orateur statua le lendemain qu'on "ne doit pas restreindre le droit d'un député de poser des questions concernant une affaire en instance, surtout lorsqu'il s'agit d'une affaire civile, à moins que l'affaire ne passe en jugement et tant qu'elle ne le fait pas." Parlant de la difficulté de se prononcer définitivement sur la question, il laissa entendre que la présidence souhaitait étudier davantage la question.[3]

Il est évident que cet aspect particulier de la pratique parlementaire canadienne requiert plus ample considération. La résolution

---

1. Ibid., p. 10804.
2. Ibid., p. 10804.
3. Ibid., le 11 février 1976, p. 10844.

du 22 juillet 1963 de la Chambre des communes britannique établit une distinction prudente entre les affaires criminelles et civiles, et détermine de façon très précise où commence et où s'arrête l'application de la convention relative aux affaires en instance. On ne trouve pas une telle précision dans les précédents canadiens, et il s'agit peut-être là d'un point de départ réaliste à donner à une étude ultérieure de la question au Canada

On trouve au coeur du problème la nécessité de protéger les intérêts des personnes dans une mesure qui soit compatible avec la protection des intérêts de la collectivité. C'est, en dernière analyse, au jugement de l'Orateur que la Chambre doit s'en remettre, jugement soutenu par les lignes directrices que la Chambre pourra trouver bon de prescrire. C'est à l'Orateur qu'il appartient de trancher la question en dernier ressort, en sa qualité de protecteur traditionnel des droit des députés et, également dans le contexte actuel, des droits des citoyens en général.

APPENDICE «D»

LA REGLE RELATIVE AUX AFFAIRES EN INSTANCE (SUB JUDICE) A LA CHAMBRE DES COMMUNES DE GRANDE-BRETAGNE

Service des recherches
Bibliothèque du Parlement
Ottawa

le 26 août 1976

LA REGLE RELATIVE AUX AFFAIRES EN INSTANCE (SUB JUDICE) A LA CHAMBRE DES COMMUNES DE GRANDE-BRETAGNE

Le principe selon lequel on s'abstient de soulever au Parlement des questions dont les tribunaux sont saisis pour ne pas nuire aux procédures judiciaires est appelé couramment la règle relative aux affaires en instance. Cette règle existe vraiment en Grande-Bretagne puisque deux résolutions adoptées à la Chambre des communes de Grande-Bretagne sont venues en quelque sorte la codifier.(1) La première, adoptée en 1963, visait à codifier définitivement le principe régissant les affaires en instance. La seconde, adoptée en 1972, modifiait la règle dans son application aux questions en instance devant les tribunaux civils. La présente étude résume les modalités de la règle établie par les deux résolutions de la Chambre des communes de Grande-Bretagne.

La règle britannique s'applique aux motions, aux débats, aux questions et aux questions supplémentaires. Mais elle ne touche pas l'étude des projets de loi. La règle relative aux affaires en instance ne limite en rien le droit de la Chambre de légiférer.

---

(1) Les résolutions figurent en appendices à la présente étude.

Il faudra se rappeler tout au long de la présente étude que toutes les particularités de la règle sont assujetties à la décision de l'Orateur qui peut s'abstenir de l'appliquer selon qu'il le juge à propos. D'ailleurs l'existence même de la règle est liée aux prérogatives de l'Orateur. Elle aurait été appliquée pour la première fois quand un Orateur fit appel au bon sens et à l'équité des députés pour éviter de faire allusion à un certain procès:

> Si d'une part, il (l'Orateur) ne pouvait s'appuyer sur aucune décision rendue par ses prédécesseurs, il savait que les ministres et d'autres députés avaient déclaré inopportune toute mention de poursuites en cours qui aurait pu entraver la marche de la justice. Par la suite, l'Orateur devait refuser toute allusion au procès de M. Conybeare.(1)

La règle définie dans les deux résolutions de la Chambre fournit certaines indications à l'Orateur. Avant de décider que la règle s'applique ou ne s'applique pas à telle question, l'Orateur pourra se reférer à ces résolutions. Il pourra ensuite l'appliquer à une situation donnée s'il le juge à propos. La règle restreint la liberté de parole des députés qui est pourtant leur droit parlementaire le plus fondamental. Cependant, l'Orateur ne cherchera pas à limiter ce droit à moins qu'il ne soit convaincu que la règle, telle que définie par la Chambre dans ses propres résolutions, ne doive s'appliquer.

---

(1) Ce fait, qui remonte à 1889, a été cité par le greffier de la Chambre des communes de Grande-Bretagne dans un mémoire présenté à la Commission d'enquête spéciale sur la procédure, Premier rapport de la Commission d'enquête spéciale sur la procédure, session de 1962-1963, document no 156, p. 49.

La décision de l'Orateur est sans appel. Il n'est pas tenu d'expliquer les motifs qui l'ont amené à la rendre. Car, en expliquant ses motifs, l'Orateur pourrait devoir commenter les poursuites judiciaires et, ce faisant, nuire au déroulement des procédures. L'Orateur peut donc, sans avoir à s'expliquer, décider qu'une question ou une motion est irrecevable parce qu'elle a trait à une affaire en instance devant les tribunaux.

Cet aspect discrétionnaire de la règle est une preuve de sa souplesse puisqu'il est possible de l'appliquer selon les circonstances. La règle sert donc de guide à l'Orateur et prévient également les députés que telle question qu'il désire soulever peut être jugée irrecevable.

La tâche du Parlement consiste à débattre des questions essentielles d'intérêt général. L'Orateur peut exercer son pouvoir pour permettre au Parlement de débattre une question de politique nationale même si les tribunaux en sont déjà saisis. Il incombe à l'Orateur de juger de l'importance générale de la question. L'Orateur a déjà usé de son pouvoir pour permettre la tenue de débats sur des affaires en instance devant les tribunaux:

> La présidence a exercé son pouvoir lors du débat sur les docks Mersey et la Commission des ports en 1970-1971 (Débats de la Chambre des communes) (1970-1971), c. 903-5. Des poursuites avaient été intentées peu avant la tenue du débat par un ministre à propos d'une question qui touchait manifestement une politique du Cabinet. M. l'Orateur King, en exerçant son pouvoir,

> a décidé avant la tenue du débat que "l'examen des motifs qui ont amené les poursuites et le projet du gouvernement de modifier l'administration de la commission, serait conforme au Règlement"... Il semble évident qu'en agissant ainsi l'Orateur voulait permettre à la Chambre de mettre en question et de débattre une politique ministérielle, même si les tribunaux étaient déjà saisis d'affaires découlant de l'application de cette politique.(1)

L'Orateur peut aussi décider, le cas échéant, que certains aspects d'une question faisant l'objet de poursuite devant un tribunal peuvent être débattus mais non pas d'autres.

La prérogative dont jouit l'Orateur est essentielle. Il n'est pas possible d'établir une règle dont l'application serait à la fois générale et précise. L'Orateur ne cherche pas à appliquer la règle que lorsqu'il est convaincu qu'il doit empêcher une injustice. C'est une tâche délicate:

> En dernière analyse, il s'agit de concilier deux aspects opposés de l'intérêt général: la libre discussion dans une société démocratique et l'application de la justice. Peu d'entre nous, je pense, voudraient être à la place de l'Orateur quand il doit établir cet équilibre dans la chaleur des débats parlementaires.(2)

Les députés doivent s'abstenir de commenter des causes criminelles dès qu'une accusation formelle a été portée jusqu'à ce que le verdict et la sentence soient prononcés. La règle s'applique à nouveau si la cause est portée en appel jusqu'à ce que cet appel soit jugé. La règle s'applique de la même façon aux cours martiales.

---

(1) Mémoire soumis à la Commission d'enquête spéciale sur la procédure par Sir Elwyn Jones et M. Sam Silkin, Quatrième rapport de la Commission d'enquête spéciale sur la procédure, session de 1971-1972, document no 298, pp. 16-17.

(2) Drewry, Gavin, Parliament and the Sub Judice Convention, The New Law Journal, le 28 décembre 1972, p. 1159.

Les affaires en instance devant les tribunaux civils font l'objet d'une restriction différente. Il faut s'abstenir de commenter une cause lorsque le procès a été ordonné et non pas dès le moment de l'assignation. Il est permis de commenter les causes civiles au Parlement avant leur instruction à moins que l'Orateur ne juge que la chose nuit considérablement aux parties. Pour ce qui est des causes criminelles, la restriction s'applique jusqu'au prononcé du jugement. Si la cause fait l'objet d'un appel, la règle s'applique à nouveau jusqu'à ce que le tribunal ait rendu son verdict.

La résolution de 1972 prévoit une exception dans les causes civiles. Il est maintenant possible de commenter les affaires en instance devant une cour civile si elles ont trait à une décision ministérielle qui ne peut être contestée en justice que pour des motifs de tromperie ou de mauvaise foi. Il est également permis d'aborder des questions en instance devant ces tribunaux quand celles-ci ont une portée nationale, par exemple la situation économique, l'ordre public et les nécessités de la vie.

La notion "d'importance nationale" est vague et englobe la majorité des sujets qui sont abordés à la Chambre. Règle générale, les députés s'abstiennent de poser des questions sur ce qui fait l'objet du litige devant un tribunal. Il arrive souvent, cependant, que les députés abordent des questions connexes à une cause. Une société aérienne peut faire l'objet d'une poursuite civile à la suite d'un accident d'avion. Un député peut alors demander à un ministre s'il

songe à mener une enquête sur la sécurité aérienne. La question a une importance nationale et peut ne pas avoir de conséquence défavorable sur la cause en instance. En Grande-Bretagne, la tâche de l'Orateur est facilitée du fait que les questions qui s'adressent aux ministres doivent être soumises à l'avance par écrit.

Cependant, les exceptions rendent assez difficile l'application de la règle. Dès que l'Orateur décide qu'une affaire en instance devant un tribunal civil peut être débattue vu son envergure nationale, les députés peuvent même aller jusqu'à préciser ce qui paraît à leurs yeux la meilleure conclusion. La règle est moins rigoureuse dans le cas des causes civiles parce qu'elles ne sont que très rarement tranchées par un jury. On imagine que les jurés, plus que les juges, seraient facilement influencés par les débats parlementaires. Cependant, un témoin pourrait être influencé par les propos défavorables d'un député à l'endroit de l'une des parties à une poursuite.

La règle relative aux affaires en instance s'applique également aux délibérations d'un organisme judiciaire chargé de soumettre ses conclusions à la Chambre. La règle entre en vigueur dès que la Chambre adopte une résolution ordonnant le renvoi d'une question à un organisme judiciaire jusqu'au moment où l'organisme en question lui soumet son rapport. Celui-ci peut ainsi accomplir sans entrave la tâche que la Chambre lui a confiée.

Il se peut qu'un grand nombre d'organismes et de commissions ne puissent être assimilés aux tribunaux civils. Il est difficile d'établir une définition qui comprendrait tous les organismes et commissions. Cependant, en exerçant son pouvoir discrétionnaire l'Orateur peut, dans l'intérêt de la justice, interdire tout débat sur une affaire dont l'étude a été confiée à une commission.

Le but de la règle relative aux affaires en instance n'est pas de restreindre l'examen de questions d'intérêt public. La règle n'est pas une pratique obligatoire, elle ne s'applique que si l'Orateur croit qu'elle est absolument nécessaire.

Toute résolution parlementaire prévoyant l'établissement d'une règle relative aux affaires en instance pourrait commencer par un préambule expliquant la nécessité d'une telle règle. On pourrait y invoquer la nécessité de ne pas nuire à la marche d'un procès en influençant les juges, les jurés, les témoins et les parties. On pourrait également invoquer la nécessité d'empêcher la Chambre de se substituer à un tribunal compétent qui siège conformément aux lois du pays.

Une telle résolution pourrait même être un peu plus précise que la règle établie en Grande-Bretagne. Elle pourrait considérer les poursuites en diffamation comme des causes criminelles au lieu de simples poursuites civiles. Des commentaires défavorables à l'endroit d'une poursuite pour diffamation pourraient être faits dans l'enceinte du Parlement avant que la cause ne soit instruite. On pourrait prévoir

que la règle ne s'appliquera qu'aux procès par jury si on estime que les juges ne sont pas influencés par les débats parlementaires. De toute façon, la Chambre pourra toujours, au besoin, modifier la règle qu'elle adoptera.

Puisque le principe régissant les affaires en instance est sain, il paraît raisonnable qu'il fasse l'objet d'une résolution du Parlement. Et l'Orateur pourrait désormais s'appuyer sur une règle écrite.

APPENDICE A

Résolution de la Chambre des communes de Grande-Bretagne, le 23 juillet 1963[1]

Sous réserve de la décision de la Présidence et du droit de la Chambre de légiférer sur quelque matière que ce soit,

(1) Les députés doivent s'abstenir de commenter toute question en instance ou à l'étude devant un tribunal exerçant une juridiction en matière criminelle ou une cour martiale --

(a) dans toute motion (y compris une motion en vue d'obtenir la permission de déposer un bill), ou

(b) dans tout débat, ou

(c) dans toute question posée à un ministre y compris une question supplémentaire;

(2) Les députés doivent s'abstenir de commenter des questions en instance ou à l'étude devant un tribunal civil --

(a) dans toute motion (y compris une motion en vue d'obtenir la permission de déposer un bill), ou

(b) dans tout débat, ou

(c) dans toute question posée à un ministre y compris une question supplémentaire,

dès que la cause a été instruite ou dès que le tribunal en a été saisi, par exemple par un avis de motion d'injonction; il est permis de commenter ces questions avant ce moment-là, à moins que la présidence ne juge que l'examen de la cause pourrait en être gravement compromis.

---

(1) Débats de la Chambre des communes de Grande-Bretagne, le 23 juillet 1963, c. 1417.

APPENDICE A

(3) Les alinéas (1) et (2) de la présente résolution pourront s'appliquer --

(a) aux causes criminelles en instance devant les cours de justice, y compris les cours martiales, dès que l'on invoque les dispositions de la loi en portant une accusation;

(b) aux causes civiles en instance devant une cour de justice, dès que la cause a été instruite ou que le tribunal en a été saisi d'une autre façon, par exemple, par un avis de motion d'injonction;

(c) aux causes en instance devant tout organisme judiciaire que la Chambre a formellement chargé d'étudier une question déterminée et de présenter ses conclusions, dès que la Chambre a adopté la résolution en question.

(4) Les alinéas (1) et (2) de la présente résolution ne pourront s'appliquer --

(a) aux causes en instance devant les cours de justice, après que le verdict et la sentence ont été prononcés ou que le jugement a été rendu, mais entrent en vigueur dès qu'un avis d'appel est déposé jusqu'à ce que cet appel soit jugé;

(b) aux causes en instance devant les cours martiales, après que la sentence de la cour a été confirmée et promulguée, mais entrent en vigueur quand l'intéressé interjette appel auprès du Conseil supérieur de la guerre, du Conseil de l'aéronautique ou du Conseil de l'amirauté;

(c) aux causes en instance devant tout organisme judiciaire que la Chambre a formellement chargé d'étudier une question déterminée et de présenter ses conclusions, dès que le rapport est déposé devant la Chambre.

APPENDICE B

Résolution de la Chambre des communes de Grande-Bretagne, le 28 juin 1972[1]

(1) Nonobstant la résolution du 23 juillet 1963, et sous réserve de la décision de la Présidence, il est permis de commenter, à l'occasion d'une question, d'une motion ou d'un débat, une affaire en instance ou à l'étude devant tout tribunal civil, y compris le Conseil national des relations industrielles, pour autant que ces affaires se rattachent à une décision ministérielle qui ne peut être contestée en justice que pour les motifs de tromperie ou de mauvaise foi, ou concernent des questions d'une portée nationale, par exemple, la situation économique, l'ordre public et les nécessités de la vie;

(2) En exerçant son pouvoir la présidence ne devrait pas accepter que les députés fassent allusion à ces questions si elle juge que le déroulement normal des poursuites pourrait être gravement compromis; et elle devrait également tenir compte des considérations énoncées aux paragraphes 25 à 28 du Quatrième rapport de la Commission d'enquête spéciale sur la procédure.

---

(1) Débats de la Chambre des communes de Grande-Bretagne, le 28 juin 1972, c. 1627.

APPENDICE C

Paragraphes 25 à 28 du Quatrième rapport de la Commission d'enquête spéciale sur la procédure (mentionnés dans la résolution du 28 juin 1972.(1)

25. Chaque fois qu'un ministre a recours à un tribunal ou intente des poursuites à propos d'une question d'importance nationale, le Comité est d'avis que M. l'Orateur devrait tenir compte de certaines considérations avant de restreindre les commentaires des députés à la Chambre. La première considération qui s'impose est "la responsabilité fondamentale du Parlement, en tant qu'organisme suprême du pays, d'examiner en général les choses qui lui conviennent" (Q. 153). La deuxième est la façon dont le bon déroulement d'une poursuite judiciaire pourrait être compromis par une enquête ou un débat parlementaire sur les arguments que le ministre défend devant le tribunal. Le Comité considère qu'un ministre qui a intenté une poursuite devant un tribunal devrait informer la Chambre des modalités de sa requête (Q. 215). Il y aurait également lieu de permettre des questions, des motions ou un débat sur la portée générale de la poursuite et sur la requête du ministre, mais il y aurait lieu d'interdire tout commentaire sur les questions précises que le tribunal est invité à juger. Le Comité reconnaît, cependant, que quelle que soit la façon dont l'Orateur exerce son jugement, les ministres ont toujours la possibilité de refuser de répondre à une question (Q. 195-197).

Modalités des requêtes aux termes de la Partie VIII de la Loi de 1971 sur les relations industrielles

26. Le Procureur général et Sir Elwyn Jones sont convenus que la règle relative aux affaires en instance ne devrait pas s'appliquer puisque, aux termes des articles 138 et 141 (1) (a) et (c) de la Loi, les vues du secrétaire d'Etat étaient inattaquables (Q. 123, 179-180).(2) Selon le procureur général, l'exercice d'un pareil pouvoir ne pourrait "être contesté en justice que pour une erreur de droit ou pour mauvaise foi".(3) Même si le tribunal est saisi d'une telle requête, le Comité estime qu'en principe la Chambre devrait pouvoir examiner les affirmations du secrétaire d'Etat et que le débat ne causerait aucun préjudice aux poursuites judiciaires. (Q. 169-179). Le

(1) Quatrième rapport de la Commission d'enquête spéciale sur la procédure, Chambre des communes de Grande-Bretagne, document no 298, session de 1971-1972.

(2) Compte rendu et témoignages, pp. 15, 17 et 18.

(3) Ibid., p. 13.

APPENDICE C

Comité recommande donc que, sous réserve de la décision de la Présidence, la règle relative aux affaires en instance ne s'applique pas aux questions, motions ou débats sur les dispositions des alinéas (1) (a) et (c) des articles 138 et 141 de la Loi de 1971 sur les relations industrielles.

27. En outre, aux termes du paragraphe (2) des articles 138 et 141 de la Loi, le secrétaire d'Etat doit déclarer qu'il a respecté les conditions relatives aux conséquences de cette poursuite industrielle sur l'économie nationale, la sécurité nationale, l'ordre public, ou sur la sécurité ou l'existence des personnes dans une industrie donnée. Puisque le tribunal avait été invité à se prononcer sur cette affirmation du secrétaire d'Etat, le Comité a longuement examiné s'il y avait lieu de restreindre le pouvoir de la Chambre de le commenter. Selon le Procureur général, "il serait peut-être possible d'élargir la règle pendant le déroulement des poursuites et il importe seulement de savoir si le tribunal accepte les conséquences de la poursuite industrielle sur l'économie, etc. et sur l'existence des travailleurs de l'industrie".(1) Sir Elwyn Jones et M. Silkin ont estimé que

> "ce serait une restriction intolérable... si la Présidence exerçait sa prérogative de manière à empêcher la Chambre de contester ou de débattre la décision du secrétaire d'Etat d'avoir recours au tribunal parce que la sécurité nationale, l'économie nationale ou l'ordre public était en danger. C'est justement le genre de question dont un ministre doit répondre devant le Parlement."(2)

Le Comité recommande donc que, sous réserve de la décision de la Présidence, la règle relative aux affaires en instance ne s'applique pas aux questions, motions ou débats sur les modalités définies au paragraphe (2) des articles 138 et 141 de la Loi. Le Comité recommande en outre que l'Orateur, en exerçant son pouvoir à cet égard, tienne compte des considérations établies au paragraphe 25 ci-dessus, de même que des considérations suivantes:

---

(1) Ibid., p. 13; Questions 124-126.

(2) Compte rendu et témoignages, p. 18.

APPENDICE C

(a) le fait qu'il est fort peu probable qu'un débat nuise à la cause en instance devant la Commission des relations industrielles, étant donné la façon dont celle-ci a mené ses délibérations;(1)

(b) la tenue d'un débat de portée nationale sur le bien-fondé de toute autre requête présentée par le secrétaire d'Etat avant la requête en question.

28. Si le tribunal considère que les conditions relatives aux conséquences d'une poursuite industrielle pour l'économie nationale ont été respectées, il doit rendre une ordonnance aux termes du paragraphe (2) des articles 139 et 142. Selon l'article 139 (2), l'ordonnance prévoyant une "période d'apaisement" doit préciser les secteurs d'emploi et les personnes qui seront touchées, de même que la durée de cette "période d'apaisement". Selon l'article 142 (2), l'ordonnance prévoyant la tenue d'un scrutin doit préciser le secteur d'emploi touché, l'objet du scrutin, de même que le moment où les résultats doivent être présentés au tribunal. Le 12 mai, l'Orateur a exprimé l'avis à la Chambre que ces questions "devaient faire l'objet d'un débat. Le tribunal est l'endroit pour en débattre". (Q. 204-6).(2) Le Comité considère que toute question et tout débat au Parlement sur des aspects précis pourraient nuire aux délibérations du tribunal avant qu'un ordonnance ne soit rendue aux termes de l'une ou l'autre de ces dispositions. Le Comité recommande donc que l'Orateur, au moment où il décide s'il permettra aux députés de commenter ces questions, tienne compte des considérations déjà établies de même que de l'inopportunité de questions ou de débats sur des aspects déterminés que le tribunal doit préciser dans les ordonnances qu'il rend aux termes des articles 139 et 142.

---

(1) Q. 190

(2) Débats de la Chambre des communes, no 836, c. 1711.

APPENDICE «E»

LA RAISON D'ETRE DE LA CONVENTION RELATIVE AUX AFFAIRES PENDANTES (SUB JUDICE)

Service des recherches
Bibliothèque du Parlement
O t t a w a

le 13 janvier 1977

LA RAISON D'ETRE DE LA CONVENTION RELATIVE AUX AFFAIRES PENDANTES (SUB JUDICE)

La raison d'être de la convention relative aux affaires pendantes peut s'énoncer bien simplement. Cette convention existe pour protéger les parties en cause dans une affaire pendante devant les tribunaux et les personnes risquant d'être touchées par les résultats d'une enquête judiciaire. Elle doit préserver le droit à un procès équitable et empêcher tout abus d'influences préjudiciables à une décision judiciaire ou au rapport d'un tribunal d'enquête. Il importe de souligner qu'il s'agit d'une convention et non d'une règle. C'est une restriction volontaire que la Chambre s'est imposée dans les intérêts de la justice et du fair-play. Le Parlement n'est nullement tenu de l'observer. Il s'ensuit donc que la Chambre est entièrement libre d'abandonner quand elle le veut cette pratique.

Ce qu'il importe avant tout de se demander, c'est peut-être si cette convention est vraiment nécessaire. Son origine remonte à l'ouverture du Parlement britannique le 1er février 1844. Le discours de la reine renfermait notamment cette phrase: "Je m'abstiens de commenter les événements en Irlande,

au sujet desquels des procédures ont été entamées devant les tribunaux compétents".(1) Au cours du débat sur l'Adresse en réponse au discours de la reine, lord John Rusell fit l'observation suivante:

> "Monsieur, une question a été traitée dans le discours, mais d'une façon qui m'empêche de l'aborder; pourtant, je pense qu'il est nécessaire d'en dire tout de suite quelques mots. Il s'agit de la question de l'Irlande. Je reconnais parfaitement que, pour les procès en cours devant les tribunaux de ce pays, il serait impossible, compte tenu de la procédure judiciaire, d'aborder certains sujets sans mettre en cause la conduite de personnes actuellement obligées de se défendre devant les juges. Mais je suis bien résolu, tout en évitant de parler des affaires de l'Irlande, d'écarter toute supposition que j'approuve la conduite du gouvernement ou les malheureuses poursuites engagées en Irlande, ou que je suis satisfait des mesures prises ou envisagées par les ministres devant la désastreuse situation de ce pays."(2)

Le premier ministre, sir Robert Peel, qui prit la parole après lord John Russell, fit la remarque suivante:

> "Monsieur, pour ce qui est de l'Irlande, je suivrai l'exemple du noble lord. Sa Majesté se dit peu disposée à parler des procès pendant l'instruction; il est en effet impossible de mentionner les parties impliquées dans les affaires de ce pays sans faire quelque allusion aux procès en cours. Le noble lord a indiqué le jour (en prévoyant que les procès seraient alors terminés) où il compte amener sur le tapis la question de l'Irlande. C'est pourquoi je ne suis guère disposé à en parler maintenant."(3)

Il fut donc convenu de façon non officielle qu'il ne serait pas question au cours du débat du procès en instance impliquant Daniel O'Connell,

---

(1) Commons Hansard (R.-U.), 3e série, v. LXXII, col. 5.

(2) Ibid., 3e série, col. 85-86.

(3) Ibid., col. 98.

accusé de sédition. On n'a pas discuté de la décision et il semble qu'on ait été généralement d'accord pour reconnaître l'inopportunité du débat dans les circonstances. Rien ne laissait croire cependant qu'une règle existait ou que le Parlement, en sa qualité de plus haute instance du pays, n'avait pas le droit de débattre la question s'il le jugeait bon. Il est bien improbable que quiconque ait eu alors à l'esprit une convention aussi restrictive que celle qu'on a adoptée plus tard.

Au cours de la session de 1962-1963, un comité spécial du Parlement britannique s'est demandé si l'on avait vraiment besoin d'une convention relative aux affaires pendantes; il a conclu que oui. Ses conclusions et celles d'une enquête ultérieure menée par un autre comité pendant la session de 1971-1972 constituent le fondement de la pratique actuelle à la Chambre des communes britannique, pratique codifiée dans deux résolutions de la Chambre les 23 juillet 1963 et 28 juin 1972.(1) Sous réserve du pouvoir discrétionnaire de l'Orateur et du droit de la Chambre de légiférer en toute matière, les restrictions concernent les motions, les questions aux ministres et les allusions au cours du débat. La convention s'applique aux cours d'assises, aux cours martiales, aux cours civiles et aux tribunaux d'enquête, mais son observation est plus stricte quand il s'agit de causes criminelles. Les deux comités ont reconnu que les affaires civiles et les tribunaux d'enquête présentaient des difficultés particulièrement complexes et qu'une application trop rigoureuse de la convention dans leurs cas limiterait trop les droits du Parlement. La pratique actuelle est exposée dans la 19e édition de Erskine May:

---

(1) Le texte intégral de ces résolutions se trouve dans le Commons Hansard (R.-U.), 5e série, v. 681, c. 1417 et v. 839, c. 1627.

"La résolution du 23 juillet 1963 s'applique également aux tribunaux civils et interdit généralement toute allusion aux affaires pendantes devant ces tribunaux à partir du moment où elles sont instruites ou autrement portées devant le tribunal, par un avis de requête en injonction, par exemple; on peut en parler avant ce moment, sauf s'il apparaît à la présidence que cela peut réellement compromettre le jugement de l'affaire; l'interdiction vaut également quand il y a intimation d'appel, tant que le jugement n'est pas rendu. Le 28 juin 1972, la Chambre adoptait une deuxième résolution qui, nonobstant la première et à la discrétion de la présidence, permettait de traiter dans les questions, les motions et les débats, d'affaires pendantes devant tous les tribunaux civils, pourvu que ces affaires se rapportent à une décision ministérielle ne pouvant être contestée en cour, sauf en cas de mauvaise foi ou d'une erreur de droit ou de fait, ou qu'elles concernent des questions d'importance nationale, comme l'économie du pays, l'ordre public ou les objets de première nécessité. La résolution prévoyait en outre qu'en exerçant son pouvoir discrétionnaire, la présidence ne doit pas permettre de parler de ces affaires, s'il semble y avoir réel danger que cela nuise à la procédure judiciaire, et doit tenir compte des considérations formulées aux paragraphes 25 à 28 du 4e rapport du comité spécial de la procédure à la session de 1971-1972. La restriction concernant l'allusion à certaines affaires au cours d'un débat vaut également dans le cas de tout corps judiciaire auquel la Chambre a expressément demandé de se prononcer et de faire rapport sur une question précise, à partir du moment où la résolution de la Chambre est adoptée et jusqu'à ce que le rapport soit déposé à la Chambre." (1)

La réserve concernant les "questions d'importance nationale, comme l'économie du pays, l'ordre public ou les objets de première nécessité" est très vague et l'on se demande si cette restriction bien générale facilite la tâche de l'Orateur ou la rend plus difficile. Son interprétation demeure entièrement à la discrétion de la présidence, qui, si tant est qu'il doive y avoir une convention, sera le seul arbitre.

---

(1) Erskine May, Parliamentary Practice, 19e édition, 1976, p. 427.

Malgré la décision de la Chambre des communes britannique de maintenir la convention relative aux affaires pendantes, les arguments en faveur de sa suppression méritent qu'on s'y arrête. D'abord, il est bien établi que la convention ne s'applique pas aux mesures législatives, car on ne doit pas limiter le droit de légiférer de la Chambre. Ce principe a été confirmé à la Chambre des communes du Canada le 4 octobre 1971[1] et il est parfaitement logique, car une loi peut modifier les circonstances entourant la décision d'un tribunal et même détruire tous les fondements d'un procès. Deuxièmement, il est absolument essentiel de préserver le droit du Parlement à la discussion libre. Il y va de l'intérêt du pays que les parlementaires ne soient pas indûment empêchés de dire ce qu'ils pensent quand ils participent aux débats et c'est pour cela que leurs débats sont protégés par l'immunité parlementaire. Ce privilège n'a pas pour objet de conférer un avantage personnel au parlementaire lui-même, mais de lui permettre de s'exprimer franchement devant le Parlement sans s'exposer à des sanctions. On espère qu'il n'abusera pas de son privilège, mais rien d'autre que son bon goût et son sens de la décence ne peut le retenir de prononcer des paroles diffamatoires sous le couvert de l'immunité. Pourquoi alors, pourrait-on demander, exiger encore autre chose quand il s'agit d'affaires pendantes?

M. R.T. Paget, parlementaire britannique qui a témoigné devant le comité formé en 1962-1963, s'est dit d'avis qu'aucune règle ni convention n'était nécessaire. Remontant à l'origine de la convention, en 1844, il a dit que l'affaire devrait "être laissée au bon sens de la Chambre". Le comité, pour sa part, estimait que seul l'Orateur pourrait

---

(1) Débats de la Chambre des communes (Canada), 3e session, 28e législature, 1971, v. VIII, p. 8396.

interpréter les voeux de la Chambre et que, sans principes directeurs, celui-ci ferait face à des difficultés insurmontables.(1) On pourrait néanmoins alléguer qu'en l'absence de toute convention, c'est le parlementaire qui devrait décider selon sa conscience, et que la présidence n'aurait plus aucune responsabilité.

L'application de la convention comporte un certain nombre de difficultés: par exemple, comment savoir ce qui constitue un préjudice, et qui risque d'être lésé? D'habitude, on manque de renseignements suffisants sur telle ou telle affaire. Les autorités de la Chambre n'ont pas facilement accès aux archives judiciaires et aux résumés des dépositions, et la présidence est rarement assez bien informée des faits pour pouvoir décider en toute connaissance de cause ce qui peut être préjudiciable ou non. Le greffier de la Chambre des communes britannique, dans un mémoire présenté au comité de 1962-1963, résume ainsi le problème: "Privée des données de base relatives à une affaire, la présidence est rarement en mesure de savoir exactement ce qui peut faire du tort".(2)

L'ancien Orateur Hylton-Foster, témoignant devant le comité, attira l'attention sur une autre difficulté qui aggrave les problèmes de la présidence. Il fit remarquer, à propos des questions supplémentaires, que la présidence n'en connaît même pas le premier mot avant qu'elles ne soient posées. "... la présidence doit entendre la question avant de l'interdire...

---

(1) Chambre des communes britannique, premier rapport du comité spécial de la procédure, session de 1962-1963, H.C. 156, par. 5 et 6.

(2) Chambre des communes britannique, premier rapport du comité spécial de la procédure, op.cit., p. 47.

et le mal est alors déjà fait."(1) A la Chambre des communes du Canada, la difficulté est encore plus considérable, car on n'exige pas d'avis pour les questions orales, qu'il s'agisse de questions principales ou de questions supplémentaires.

Dans son témoignage, l'Orateur Hylton-Foster a confirmé que la présidence est handicapée par son ignorance de ce qui va se passer dans tel ou tel cas et il a demandé au comité de définir le "préjudice". L'échange qui suit est sur ce point assez révélateur:

> M. Blackburn: ... vous nous demandez donc de définir ce que nous entendons par "préjudice". Je crains que ce ne soit guère aisé.
>
> L'Orateur Hylton-Foster: Oui. C'est le genre de préjudice auquel vous vous intéressez que je veux connaître.(2)

Le comité n'a pas essayé de définir le "préjudice" autrement que par ce simple commentaire:

> "Par le mot 'préjudice', votre comité entend tout effet possible sur les membres du tribunal, le jury, les témoins et les parties à un procès. Les magistrats, les assesseurs, les membres du jury, les témoins peuvent se laisser influencer par les commentaires faits à la Chambre qu'ils liront dans les journaux, commentaires qui seront peut-être préjudiciables à l'accusé, dans une cause criminelle, ou à l'une ou l'autre partie, dans une cause civile."(3)

---

(1) Ibid., question no 303, p. 42.

(2) Ibid., question no 316, p. 43.

(3) Chambre des communes britannique, premier rapport du comité spécial de la procédure, op.cit., par. II, p. v.

Et la recherche n'a pas abouti à une définition plus rigoureuse. Il est donc difficile, dans notre tentative d'établir la raison d'être de la convention, d'apporter plus de précision à l'énoncé général du début.

Quant à savoir qui peut être touché par une observation préjudiciable, on peut douter que le tribunal se laisse influencer par ce qu'il lit ou entend au sujet de la cause qu'il doit juger. On peut difficilement envisager sérieusement la possibilité qu'un juge se laisse influencer. Il y aurait donc lieu de croire que la raison d'être de la convention serait de garder le jury et les témoins à l'abri de toute influence indue. C'est dans une certaine mesure ce qui ressort des témoignages recueillis par le comité de 1962-1963. Ils sont résumés dans un mémoire rédigé par le second greffier adjoint à l'intention du comité formé en 1971-1972.

> "Le rapport inclut les 'membres du tribunal' parmi les personnes susceptibles d'être lésées. Il n'est cependant pas certain que le comité ait voulu comprendre les juges dans ce groupe, car lorsqu'à la phrase suivante il entreprend de donner plus de détails, il ne parle que des 'magistrats'. Le second greffier adjoint et l'Orateur Hylton-Foster doutent, dans leur témoignage, que ce qui se dit à la Chambre puisse porter atteinte aux juges. L'Orateur déclare en effet: 'Personne ne pense qu'un juge puisse en quelque façon être touché par ce qui se dit ici; il demeure en dehors de tout cela, croirait-on.' Les témoignages portaient surtout sur l'effet que pouvait avoir sur le jury ce qu'on disait à la Chambre et sur l'inopportunité d'y faire des déclarations discréditant les témoins ou les parties. On a noté le fait que les causes criminelles sont d'ordinaire jugées par un jury, tandis qu'au civil, elles ne le sont généralement pas." (1)

---

(1) Chambre des communes britannique, 4e rapport du comité spécial de la procédure, session de 1971-1972, H.C. 298, par. 17, p. 50.

Les témoignages ne permettaient guère de conclure que les tribunaux se laisseraient probablement influencer et l'on pourrait peut-être avancer que la nécessité d'une convention relative aux affaires pendantes ne saurait être bien établie sur la base de ces seules déclarations.

Le comité de 1971-1972 a demandé au second greffier adjoint si la convention relative aux affaires pendantes était "différente de la pratique des tribunaux, qui considèrent comme un outrage tout commentaire sur les affaires pendantes". Le greffier a répondu: "Je crois qu'elle en est bien voisine, quoique dans les précédents relatifs à l'application de la convention, on n'a en réalité jamais fait mention de la pratique des tribunaux".(1) Dans son témoignage devant le comité de 1962-1963, le même témoin avait clairement fait comprendre que l'Orateur, avant de rendre sa décision, "ne se demandait pas si la question aurait constitué un outrage au tribunal, eût-elle été posée ailleurs qu'à la Chambre des communes". La convention vise plutôt à "empêcher la Chambre de s'instituer comme deuxième tribunal où l'affaire pourrait être jugée".(2)

Les renseignements dont on dispose ne suffisent pas à justifier de façon formelle l'existence de la convention relative aux affaires pendantes. On ne peut cependant oublier le fait que les deux comités spéciaux du Parlement britannique, après avoir entendu les déclarations de témoins avertis, ont été incapables de proposer l'abolition de la convention. Personne ne conteste toutefois la nécessité de préserver le droit du Parlement à la liberté de discussion, et la plupart soutiendraient que toute restriction de cette liberté devrait être réduite au minimum, interprétée dans un sens

---

(1) Ibid., question no 3, p. 1.

(2) Chambre des communes britannique, premier rapport du comité spécial de la procédure, op.cit., questions nos 57 et 58, p. 9.

étroit et justifiée par des considérations d'une importance primordiale. L'application de la règle pose moins de difficultés quand il s'agit de causes criminelles et les archives du Parlement canadien et du Parlement britannique révèlent que la présidence hésite moins à intervenir quand la question soulevée se rapporte à une affaire criminelle. Témoignant devant le comité spécial de 1971-1972 du Parlement britannique, l'ancien Orateur Selwyn Lloyd déclarait:

> "Il est, à mon avis, tout à fait évident qu'une règle ou une convention relative aux affaires pendantes s'impose, du moins pour les causes criminelles. Je pense qu'elle peut s'appliquer aussi à certaines causes civiles, comme les poursuites pour diffamation, et je dirais qu'elle doit exister et que son observation doit être laissée à la discrétion de l'Orateur. S'il s'agit de questions plus vastes, comme celles dont nous venons de traiter, j'établirais comme principe général que c'est à l'Orateur qu'il appartient de décider s'il y a lieu de l'appliquer et que les affaires d'intérêt général peuvent être débattues à la Chambre, à moins que l'Orateur n'en décide autrement dans tel ou tel cas. En d'autres mots, la présomption, qui doit être autre, doit jouer en faveur de la discussion, et non contre." (1)

Le 10 février 1976, M. Marcel Lambert reprend ce point de vue à la Chambre des communes:

> "Je soutiens, comme l'ont fait d'autres orateurs, que toute disposition d'exception limitant le droit de poser des questions, que toute exception à ce droit, devraient faire l'objet d'une interprétation étroite. Ce n'est pas le droit qu'il faut interpréter étroitement mais bien l'exception ou la dérogation au droit." (2)

---

(1) Chambre des communes britannique, 4e rapport du comité spécial de la procédure, op.cit., p. 38.

(2) Débats de la Chambre des communes (Canada), 1re session, 30e législature, 10 février 1976, p. 10804.

Pour finir, il serait peut-être bon de citer le dernier paragraphe du mémoire présenté au comité spécial du Parlement britannique de 1962-1963 par M. R.T. Paget, qui, on s'en souviendra, était tout simplement contre la convention.

> "Finalement, j'estime que nous devrions être constamment sur nos gardes et nous défendre fermement contre toute proposition de nature à entraver notre droit de critiquer nos tribunaux, car ce droit se fonde sur de solides principes historiques, constitutionnels et idéologiques. Historiquement, nous sommes la plus haute instance, constitutionnellement, nous sommes l'autorité dont la motion et l'adresse sont requises pour destituer un juge de la Cour suprême et, du point de vue idéologique, nous sommes les seuls en mesure de critiquer et aucune institution ne devrait échapper à la critique." (1)

---

(1) Chambre des communes britannique, premier rapport du comité spécial de la procédure, op.cit., p. 58.

APPENDICE «F»

LA CONVENTION RELATIVE AUX AFFAIRES PENDANTES: SON APPLICATION AUX TRIBUNAUX AUTRES QUE LES COURS DE JUSTICE (SUB JUDICE)

Service de recherche
Bibliothèque du Parlement
O t t a w a

3 février 1977

LA CONVENTION RELATIVE AUX AFFAIRES PENDANTES: SON APPLICATION AUX TRIBUNAUX AUTRES QUE LES COURS DE JUSTICE

(SUB JUDICE)

La convention relative aux affaires pendantes est une particularité de la procédure parlementaire assez difficile à interpréter et dont l'application à des tribunaux autres que les cours de justice suscite des considérations d'une certaine complexité. Cette affirmation est corroborée par le fait que, lorsqu'il s'agit de ces tribunaux, la pratique n'est pas du tout la même aux Communes britanniques, à la Chambre des représentants australienne et à notre propre Chambre des communes.

Chez nous d'abord, il semble que, dans les cas où un organisme est défini comme une cour d'archives, la convention est réputée s'appliquer. Dans les autres cas, par exemple pour une commission royale, il a été généralement décidé qu'elle ne s'appliquait pas.

Ainsi, le 5 mars 1947, après qu'il eut été question, au cours d'un débat, du tarif-marchandises des chemins de fer, à un moment où la Commission des transports étudiait une demande de relèvement de ce tarif, l'Orateur a décidé (dans un mémoire lu à la Chambre par l'Orateur suppléant) que la convention s'appliquait parce que la Loi sur les chemins

de fer définissait la Commission comme une cour d'archives.(1) A deux reprises, en 1951, on a invoqué la convention pour la même question.(2) La nouvelle Commission des transports est, elle aussi, désignée par la loi comme une cour d'archives.

La question du tarif-marchandises a de nouveau été soulevée à la Chambre le 21 mars 1950, un député réclamant l'application de la convention relative aux affaires pendantes parce que l'affaire avait été renvoyée à une commission royale. Voici la décision de l'Orateur:

> "Je n'ai jamais été d'avis que, parce qu'une affaire avait été déférée à une commission royale, la Chambre ne pouvait l'examiner, en général, simultanément. Je n'ai aucun précédent à invoquer à cet égard. Il existe toutefois un précédent d'après lequel toute question déférée à un comité de la Chambre peut être examinée à la Chambre pourvu que cette dernière n'invoque pas les délibérations du comité ni les témoignages qui y sont recueillis avant que le comité ait présenté un rapport.
>
> A mon avis, un principe semblable peut s'appliquer au renvoi d'une question à une Commission royale ...
>
> Je décide donc qu'il n'est pas contraire au Règlement d'examiner les questions relatives au transport, quand ces questions ont été déférées à une Commission royale. Je décide également qu'il ne doit être fait aucune mention des délibérations, des constatations de la commission royale, ni des témoignages qui y sont déposés avant que ladite commission ait présenté un rapport."(3)

---

(1) Hansard des Communes (Canada), 3e session, 20e législature, 1947, v.II, p. 1046.

(2) Ibid., 4e session, 21e législature, 12 juin 1951, v. IV, p. 3975 et 5e session, 21e législature, 2 novembre 1951, v. I, p. 662.

(3) Ibid., 2e session, 21e législature, 21 mars 1950, v. I, p. 984.

Dans une décision rendue le 17 octobre 1957, l'Orateur a affirmé catégoriquement que "la commission royale n'est pas une cour d'archives, de sorte que les questions qui lui sont soumises ne sont pas sub judice".(1)

Le 2 mai 1966, l'Orateur Lamoureux a rendu à ce sujet une décision qu'il faudrait probablement considérer comme définitive. Il a fait remarquer que "l'institution d'une commission royale d'enquête est une affaire purement administrative, que les commissaires ne sont pas appelés à rendre des décisions fondées sur les preuves qui leur ont été soumises, mais qu'ils sont seulement priés de formuler des recommandations que le gouvernement est libre de suivre ou de ne pas suivre, selon son gré. Autrement dit, le Parlement demeure le plus haut tribunal du pays. Un de ses droits traditionnels est d'exprimer son pouvoir par la promulgation de mesures législatives et ce droit ne saurait être écarté du simple fait qu'on défère certaines questions à une commission royale pour qu'elle les étudie et formule des recommandations à leur égard. Ils sont, c'est vrai, dotés de pouvoirs analogues à ceux dont sont revêtues les cours d'archives, mais la loi (Loi sur les enquêtes) dit bien qu'ils ne constituent pas une cour d'archives." L'Orateur a confirmé que, lorsqu'ils discutent d'une question confiée à une commission royale, les députés ne devraient pas parler des témoignages eux-mêmes, car "nous ne voudrions pas qu'une enquête se poursuive parallèlement à la Chambre en même temps qu'une autre se déroule ailleurs".

---

(1) Ibid., 1re session, 23e législature, 1957-1958, v.I, p. 123.

Il a cependant établi une distinction entre "l'essence des témoignages" et la "mise au jour, grâce à un témoignage, d'un fait connexe" et décidé qu'il ne faudrait pas empêcher la Chambre de traiter de questions accessoires. Il a terminé sa longue décision en déclarant: "Lorsqu'un doute existe dans l'esprit de la présidence, l'Orateur doit, je pense, accorder le bénéfice du doute au député qui désire soulever une telle question à la Chambre."(1)

Il y a eu exception à la règle le 30 mars 1933, la présidence ayant refusé un débat sur les accusations portées contre un juge d'une cour de comté dont la conduite avait été soumise à l'examen d'une commission d'enquête.(2) Voilà un cas où la présidence a probablement estimé qu'un débat sur la question avant la publication du rapport de la commission pourrait être préjudiciable à la personne en cause. Cet exemple nous indique peut-être qu'il serait imprudent d'établir des principes directeurs trop stricts pour l'application de la convention. En dernière analyse, c'est toujours à la présidence qu'il revient de décider de l'existence même d'une convention.

Aux Communes britanniques, les principes énoncés dans la résolution du 23 juillet 1963 étendent aux corps judiciaires autres que les cours de justice l'application de la convention. Le comité spécial de 1962-1963 sur la procédure, sur les recommandations duquel se fondait la résolution, a toutefois reconnu la difficulté de déterminer les organismes autres que les cours de justice auxquels devrait s'appliquer la convention. Il a

(1) Ibid., 1re session, 27e législature, 1966, v.V, pp. 4583-4590.

(2) Ibid., 4e session, 17e législature, 1933, v.IV, pp. 3558-3559.

établi comme règle générale "que la convention devrait s'appliquer à tout corps judiciaire que la Chambre a expressément chargé de se prononcer et de faire rapport sur une affaire". Il faut comprendre parmi ces corps judiciaires les tribunaux créés en vertu de la Loi de 1921 sur les tribunaux d'enquête (témoignages). Quant aux nombreux organismes statutaires habilités à mener des enquêtes et, bien souvent, à recueillir des dépositions sous serment, le comité était moins certain à leur sujet. "Votre comité croit que l'application de la règle à tous ces organismes restreindrait évidemment trop les droits du Parlement. A son avis, pour tous ces organismes, chaque cas doit être considéré individuellement, et il ne voit d'autre possibilité que de laisser la décision à la présidence." Pour les organismes non statutaires qui exercent sur leurs membres des pouvoirs disciplinaires, comme le Conseil général de la médecine et le Conseil du barreau, le comité recommande de ne pas tenir compte de la règle.(1)

Il n'est pas arrivé souvent, aux Communes britanniques, que la règle soit appliquée à des tribunaux autres que les cours de justice, mais il y a au moins deux précédents d'une grande importance. Le 21 mars 1921, la convention a été invoquée au sujet d'un tribunal constitué aux termes de la Loi de 1921 sur les tribunaux d'enquête (témoignages) (c'était le premier établi en vertu de cette loi) que la Chambre avait chargé d'enquêter sur la conduite de certains fonctionnaires de l'Etat. L'Orateur a décidé qu'il serait injuste pour ces fonctionnaires qu'on discute de leur conduite pendant

---

(1) Chambre des communes britannique. Premier rapport du Comité spécial de la procédure, session 1962-1963, C.C. 156, par. 15-18, pp. vi-vii.

la poursuite de l'enquête.(1) C'est ce précédent qui a par la suite guidé la Chambre et, dans une décision motivée rendue par la présidence le 20 novembre 1962, il a été allégué comme principale autorité régissant l'application de la convention aux tribunaux de cette nature.(2)

Le précédent capital relatif à l'application de la convention à un organisme statutaire se trouve dans une décision rendue le 12 mars 1935, par laquelle la présidence refusait un débat d'urgence sur la perte, corps et biens, de deux vapeurs, parce que la Commission des naufrages avait été chargée d'une enquête sur l'affaire.(3)

Le 11 février 1953, la présidence a tenté d'établir une distinction entre une enquête judiciaire et une enquête administrative et décidé qu'"une question sur une affaire faisant l'objet d'une enquête administrative est recevable, ou du moins qu'elle n'est pas interdite par le Règlement".(4) La présidence n'a cependant pas essayé de définir l'une ou l'autre forme d'enquête, et l'Orateur Hylton-Foster, témoignant devant le comité spécial de 1962-1963 sur la procédure, reconnut qu'il avait eu quelque difficulté à appliquer la distinction. "On ne peut dire qu'un tribunal institué en vertu de la loi de 1921 est un tribunal judiciaire." La Commission des naufrages "est de toute évidence un tribunal administratif".(5)

---

(1) Hansard des Communes (R.-U.), 5e série, v. 139, col. 2268.

(2) Ibid., vol. 667, col. 1013.

(3) Ibid., vol. 229, col. 204.

(4) Ibid., vol. 511, col. 414.

(5) Chambre des communes britannique, Premier rapport du Comité spécial de la procédure, op. cit., p. 44, question nº 325.

Aux fins de l'application de la convention, la distinction entre un tribunal judiciaire et un tribunal administratif est manifestement théorique. Le seul critère valable devrait être, semble-t-il, la nature de l'enquête et la mesure dans laquelle les résultats pourront toucher les intéressés.

La pratique australienne révèle des différences fondamentales dans l'interprétation de la façon dont il faudrait appliquer la convention. L'Orateur Aston a décrit cette pratique à la Conférence des orateurs et présidents des parlements du Commonwealth, qui s'est tenue au Canada en 1969. A cause de la division des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les Etats, a-t-il fait remarquer, la Chambre des représentants se trouve rarement saisie de questions concernant des causes criminelles ou civiles. La convention relative aux affaires pendantes s'applique presque toujours aux travaux de commissions royales ou d'organismes s'occupant de la prévention et du règlement des conflits de travail. Sur vingt-huit cas qui se sont présentés en vingt ans (1949-1969), treize concernaient des commissions royales et neuf se rapportaient au Tribunal industriel du Commonwealth ou à la Commission de conciliation et d'arbitrage.(1)

L'application de la convention, même si elle prête à controverse, est fermement enracinée dans la coutume australienne. La pratique a été uniforme et, selon les normes canadiennes et britanniques, quelque

---

(1) Pour le texte intégral de l'exposé de l'Orateur Aston, voir le rapport de la Conférence des orateurs et présidents des parlements du Commonwealth, tenue à Ottawa et Toronto (Canada) du 8 au 12 septembre 1969, pp. 54-59.

peu rigide. Quand une commission royale est en cause, la Chambre semble s'abstenir de traiter de ce qu'elle fait. Dans le cours de son exposé, l'Orateur Aston s'est arrêté en particulier sur une décision caractéristique.

> "En 1954, un bill intitulé 'Commission royale d'enquête sur l'espionnage' a été déposé, notamment pour établir hors de tout doute les pouvoirs de la commission par rapport aux témoins refusant de témoigner. Au cours du débat en deuxième lecture, le leader de l'Opposition a fait allusion au refus d'un témoin comparaissant devant la commission de répondre à une question. L'Orateur a décidé qu'il serait antiréglementaire de discuter des travaux de la commission et exprimé l'avis que la législature précédente avait adopté une loi instituant une commission royale et lui conférant certains pouvoirs de recherche et d'enquête et qu'il s'agissait maintenant de dissiper tout doute sur la validité de ces pouvoirs. Il était prêt à autoriser un débat sur l'opportunité d'accorder ces pouvoirs à la commission, mais non à permettre une allusion aux travaux en cours. Il a dit qu'il manquerait à son devoir s'il laissait la Chambre discuter d'affaires qui avaient été délibérément confiées à la commission royale pour enquête. Une motion de dissidence a été proposée, mais elle a été rejetée sur division." (1)

Pour les questions relatives aux conflits de travail, secteur particulièrement sensible en Australie, on laisse un peu plus de latitude, quoique l'application de la convention demeure très stricte. En 1956, on a adopté une loi modifiant le système d'arbitrage dans les conflits de travail en séparant l'aspect strictement judiciaire des questions de conciliation et d'arbitrage. Deux organismes ont été créés,

---

(1) Ibid., p. 56.

le Tribunal industriel du Commonwealth et la Commission de conciliation et d'arbitrage. La convention s'applique en tout temps aux travaux du tribunal, vu la nature judiciaire de ses fonctions. La commission, elle, n'exerce pas de pouvoir judiciaire, mais une commission royale non plus: il a donc été décidé qu'une application limitée de la convention à ses travaux serait appropriée. L'Orateur Aston a expliqué le raisonnement justifiant cette pratique:

> "Les délibérations d'une commission royale portent d'ordinaire sur une question précise, dans un domaine relativement restreint, mais les affaires dont la Commission d'arbitrage est saisie, notamment une question de salaire minimum, ont une grande portée. L'application inconditionnelle de la convention relative aux affaires pendantes, qui exclurait du débat toute mention du salaire minimum et des questions connexes, empêcherait donc la Chambre de traiter d'affaires d'intérêt public primordial, surtout si l'instruction de la cause dure assez longtemps.
>
> D'autre part, si l'objectif véritable de la limitation que s'est imposée la Chambre est d'éviter, dans la mesure du possible, toute entrave à la justice, dans le sens large du terme, et si l'instruction de la cause ne dure pas trop longtemps, il est raisonnable d'appliquer la règle, dans la mesure où elle s'applique aux circonstances. On a, depuis, établi comme principe qu'il faudrait éviter de parler des témoignages et des travaux relatifs à une affaire pendante devant la Commission de conciliation et d'arbitrage, mais qu'il ne serait pas nécessairement antiréglementaire de faire allusion à une affaire non directement ou immédiatement liée aux travaux de la commission. Dans l'un ou l'autre cas, il peut être essentiel, dans l'intérêt du pays, que la Chambre puisse étudier sans restriction la question dans son ensemble. A mon avis, chaque cas doit être examiné à la lumière des circonstances". (1)

---

(1) Ibid., p. 57.

Il semble évident que la Chambre des communes canadienne ne peut guère tirer d'enseignement de la procédure australienne. Dans le domaine qui nous occupe, les pratiques des deux parlements sont diamétralement opposées sur un point absolument fondamental. Au Canada, il est bien établi que la convention relative aux affaires pendantes ne s'applique aux commissions royales d'enquête et aux autres organismes qui ne sont pas des cours d'archives que pour des motifs exceptionnels. En Australie, c'est le contraire: le débat n'est autorisé que pour des motifs exceptionnels. L'Orateur Lamoureux a rappelé, il est vrai, dans sa décision du 2 mai 1966, que la Chambre ne devrait pas s'instituer en tribunal d'enquête parallèle, mais ce principe vaut tout autant pour les comités permanents et spéciaux de la Chambre. Il ne constitue pas une interdiction formelle de traiter de l'objet d'une enquête ou de questions accessoires soulevées au cours de l'instruction ou des témoignages.

Il faut donc conclure que la procédure canadienne est plus souple que celles de l'Australie et de l'Angleterre. Elle est plus conforme au principe du débat libre, car elle reconnaît que, si une affaire peut être traitée librement dans la presse, il n'est que raisonnable qu'elle puisse l'être aussi au Parlement. Notre pratique demande certes à être précisée, mais il est peu probable que nos parlementaires recherchent une application plus limitative de la convention; ils veulent plutôt des principes directeurs préservant leur droit au débat libre dans la mesure du possible.

APPENDIX "G"

HOUSE OF COMMONS DEBATES, MAY 2, 1966

1st SESSION, 27th PARLIAMENT, VOL. V. pp. 4578-4590

Mr. McIlraith: Mr. Speaker, I should like to raise a point of order at this stage. The hon. member is seeking to deal with a portion of the evidence which is now in the course of being given a royal commission.

Mr. Diefenbaker: Now given.

Mr. McIlraith: Now in the course of being given before a royal commission.

Mr. Diefenbaker: Now having been given.

Mr. McIlraith: Mr. Speaker, I should like the courtesy from the Leader of the Opposition, because of the nature of the subject matter, of being allowed to make my point of order. Whether or not it is well founded is a matter for decision in due course.

Mr. Diefenbaker: But your wording was incorrect.

Mr. McIlraith: I should like to make it with the usual rules of the house being applicable, namely, that I not be rudely interrupted by the right hon. gentleman from his seat in this house.

Mr. Diefenbaker: Mr. Speaker, on a question of privilege, I did not rudely interrupt; I just corrected a statement that was incorrect.

Mr. McIlraith: Mr. Speaker, there is a procedure for correcting statements in this house which any hon. member thinks are incorrect. I should like the Leader of the Opposition, who I think has received courtesy from me in the past, to avail himself of the rules of the house and I ask him to observe them as the rest of us are expected to.

My point of order, at least as I see it, is deserving of the attention of this house. Very simply, it is this. A royal commission is sitting on this matter. Evidence is being given before it. The hon. member who now has the floor on this supply motion has been discussing—I take it he has been quoting from the record though personally I have not yet seen the record—a portion of the evidence which has been given before the royal commission.

Now, Mr. Speaker, if that is to be done with any matter which is before a royal commission or before a court, it must be patent to everybody that those bodies would not be able to carry on, because by the very nature of things evidence may not be completed at one sitting of a court or royal commission, and until it is complete, conclusions should not be drawn. The evidence comes out piece by piece, question by question, witness by witness. What I presume the hon. member is now seeking to do is to discuss one question and one answer that have come out in evidence on one day before the royal commission.

APPENDICE «G»

DEBATS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES—2 MAI 1966

1re Session, 27e Législature, Vol. V. p 4578-4590

L'hon. M. McIlraith: Monsieur l'Orateur, j'aimerais invoquer le Règlement. Le député traite d'une partie des témoignages qu'on est en train de rendre devant une commission royale.

Le très hon. M. Diefenbaker: Qui ont été rendus.

L'hon. M. McIlraith: Qu'on est en train de rendre devant une commission royale.

Le très hon. M. Diefenbaker: Qui ont été rendus.

L'hon. M. McIlraith: Monsieur l'Orateur, vu le sujet en cause, le leader de l'opposition pourrait-il avoir la courtoisie de me permettre de formuler mon rappel au Règlement. On pourra décider de son bien-fondé en temps utile.

Le très hon. M. Diefenbaker: Mais votre expression était inexacte.

L'hon. M. McIlraith: J'aimerais le faire comme il est de règle à la Chambre, c'est-à-dire sans interruption impolie de la part du très honorable représentant.

Le très hon. M. Diefenbaker: Monsieur l'Orateur, je pose la question de privilège. Je n'ai pas interrompu la député d'une façon impolie; j'ai simplement corrigé une déclaration inexacte.

L'hon. M. McIlraith: Monsieur l'Orateur, il existe une procédure à la Chambre pour rectifier les déclarations qu'un député estime inexactes. J'aimerais que le leader de l'opposition, envers lequel je pense avoir été poli dans le passé, observe le Règlement de la Chambre comme doivent le faire tous les députés.

A mon sens, la Chambre devrait tenir compte de mon rappel au Règlement; le voici. Une commission royale fait enquête sur cette affaire. On dépose des témoignages devant elle. Le député qui a actuellement la parole sur cette motion de subsides a traité—et je suppose qu'il a cité des passages du compte rendu, même si je ne l'ai pas encore vu moi-même—d'une partie des témoignages déposés devant la Commission royale.

Monsieur l'Orateur, s'il doit en être ainsi de chaque question déférée à une commission royale ou à un tribunal, il est évident que ces organismes ne pourront pas continuer leur travail car, naturellement, il peut être impossible pour un tribunal ou une commission royale de recueillir tous les témoignages en une seule séance, et il ne faut tirer aucune conclusion tant que ces témoignages ne sont pas complets. Les témoins viennent à tour de rôle déposer leur témoignage sur diverses questions. Le député, j'imagine, essaie actuellement de traiter d'une question et d'une réponse faisant partie d'un témoignage un jour devant la commission royale.

• (4:00 p.m.)

I respectfully submit that the rule is that when a matter is before a royal commission or a court it is not proper for the house to discuss it during the currency of the taking of the evidence.

Mr. Churchill: Is it all right for newspapers to do that?

Mr. McIlraith: I may be very proper at the appropriate stage when the proceedings are concluded to raise such matter. But that stage is not now. That is my point. I therefore ask that the hon. member's remarks be ruled out of order.

Mr. Fairweather: What I have been trying to discuss is a much larger question. I am sorry I have not been able to put it into the kind of words to suggest my feelings about the matter. What I refer to is of far broader implication than the subject to which the house leader refers. I am discussing, if I need to clarify it for him, what is really the question of morality in government or morality, if you like, in parliament. I have used as an example a question and an answer.

I am perfectly aware how these commissions are conducted. I commented on the fact that unless I discussed the subject in very broad terms I might be out of order. Furthermore, this very question and answer have been subjected to interpretation by as yet unnamed people. If this type of thing is subjected to interpretation outside parliament, surely we should be privy to it here. Unless there are serious objections I am going to continue with my speech.

Mr. Speaker: The hon. member for Greenwood on the point of order.

Mr. Brewin: Mr. Speaker, I should like to say a word, if I may, on the point of order. I should like to try to make the point that the claim that a matter is sub judice, or has been in some way taken beyond the right of this house to discuss merely because it happens to be mentioned in the proceedings of a royal commission, is a claim that is without precedent and without foundation.

Mr. Nielsen: They know that.

Mr. Brewin: Furthermore, such a claim could seriously damage the rights and privileges of this house.

Mr. Nielsen: They know that too.

Mr. Brewin: A royal commission is appointed to inquire into many broad matters. It is not a court. Let us make that clear. Let us also make clear that when a matter before a court is properly under consideration by the court it would be contempt of that court for this body or any other to discuss matters before that judicial tribunal.

However, a commission of inquiry is not a judicial tribunal even though it be presided over by the most distinguished judge in the country. It would be a strange thing, Mr. Speaker, if the rights and privileges of this house, having been brought in issue by something which incidentally happened to be revealed in the proceedings of a royal commission, were, during the months or perhaps years that some of these royal commission sit to be withdrawn in such a way that the house would not have the right to discuss them.

• (4:00 p.m.)

Je dirai respectueusement que la règle veut, lorsqu'une commission royale d'enquête ou un tribunal est saisi d'une question, que la Chambre ne peut en discuter pendant la déposition des témoins.

L'hon. M. Churchill: Convient-il aux journalistes de le faire?

L'hon. M. McIlraith: Il peut être à propos de soulever ces questions une fois les délibérations terminées et aux étapes appropriées. Mais ce n'est pas le cas en ce moment. Voilà le point que je cherche à établir. Je demande donc que les observations du député soient déclarées irrecevables.

M. Fairweather: J'essayais d'esposer un sujet beaucoup plus vaste. Je regrette de n'avoir pas su m'exprimer avec les mots qui révèlent mes sentiments à cet égard. Le sujet dont je parle est d'une portée beaucoup plus vaste que celui dont parle le leader de la Chambre. J'expose, s'il est besoin que je le précise, ce qui est au fond la question de moralité au sein du gouvernement, ou de moralité, si on préfère, au sein du Parlement. Je me suis servi comme exemple d'un question et d'une réponse.

Je sais fort bien comment sont dirigées ces commissions. J'ai bien fait remarquer qu'à moins de m'en tenir à l'aspect très général de toute cette affaire, je pourrais enfreindre le Règlement. En outre, cette question et cette réponse mêmes ont fait l'objet d'interprétation par des gens dont les noms n'ont pas encore été cités. Si ce genre de choses fait l'objet d'une interprétation en dehors du Parlement, nous devrions, certes, pouvoir en connaître ici. A défaut d'objections sérieuses, je vais continuer mon discours.

M. l'Orateur: Le député de Greenwood invoque le Règlement.

M. Brewin: Monsieur l'Orateur, j'aimerais dire un mot, si on m'y autorise, sur le rappel au Règlement pour montrer que lorsqu'on prétend qu'une question est en cours d'instance ou que, d'une façon quelconque, elle ne saurait faire l'objet d'une discussion à la Chambre simplement parce qu'il en est question dans les délibérations d'une commission royale d'enquête, c'est là une assertion dénuée de précédent et de fondement.

M. Nielsen: Ils le savent.

M. Brewin: De plus, c'est une assertion qui pourrait nuire énormément aux droits et privilèges des députés.

M. Nielsen: Ils le savent aussi.

M. Brewin: Une commission royale est instituée pour enquêter sur une foule de questions de portée générale. Ce n'est pas un tribunal, précison-le bien. Précisons également que, lorsqu'un tribunal examine à juste titre une affaire dont il est saisi, notre assemblée ou n'importe quelle autre qui discuterait des questions dont est saisi ce tribunal judiciaire serait coupable d'outrage à magistrat.

Mais une commission royale d'enquête n'est pas un tribunal judiciaire, même si elle est présidée par le juge le plus distingué du pays. Il serait curieux, monsieur l'Orateur, que les droits et privilèges des députés, qui se sont trouvés contestés par hasard, à la suite de révélations à une commission royale, pendant les mois ou peut-être les années où certaines de ces commissions royales siègent, soient abolis de telle façon que les députés n'aient pas le droit d'en discuter.

I took down the words used by the house leader. He said that the rule is that a matter which is before a royal commission or the courts is not to be discussed in this house. I challenge him to produce authority to equate a royal commission with the courts of the land.

An hon. Member: They are different.

Mr. Brewin: I do not think that can be done. But, Mr. Speaker, I point out that what is before the royal commission are the terms of inquiry and the terms of inquiry do not cover the question being discussed by the hon. member for Royal. Nothing that the royal commissioner may say in respect of this statement which happens to have been made in evidence given by the commissioner of the Royal Canadian Mounted Police or, indeed, nothing that is said before that commission affects the rights and privileges of members of this house. It is not something that has been referred to the royal commissioner. Indeed, I would think it strange if he saw fit to comment on it. What has been included in the very narrow terms of reference of that commission are certain matters which are well known to this house. I do not need to enlarge on them.

I point out to you, sir, that the matter before the royal commission does not include something which arose incidentally out of the evidence before the royal commission and which was to the effect that a member of this house, the Right Hon. Prime Minister, had made an inqiury from the Royal Canadian Mounted Police not affecting the Munsinger inquiry directly at all in any way but affecting the reputation of every member of the house. That inquiry related to the conduct, supposedly scandalous, and impossible wrongdoing of every member of the house at that particular time.

I suggest to you, sir, that this matter is not before the royal commission in any way, shape or form. I suggest that to use this incantation of sub judice as the reason why this house should not discuss the very important matters raised by the hon. member for Royal would be to deprive this house of the opportunity to vindicate its own privileges and rights. I therefore hope that you, sir, will rule, in accordance with my submission, that the hon. member for Royal should proceed to discuss this matter now according to the rules of this house.

Mr. Nielsen: On the point of order—

An hon. Member: Are you an authority?

Mr. Nielsen: I hear an interjection by a backbencher referring to me as an authority. He should know. He is sitting with his *Hansard* before him.

Mr. Lind: I resent that because I have not said a word. Withdraw.

Mr. Ricard: There was no need to identify yourself.

Mr. Nielsen: Contrary to what the Minister of Public Works has said, the evidence which has been given before the inquiry is being discussed. Where are we in this house if that evidence can be discussed by the communication media across this land, by every newspaper in the country, by every television station, every radio station while at the same time we are prohibited, according to the submission of the Minister of Public Works, from discussing it in this house where the privilege surely resides?

J'ai pris note des paroles prononcées par le leader du gouvernement. Il a dit qu'il est de règle que la Chambre ne doit pas discuter d'une question qui est devant une commission royale ou devant les tribunaux. Je le défie de citer une autorité lui permettant d'affirmer qu'une commission royale peut se comparer aux tribunaux.

Une voix: Ils sont différents.

M. Brewin: Je ne crois pas qu'il soit possible de le faire. Mais, monsieur l'Orateur, je voudrais signaler que ce qui fait l'objet de la commission royale est défini dans le mandat, et celui-ci n'a rien à voir avec la question soulevée par le député de Royal. Rien de ce que pourrait dire le président de la Commission au sujet de la déclaration qui justement fait partie du témoignage du commissaire de la Gendarmerie royale, ni d'ailleurs rien de ce qui se dit devant la Commission, ne porte atteinte aux droits et privilèges des députés. Ce n'est pas davantage une chose qui est déférée au président de la Commission. En vérité, il me semblerait étrange qu'il juge à propos d'en parler. Ce qu'est le mandat très restreint de la Commission, ce sont des faits que la Chambre connaît bien et sur lesquels je n'ai pas à m'attarder.

Monsieur l'Orateur, l'affaire dont la Commission royale est saisie ne porte pas sur ce qu'un témoignage qu'on lui a présenté a révélé, soit qu'un membre de la Chambre, le très honorable premier ministre, a chargé la Gendarmerie royale de faire une enquête qui ne se rattache pas directement à l'enquête Munsinger, mais qui touche la réputation de tous les députés. Cette enquête portait sur la conduite, présumée scandaleuse, de chacun des députés et des méfaits qu'ils auraient pu commettre à cette époque.

Sauf erreur, monsieur l'Orateur, la Commission royale n'est pas du tout saisie de cette question. Prétexter que l'affaire est devant les tribunaux pour interdire à la Chambre de discuter des points très importants soulevés par le député de Royal, c'est nous ravir l'occasion de revendiquer nos droits et privilèges. J'espère donc, monsieur l'Orateur, que vous vous rendrez à ma proposition et que le député de Royal pourra discuter de cette question dès maintenant, en conformité du Règlement.

M. Nielsen: J'invoque le Règlement . . .

Une voix: Êtes-vous expert en la matière?

M. Nielsen: On demande à l'arrière-plan si je suis une autorité. L'interpellateur doit le savoir puisqu'il a toujours le nez dans son hansard.

M. Lind: Cela me blesse puisque je n'ai pas dit un mot. Qu'il retire ses paroles.

L'hon. M. Ricard: Vous n'aviez pas besoin de vous identifier.

M. Nielsen: Contrairement aux propos de l'honorable ministre des Travaux publics, on est en train de discuter les témoignages rendus à l'enquête. Où en sommes-nous dans cette Chambre, si les organes de diffusion peuvent discuter ces témoignages dans tout le pays, soit dans les journaux, à la radio et à la télévision, alors que le ministre des Travaux publics nous interdit de les discuter dans cette assemblée qui en a sûrement le droit?

The precendent was set during the proceeding of the Dorion inquiry. I know that the Secretary of State for External Affairs looked at this matter very carefully at the time. The evidence before that inquiry was discussed in this house before that inquiry made its findings. Indeed, the subject matter arose as a result of the Prime Minister's sending a memorandum and thereby smuggling evidence before that commission that he did not appear to give personally. On the basis of that action the precedent has been set by this house.

I took from the remarks of the hon. member for Greenwood the argument that Your Honour ought to find that it should, in effect, be prohibitory to discuss in this house matters which may fall within the terms of reference passed by the house. I think that also is unduly restrictive of the privileges of debate and of privileges generally in this house.

Parliament from start to finish is seized of those terms of reference. At any time they can be altered by parliament. The terms of reference have to come before parliament to be so altered.

Mr. Starr: They were not approved by parliament.

Mr. Nielsen: I am sorry; I ought to have said "by the executive". It would be very strange if, once an order in council has been passed setting up a commission, the executive or parliament could not at any time enlarge, restrict or alter the terms of reference.

• (4:10 p.m.)

I submit that the authorities are clear. There is nothing sub judice about discussing any matter before the royal commission. I say that not because of the compelling reasons given by the hon. member for Greenwood but by virtue of the fact that parliament is supreme in this field. It is always seized of the right to discuss matters such as the one before Your Honour now. In my submission it would be an abdiction of the rights of parliament if the right to discuss such matters were to be taken away from members.

[*Translation*]

Mr. Gilles Grégoire (Lapointe): Mr. Speaker, once again I am in agreement with the hon. member for the Yukon (*Mr. Nielsen*) when he states that such a matter may be considered by the house.

Obviously, Mr. Speaker, a Royal Commission has not the authority to hold anyone in contempt of court. If such power is not given, if it may not, through positive action, prevent mention of it, I do not see, then, why the members should not be entitled to discuss the question raised by the hon. member for Royal (Mr. Fairweather).

Futhermore, the matter referred to the Spence Commission for investigation has nothing to do with the ways or methods through which the Minister of Justice (Mr. Cardin) has gone through the file. This is precisely what we want to discuss. According to the member for Royal, two totally different questions are involved. When the Spence Commission was instituted, its terms of reference were not to inquire into the ways through which this could have come to the ears of the ministers of justice. The purpose of the Spence Commission is

Le précédent a été créé au cours de l'enquête Dorion. Je sais que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a alors étudié la chose avec soin. Les dépositions faites à l'enquête ont été discutées à la Chambre avant que la commission présente ses recommandations. De fait, la question a été soulevée lorsque le premier ministre a envoyé un memorandum, soumettant subrepticement à la commission le témoignage qu'il n'a pas voulu donner personnellement. C'est pourquoi je dis que la Chambre a créé un précédent.

J'ai cru comprendre, d'après ses observations, que le député de Greenwood laissait entendre ou arguait que Votre Honneur devrait, de fait, interdire la discussion à la Chambre des questions ressortissant au mandat qu'elle a établi. A mon sens, ce serait là encore restreindre indûment les privilèges de délibération de la Chambre, ses privilèges en général.

Le Parlement a toujours droit de regard sur les dispositions d'un mandat. Il peut les modifier n'importe quand. Mais, pour être modifiées, les dispositions doivent être soumises au Parlement.

L'hon. M. Starr: Elles n'ont pas été approuvées par le Parlement.

M. Nielsen: Excusez-moi. J'aurais dû dire «à l'exécutif». Il serait, certes, très étrange, une fois adopté un décret du conseil créant une commission, que l'exécutif ou le Parlement ne puisse n'importe quand en étendre, restreindre ou modifier le mandat.

• (4:10 p.m.)

Je dis que les pouvoirs sont clairement définis. Les questions dont la Commission royale est saisie ne sont pas pendantes devant les tribunaux. Je l'affirme non pas à cause des raisons péremptoires données par le député de Greenwood, mais parce que le Parlement a une autorité souveraine dans ce domaine. Il jouit toujours du droit de débattre des questions semblables à celle dont Votre Honneur est saisi en ce moment. A mon avis, les membres du Parlement abdiqueraient leurs droits s'ils se laissaient enlever celui de discuter des questions semblables.

[*Français*]

M. Grégoire: Monsieur l'Orateur, encore une fois, je suis d'accord avec l'honorable député de Yukon (*M. Nielsen*) lorsqu'il prétend qu'un sujet comme celui-là peut être étudié par la Chambre.

Évidemment, une commission royale d'enquête n'a pas au nombre de ses prérogatives celle de condamner quelqu'un pour mépris de cour. Si elle n'a pas cette prérogative, si elle ne peut pas empêcher par un geste positif d'en parler, je ne vois pas pourquoi, à ce moment-là, les députés n'auraient pas le droit de discuter du problème souievé par l'honorable député de Royal (M. Fairweather).

De plus, le sujet de l'enquête de la Commission Spence n'a pas trait à la méthode ou à la manière dont le ministre de la Justice (M. Cardin) a pu prendre connaissance des dossiers. Or, c'est de cela qu'on veut discuter. Selon le député de Royal, il s'agit là de deux problèmes complètement différents. La Commission d'enquête Spence n'a jamais reçu le mandat, lorsqu'elle a été formée, d'enquêter sur la manière dont cela aurait pu parvenir aux oreilles des ministres de la Justice. Le but de la Commission d'enquête Spence n'est certes pas de

surely not to investigate as to how the Prime Minister has taken cognizance of the Munsinger affair or how he asked for the file.

In the circumstances, I believe this is a new matter and that the hon. members should be entitled to discuss it. I do not mean to say that it is appropriate to discuss it now, while the people expect something positive from us, namely legislation. But I say it is a privilege of the members to discuss it and if the members wish to avail themselves of the privilege, it is their right to do so. I am not in favor of pursuing the debate interminably on this matter, I feel rather that it is time that the house go on to, the positive consideration of legislation.

[*English*]

Mr. Fulton: I wish only to refer Your Honour to the situation which now prevails in the United Kingdom. I do so because the select committee on procedure which sat in 1962 and 1963 gave specific attention to the question of what is involved in the phrase "sub judice" in so far as it may restrict the right of discussion in parliament.

For my authority I refer to the seventeenth edition of May. At page 454 hon. members will find set out specifically how the sub judice rule applies. It bars references in debate to "matters awaiting or under adjudication in all courts exercising a criminal jurisdiction and in courts martial."

Mr. Martin (Essex East): What edition is that?

Mr. Fulton: The seventeenth edition at page 454. The commission here is not a court exercising criminal jurisdiction.

In the second place, reference is barred with respect to "matters awaiting or under adjudication in a civil court." Once again, a commission of inquiry is not a civil court. Third, the citation speaks of the ban applying "in the case of any judicial body to which the House has expressly referred a specific matter for decision and report".

It is clear from what has happened earlier in this chamber that the House of Commons did not approve or in any way pass upon the terms of reference to this commission. The inquiry was set up entirely as an act of the executive. I appreciate that the rules of the parliament of the United Kingdom are not ipso facto the rules which govern us here, but since a committee there has given careful consideration to this question and set out in detail what the phrase "sub judice" really means, I do suggest this is something which should be taken into consideration by Your Honour as having great weight in reaching a decision on this subject.

Mr. Knowles: I wish to support briefly the position taken by the hon. member for Greenwood, a position which has been supported by others. I should like to begin by drawing attention to something which is not in our Standing Orders as well as to the only reference to this matter which is to be found in the citations covering our proceedings.

First, may I point out that in our Standing Orders as such there is no sub judice rule. There is a Standing Order—I believe it is number 35—to the effect that members cannot

rechercher comment le premier ministre a pris connaissance de l'affaire Munsinger, ou de quelle façon il a demandé ces dossiers.

Dans les circonstances, je crois que c'est là un nouveau sujet et que les députés devraient avoir le droit d'en discuter. Je ne dis pas que c'est bien d'en discuter à l'heure actuelle, alors que le peuple attend des résultats positifs de nous, c'est-à-dire des mesures législatives, mais je dis que c'est un des privilèges des députés d'en discuter, et que si les députés veulent profiter de ce privilège, ils en ont le droit. Je ne suis pas en faveur d'éterniser le débat sur cette question-là, car je suis d'avis qu'il est plutôt temps que la Chambre passe à une étude positive de la législation.

[*Traduction*]

L'hon. M. Fulton: Je voudrais simplement signaler à Votre Honneur la situation actuelle au Royaume-Uni, étant donné qu'un comité «fusionné» de la procédure, siégeant en 1962 et 1963, a scrupuleusement étudié la signification des mots «en cours d'instance» dans la mesure où ils pourraient restreindre le droit de délibération au Parlement.

Je me reporte à la 17e édition de May, comme faisant autorité en la matière. Les députés trouveront à la page 454 l'application précise du principe concernant une affaire en instance. On y interdit de mentionner au cours d'un débat «des affaires en souffrance ou en instance devant tous les tribunaux exerçant une juridiction au criminel et devant les cours martiales.»

L'hon. M. Martin: De quelle édition s'agit-il?

L'hon. M. Fulton: De la 17e, à la page 454. La commission dont il s'agit ici n'est pas un tribunal exerçant une juridiction au criminel.

En second lieu, il est interdit de parler d'«affaires en souffrance ou en instances devant un tribunal exerçant un pouvoir au civil.» Encore une fois, une commission d'enquête n'est pas un tribunal exerçant une juridiction au civil. Troisièmement, le commentaire rappelle l'interdiction qui s'applique «dans le cas où la Chambre a expressément déféré une affaire précise à un corps judiciaire pour qu'il rende une décision et fasse rapport.»

Il est clair, d'après ce qui s'y est passé il y a quelque temps, que non seulement la Chambre des communes n'a pas approuvé le mandat de la commission, elle ne s'est même pas prononcée à son sujet. L'enquête n'a été instituée que par suite d'une initiative du pouvoir exécutif. Je reconnais que le Règlement du Parlement britannique n'est pas nécessairement le nôtre. Mais, puisqu'un comité du Royaume-Uni a minutieusement étudié cette question et établi par le détail ce que l'expression *sub judice* signifie en réalité, j'estime que c'est une chose à laquelle Votre Honneur devrait attacher beaucoup d'importance avant de rendre sa décision.

M. Knowles: Je désire, en quelques mots, appuyer l'attitude adoptée par le député de Greenwood, attitude que d'autres ont déjà appuyée. En premier lieu, j'aimerais attirer votre attention sur un point qui ne figure pas dans notre Règlement et sur la seule mention à propos de cette affaire qu'on puisse trouver dans les commentaires consacrés à nos délibérations.

Permettez-moi de rappeler d'abord que, dans notre Règlement proprement dit, il n'est pas question des affaires *sub judice*. Un des articles—le no 35, je crois—interdit aux députés

speak disrespectfully of the Sovereign and certain other persons. But there is no such thing as a sub judice rule in our Standing Orders.

Nevertheless, in our citations—and we are governed largely by them—there is item 149(*c*) to be found in Beauchesne's fourth edition at page 127. This is the one which deals with reflections on the Sovereign, and it says:

It has been sanctioned by usage both in England and in Canada, that a member, while speaking, must not:

(*c*) refer to any matter on which a judicial decision is pending

I would add that if one looks up "sub judice" in the index to Beauchesne he will find that this is the only prohibition to which reference is made, namely, that a member cannot refer to a matter on which a judicial decision is pending. I would point out that the question which has been referred to Mr. Justice Spence is one calling for him to inquire fully into certain matters. I have before me the full text of the order in council as it was tabled in this house on Monday, March 14, 1966 and as recorded at pages 287 and 288 of *Votes and Proceedings* for that day. It is a lengthy order in council and I will not read it all, but I have checked it over carefully. All it does is appoint Mr. Justice Spence to be a commissioner to inquire fully into several things. These things are spelled out. But there is no suggestion anywhere in the order in council that Mr. Justice Spence has to make a judicial decision; he has to inquire into the matters which were referred to him.

I agree with my hon. friend from Greenwood that for the most part the subject which the hon. member for Royal was raising is outside the terms of reference of the order in council of March 14. It is surely not precluded from discussion here because these are not matters on which a judicial decision is pending.

Therefore the only rule, if one may call it that, the only citation in the book, does not stand in the way of what the hon. member for Royal is seeking to do. I will go further and say there is nothing in our Standing Orders which could be called a sub judice rule. I should like to support very strongly the remarks made by one of the earlier speakers, the hon. member for Kamloops, to the effect that the reference of Monday, March 14, was made not by parliament but by the executive, by the governor in council. If this were a device which were to be allowed, if each time a government by executive action referred something to an outside body it could not be taken up upon the floor of parliament, one could easily see the extent to which such a practice could be abused. I am sure Your Honour appreciates the force of the arguments of those who have already spoken to the effect that this matter is in the hands of parliament and, because it is in the hands of parliament, we have the right to discuss it.

• (4:20 p.m.)

So far as the point of order raised by the Minister of Public Works is concerned, I would point out that all he did was to make an assertion. He gave no citation or ruling, nothing to back up his assertion. He just asserted that this matter is sub judice and therefore it cannot be discussed. I submit that the only things we are barred from discussing, even by the citation, are matters upon which a judicial decision is pending and, no matter what comes out of Mr. Justice Spence's inquiry, he is not called upon to make a judicial decision.

de parler de façon irrévérencieuse de Sa Majesté et de certaines autres personnes, Mais on n'y trouve aucune disposition concernant les affaires *sub judice*.

Néanmoins, dans nos commentaires, qui dans une grande mesure régissent notre ligne de conduite, à l'article 149 (*c*) de Beauchesne, 4e édition, page 127 on lit ce qui suit:

L'usage, tant en Angleterre qu'au Canada, veut qu'un député portant la parole s'abstienne:

c) de faire allusion à toute affaire pendante devant les tribunaux.

J'ajouterais que si l'on consulte l'index de Beauchesne à l'expression *sub judice*, c'est la seule restriction prévue, à savoir, qu'un député ne peut faire allusion à une affaire en instance devant les tribunaux. Je tiens à signaler que, selon le mandat qu'il a reçu, le juge Spence doit faire une enquête complète sur certaines questions. J'ai ici le texte intégral du décret du conseil déposé à la Chambre le lundi 14 mars 1966, et inscrit aux pages 287 et 288 des *Procès-verbaux* de cette date. Comme il est trés long, je ne vous le lirai pas, mais je l'ai vérifié avec soin. Le décret ne fait que nommer le juge Spence commissaire pour qu'il fasse une enquête complète sur plusieurs questions décrites en toutes lettres. Nulle part n'y est-il demandé au juge Spence de rendre une décision juridique. Il est chargé d'enquêter sur les questions qui lui ont été confiées.

Mon honorable ami de Greenwood a raison: dans une grande mesure, la question soulevée par le député de Royal ne fait même pas partie des attributions mentionnées dans le décret du 14 mars. Il n'est sûrement pas interdit d'en discuter ici, parce qu'aucune décision juridique n'est en instance sur ces questions.

Par conséquent, la seule règle, si l'on peut dire, le seul commentaire de Beauchesne à ce propos, ne s'oppose pas à ce que le député de Royal tente de faire. J'irai plus loin: rien dans notre Règlement ne porte sur les affaires *sub judice*. Je tiens à donner mon plein appui aux observations d'un préopinant, le député de Kamloops, à l'effet que le mandat du lundi 14 mars n'est pas le fait du Parlement mais de l'exécutif, c'est-à-dire du gouverneur en conseil. S'il fallait permettre un tel recours, si chaque fois qu'un gouvernement, en vertu de son pouvoir exécutif, déférait une question à un organisme extérieur, personne ne pourrait en parler à la Chambre, on peut facilement imaginer à quels abus cela pourrait, donner lieu. Votre Honneur reconnaît, j'en suis sûr, la force des arguments des préopinants, arguments portant que le Parlement ayant été saisi de cette question, nous avons donc le droit de la débattre.

• (4:20 p.m.)

En ce qui concerne le rappel au Règlement du ministre des Travaux publics, tout ce qu'il a fait, ferai-je remarquer, c'est une affirmation. Il n'a cité aucun commentaire, aucune décision à l'appui de son affirmation. Il a simplement affirmé que cette affaire, étant en cours d'instance, ne peut être débattue. A mon avis, les seuls points qu'il nous est interdit d'aborder, et, notamment, par les commentaires, sont ceux qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision judiciaire et, peu importe les

Mr. Thompson: Mr. Speaker, my comments will be very brief, and I speak from the standpoint of the authority provided for us in standing order No. 35. I believe that is the only authority to which we can refer. I do not refer to it from a legal standpoint because I do not feel qualified to do so, but I must speak in support of what the hon. member for Winnipeg North Centre has just said. Citation 149(*c*) makes it very clear that the restrictions placed upon members of the house refer to a matter in which a judicial decision is pending.

In my opinion the royal commission that has been set up is not in any manner a court. There is no judicial decision that can be made by it and even though the chairman of the commission is himself a member of the Supreme Court of Canada the commission is not acting in any sense as a court of justice. Mr. Justice Spence is chairman of a royal commission that has been set up by the executive, and the recommendation which he will make can in no way be considered as a judgment made by a court of justice. Therefore, Mr. Speaker, we must give our support to the argument that has been made by the hon. member for Winnipeg North Centre and we must also support the point made by the hon. member for Kamloops.

I believe that the Minister of Public Works is mistaken in the position he has taken because he is claiming that the royal commission is something which it is not. He is assuming that the decision or recommendation to be made by the commission is equivalent to a judicial decision, something which it cannot be. Therefore, Mr. Speaker, we base our position clearly on this one point, paragraph (*c*) of citation 149.

Mr. Baldwin: Very briefly, Mr. Speaker, I think the issues have been pretty well covered but I would like to place before Your Honour a narrow interpretation within the wording of citation 149, even if Your Honour takes the view that a judicial decision can be taken to cover the findings of a royal commission. I submit that there is no judicial decision pending in any sense of the word on the particular matter which the hon. member for Royal has raised, namely, the statement made by the commissioner of the R.C.M.P. in his evidence before Mr. Justice Spence.

I put it this way. Surely with respect to collateral issues which may be raised at any time by evidence given we cannot be deprived of the opportunity to discuss them. The res gestae, yes, in a civil case, the charge and defence in a criminal case, yes, and in a royal commission the terms of reference, but where evidence is given which may be collateral to the issue and with regard to which an attack might be made on credibility, surely this house is not to be prevented from discussing at any time, even while the royal commission proceedings are continuing, those collateral issues in that narrow sense. Furthermore, in this case the matter raised is not one with respect to which any decision is pending.

Mr. Justice Spence is not going to make a finding on the credibility of the commissioner of the R.C.M.P. in respect of this particular collateral matter. Therefore I think it is perfectly open for the hon. member for Royal and for this house to discuss it.

Mr. Speaker: Order please. After hearing these very learned comments I think hon. members would expect the Chair to

résultats de l'enquête du juge Spence, il ne lui appartient pas de rendre une décision judiciaire.

M. Thompson: Monsieur l'Orateur, je serai bref. Je parle en vertu de l'autorisation prévue dans le commentaire. A mon sens, c'est la seule autorité à laquelle nous puissions nous reporter. Je ne l'invoque pas au point de vue juridique car je ne crois pas avoir qualité pour le faire, mais je dois souscrire aux paroles du député de Winnipeg-Nord-Centre. Le commentaire 149 *c*) indique sans équivoque que les restrictions imposées aux députés visent une question pendante devant les tribunaux.

A mon avis, la Commission royale d'enquête qui a été instituée n'est nullement un tribunal. Elle ne peut rendre de décision judiciaire, même si son président est lui-même juge de la Cour suprême du Canada. La Commission n'agit en aucune façon comme une cour de justice. Le juge Spence est président d'une commission royale instituée par le pourvoir exécutif, et les recommandations qu'il formulera ne pourront en aucune façon être considérées comme jugement rendu par une cour de justice. En conséquence, monsieur l'Orateur, nous devons souscrire à l'argument invoqué par le député du Winnipeg-Nord-Centre et également au point soulevé par le député de Kamloops.

A mon sens, le ministre des Travaux publics fait fausse route en assignant un caractère erroné à la Commission royale. Il présume que la décision ou la recommandation de l'organisme équivaudra à une décision judiciaire, ce qu'elle ne saurait être. En l'occurrence, monsieur l'Orateur, nous prenons clairement position sur ce point en ce qui concerne l'alinéa *c*) du commentaire 149.

M. Baldwin: Je serai bref, monsieur l'Orateur, car je crois que la question a été discutée à fond. J'aimerais toutefois vous soumettre une interprétation rigoureuse du commentaire 149, même si Votre Honneur croit que les tribunaux peuvent comprendre une commissi royale. Je prétends qu'il n'y a aucune décision judiciaire pendante, dans tous les sens du mot, sur la question particulière soulevée par le député de Royal, à savoir, la déclaration faite par le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, dans le témoignage qu'il a présenté au juge Spence.

En ce qui a trait aux questions accessoires qui peuvent être soulevées au cours des témoignages, nous ne pouvons assurément pas être empêchés d'en discuter—les circonstances de fait—oui, de la mise en état d'une cause civile—du chef d'accusation et de la défense, au criminel, et pour une commission royale d'enquête, des attributions—mais lorsque le témoignage présenté peut être accessoire à la question, lorsqu'on peut s'en prendre à la crédibilité, la Chambre ne doit jamais être privée du droit de discuter, même lorsque la Commission royale d'enquête siège, des questions accessoires, au sens strict. De plus, dans ce cas-ci, la question soulevée n'est pas une question qui doit faire l'objet d'une décision judiciaire.

L'honorable juge Spence ne se prononcera pas sur la crédibilité de la déclaration du commissaire de la Gendarmerie sur cette question accessoire. J'estime donc qu'il est tout à fait permis au député de Royal ainsi qu'aux autres députés de discuter de cette affaire.

M. l'Orateur: A l'ordre, s'il vous plaît. Après avoir entendu ces commentaires très savants, j'estime que les honorables

express an opinion about the point raised by the Minister of Public Works.

I think I should mention honestly to the house that this is a point I have had in the back of my mind for some days. It was brought to the forefront when questions were asked during the question period last week. The questions asked at that time were not allowed at that particular moment, but I did not want to convey the impression that these questions could not be debated at all in the house. It was my feeling that because of the way in which the questions were posed they were not so urgent.

However, this raised the issue and I had to consider the matter further when I received notice that the hon. members who had asked the questions wanted to debate them on the adjournment motion. This put me in a position where I thought I should give the matter very serious consideration, which I did over the week end and particularly this morning. Briefly I might say I agree sugstantially with the views expressed by hon. members who have taken part in the debate, for reasons which I will now give.

In a general way the principles that govern the sub judice doctrine are found in the following quotations. Lord Campion in May's Parliamentary Practice, sixteenth edition, at page 400 states:

A matter whilst under adjudication by a court of law, should not be brought before the house by a motion or otherwise. This rule does not apply to bills.

Also in the same edition, at page 457:

Matters awaiting the adjudication of a court of law should not be brought forward in debate, except by means of a bill. This rule was observed by Sir Robert Peel and Lord John Russell, both by the wording of the speech from the throne and by their procedure in the house, regarding Mr. O'Connell's case, and has been maintained by rulings from the Chair.

Bourinot's fourth edition at page 301 also states:

A matter which is under adjudication by a court of law cannot be brought forward before the house by a motion or otherwise.

Also, in Beauchesne, fourth edition, at page 127, is found the following, and this citation which I have before me was mentioned by a number of hon. members who took part in the discussion including the hon. member for Winnipeg North Centre:

Besides the prohibitions obtained in standing order 41, it has been sanctioned by usage both in England and Canada, that a member, while speaking must not—

(*c*) refer to any matter on which a judicial decision is pending.

Generally speaking I believe it may be stated that the creation of a royal commission is purely an administrative matter, that the commissioners are not called upon to render decisions on what has been submitted to them but are only asked to make recommendations which the government is free to act upon or not as it wills. In other words, parliament is still the highest court in the land. One of its traditional rights is to express its power by the enactment of legislation and this right cannot be set aside by a mere reference of certain matters to a royal commission for a study thereof and recommendations thereon.

députés s'attendent que la présidence donne son avis sur la question soulevée par le ministre des Travaux publics.

A mon sens, je devrais avouer honnêtement à la Chambre que ce point me préoccupe depuis quelques jours. Il a été mis en lumière pendant la période des questions la semaine dernière. Les questions posées alors n'ont pas été admises à ce moment-là, mais je ne voulais pas donner l'impression qu'elles ne pouvaient pas être débattues du tout à la Chambre. J'estimais qu'étant donné la façon dont elles étaient posées, ces questions n'étaient pas tellement urgentes.

Cependant, elles ont soulevé ce point que j'ai dû considérer davantage en recevant l'avis selon lequel les honorables députés qui les avaient posées voulaient les mettre en délibération lors de la motion d'ajournement. J'en ai donc conclu que je devais étudier l'affaire très sérieusement. Je l'ai fait pendant la fin de semaine et surtout ce matin. Je pourrais dire brièvement que je partage dans une large mesure les opinions exprimées par les honorables députés qui ont pris part au débat, et ce pour les motifs suivants;

Généralement, les principes qui régissent la doctrine *sub judice* se trouvent dans les citations suivantes. Lord Campion, dans les *Usages parlementaires* de May, 16e édition, à la page 400, déclare:

La Chambre ne peut être saisie par motion ou autrement d'une question soumise à une cour de justice. Cette règle ne s'applique pas aux projets de loi.

Dans la même édition, à la page 457:

Les questions soumises à une cour de justice ne feront pas l'objet de discussions, sauf au moyen d'un projet de loi. Cette règle a été observée par sir Robert Peel et lord John Russell, dans le texte du discours du trône et dans la façon dont ils ont procédé à la Chambre à l'égard de l'affaire de M. O'Connell, et elle a été maintenue par décision de la présidence.

Bourinot, à la quatrième édition, page 301, déclare également:

La Chambre ne peut être saisie par motion ou autrement d'une question soumise à une cour de justice.

Dans Beauchesne, quatrième édition, page 129, on trouve le commentaire suivant lequel a déjà été cité par un certain nombre de députés qui ont participé à la discussion, y compris le député de Winnipeg-Nord-Centre.

Outre les restrictions prévues à l'article 41 du Règlement, l'usage, tant en Angleterre qu'au Canada, veut qu'un féputé portant la parole s'abstienne:

c) de faire allusion à toute affaire pendante devant les tribunaux.

On peut dire je crois que, d'une façon générale, l'institution d'une commission royale d'enquête est une affaire purement administrative, que les commissaires ne sont pas appelés à rendre des décisions fondées sur les preuves qui leur ont été soumises, mais qu'ils sont seulement priés de formuler des recommandations que le gouvernement est libre de suivre ou de ne pas suivre, selon son gré. Autrement dit, le Parlement demeure le plus haut tribunal du pays. Un de ses droits traditionnels est d'exprimer son pouvoir par la promulgation de mesures législatives et ce droit ne saurait être écarté du simple fait qu'on défère certaines questions à une commission royale pour qu'elle les étudie et formule des recommandations à leur égard.

As hon. members well know, commissioners are generally appointed under Part I of the Inquiries Act which simply provides that the governor in council may cause inquiry into public matters and appoint commissioners for the purpose who shall have the power of summoning witnesses and of requiring them to give evidence on oath. They are, it is true, given such powers as are vested in any court of record, but the wording of the act is that it does not constitute them a court of record.

On October 15, 1957, an order in council was passed to appoint commissioners under Part I of the Inquiries Act to inquire into and make recommendations concerning, *inter alia,* policies in relation to the export of energy, the regulation of the transmission of oil and natural gas, the financial structure and control of pipe line corporations, prices or charges, the extent of authority that might best be conferred on a National Energy Board, etc.

A few days later the then hon. member for Rosetown-Biggar sought to discuss the subject matter of the inquiry. A point of order was raised submitting that the hon. member was out of order because he was dealing directly with the terms of the royal commission and a subject referred to it. Mr. Coldwell then said:

May I say, Mr. Speaker, that I am not dealing with the report of the royal commission. When does an announcement that a royal commission is being set up preclude discussion in this house?

After some argument Mr. Speaker Michener rose and rendered the following decision which is found at page 119 of the debates of 1957-58, volume I:

• (4:30 p.m.)

There is nothing on the order paper which would preclude a discussion of this matter. The royal commission is not a court of record and matters before it are not sub judice. Therefore I see no reason why the hon. member should not discuss it.

From a study of the precedents it appears that if the subject matter introduced in the house is at the moment before a court for decision and adjudication and a judgment has not been rendered, or if judgment has been rendered and an appeal taken, then the matter is sub judice. On the other hand, if the subject matter has simply been referred to a commission for study and report and it is not asked or empowered to render a decision—in other words, if once the report is made it will be the function of the government to implement—the matter is not sub judice.

During the question period, when a question was asked by an hon. member about which I had some doubt because it seemed to be dealing perhaps directly with evidence given before the commission, I had in mind at that time a decision of Mr. Speaker Macdonald which so far as I have been able to ascertain is the last decision on the point. It reads as follows:

I would accordingly rule that it is not out of order to discuss transportatin problems generally when such matters have been referred to a royal commission. On the other hand, I would also rule that reference should not be made to the proceedings, or evidence, of findings of a royal commission before it has made its report.

This, of course, is something we have before us; it is a decision of Mr. Speaker Macdonald which we have to take into account. It cannot be easy for the Chair to decide, when an hon. member is taking part in a debate, whether or not he

Les commissaires sont nommés, généralement, aux termes de la Partie I de la loi sur les enquêtes, qui prévoit simplement que le gouverneur en conseil peut faire instituer des enquêtes sur des affaires publiques, nommer des commissaires qui auront le pouvoir d'assigner devant eux des témoins et de leur enjoindre de rendre témoignage sous serment. Ils sont, c'est vrai, dotés de pouvoirs analogues à ceux dont sont revêtues les cours d'archives, mais la loi dit bien qu'ils ne constituent pas une cour d'archives.

Le 15 octobre 1957, par décret du Conseil, aux termes de la Partie I de la loi sur les enquêtes, des commissaires étaient nommés pour faire enquête et formuler des vœux sur, entre autres choses: les programmes concernant l'exportation de l'énergie, la réglementation du transport du pétrole et du gaz naturel, l'organisation financière et le contrôle des sociétés de pipe-lines, les prix ou frais, le degré d'autorité qui pourrait au mieux être accordé à une commission nationale de l'énergie, et ainsi de suite.

Quelques jours plus tard, le député de Rosetown-Biggar cherchait à amorcer la discussion sur la substance de l'enquête. On invoqua le Règlement que le député, prétendait-on, enfreignait parce qu'il abordait directement la question du mandat de la Commission royale et d'une affaire qui lui avait été déférée. M. Coldwell dit alors:

Je dirai, monsieur l'Orateur, que je ne parle pas du rapport de la commission royale. L'annonce de la création d'une commision royale a-t-elle jamais empêché un débat à la Chambre?

Après quelques délibérations, l'Orateur, M. Michener, rendit la décision suivante, comme en fait foi la page 123 du volume 1 des *Débats* de 1957-1958:

• (4:30 p.m.)

IL n'y a rien au *Feuilleton* qui puisse empêcher la discussion de cette affaire. La commission royale n'est pas une cour d'archives, de sorte que les questions qui lui sont soumises ne sont pas *sub judice.* Par conséquent, je ne vois aucune raison pour laquelle l'honorable député ne pourrait pas discuter cette question.

D'après les précédents, si la question présentée à la Chambre est à ce moment-là devant un tribunal appelé à rendre une décision et un jugement à son sujet et que la décision n'a pas été rendue ou, l'ayant été, a fait l'objet d'un appel, il semble que l'affaire soit *sub judice.* D'autre part, si l'affaire a simplement été déférée, pour fins d'étude et de rapport, à une commission n'ayant pas été priée de rendre une décision ou non autorisée à le faire—autrement dit, si, une fois le rapport présente, il appartient au gouvernement d'y donner suite—elle n'est pas *sub judice.*

Lorsque, durant la période des questions, un député a posé une question soulevant des doutes dans mon esprit, car elle semblait traiter peut-être directement de témoignages rendus à la commission, je me suis souvenu alors d'une décision de monsieur l'Orateur Macdonald qui, dans la mesure où j'ai pu m'en assurer, fut la dernière décision rendue à ce sujet. La voici:

Je décide donc qu'il n'est pas contraire au Règlement d'examiner les questions relatives au transport, quand ces questions ont été déférées à une commission royale. Je décide, d'autre part, qu'il ne doit être fait aucune mention des délirations ou des constatations de la commission royale, ni des témoignages qui y sont déposés avant que ladite commission ait présenté son rapport.

Il s'agit là, bien entendu, d'une chose dont nous devons nous inspirer, d'une décision de monsieur l'Orateur Macdonald, dont nous devons tenir compte. Ce n'est pas facile pour la présidence de décider, au moment où un député prend part au

actually is dealing with the evidence itself. I think there is much to be said for the position of the hon. members for Peace River when he referred to evidence which might be given before the royal commission on a collateral issue or issues perhaps not of essence. I have in mind that the witness before the commission discussed collaterally somethng which was not basically of the essence of the subject matter of the commission. I believe we should not preclude hon. members from referring to such a matter if it was discussed collaterally in the evidence given by such a person.

I still feel that hon. members should bear in mind the decision of Mr. Speaker Macdonald that we should not delve into the evidence itself. In any event, the hon. member for Royal has indicated that is not the subject matter of his contribution to the debate this afternoon. I would think, therefore, that the discussion we are having now is not a discussion of a matter which is sub judice, and I rule against the point of order raised by the hon. Minister of Public Works.

Mr. Fairweather: Mr. Speaker, this very discussion, it seems to me, contributes to the jurisprudence of this place and the manner in which it is conducted. It fits in very well with the theory I am trying to enunciate. None of us, as I was saying, can stand aside from the fundamental issues. All of us must be called to account, those in high places and those on the back benches. Those who bandy about highminded phrases about the new politics must interpret their philosophy in the light of their words and their actions, since they have enunciated that philosophy.

Obviously—and this has been said by other speakers in other forums—we must expect the thrust of legitimate political debate and as a matter of fact should welcome it, but all of us must conduct ourselves so as to be above suspicion. It seems to me that when we think of the evil that is the subject matter of this inquiry we should remind ourselves that public morality is not confined to the bedroom. Public morality is part and parcel of every public man's actions; public morality is relevant in this chamber; public morality is interwoven into all our motivations, into all our policies as political people, and is even interwoven into our tactics.

There is public morality in the tactics we employ. I think we should remind ourselves of this as some of us go about our sinister business. I wonder whether survival unscathed and untarnished will be the only thing to the credit of some of us when we have finished our membership here? What a hollow type of victory this would be. Jacques Barzin answered about another event, when asked what he accomplished in those days, "I survived". Is this to be the sole thing we can say at another time, that we survived? The engines of smear, once started, are hard to stop. The habit of scandal is hard to break. These are days when we should be asking whether there is in fact a decline in the integrity of public life.

Here I should like to share with the house a couple of quotations from speeches by Right Hon. Harold Macmillan. The first will be found in the Parliamentary Debates 1962-63, volume 667, dated November 14, 1962. I do not think I need

débat, s'il traite effectivement ou non des témoignages rendus. Le député de Peace-River (M. Baldwin) n'avait pas tout à fait tort lorsqu'il a parlé de témoignages rendus devant la Commission royale d'enquête et pouvant porter sur une ou sur des questions accessoires, non essentielles peut-être. Je me souviens que le témoin devant la commission a discuté accessoirement d'un sujet non absolument essentiel à l'affaire dont la commission est saisie. Nous ne devrions pas, selon moi, empêcher les députés de parler de la question faisant accessoirement l'objet du témoignage de cette personne.

A mon avis, et je le répète, les députés devraient tenir compte de la décision de l'Orateur Macdonald, selon laquelle nous ne devrions pas examiner les témoignages mêmes. De toute façon, le député de Royal a déclaré que ce n'était pas la teneur de son apport au débat de cet après-midi. J'estime donc que la discussion actuelle ne convient pas à une question pendante devant les tribunaux et je considère comme irrecevable le rappel au Règlement du ministre des Travaux publics.

M. Fairweather: Monsieur l'Orateur, cette discussion même est, à mon sens, un apport à la jurisprudence de cet endroit et à la façon dont les débats sont menés. Elle cadre très bien avec la théorie que j'essaie d'énoncer. Aucun de nous, je le répète, ne peut se dissocier des questions fondamentales. tous tant que nous sommes, les membres des banquettes ministérielles et les députés d'arrière- ban, doivent être mis sur la sellette. Ceux qui font assauts de belles paroles au sujet de nouvelles politiques doivent interpréter leur philosophie, puisqu'ils l'ont énoncée. à la lumière de leurs théories et de leurs actions.

De toute évidence—et des personnes prenant la parole devant d'autres assemblées ont dit la même chose—nous devons nous attendre aux ripostes—en fait, nous devrions nous en réjouir—des débats politiques légitimes; mais nous devons tous nous conduire de façon à être au-dessus de tout soupçon. A mon sens, en songeant aux écarts de conduite qui ont donné lieu à cette enquête, nous ne devons pas oublier que la moralité publique ne se borne pas à la chambre à coucher; la moralité publique fait partie intégrante de toutes les actions de l'homme public; la moralité publique est une chose pertinente en cette Chambre; la moralité publique est étroitement liée à tous nos mobiles, toutes nos initiatives comme hommes politiques—elle est même étroitement liée à toutes nos tactiques.

La moralité publique est en jeu dans les tactiques que l'on emploie. Nous devrions nous en souvenir tandis que certains d'entre nous accomplissent leur sinistre besogne. Je me demande si tout ce que certains auront à leur acquis, à la fin de leur mandat, sera de s'en être tirés indemnes et sans souillure. Quelle piètre victoire que celle-là! Jacques Barzin, à qui l'on demandait un jour ce qu'il avait fait pendant sa carrière, répondit: «J'ai survécu». Sera-ce tout ce que nous pourrons dire plus tard? Que nous avons survécu? Il est difficile d'arrêter, une fois lancée, une rumeur portant atteinte à la réputation d'autrui. L'habitude du scandale est dificile à vaincre. Nous sommes à une époque où il y a lieu de se demander si l'honnêteté dans la vie publique n'est pas en baisse.

J'aimerais faire état de deux citations empruntées à M. Harold Macmillan. La première figure dans le compte rendu des *Débats* de 1962-1963, volume 667, en date du 14 novembre 1962. L'Orateur est le très honorable Harold Macmillan. Point

draw the attention of the house to what issue was before the House of Commons on that occasion. He said:

I repeat that none of us who has had any long experience of the ordinary thrusts, however wounding, of political life pays much attention to them. We try to control our temper and take as easily as we can the ups and downs. If one were to answer every falsehood that is put about, one would spend one's whole time in repudiation. Many things are best put aside and many criticisms find their own level.

Again, on page 401 he goes on:

I have a feeling that the time has come for men of propriety and decency not to tolerate the growth of what I can only call the spirit of Titus Oates and Senator McCarthy. At any rate, let the judgment be made. If these men are guilty of what it is said they are guilty of, in the old days their heads would have fallen on Tower Hill and today they would never dare lift up their heads among their comrades again. If those who accuse them have done so falsely out of wantonness or malice, let them receive, in due course, not only those who come in the front line, but those who stand behind them, the reprobation which they will have deserved.

The second quotation is from a speech by the same right hon. gentleman on May 7, 1963, and is found on page 250, volume 677:

As for men in public life—and here we are all in the same boat—I do not think that they must be too sensitive. They must expect, whether by the reporter's words or the cartoonist's pencil, to suffer some wounding blows. This is part of what we assume when we voluntarily enter upon public affairs.

• (4:40 p.m.)

It is in this context, Mr. Speaker, that I deplore what we have been about. Because I am one who believes that talk should be followed by some action, I propose, seconded by the hon. member for Brandon-Souris (Mr. Dinsdale), amending the motion that is before Your Honour as follows:

That all the words after "that" be deleted and the following substituted therefor:

"this house strongly deplores and condemns this government's actions in having the R.C.M. Police provide information to the government as to the past conduct of all members of parliament generally, a course of action which would destroy the independence of all members and undermine the institution of parliament."

Mr. Deputy Speaker: Order. Hon. members have heard the amendment moved by the hon. member for Royal. If there is no objection to this amendment I shall proceed to read it.

Mr. MacEachen: Mr. Speaker, there is a procedural point of some importance which I believe arises out of the ruling made by His Honour a few moments ago.

Mr. Deputy Speaker: May I interrupt the minister? When the minister rose to speak I was going to add that I would read this amendment from the chair subject to the ruling made by Mr. Speaker. Perhaps the minister would wish to continue now.

Mr. MacEachen: I am not sure whether I should proceed to make the point of order now or following the reading of the amendment, but I do wish to present a point of order, Mr. Speaker, with regard to the terms of the amendment. I make the submission that the terms of the amendment are not in conformity with the ruling made a moment ago by His Honour.

Mr. Deputy Speaker: Then I shall proceed to read the amendment moved by the hon. member for Royal again, subject to the limitations contained in the ruling made by Mr. Speaker. Moved by Mr. Fairweather, seconded by Mr. Dinsdale:

That all the words after "that" be deleted and the following substituted therefor:

n'est besoin de rappeler à la Chambre l'affaire dont la Chambre des communes était saisie à cette occasion. Il a déclaré:

Je le répète: tous ceux d'entre nous qui sont aguerris aux coups ordinaires de la vie politique, quelque blessants soient-ils, n'y attachent pas beaucoup d'importance. Nous essayons de rester calmes et de supporter les hauts et les bas le mieux possible. S'il fallait répondre à toutes les faussetés qui circulent, on y passerait bien tout son temps. Il vaut mieux, bien souvent, ne pas s'y attarder et bon nombre de critiques finissent par trouver leur propre niveau.

Puis, à la page 401, il poursuit:

A mon sens, il est temps que les hommes sensés et honnêtes cessent de tolérer les manœuvres néfastes de Titus Oates et du sénateur McCarthy. Quoi qu'il en soit, qu'on se prononce. Si ces hommes sont coupables de ce dont on les accuse, ils ne devraient pas oser lever la tête parmi leurs camarades; autrefois, ils auraient payé leur forfait de leur tête sur Tower Hill. S'ils ont été accusés à tort, par irréflexion ou par malice, que leurs accusateurs, et non pas uniquement ceux du premier rang, mais aussi tous ceux qui les appuient, subissent la réprobation qu'ils se seront attirée.

La deuxième citation du même très honorable représentant datant du 7 mai 1963, figure au hansard britannique, page 250, volume 677. La voici:

Quand aux hommes politiques—et nous sommes tous ici logés à la même enseigne—il ne faut pas à mon avis, qu'ils soient trop sensibles. Ils doivent s'attendre, sous la plume du journaliste ou le crayon du caricaturiste, à subir quelques blessures. Il faut s'attendre à ces choses-là lorsqu'on se lance de son propre gré dans les affaires publiques.

• (4:40 p.m.)

Monsieur l'Orateur, c'est dans ce contexte que je déplore ce qui s'est passé. Pour ma part, j'estime qu'il faut passer de la parole à l'action et je propose, appuyé par l'honorable député de Brandon-Souris (M. Dinsdale, à titre d'amendement à la motion dont Votre Honneur est saisi:

Que tous les mots après «que» soient supprimés et remplacés par ce qui suit:

«Cette Chambre déplore et condamne énergiquement le fait que le gouvernement a réclamé de la Gendarmerie royale du Canada des renseignements sur la conduite passée de tous les membres du Parlement en général—procédé propre à détruire l'indépendance de tous les députés et à miner l'institution du Parlement.»

M. l'Orateur suppléant: A l'ordre. Les députés ont entendu l'amendement proposé par le député de Royal. S'il n'y a aucune opposition à cet amendement, j'en donnerai lecture.

L'hon. M. MacEachen: Monsieur l'Orateur, il y a un point important de la procédure qui, je crois, découle de la décision rendue tantôt par Son Honneur.

M. l'Orateur suppléant: Puis-je interrompre le ministre. Lorsque le ministre a pris la parole, j'étais sur le point d'ajouter que je donnais lecture de cet amendement du fauteuil, sous réserve de la décision rendue par monsieur l'Orateur. Le ministre voudrait peut-être continuer maintenant.

L'hon. M. MacEachen: Je ne sais pas si je devrais soulever maintenant la question du Règlement ou attendre après la lecture de l'amendement; mais je veux en appeler au Règlement, monsieur l'Orateur, au sujet de la teneur de l'amendement. Je prétends que la teneur de l'amendement n'est pas conforme à la décision rendue tantôt par Son Honneur.

M. l'Orateur suppléant: Je lirai donc l'amendement proposé par le député de Royal à nouveau sous réserve des restrictions que renferme la décision de monsieur l'Orateur. Il est proposé par M. Fairweather et appuyé par l'honorable M. Dinsdale:

Que tous les mots après «que» soient supprimés et remplacés par ce qui suit:

"this house strongly deplores and condemns this government's actions in having the R.C.M. Police provide information to the government as to the past conduct of all members of parliament generally, a course of action which would destroy the independence of all members and undermine the institution of parliament."

The Minister of National Health and Welfare.

Mr. MacEachen: Mr. Speaker, the ruling made by His Honour was based on a ruling previously made by Mr. Speaker Macdonald.

Mr. Nielsen: Mr. Speaker Michener.

Mr. Pickersgill: No, Mr. Speaker Macdonald.

Mr. MacEachen: I understand that this ruling is reported in *Hansard* for March 21, 1950, at page 949. I understand that Mr. Speaker Macdonald was ruling on precisely the kind of discussion that could take place in the House of Commons with respect to a matter which was at that time before a royal commission. It has been suggested by hon. members opposite that the inquiry we are discussing is a royal commission. At that time Mr. Speaker Macdonald ruled, as I recollect the quotation, that it was possible to deal with collateral matters relating to a royal commission but it was not possible to discuss evidence given before a royal commission.

I submit that this amendment is simply, and not only simply but straightforwardly and fully, founded upon evidence given before this royal commission and that the amendment would be meaningless unless it involved a discussion of evidence given before the royal commission. My submission is that this amendment as framed should, by virtue of the ruling previously made by His Honour, be ruled out of order because it cannot be discussed. It has no meaning, no relevance, unless it hinges upon evidence given before a royal commission and, as His Honour ruled a few moments ago, this kind of discussion would be irregular and improper.

Mr. Nielsen: No, he did not.

Mr. Baldwin: Mr. Speaker, I submit that the matter can be squarely placed before Your Honour in this way. If the house is called upon to come to a decision on the amendment of the hon. member for Royal, I submit that it is not in any sense of the word a question which Mr. Justice Spence is called upon to make a decision on under the terms of reference before him. In other words, if Mr. Justice Spence makes a decision or finding in due course following the hearing of the evidence which has been taken, he will not make a decision and keep squarely and properly within the terms of reference if he includes in his findings the issue upon which this house is now called upon to come to a decision.

I submit it is a completely collateral issue. There might well be—and I do not think that Your Honour nor I can be called upon to give an opinion on this—certain types of evidence which go so squarely to the issue with regard to which Mr. Justice Spence is charged that the house might not be able to discuss it. But this is not that type of evidence. I submit with confidence to Your Honour that under these circumstances the issue raised by the hon. member for Royal is one that we are competent to deal with, to debate and vote upon.

«Cette Chambre déplore et condamne énergiquement le fait que le gouvernement a réclamé de la Gendarmerie royale du Canada des renseignements sur la conduite passée de tous les membres du Parlement en général—procédé propre à détruire l'indépendance de tous les députés et à miner l'institution du Parlement.»

Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a la parole.

L'hon. M. MacEachen: Votre décision, monsieur l'Orateur, s'inspirait d'une autre déjà rendue par monsieur l'Orateur Macdonald.

M. Nielsen: Monsieur l'Orateur Michener.

L'hon. M. Pickersgill: Non. Par monsieur l'Orateur Macdonald.

L'hon. M. MacEachen: Sauf erreur, cette décision est consignée au hansard du 21 mars 1950, à la page 984. Il s'agissait alors précisément du genre de discussions pouvant se dérouler à la Chambre des communes sur une question dont une commission royale était saisie. Certains vis-à-vis ont signalé que la demande de renseignements en litige porte sur une commission royale. Si ma mémoire est bonne, monsieur l'Orateur Macdonald avait alors décidé qu'il était possible de discuter d'une question visant indirectement une commission royale, mais qu'on ne pouvait pas traiter des témoignages entendus par celle-ci.

A mon avis, cet amendement se fonde directement et uniquement sur les témoignages rendus devant la commission royale d'enquête; il n'aurait aucune raison d'être, à moins d'entraîner un débat sur ces témoignages. Vu la décision rendue antérieurement par la présidence, j'estime que l'amendement ainsi rédigé devrait être déclaré irrecevable parce qu'il ne peut être débattu. Il n'a aucun sens, il manque de pertinence, à moins de porter sur les témoignages rendus devant une commission royale d'enquête, et, comme la présidence en a décidé tantôt, pareil débat serait inadmissible et contraire au Règlement.

M. Nielsen: Rien de tel n'a été décidé.

M. Baldwin: Monsieur l'Orateur, la question peut être clairement posée à la présidence comme il suit. Si la Chambre est appelée à se prononcer sur l'amendement du député de Royal, j'estime qu'il ne s'agit d'aucune façon d'une question sur laquelle le juge Spence est appelé à se prononcer aux termes de son mandat. Autrement dit, si le juge Spence prend une décision en temps opportun après avoir entendu les témoignages, il outrepassera clairement son mandat s'il statue sur la question sur laquelle la Chambre est maintenant appelée à se prononcer.

J'estime qu'il s'agit d'une question complètement parallèle. Il pourrait exister—et ni Votre Honneur ni moi ne pouvons être appelés à donner notre avis là-dessus—certains genres de témoignages si étroitement reliés à la question que le juge Spence est chargé d'étudier que la Chambre ne pourrait en discuter. Mais tel n'est pas le cas ici. Je n'hésite nullement à affirmer à la présidence que, vu les circonstances, la question soulevée par le député de Royal en est une que nous pouvons aborder, dont nous pouvons discuter, et sur laquelle nous pouvons nous prononcer.

Mr. Pickersgill: Mr. Speaker, in reply to the point just made by the hon. member for Peace River I should like your permission to read again from *Hansard* for March 21, 1950, page 949, the ruling made by Mr. Speaker Macdonald. Your Honour adverted to the last paragraph of this ruling in an earlier ruling:

I would accordingly rule that it is not out of order to discuss transportation problems generally when such matters have been referred to a royal commission. On the other hand, I would also rule that reference should not be made to the proceedings, or evidence, or findings of a royal commission before it has made its report.

I think that my hon. friend, the Minister of National Health and Welfare, has already pointed out that this motion is founded upon evidence given before a royal commission and upon nothing else, and without the evidence given before that royal commission it would have been impossible for this amendment to be moved.

• (4:50 p.m.)

Therefore nothing could be more squarely in contradiction of what Your Honour, if I recall properly, referred to earlier in your previous ruling as the last judgment which a Speaker had made on this precise point, and it could hardly be more precise. On the other hand, I would also refer to the ruling that reference should not be made to the proceedings or evidence, or findings of a royal commission before it has made its report.

The hon. gentleman is not merely referring to these matters but is founding a motion upon the evidence and upon nothing else. He is asking the house to pass judgment on the evidence given before the royal commission and before the royal commission has completed its work, and on nothing else. It seems to me, sir, if we are to have any respect for the rulings of previous speakers, which have always been respected in this house except on occasions when they were clearly contrary to the expressed rules or when the rules had been changed in respect of them, that Your Honour, on the basis of the previous ruling, would have no choice but to find this motion out of order.

Mr. Nielsen: Mr. Speaker, the minister is anticipating a debate which he has not yet had the privilege of hearing. If he is patient and if His Honour will find, as I am sure he will, the motion to be acceptable the minister will be enlightened. What is before the house is an amendment which, if I may be permitted, I should like to read:

This house strongly deplores and condemns this government's actions in having the R.C.M. Police provide information to the government as to the past conduct of all members of parliament generally, of course of action which would destroy the independence of all members and undermine the institution of parliament.

Even if we were to accept the minister's argument and that of the Minister of Public Works, which Your Honour has already ruled upon, there is nothing here which is sub judice.

Mr. McIlraith: Nobody is suggesting that.

Mr. Nielsen: The Minister of Transport in his argument did suggest it.

Mr. Pickersgill: Oh, no.

Mr. Nielsen: The minister said to the house that this motion must be based upon arguments which in turn must be based on

L'hon. M. Pickersgill: Monsieur l'Orateur, pour répondre à l'argument que vient d'invoquer le député de Peace-River, vous me permettrez sans doute de donner lecture une autre fois de la décision rendue par M. l'Orateur Macdonald et consignée à la page 948 du hansard du 21 mars 1950. En rendant une autre décision, Votre Honneur a déjà signalé le dernier alinéa de la décision suivante:

Je décide donc qu'il n'est pas contraire au Règlement d'examiner les questions relatives au transport, quand ces questions ont été déférées à une Commission royale. Je décide également qu'il ne doit être fait aucune mention des délibérations, des constatations de la commission royale, ni des témoignages qui y sont déposés avant que ladite commission ait présenté un rapport.

Mon honorable ami, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, a déjà signalé, je pense, que la motion à l'étude est fondée uniquement sur les témoignages rendus devant une commission royale. Sans ces témoignages, il aurait été impossible de présenter cet amendement.

• (4:50 p.m.)

Rien n'est donc plus diamétralement opposé à ce que Votre Honneur, si je me souviens bien, a signalé dans sa décision de tantôt, comme étant le dernier jugement rendu par l'Orateur sur ce point précis qu'on ne saurait guère préciser davantage. D'autre part, je tiens à signaler également la décision selon laquelle on ne doit se reporter ni aux comptes rendus, ni aux témoignages, ni aux constatations d'une commission royale avant qu'elle ait présenté son rapport.

L'honorable représentant ne se borne pas à s'y reporter, il étaie sa motion uniquement sur les témoignages. Il demande à la Chambre de se prononcer en s'inspirant uniquement des témoignages rendus devant la commission royale avant qu'elle ait terminé son enquête. A mon avis, monsieur l'Orateur, si nous voulons respecter les décisions de vos prédécesseurs—ce que la Chambre a toujours fait, sauf lorsqu'elles allaient nettement à l'encontre du Règlement établi ou que celui-ci avait été modifié à leur égard—Votre Honneur doit forcément s'inspirer de la décision antérieure pour juger la motion irrecevable.

M. Nielsen: Monsieur l'Orateur, le ministre anticipe sur un débat qu'il n'a pas encore eu le privilège d'entendre. S'il veut être patient et si Votre Honneur juge la motion recevable, comme elle le fera sûrement, il sera éclairé. La Chambre est donc saisie d'un amendement dont j'aimerais donner lecture si on me le permet:

Cette Chambre déplore et condamne énergiquement le fait que le gouvernement a réclamé de la Gendarmerie royale du Canada des renseignements sur la conduite passée de tous les membres du Parlement en général—procédé propre à détruire l'indépendance de tous les députés et à miner l'institution du Parlement.

Même si nous acceptions l'argument du ministre et celui du ministre des Travaux publics, à l'égard duquel Votre Honneur a déjà rendu une décision, nous ne trouverions ici aucune question en cours d'instance.

L'hon. M. McIlraith: Personne ne le laisse entendre.

M. Nielsen: Le ministre des Transports l'a donné à entendre dans son argument.

L'hon. M. Pickersgill: Ah non.

M. Nielsen: Le ministre a dit à la Chambre que la motion doit se fonder sur les arguments qui, à leur tour, doivent se

the evidence given at the inquiry. He was anticipating. Even if that were so, there is nothing sub judice about the contents of this amendment. Therefore, on the face of it I submit to Your Honour that the amendment itself must be accepted. Despite the ruling you might come to subsequently upon any future possible points which may be raised in debate, there is nothing sub judice and therefore nothing unacceptable about the motion itself.

I have one more point, Mr. Speaker, and then I will sit down. Your Honour's ruling, as I took it and as I heard it, was primarily based on a ruling given by Mr. Speaker Michener seven years after the ruling which was quoted by the minister. I believe a distinction can be drawn between the circumstances which gave rise to the ruling of Mr. Speaker Macdonald in 1950 and those which surrounded the matter which gave rise to the ruling of Mr. Speaker Michener in 1957.

I wish to point out again, sir, as part of this discussion on the point of order, that a precedent has been set—it is a matter of record—in that in the early months of 1965 matters before a royal commission of inquiry were not only discussed in this house but members adopted strange means of getting evidence before that inquiry through the vehicle of this house. Now, sir, surely parliament is not going to be deprived of its right to discuss a matter affecting, as it does, the very survival of the institution itself by the kind of weak, specious and devious arguments which have been advanced by those opposite.

Mr. Pickersgill: Mr. Speaker, I am sure you will permit me to emphasize the fact that I did not maintain and I am not maintaining that this matter is sub judice, nor did my learned colleague, the Minister of Public Works (Mr. McIlraith), so maintain. We both maintain that the motion and now the amendment were based upon a piece of evidence. Your Honour quoted Mr. Speaker Michener's ruling which, as I recall it, was based on matters which were sub judice. This is totally irrelevant to the point which my hon. friend, the Minister of National Health and Welfare, made and which I was supporting by reading Mr. Speaker Macdonald's ruling to this effect:

On the other hand, I would also rule that reference should not be made to the proceedings, or evidence, or findings of a royal commission before it has made its report.

There is nothing here about whether or not it is sub judice. This is a categorical statement, and I would suggest that reference should not be made to the evidence and that this motion is founded exclusively on the evidence. Without that evidence there would have been no finding of the kind which was made on this motion. Therefore I say nothing could be more clearly within the terms of the ruling of Mr. Speaker Macdonald.

Mr. Churchill: Mr. Speaker, the Minister of Transport has been reading from *Hansard* for March 21, 1950. In view of the fact that he has read a portion I believe we should look at other portions as well. A point of order was raised and at page 949 Mr. Speaker stated as follows:

The point raised by the hon. member for Yorkton is, as I understand it, that at the present time a debate should not be permitted on any matter affecting transportation because a royal commision has been set up to inquire into that matter. I take it that that is the point of order raised.

fonder sur les dépositions à l'enquête. Il anticipait. Même si c'était le cas, l'amendement ne renferme rien qui soit dans le domaine judiciaire. Par conséquent, de prime abord, je dirais à Votre Honneur que l'amendement est recevable. Malgré la décision que vous pourriez rendre plus tard sur d'autres points pouvant être soulevés au cours du débat, il n'y a rien qui soit dans le domaine judiciaire et, par conséquent, rien d'irrecevable dans la motion elle-même.

Un autre point seulement, monsieur l'Orateur, avant de me rasseoir. Sauf erreur, la décision de Votre Honneur se fondait d'abord sur une décision rendue par M. l'Orateur Michener sept ans après la décision citée par le ministre. On peut faire une distinction entre les circonstances qui ont donné lieu à la décision de M. l'Orateur Macdonald en 1950 et celles qui ont entouré la décision de M. l'Orateur Michener en 1957.

Je tiens à signaler à nouveau, dans le cadre de cette discussion sur le rappel au Réglement, qu'un précédent a été établi—c'est chose notoire—à savoir que, tout au début de 1965, des questions dont était saisie une commission royale d'enquête n'étaient pas seulement discutées à la Chambre, mais que des députés employaient des moyens curieux de faire parvenir des témoignages à cette commission par l'entremise de la Chambre. Le Parlement ne va certes pas être privé de son droit de discuter d'une affaire visant, comme c'est le cas, la survivance même de l'institution à la suite d'arguments faibles, spécieux et tortueux comme en ont présentés les honorables vis-à-vis.

L'hon. M. Pickersgill: Monsieur l'Orateur, vous me permettrez, j'en suis sûr, de souligner que je n'ai jamais dit, pas plus d'ailleurs que mon collègue, le ministre des Travaux publics (M. McIlraith), que cette question était en cours d'instance. Nous avons tous les deux affirmé que la motion et maintenant l'amendement étaient fondés sur un élément de preuves. Votre Honneur a cité la décision de M. l'Orateur Michener qui, si ma mémoire est fidèle, était fondée sur des questions pendantes, ce qui n'a aucun rapport avec le point signalé par mon honorable ami, le ministre de la Santé nationale et du Bine-être social, point que j'ai appuyé en donnant lecture de la décision rendue par M. l'Orateur Macdonald dans ce sens:

Je décide également qu'il ne doit pas être fait mention des délibérations, des constatations de la commission royale d'enquête, ni des témoignages qui y ont été déposés, avant que ladite commission ait présenté son rapport.

Il n'est pas question ici d'une affaire en cours d'instance. Il s'agit d'une déclaration catégorique et je prétends qu'on ne peut se reporter aux témoignages et que cette motion est fondée exclusivement sur un témoignage. Sans ce témoignage, il n'y aurait eu aucune constatation sur laquelle on aurait pu fonder cette motion. Par conséquent, rien ne peut tomber plus clairement sous le coup de la décision de l'Orateur Macdonald.

L'hon. M. Churchill: Monsieur l'Orateur, le ministre des Transports a lu un passage du compte rendu du 21 mars 1950. Étant donné qu'il a lu ce passage, je crois que nous devrions également en examiner d'autres. La question du Règlement a été soulevée et, à la page 983, M. l'Orateur a fait la déclaration suivante et je cite:

Si je comprends bien, le député de Yorkton soutient qu'à l'heure actuelle il ne saurait y avoir de débat sur les questions de transport, parce qu'une commission royale a été instituée afin de faire enquête à ce sujet. C'est bien, je crois, l'objection qu'il pose.

Mr. Stewart, the member for Yorkton, said yes. In the next column Mr. Speaker said:

I would accordingly rule that it is not out of order to discuss transportation problems generally when such matters have been referred to a royal commission.

So Mr. Speaker made it quite possible for the house to discuss in general terms the question of transportation despite the fact that the subject was before the royal commission. He went on to use the sentence which the minister has read to us. He then stated and again I quote:

It was a new question for me, and I hope my ruling meets with the general approval of the house.

The Speaker showed considerable uncertainty with regard to a matter which had just recently come to his attention and I notice that he does not give any citations or references such as Your Honour has been able to give to us this afternoon. The only reference given was to Beauchesne, citation 490. I submit that you have gone much more fully into this question and I believe that Mr. Speaker Michener's ruling and yours today would tend to supersede rather than support the conclusion which was arrived at on March 21, 1950.

Mr. Knowles: Mr. Speaker, I take it that what is now before us is the contention by the Minister of National Health and Welfare, supported by some of his colleagues, that the amendment as moved by the member for Royal somehow contravenes the ruling which you gave earlier this afternoon. I submit that such is not the case and I ask the house to recall the general terms of the ruling which Your Honour gave. Your ruling was that a matter before a commission of inquiry was not beyond the right of this house to discuss. You based your ruling on a study of the authorities and in particular on the judgment of Mr. Speaker Michener. I believe it is quite clear that your general position was that we have the right to discuss certain matters even though they may be under discussion in another place.

• (5:00 p.m.)

Then, sir, you asked the house to have regard to a very narrow point. I believe you used the word "narrow". This point was to be found in Mr. Speaker Macdonald's ruling of 1960. As I understood it, the narrow point you were making was that we should not in this place be trying the evidence being given in another place.

An hon. Member: He said "refer".

Mr. Knowles: My friends over there quote what Mr. Speaker Macdonald said. I am trying to interpret what the present occupant of the chair said. As I understood Your Honour, your view was that it would be improper for us to be trying bits of evidence here at the same time those bits of evidence are being tried somewhere else. You did not rule out discussion of matters just because they are being discussed in that other place.

I suggest what the hon. member for Royal has brought before this house is not the question of whether evidence being given in another place is to be examined there or not. What the hon. member for Royal has brought before this house has been a practice, an action, concerning which there is now knowledge in the public domain. It is not only a matter of discussion before the inquiry, it is fully reported in the press. It has not

M. Stewart, le député de Yorkton, a répondu oui. Dans la colonne suivante, celui qui était Orateur à l'époque a déclaré:

Je décide donc qu'il n'est pas contraire au Règlement d'examiner les questions relatives au transport, quand ces questions ont été déférées à une Commission royale.

Par conséquent, M. l'Orateur a permis à la Chambre de discuter en général la question du transport en dépit du fait que la question était déférée à une commission royale d'enquête. Il a prononcé ensuite la phrase citée par le ministre. Il a déclaré alors et je cite:

C'était une question nouvelle pour moi et je veux croire que ma décision a l'approbation générale de la Chambre.

L'Orateur a fait preuve d'une grande incertitude au sujet de la question qui venait d'être portée à son attention et je remarque qu'il n'a mentionné aucune citation ni renvoi comme Votre Honneur a pu le faire cet après-midi. Le seul renvoi qu'il a fait a trait à l'article 490 de Beauchesne. Je soutiens que vous avez approfondi davantage la question et je crois que la décision de l'Orateur Michener et la vôtre aujourd'hui tendent à remplacer au lieu d'étayer la conclusion formulée le 21 mars 1950.

M. Knowles: Monsieur l'Orateur, si je ne me trompe, l'argument dont nous sommes saisis est le suivant. Le ministre de la Santé nationale et du bien-être social appuyé par certains de ses collègues, prétend que, dans sa forme actuelle, l'amendement proposé par le député de Royal va à l'encontre de la décision que vous avez rendue cet après-midi. Tel n'est pas le cas, à mon avis, et je demande à la Chambre de se rappeler les dispositions générales de la décision de la présidence: la Chambre a le droit de discuter d'une question dont une commission d'enquête est saisie. Cette décision s'appuyait sur une étude des autorités, surtout de la décision de monsieur l'Orateur Michener. Je ne crois pas me tromper en disant que, selon vous, la Chambre a le droit de discuter de certaines questions, même si elles sont à l'étude dans un autre endroit.

• (5:00 p.m.)

Puis, monsieur l'Orateur, vous avez demandé à la Chambre de tenir compte d'une limite très rigoureuse—je crois que ce sont vos propres paroles—établie notamment dans la décision rendue en 1950 par monsieur l'Orateur MacDonald. Si je ne me trompe vous avez insisté sur cette limite rigoureuse, nous interdisant de juger ici des témoignages entendus dans un autre endroit.

Une voix: Il a dit «déférer».

M. Knowles: Mes amis là-bas citent ce que monsieur l'Orateur MacDonald a dit. J'essaie d'interpréter ce qu'a dit celui qui occupe actuellement le fauteuil. Si j'ai bien compris, votre Honneur est d'avis qu'il ne conviendrait pas à la Chambre de juger des parties de témoignages ici en même temps qu'ils sont jugés ailleurs. Vous n'avez pas jugé qu'il était interdit de débattre des questions simplement parce qu'elles étaient à l'étude dans cet autre endroit.

La question soulevée par le député de Royal ne vise pas à déterminer si des témoignages déposés à un autre endroit doivent être examinés ou ne pas être examinés là. Le député de Royal a mentionné une pratique, une action qui est maintenant connue publiquement. Ce n'est pas seulement une question débattue devant une commission d'enquête, c'est une question dont on a parlé dans les journaux. Les ministres n'ont apporté

been denied by the ministers opposite. There is no suggestion that the statement that the government asked the Royal Canadian Mounted Police to provide information is incorrect.

What we are asking, what the hon. member for Royal has asked be discussed is a practice. This is something quite different from trying or assessing the evidence in the way that was dealt with in Mr. Speaker Macdonald's ruling of 1950. I say again, Mr. Speaker, that I think your general ruling was clear and I think it was correct, that this house has certain rights that cannot be abrogated by the reference of a matter to a royal commission. You merely asked that within that general rule we have regard to what Mr. Speaker Macdonald said and that we not try bits of evidence here while they are being tried in another place.

I submit that this amendment does not do that in any sense at all. This amendment deals with a practice on the part of the government, knowledge of which is now part of the public domain. We have a right to discuss that matter in this house. In the light of your own ruling given earlier this afternoon, the amendment moved by the hon. member for Royal is in order.

Mr. Fulton: Mr. Speaker, I add my support to what the hon. member for Winnipeg North Centre has just said and what has been said by my own colleagues previously. Following on from where the hon. member for Winnipeg North Centre left off and along the same general lines, I say that the ruling of Mr. Speaker Macdonald was on a narrow point. What he said was that reference should not be made to the proceedings, evidence or findings of a royal commission. It is clear that what he had in mind by his use of those words in that juxtaposition was matters which were in effect the res gestae before the royal commission.

It is true that as a result of evidence given we now know there was a certain course followed by the government. However, this is not a matter before the royal commission; it is entirely a collateral matter. It is in keeping with Mr. Speaker Macdonald's ruling and certainly in keeping with what Your Honour had said—you have said here earlier that parliament is not to be precluded from discussing a matter simply because it is before a commission of inquiry—that parliament certainly should not be precluded from discussing a collateral matter having no relationship to the real matter before the commission, simply because that collateral matter may have been referred to down there.

If we were to follow that principle, then if any matters were mentioned before various bodies even though they were irrelevant to the issue before those bodies we would be precluded from discussing any number of matters. Clearly what Mr. Speaker Macdonald had in mind was that parliament should not be discussing or even referring to the very matter with which the commission is dealing. Here I come very close to the point to which the hon. member for Winnipeg North Centre was referring. He was referring to the proceedings or findings by a royal commission. There will be no findings by the commission on this matter. It is entirely collateral. I submit this is in keeping with your ruling as well as the ruling of Mr. Speaker Macdonald, and hon. members should be allowed to discuss the amendment moved by the hon. member for Royal.

aucun démenti. Personne n'a dit que la déclaration selon laquelle le gouvernement a demandé à la Gendarmerie royale de lui fournir des renseignements est inexacte.

Nous demandons, et le député de Royal demande de discuter cette pratique. Cela est tout à fait différent de la question de vérifier ou de peser les témoignages, ce qui a fait l'objet de la décision de l'Orateur Macdonald en 1950. Je le répète, monsieur l'Orateur, vous aviez raison de décider en des termes très clairs que la Chambre a des droits qui ne peuvent pas être supprimés parce que l'affaire a été déférée à une commission royale d'enquête. Vous nous avez simplement demandé, dans le cadre de ce principe général, de nous rappeler les paroles de l'Orateur Macdonald et que nous ne pouvons examiner certaines parties des témoignages pendant que ces derniers sont étudiés à un autre endroit.

Je soutiens que ce n'est pas du tout le but de cet amendement. Celui-ci concerne une pratique du gouvernement qui est maintenant connue du public. Nous avons le droit de débattre cette question à la Chambre. Vu la décision que vous avez rendue cet après-midi, l'amendement proposé par le député de Royal est tout à fait recevable.

L'hon. M. Fulton: Monsieur l'Orateur, j'appuie les propos du préopinant, le député de Winnipeg-Nord-Centre, et ceux de mes propres collègues qui ont parlé auparavant. J'abonde en général dans le même sens que le député de Winnipeg-Nord Centre et soutiens que la décision de l'Orateur Macdonald portait sur un point limité. Il a déclaré qu'il ne fallait pas souffler mot des délibérations, des témoignages ou des constatations d'une commission royale d'enquête. Il est évident qu'en employant cette juxtaposition de mots, il pensait aux questions qui étaient effectivement les faits accomplis dont la commission royale est saisie.

Il est vrai que, par suite des témoignages, nous savons que le gouvernement a adopté une certaine ligne de conduite. Toutefois, la Commission royale d'enquête n'est pas saisie de cette affaire qui est entièrement accessoire. Cette interprétation est conforme à la décision de l'Orateur Macdonald et en accord avec les paroles de Votre Honneur. Vous aviez affirmé ici plus tôt qu'on ne peut empêcher le Parlement de discuter une question simplement parce qu'elle a été déférée à une commission d'enquête. On ne peut certainement pas empêcher le Parlement de discuter une affaire accessoire qui n'a aucun rapport avec la véritable question dont la commission est saisie, simplement parce qu'on en parlera à la commission.

Si nous adoptions ce principe, il nous serait interdit d'examiner les questions s'écartant un tant soit peu de celles dont un organisme serait saisi. Évidemment, M. l'Orateur Macdonald songeait à ceci: le Parlement ne devrait pas débattre ni même aborder la question dont la commission est présentement saisie. Là, je touche presque au point dont le député de Winnipeg-Nord-Centre a parlé: les débats ou les constatations d'une commission royale. L'affaire n'a fait l'objet d'aucune constation par la commission. Elle est tout à fait auxiliaire. Mon avis s'inspire de votre décision et de celle de M. l'Orateur Macdonald, et vous devriez permettre aux députés de débattre l'amendement proposé par le député de Royal.

Mr. Diefenbaker: Mr. Speaker, because reference has been made from time to time to the actual terms of reference, for the purpose of the record the material points in the order in council perhaas should be placed before you. The material portions thereof include appointment of a commissioner, and I now quote in part:

—a commissioner under part I of the Inquiries Act to inquire fully into a statement by the Minister of Justice in a letter dated March 11, 1966 to the Prime Minister, with reference to a case involving one Gerda Munsinger, which was read in the House of Commons on March 11, 1966; into all statements concerning the case in the House of Commons on March 4 and March 7, 1966; and into all statements by the Minister of Justice in a press conference on March 10, 1966, which, among other things included statements about involvement with the said Gerda Munsinger, about failure to seek the advice of the law officers of the Department of Justice, that there were circumstances that may have constituted a risk to the security of Canada and that the case was not properly handled; and to enquire whether the case was handled in accordance with the rules and principles normally applicable to persons having access to classified information, and into all the relevant circumstances connected therewith—

Sir, in all of that there was not one reference or suggestion to the matters referred to in the amendment moved. I am not at all agreeing that if there were the amendment would be out of order. However, I am pointing out that nothing within the amendment was placed before the commission. I continue quoting the terms of reference:

—and in particular but without limiting the generality of the foregoing to consider fully all reports submitted to the government or any member of the government of the day and any evidence laid before them in connection therewith and any further evidence elicited by or laid before the commissioner and to consider such other matters as may appear to the commissioner to be relevant.

There is not one word of reference there to this matter. As has been well said by the hon. member for Winnipeg North Centre, this whole matter is in the public domain. It is now known in every part of our nation. We find, to our great surprise and indeed to our horror as parlamentarians, that the government has elected to use tactics that tyrannize the members of this chamber, tactics that cannot be excused under any circumstances and were not in contemplation when the government, by itself, prepared the terms of reference.

In other words, the government did not include this matter but they do not want us to discuss it in parliament. It shocks the public conscience that the Royal Canadian Mounted Police should be used by the government as its private eye over the lives, purposes and reputations of members of this chamber. It is a shocking situation that the mounted police would be used by the government as part of its tactics to peek into the private lives of members of parliament. It is this to which we are objecting, Mr. Speaker, and in the strongest possible terms. This house has a right to speak.

Mr. Speaker: Order. I was going to inquire whether or not the Leader of the Opposition was still on the point of order.

Mr. Diefenbaker: You see, Mr. Speaker, in order to speak on the point of order I must necessarily tell you what we are speaking about. I was trying to do so in most restrained terms, having regard to all the circumstances. On the basis of your ruling earlier I am sure you will hold that the amendment is in order. It was very obvious that the arguments advanced by hon. gentlemen opposite were advanced with diffidence, realizing that you had brought finality to this matter by your earlier ruling.

Le très hon. M. Diefenbaker: Monsieur l'Orateur, comme on a, de temps à autre, fait allusion aux termes précis du mandat, peut-être y aurait-il lieu de rappeler, en les consignant au hansard, les points principaux du décret du conseil. L'essentiel de ce document, c'est qu'un commissaire est nommé, et je cite en partie:

. . . commissaire en vertu de la Partie I de la loi sur les enquêtes en vue de faire une enquête complète sur une déclaration du ministre de la Justice au premier ministre, dans une lettre du 11 mars 1966, à propos d'une affaire mettant en cause une certaine Gerda Munsinger, laquelle lettre a été lue à la Chambre des communes le 11 mars 1966; sur toute les déclarations faites à la Chambre des communes les 4 mars et 7 mars 1966 concernant cette affaire; et sur toutes les déclarations du ministre de la Justice lors d'une conférence de presse le 10 mars 1966, lesquelles, entre autres, comprenaient des déclarations au sujet de personnes impliquées dans cette affaire, du défaut de demander l'avis des conseillers juridiques du ministre de la Justice, ainsi que de circonstances qui peuvent avoir constitué un danger pour la sécurité du Canada, et suivant lesquelles déclarations l'on ne s'est pas occupé de cette affaire comme il se devait; de s'enquérir si l'on a traité cette affaire selon les règles et principes qui s'appliquent normalement aux personnes ayant accès aux renseignements confidentiels, et de faire enquête sur toutes les circonstances pertinentes qui y ont trait . . .

Dans tout cela, aucune allusin ou mention des questions dont traite l'amendement proposé. Je ne dis pas, cependant, que s'il en était question, l'amendement serait irrecevable. Je signale que rien dans l'amendement n'a fait l'objet du mandat de la Commission. Je reprends la lecture du mandat:

. . . et, en particulier mais sans restreindre la généralité de ce qui précède, d'examiner complètement tous les rapports soumis au gouvernement ou à tout membre du gouvernement de l'époque et toute preuve déposée devant eux à cet égard ainsi que toute autre preuve découverte par le commissaire ou à lui soumise et d'examiner toutes autres questions pouvant sembler pertinentes au commissaire.

On n'y trouve pas un mot au sujet de cette question. Comme l'a si bien dit le député de Winnipeg-Nord-Centre, toute la question est maintenant chose publique. Tout le monde, dans tous les coins du pays, est au courant. Nous constatons, à notre grand étonnement et, de fait, à notre grand effroi à titre de parlementaires, que le gouvernement a choisi d'employer des tactiques pour tyranniser les députés, tactiques qui sont inexcusables, quelles que soient les circonstances, et que le gouvernement n'avait pas en vue lorsqu'il a préparé seul le mandat.

Autrement dit, le gouvernement n'avait pas inclus cette question dans le mandat, mais on ne veut pas que nous la débattions au Parlement. La conscience du public est ébranlée du fait que le gouvernement ait voulu utiliser la Gendarmerie royale du Canada comme détective privé, se mêlant de la vie, des objectifs et de la réputation des représentants. Il est choquant que la Gendarmerie royale doive entrer dans le jeu du gouvernement et mettre le nez dans la vie privée des députés. C'est à quoi je m'oppose, monsieur l'Orateur, et le plus énergiquement possible. La Chambre a le droit de se faire entendre.

M. l'Orateur: A l'ordre. J'allais demander si le chef de l'opposition parlait encore du Règlement.

Le très hon. M. Diefenbaker: Monsieur l'Orateur, pour parler du Règlement, je dois évidemment vous dire de quoi nous traitons. Je tentais de la faire avec la plus grande réserve, compte tenu de toutes les circonstances. D'après la décision que vous avez déjà rendue, vous jugerez, sans doute, que l'amendement est recevable. Il est manifeste que les députés d'en face invoquaient leurs arguments sans assurance, comprenant que vous aviez réglé le cas par votre décision antérieure.

• (5:10 p.m.)

Mr. Speaker: Order, please. I wish that a ruling I had made could bring finality to any matter in this house. I have some doubts whether I will ever achieve that. Hon. members realize, as I indicated earlier this afternoon, that to some extent we have a conflict between the precedents to which I have referred. Certainly there is a conflict in the house this afternoon between the authorities cited. It is not easy to reconcile rulings which have been made in the past, but I have expressed the thought that I believe that as a general rule the principle by which we should be guided is that parliament is supreme, that it is only in extreme cases that we might consider our debates to be limited in some way in light of certain considerations, including the fact that certain questions have been referred to a royal commission.

This principle is in accordance with the authorities I have cited. It is certainly sustained very strongly by the ruling of Mr. Speaker Michener. However, I thought that at that time I should bring to the attention of hon. members the fact that there is a limitation, and a very narrow one, to the general rule that no reference should be made in the course of our discussions to evidence given in any proceeding before a royal commission or inquiry. The reason, of course, is that we would not want to have a parallel inquiry going on in the house at the same time as that now being carried out in another forum.

However, having taken that into account I still believe that the rule to which I referred a moment ago applies, namely, that this type of question is not really sub judice but can be discussed here.

When I made my ruling a moment ago I said that there was much merit to the suggestion made by the hon. member for Peace River that certain decisions or bits and pieces of evidence which come out in the course of a hearing might not be of the essence of the matter which is before a royal commission or inquiry, and because of this we should not be precluded from discussing certain matters. I do not want to reduce this to the absurd but, for example, if in the course of his evidence a witness said that it was raining or was not raining we could not come to the conclusion that we could not discuss the weather in the House of Commons. In other words, there is a limitation in this regard. We cannot eliminate from our discussion in the house any evidence that is presented before a commission.

In my opinion the type of subject matter contained in the amendment presented by the hon. member for Royal is collateral to the main issue. It does not refer to the essence of the evidence but rather to knowledge, acquired from evidence, of what is considered to be a collateral issue, namely, the manner in which certain information was given by or obtained from the R.C.M. Police.

When there is doubt in the mind of the Chair I believe there is an obligation on the part of the Speaker to give the benefit of whatever doubt there may be in his mind to the hon. member who wishes to discuss such a matter in this chamber. On the basis of the authorities I have quoted this afternoon and on the basis of further evidence presented for my consideration by hon. members who have taken part in the discussion on the point of order raised, I feel that the amendment is in order and should be accepted.

• (5:10 p.m.)

M. l'Orateur: A l'ordre. J'aimerais qu'une de mes décisions antérieures puisse régler une fois pour toutes n'importe quelle question soulevée à la Chambre, mais je doute qu'il puisse jamais en être ainsi. Les députés savent, comme je l'ai signalé au début de l'après-midi, qu'il y a désaccord jusqu'à un certain point entre les précédents dont j'ai parlé. Il y a certes un conflit à la Chambre cet après-midi entre les autorités invoquées. Ce n'est pas facile de concilier des décisions rendues dans le passé, mais j'ai dit qu'à mon avis, nous devrions, règle générale, nous laisser guider par le principe selon lequel le Parlement est souverain et que nous devrions juger, dans des cas extrêmes seulement, que nos débats sont limités de quelque façon par certaines considérations, notamment le fait que certaines questions ont été déférées à une commission royale d'enquête.

Ce principe est conforme aux sources que j'ai invoquées. Il est confirmé, certes, très fermement par la décision de M. l'Orateur Michener. J'ai cru toutefois devoir signaler aux députés qu'il y a lieu de nous limiter très strictement à la règle générale, selon laquelle aucune allusion ne doit être faite, au cours de nos débats, aux témoignages recueillis lors des délibérations d'une commission royale ou d'une commission d'enquête. Évidemment, c'est parce que nous ne voudrions pas qu'une enquête se poursuive parallèlement à la Chambre en même temps qu'une autre se déroule ailleurs.

Compte tenu de cela, cependant, j'estime toujours que la règle dont j'ai parlé tantôt s'applique en l'occurrence, c'est-à-dire qu'une pareille question n'est pas vraiment en cours d'instance, mais qu'elle peut être débattue ici.

En rendant ma décision tantôt, j'ai déclaré que la proposition du député de Peace-River avait beaucoup de valeur; le représentant a signalé que certaines décisions rendues et certains témoignages déposés lors des séances d'une commission royale ou d'une commission d'enquête ne se rapportaient pas nécessairement à l'essence même de la question déférée à la commission royale et que nous devrions donc pouvoir discuter de certains points. Je ne voudrais pas tourner cela au ridicule, mais si au cours de son témoignage une personne déclarait, par exemple, qu'il pleuvait ou qu'il ne pleuvait pas, il ne faudrait pas en conclure qu'il nous est interdit de discuter du temps à la Chambre des communes. Autrement dit, il existe une limite. Nous ne saurions éliminer de nos discussions à la Chambre n'importe quel témoignage rendu devant une commission.

A mon avis, la question visée par l'amendement du député de Royal est accessoire par rapport à la question principale. Elle ne porte pas sur l'essence même des témoignages mais plutôt sur la mise au jour, grâce à un témoignage, d'un fait connexe, c'est-à-dire la manière dont la Gendarmerie royale a fourni ou a été priée de fournir certains renseignements.

Lorsqu'un doute existe dans l'esprit de la présidence, l'Orateur doit, je pense, accorder le bénéfice du doute au député qui désire soulever une telle question à la Chambre. Me fondant sur les textes que j'ai cités cet après-midi et qui font autorité en la matière, et m'inspirant des nouveaux arguments apportés par les députés qui ont participé au débat sur le rappel au Règlement, je crois donc que la motion est recevable et qu'elle devrait être acceptée.

yp