

**DANS L'AFFAIRE D'UNE PLAINTE EN VERTU DE L'ARTICLE 12  
DE LA *LOI SUR L'OMBUDSMAN*, L.R.N.-B. 1973, ch. O-5**

**ENTRE :**

**Jeannot Volpé (chef de l'opposition officielle),  
plaignant**

**ET :**

**Thomas J. Burke, c.r. (procureur général, ministre de la  
Justice et de la Consommation),  
intimé**

**Motifs de la décision**

Le 24 août 2007

## Table des matières

Introduction	2
Plainte	3
Faits	4
Questions en litige	5
Observations du plaignant	6
Observations de l'intimé	7
Analyse	8
Conclusion	17

## Introduction

1. Le 18 avril 2007, Jeannot Volpé, le chef de l'opposition, a déposé une plainte auprès du Bureau de l'ombudsman demandant qu'une enquête soit menée sur les commentaires faits par le procureur général. La plainte allègue que les déclarations du procureur général démontrent que ce dernier a préjugé l'issue des enquêtes qu'il a convoquées sur des actes répréhensibles possibles à la Caisse populaire de Shippagan.
2. Le 1<sup>er</sup> mai 2007, j'ai écrit au chef de l'opposition et au procureur général pour leur demander des éclaircissements afin de déterminer comment la situation visée par la plainte satisfait aux exigences du paragraphe 12(1) de la *Loi sur l'Ombudsman*, L.R.N.-B. 1973, ch. O-5 qui confère à l'ombudsman le pouvoir d'enquêter sur une plainte.
3. Le 18 mai 2007, des observations ont été déposées auprès de l'ombudsman au nom du procureur général, et le bureau a reçu les observations au nom du chef de l'opposition le 14 juin. Je tiens à remercier les deux parties de leurs observations.
4. L'objet du présent rapport, donc, est de traiter de la question de compétence ou du pouvoir de l'ombudsman de faire enquête sur la plainte du chef de l'opposition, en accordant une attention particulière aux questions du privilège parlementaire et aux préoccupations soulevées auparavant au sujet du recours abusif au processus ou, en d'autres termes, des tentatives d'utiliser le Bureau de l'ombudsman à des fins politiques.
5. Comme c'était le cas des plaintes Graham et de Vienneau (NBPPIA-2006-01), cette plainte est fortement politisée et a fait l'objet de beaucoup de couverture dans les médias et de commentaires publics. À titre de fonctionnaire de l'Assemblée législative qui fait enquête sur une plainte mettant en cause deux députés de l'Assemblée législative au sujet de commentaires faits à l'extérieur de cet édifice, j'estimais être obligé de les soumettre entièrement à l'examen du public. J'ai donc décidé de publier ce rapport en l'affichant sur notre site Web.
6. La nature politisée de la présente plainte est prouvée par les allégations voulant que le procureur général ait à tort préjugé l'issue d'enquêtes et la possibilité que le chef de l'opposition ait omis d'utiliser les procédures habituelles de la Chambre en adressant sa plainte à l'ombudsman. En traitant les questions de compétence, j'ai jugé nécessaire de me pencher sur les importantes allégations soulevées contre le procureur général. Je le fais en mettant en balance de façon substantielle l'importance des allégations et mon obligation de protéger le Bureau de l'ombudsman contre tout abus du processus, politique ou autrement, et de me protéger contre le risque de

sembler tolérer ou minimiser de quelle que façon que ce soit la gravité de la conduite ou du présumé parti pris du procureur général.

## Plainte

7. La plainte de M. Volpé, livrée à mon bureau le 18 avril 2007, est ainsi rédigée :

[Traduction]

« Conformément à votre mandat, je vous écris aujourd'hui pour vous demander de faire enquête sur les récents commentaires faits par le ministre de la Justice. J'estime que le ministre a préjugé l'issue d'une enquête, qu'il a convoquée, sur les présumés actes répréhensibles commis à la Caisse populaire de Shippagan.

Le 4 avril 2007, le procureur général a fait la déclaration suivante à l'Assemblée législative :

[Traduction]

« Comme je l'ai indiqué à la Chambre, une vérification judiciaire sera menée pour déterminer s'il y a une indication d'actes répréhensibles. Un cabinet indépendant mènera cette vérification, et on répondra à ces questions.

*J'ai communiqué aujourd'hui avec le vérificateur général du Nouveau-Brunswick pour lui demander de mener une enquête et une vérification complètes dans cette affaire.*

*Et finalement, nous avons communiqué avec la division responsable de la fraude de la GRC pour l'aviser de nos intentions et lui demander son aide afin de découvrir le fin fond de cette affaire. »*

Peu de temps après avoir fait sa déclaration à l'Assemblée législative, le ministre de la Justice est allé à un point de presse et a fait des déclarations qui, à mon avis, indiquent qu'il a déjà décidé une partie de l'issue des enquêtes multiples. Notamment, il a déclaré que l'opposition n'aimera peut-être pas l'issue de l'enquête et, en particulier, le député de Lamèque-Shippagan-Miscou et une personne apparentée qui siège au conseil d'administration de la Caisse de Shippagan.

Pour votre commodité, vous trouverez ci-joint une copie de la transcription provenant du point de presse du ministre le 4 avril 2007, et j'ai mis en surbrillance les commentaires que j'ai mentionnés dans la présente lettre. »

En plus de la transcription fournie par le plaignant, mon bureau a obtenu un enregistrement du point de presse mentionné dans la lettre de M. Volpé et a préparé sa propre transcription des commentaires du procureur général. Seules quelques différences mineures ont été constatées lorsque nous l'avons

comparée avec la transcription fournie par le plaignant. Je présente ci-dessous les extraits provenant de la transcription préparée par mon bureau.

## Faits

8. Les commentaires du procureur général qui font l'objet de la plainte de M. Volpé, ou au moins, situent le contexte de la plainte, sont ainsi formulés :

a) une réponse à une question posée durant la période de questions le 29 mars 2007 :

[Traduction]

**L'hon. M. Burke** : « Permettez-moi de parler un peu de protéger quelques amis. J'ai entendu le député parler plus tôt du premier ministre qui siège au conseil d'administration de la Caisse populaire de Rexton, ce que le premier ministre n'a jamais caché. Lorsque l'ancien ministre des Finances parle de protéger quelques amis, parlons du fait que la tante de l'épouse de l'ancien ministre des Transports a siégé au conseil d'administration de la Caisse populaire de Shippagan. <Nom supprimé> a siégé à ce conseil d'administration. Parlons de protéger quelques amis. Le fait est que c'est une bonne affaire pour les caisses populaires. L'ancien ministre est resté assis en silence, protégeant ses amis, protégeant sa famille, regardant une institution financière, la Caisse populaire de Shippagan, sombrer dans une situation désespérée. Ce n'est pas l'ancien ministre qui va nous montrer comment protéger des amis. » (Hansard)

b) une déclaration ministérielle faite le 4 avril 2007 :

[Traduction]

**L'hon. M. Burke** : « Nous avons toujours reconnu qu'il y avait de nombreuses questions sans réponse qui subsistent, au sujet du fait qu'on ait laissé la situation se détériorer au point de devenir une crise sous l'ancien gouvernement conservateur. Comme je l'ai indiqué à la Chambre, une vérification judiciaire sera menée pour déterminer s'il y a une indication d'actes répréhensibles.

« J'ai communiqué aujourd'hui avec le vérificateur général du Nouveau-Brunswick pour lui demander de mener une enquête et une vérification complètes dans cette affaire. Finalement, ce matin, mon bureau et moi avons communiqué avec la Division des délits commerciaux de la GRC pour l'aviser de nos intentions et pour obtenir son aide afin de découvrir le fin fond de cette affaire. » (Hansard)

- c) un échange entre le ministre et des journalistes plus tard le même jour (le 4 avril 2007), dont voici un extrait des principaux points :

**Le journaliste :** « Et ces irrégularités, j’imagine, pourraient avoir contribué alors aux difficultés financières de la Caisse, est-ce ce que vous êtes en train de dire? »

**Le ministre :** « Et c’est la raison pour laquelle nous nous préoccupons, si tel est le cas, nous voulons nous assurer qu’elles sont établies clairement. Nous voulons pousser pour obtenir les réponses qui sont soulignées en ce qui a trait à toutes les transactions et au processus des transactions qui se sont déroulées depuis 2004. Nous voulons obtenir des réponses pour le public, nous voulons obtenir des réponses pour l’opposition, mais l’opposition n’aimera peut-être pas la réponse qu’elle obtiendra. »

**Le journaliste :** « Quelles sont les raisons qui vous amènent à le croire? Que voulez-vous dire par cela? »

**Le ministre :** « Bien, le fait est que je ne vais pas commencer à me lancer dans les rumeurs ou à avancer quoi que ce soit au sujet de ce qui est survenu au cours des dernières années. Mais vous savez, à mesure qu’on pèle les pelures de cet oignon, cela commence à sentir de plus en plus, et c’est tout ce que je dirais. »

**Le journaliste:** « Y a-t-il un lien entre le gouvernement conservateur précédent et n’importe laquelle de ces impropriétés? »

**Le ministre :** « Tout ce que je peux dire pour l’instant, c’est que j’ai fait des déclarations attestées à l’Assemblée législative, qu’il y a des liens qui pourraient être tenus; il se pourrait qu’ils ne soient pas aussi tenus dans le cas de certains députés de l’Assemblée législative et de certaines personnes apparentées qui sont membres du conseil d’administration de la Caisse de Shippagan. »

### Questions en litige

9. La question à trancher à cette étape de l’enquête est celle de la compétence de mon bureau à faire enquête sur cette plainte. Pour déterminer si le présent bureau a compétence en l’espèce, il faut établir si la plainte relève de l’application de l’article 12 de la *Loi sur l’Ombudsman*. La *Loi sur l’ombudsman* établit quatre conditions préalables à la compétence. Ces conditions doivent être réunies :

- (1) Une décision ou une recommandation, une action ou une omission, ou une procédure;

- (2) émanant d'une autorité;
  - (3) qui cause un préjudice à une personne;
  - (4) en matière administrative.
10. E vertu de l'alinéa 15(1)a) de la *Loi sur l'Ombudsman*, l'ombudsman peut fuser d'enquêter sur une plainte « s'il existe déjà un recours suffisant ». Je terminerai si cette option est indiquée en l'espèce.
11. Finalement, je suis tenu de considérer la question de la compétence à la lumière du « privilège parlementaire », c'est-à-dire, si les commentaires du procureur général, faits à l'intérieur de la Chambre et au point de presse avec les journalistes, confèrent au procureur général une liberté de parole absolue, soumise uniquement au Règlement de l'Assemblée législative. Dans la section traitant de la discrétion ci-dessous, je déterminerai également si la plainte en soi est une tentative afin d'entraîner le Bureau de l'ombudsman dans un différend qui est essentiellement de nature politique.

### **Observations du plaignant**

12. Dale Graham, chef adjoint de l'opposition, a soumis une réponse au nom du chef de l'opposition. En raison de sa brièveté, j'inclurai le texte complet des raisons pour lesquelles ils estiment que les actions du procureur général répondent à l'exigence du paragraphe 12(1) :
1. *Le ministre a déclaré « une vérification judiciaire sera menée pour déterminer s'il y a une indication d'actes répréhensibles ».*
  2. *Le ministre a déclaré qu'il avait « communiqué aujourd'hui avec le vérificateur général du Nouveau-Brunswick pour lui demander de mener une enquête et une vérification complètes dans cette affaire ».*
  3. *Le ministre a déclaré que le gouvernement « a communiqué avec la division responsable de la fraude de la GRC pour l'aviser de nos intentions et lui demander son aide afin de découvrir le fin fond de cette affaire ».*
  4. *Les trois déclarations ci-dessus indiquent clairement que des « décisions ou des recommandations » émanent du ministre.*
  5. *Le ministre a fait une série de commentaires à la Chambre et aux médias qui laissent indiquer qu'il a déjà décidé de l'issue des enquêtes susmentionnées. Les commentaires du ministre ont fait mention de sa conviction que les résultats des enquêtes feraient tort à l'opposition, et ont insinué que nous étions coupables d'actes répréhensibles quelconques, remettant ainsi en question l'intégrité de l'opposition officielle et de ses membres. Les commentaires du ministre ont également mentionné spécifiquement le député de Lamèque-Shippagan-Miscou et un membre de la famille du député et ont insinué qu'ils étaient coupables d'actes répréhensibles quelconques, remettant ainsi en question leur intégrité.*

6. *Les commentaires susmentionnés indiquent clairement qu'une « décision » a émané du ministre relativement aux faits de cette affaire et de l'issue des enquêtes avant même que les enquêtes n'aient commencé.*
7. *Une suggestion par un membre du Conseil exécutif d'actes répréhensibles de la part de l'opposition officielle collectivement, ou de la part d'un député en particulier et d'un membre de sa famille spécifiquement, est une sérieuse allégation, et je dois ajouter qu'elle est complètement non fondée. Vu que nous sommes les cibles de ces allégations non fondées, nous sommes sûrement en mesure d'indiquer si oui ou non un « préjudice » nous a été causé. Un préjudice nous a été causé. »*

13. Le Bureau de l'opposition officielle n'a cité aucune loi ou jurisprudence à l'appui de sa position.

### **Observations de l'intimé**

14. Le Bureau de l'ombudsman a reçu le mémoire de 21 pages du procureur général le 18 mai 2007. En raison de la longueur des observations, je suis incapable de l'inclure au complet, mais je donnerai mon sommaire des principaux points.
15. Après avoir cité plusieurs sources concernant le privilège parlementaire, dont ce qui est connu sous le nom du RAPPORT FOWLIE daté du 21 juillet 2005, de l'honorable Stuart G. Stratton, le procureur général a soutenu que la notion de privilège parlementaire s'appliquait aux déclarations faites par le procureur général à l'Assemblée législative. En outre, vu qu'elles sont soumises au privilège parlementaire, l'ombudsman n'a aucune compétence pour se prononcer sur l'affaire en l'absence de directives de l'Assemblée à cet égard.
16. Les observations du procureur général traitent ensuite de la question de savoir si le privilège parlementaire s'applique aux déclarations qu'il a faites en dehors de l'Assemblée législative. Le procureur général a cité plusieurs arrêts à l'appui de son affirmation voulant que le privilège parlementaire s'applique effectivement aux déclarations faites aux médias. Il a surtout fondé sa position sur l'arrêt *Roman Corp. Ltd. et al c. Hudson's Bay Oil and Gas Co. Ltd. et al*, [1973] R.C.S. 820.
17. Le procureur général a ensuite poursuivi afin de déterminer si ses déclarations relèvent de la compétence de l'ombudsman aux termes de l'article 12 de la *Loi sur l'Ombudsman*. Il a soutenu qu'un commentaire n'est pas une « décision », une « recommandation », une « action ou une omission » ou une « procédure », mais tout simplement une déclaration. Le procureur général n'a pas contesté qu'il est une autorité. Il a soutenu que le chef de l'opposition ne subit aucun préjudice ni ne peut en subir, car aucun renseignement n'a été fourni qui aurait indiqué que le plaignant souffrira ou est menacé de toute forme de tort préjudiciable à ses intérêts à la suite d'un commentaire fait par le

ministre. Il soutient ensuite que ses déclarations faisaient partie des activités de l'Assemblée législative et ne sont pas de 'nature administrative'.

18. La dernière partie du mémoire du procureur général a analysé le pouvoir discrétionnaire de l'ombudsman en vertu de l'article 15 de la *Loi sur l'Ombudsman* de refuser de faire enquête. Le procureur général a déclaré que le chef de l'opposition tentait d'utiliser le Bureau de l'ombudsman comme un moyen pour [Traduction] « harceler ou opprimer une organisation gouvernementale » et estimait que la plainte devrait être jugée frivole et vexatoire. Le procureur général a soutenu que l'ombudsman devrait exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu des alinéas 15b), e) et f) et refuser d'enquêter sur la plainte.

## Analyse

### a) Une décision ou une recommandation; une action ou une omission; ou une procédure

19. La fonction d'ombudsman est une création de la loi, et il faut donc examiner le sens donné au libellé de la loi pour déterminer la portée de la compétence de l'ombudsman. L'article 17 de la *Loi d'interprétation, L. R.N.-B 1973, ch. I-13* offre une orientation au sujet de l'interprétation des lois provinciales comme la *Loi sur l'ombudsman*. Il énonce ce qui suit :

*Toute loi, tout règlement et toute disposition de ceux-ci sont réputés réparateurs et doivent faire l'objet de l'interprétation large, juste et libérale, la plus propre à assurer la réalisation de leurs objets.*

20. La Cour suprême du Canada s'est penchée sur le sens des termes « une décision ou une recommandation, un acte ou une omission, ou une procédure » dans l'*Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique et a déterminé que « [s]uivant un sens ordinaire [ces mots] [...] englobent pratiquement tout ce qu'un organisme gouvernemental peut faire ou ne pas faire, qui pourrait léser quelqu'un. Il est difficile de concevoir une conduite qui ne serait pas visée par ces termes », *British Columbia Development Corp. c. British Columbia (Ombudsman)* [1984] 2 R.C.S. 447 à la page 10 (version de Lexis Nexis). Cet arrêt est cité plus loin.
21. Pour passer en revue les éléments essentiels de la plainte devant moi : le procureur général a fait des déclarations à un point de presse le 4 avril 2007 qui, selon le chef de l'opposition, indiquent que le ministre a déjà décidé d'une partie de l'issue des enquêtes multiples qu'il a convoquées sur la conduite de la Caisse populaire de Shippagan. La plainte remet en question la conduite du ministre en tirant des conclusions au sujet de l'issue d'une enquête avant qu'elle ne soit menée. À mon avis, le plaignant remet en

question la conduite qu'on peut qualifier correctement d'« action ou de décision ».

**b) Une autorité**

22. Il n'est pas vraiment possible de contester que le procureur général soit une autorité au sens de l'annexe « A » de la *Loi sur l'Ombudsman*. Une autorité comprend toute personne nommée par le lieutenant-gouverneur en conseil ou redevable à la province.

**c) Qui cause un préjudice à une personne**

23. La Cour suprême du Canada dans l'arrêt *British Columbia Development Corp. c. Friedmann*, (1984) 14 DLR (4<sup>th</sup>) 129 a examiné le sens du terme « lésé » dans le contexte de l'*Ombudsman Act* de la Colombie-Britannique. La Cour a soutenu qu'une « [personne] est lésée ou peut être lésée lorsqu'elle subit vraiment ou qu'elle risque de subir toute forme de préjudice portant atteinte à ses intérêts... » (page 13, version de Lexis Nexis).

24. Les commentaires faits par le procureur général mentionnent que l'opposition n'aimera peut-être pas l'issue des enquêtes et en particulier, le député de Lamèque-Shippagan-Miscou et un membre de sa famille qui siège au conseil d'administration de la Caisse à Shippagan.

25. Bien que cela puisse être tenu, les termes « peut être lésé » et les degrés élevés de diligence et de discrétion attendus d'un procureur général m'amènent à conclure que, compte tenu de l'issue potentielle d'une enquête indépendante ou policière, un préjudice pourrait effectivement être causé au député de Lamèque-Shippagan-Miscou, ou aux membres de sa famille élargie. Il n'est pas nécessaire que le préjudice soit causé à la personne qui dépose la plainte. Ce critère précis de compétence est fixé à un seuil délibérément bas, car il est conforme au pouvoir indépendant de l'ombudsman d'enquêter sur des plaintes de sa propre initiative. Notamment, en l'espèce, les allégations de préjudice équivalent à une possibilité de préjudice qui pourrait découler d'une décision qui n'a pas encore été prise en réponse aux recommandations d'une vérification indépendante. Cependant, compte tenu de la nature des commentaires du procureur général et du degré élevé de diligence et d'impartialité attendu de ce bureau, j'hésite à refuser la compétence pour ce motif.

**d) De nature administrative**

26. La Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Friedmann, supra*, à la page 15 (version de Lexis Nexis) interprétant l'expression de la loi de la Colombie-Britannique, qui est identique à celle prévue dans la version anglaise de la loi du Nouveau-Brunswick, a écrit :

*« J'estime que l'expression «une question d'administration» englobe tout ce que les organismes gouvernementaux font pour mettre en œuvre les politiques du gouvernement. À mon avis, seules les activités de l'assemblée législative et des tribunaux échappent à l'examen de l'ombudsman. (Je souligne)*

27. La question alors à laquelle il faut répondre est la suivante : que sont les activités de l'Assemblée législative? Il ne fait aucun doute que les commentaires formulés par un député de l'Assemblée législative durant les diverses fonctions d'un tel organisme (période de questions, Comité plénier, Comité des subsides, comités permanents ou spéciaux) pourraient être inclus avec raison dans les termes « activités de l'Assemblée législative ». À mon avis, cela m'empêcherait de considérer n'importe lequel des commentaires faits à l'intérieur de la Chambre de l'Assemblée. Quant aux commentaires qu'il a faits ensuite à un point de presse, je les aborderai durant mon examen du privilège parlementaire et de sa pertinence par rapport à la plainte. Pour l'instant, je suis prêt à conclure, pour les fins de la *Loi sur l'Ombudsman*, que la question est de « nature administrative » en tenant compte de la large définition adoptée par la Cour suprême du Canada.

#### **e) Privilège parlementaire**

28. Le procureur général soutient que les commentaires qui font l'objet de la présente enquête, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Assemblée législative, sont protégés par le privilège parlementaire.

29. Le privilège parlementaire a été défini par Joseph Maingot dans son ouvrage *Le privilège parlementaire au Canada*, 2<sup>e</sup> édition (Chambre des communes et McGill-Queen's University Press, 1997), à la page 12, comme tous les pouvoirs qui sont accordés à l'assemblée législative et à ses députés pour effectuer leur travail législatif. M. Maingot indique ce qui suit :

Le privilège parlementaire est l'indispensable immunité que le droit accorde aux membres du Parlement et aux députés des dix provinces et des deux territoires pour leur permettre d'effectuer leur travail législatif. C'est également l'immunité que la loi accorde à tous ceux qui prennent part aux délibérations du Parlement ou d'une assemblée provinciale. Il inclut en outre le droit, le pouvoir et l'autorité en vertu desquels chaque Chambre du Parlement et chacune des 12 assemblées législatives peut remplir les fonctions que lui assigne la Constitution. Finalement, chaque Chambre du Parlement et chaque assemblée

législative a l'autorité et le pouvoir de mettre en œuvre cette immunité et de préserver son intégrité.

30. Le principe du privilège parlementaire est une pierre d'assise du système parlementaire de Westminster et, au Nouveau-Brunswick, le privilège a été consacré dans une loi, soit à l'article 1 la *Loi sur l'Assemblée législative*, L.R.N.-B. 1973, ch. L-3. dont le texte suit :

*1(1) En ce qui concerne les questions et situations qui ne font pas l'objet d'une disposition particulière d'une loi de la province, l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, ses comités et ses membres possèdent et exercent les mêmes privilèges, immunités et pouvoirs que la Chambre des communes du Canada, ses comités correspondants et ses membres; et ces privilèges, immunités et pouvoirs de l'Assemblée législative sont réputés faire partie et font partie du droit général et public du Nouveau-Brunswick; il n'est pas nécessaire d'en plaider la validité qui en est admise d'office par tous les tribunaux de la province ainsi que par et devant tous les juges et autres personnes.*

*1(2) Aucune disposition du présent article ne doit s'interpréter comme pouvant aller à l'encontre d'une loi relevant de la compétence législative du Parlement du Canada ou être en conflit avec une telle loi.*

31. Le privilège parlementaire qui est invoqué en l'espèce est le privilège de la liberté de parole. Il ne fait aucun doute que la liberté de parole soit une catégorie reconnue du privilège parlementaire. Comme l'a déclaré le juge Lamer dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse (Président de l'Assemblée législative)*, [1993] 1 R.C.S. 319 au par. 33 : « Avec le temps, en raison de la coutume et de l'usage, on en est venu à reconnaître des catégories particulières de privilèges au Royaume-Uni. Celles-ci comprennent, par exemple, la liberté de parole de telle sorte que rien de ce qui se dit à l'intérieur de l'Assemblée ne peut être mis en doute ailleurs ».
32. La liberté de parole en tant que privilège parlementaire a été invoquée dès 1523 dans *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings, and Usage of Parliament*, 23<sup>rd</sup> ed. (London : Buttersworths, 2004) à la page 80 et dans l'arrêt *Canada (Chambre des communes c. Vaid*, [2005] S.C.J. No. 28, le juge Binnie au par. 29 a énuméré la liberté de parole comme l'une des catégories à l'égard desquelles les tribunaux et les experts parlementaires bénéficient du privilège parlementaire.

33. La question à trancher est de savoir si les commentaires faits par le procureur général à l'Assemblée législative étaient de nature à les rendre absolument privilégiés. C'est un principe bien établi du droit que toute parole prononcée à l'intérieur de l'Assemblée législative en soi est soustraite à l'examen d'un tribunal. L'article 9 du *Bill of Rights*, 1689 (U.K.), ch. 2 énonce que « l'exercice de la liberté de parole et d'intervention dans les débats et délibérations du Parlement ne peut être contesté ni être mis en cause devant un tribunal quelconque ni ailleurs qu'au Parlement ». Je conclus, comme je l'ai fait dans les plaintes *Graham et Vienneau* (NBPPIA-2006-01), qu'un privilège absolu s'applique aux commentaires faits durant les débats à l'Assemblée législative et je ne peux donc pas me prononcer sur l'affaire en l'absence de directives de l'Assemblée à cet égard.

34. La deuxième question à laquelle il faut répondre est de savoir si le privilège parlementaire s'applique aux déclarations faites par le procureur général à l'extérieur de l'Assemblée législative. La Cour suprême du Canada a énoncé un critère en deux étapes dans l'arrêt *Vaid* : 1) l'existence d'un privilège général a-t-elle déjà été reconnue? et 2) le privilège invoqué peut-il se justifier, sur le plan des principes, selon le critère de nécessité? Tel que mentionné plus haut, la liberté d'expression est une catégorie reconnue du privilège parlementaire, je m'adresserai donc au deuxième volet du test, le critère de nécessité.

35. Dans l'arrêt *Vaid*, la Cour suprême a énoncé ainsi le critère de nécessité:

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

36. Le juge McLachlin définit la nécessité dans l'arrêt *New Brunswick Broadcasting* [1993] au par. 123 :

Le critère de nécessité est appliqué non pas comme une norme pour juger le contenu du privilège revendiqué, mais pour déterminer le domaine nécessaire de compétence «parlementaire» ou «législative» absolue et exclusive. Si une question relève de cette catégorie nécessaire de sujets sans lesquels la dignité et l'efficacité de l'Assemblée ne

sauraient être maintenues, les tribunaux n'examineront pas les questions relatives à ce privilège. Toutes ces questions relèveraient plutôt de la compétence exclusive de l'organisme législatif.

37. Les observations du procureur général citent l'arrêt *Roman Corp. Ltd. et al c. Hudson's Bay Oil and Gas Co. Ltd. et al*, [1973] R.C.S. 820 confirmant la décision de la Cour d'appel de l'Ontario publiée dans [1971] 23 D.L.R. (3d) 292 confirmant la décision du juge Holden de première instance publiée dans [1971] 18 D.L.R. (3d) 134, pour étayer sa revendication voulant que ses commentaires faits à des journalistes à l'extérieur de l'Assemblée législative bénéficient d'un privilège absolu. Dans l'arrêt *Roman*, la Cour a statué que les déclarations contenues dans un télégramme et un communiqué, même si elles n'avaient pas été faites à la Chambre des communes, jouissaient du même privilège que si elles avaient été faites à la Chambre parce qu'elles étaient tout simplement des prolongements des déclarations faites par le premier ministre à la Chambre.
38. Cependant, je détermine que les faits en l'espèce se rapprochent davantage de l'arrêt *Re Ouellet (No.1)* (1976), 67 D.L.R. (3d) 73. Dans l'arrêt *Ouellet*, le ministre de la Consommation et des Corporations avait été trouvé coupable d'outrage à la Cour supérieure du Québec pour avoir fait des remarques désobligeantes à l'endroit d'un juge, qui avaient fait l'objet de nombreux reportages dans la presse. Les faits en l'espèce étaient que, à la suite du rejet d'accusations contre plusieurs corporations portées par le ministère fédéral dont il était le ministre responsable, un journaliste s'est adressé au ministre, et les propos ont été prononcés dans une antichambre de la Chambre des communes où les journalistes étaient admis pour interviewer les ministres. Le privilège n'a pas été jugé s'appliquer aux remarques vu que celles-ci n'avaient pas été faites dans le cadre des travaux de la Chambre des communes.
39. Le juge en chef Hugessan a conclu à la page 11 (*Re Ouellet No. 1*) ce qui suit :

[Traduction]

Le privilège vise à protéger la liberté de parole et les débats au Parlement, mais il n'a sûrement pas objet de permettre aux députés individuels de dire ce que bon leur semble à l'extérieur de la Chambre, aux personnes qui ne sont pas des députés ou même à des spectateurs des délibérations dans l'enceinte parlementaire. Si on peut revendiquer que ce qui se passe dans le fumoir des députés entre dans les délibérations du Parlement ...alors pourquoi n'en serait-il pas ainsi de tous les entretiens privés au restaurant du Parlement? Ou dans le bureau de circonscription du député? Le privilège absolu est une négation radicale du droit de chaque citoyen qui croit avoir

été lésé d'avoir accès aux tribunaux pour un redressement et ne devrait pas être légèrement ou facilement étendu. Ce n'est pas l'enceinte parlementaire qui est sacrée, mais plutôt la fonction et cette fonction n'a jamais exigé que les conférences de presse données par les députés soient vues comme soumises à une protection absolue contre la responsabilité légale. (Je souligne.)

40. Dans la décision de la Cour d'appel *Re Ouellet (Nos. 1 and 2)* (1976), 72 D.L.R. (3d) 95, le juge en chef Tremblay a déterminé que le juge de première instance avait eu raison d'arriver à sa décision, à savoir que la déclaration faite par le ministre n'était pas visée par le privilège. En tirant sa conclusion, le juge en chef Tremblay a considéré que les remarques désobligeantes avaient été faites à un journaliste dans l'antichambre à l'extérieur de la Chambre, que les remarques avaient été faites par un ministre de la Couronne fédéral contre un juge qui avait rejeté une poursuite intentée par son propre ministère, que le ministre ne parlait pas au nom du gouvernement ou de son ministère, mais donnait son avis à un journaliste au sujet d'un jugement.
41. Comme en l'espèce, le procureur général a déclaré vivement et probablement de façon très mal avisée aux journalistes à l'extérieur de l'Assemblée législative que, à son avis, certains députés de l'Assemblée législative et certaines personnes apparentées aux députés, qui siègent au conseil d'administration de la Caisse populaire de Shippagan n'aimeront probablement par les résultats qui découleraient des enquêtes qu'il a convoquées, à titre de procureur général, sur des actes répréhensibles possibles à la Caisse populaire de Shippagan. En donnant son avis, le procureur général ne parlait pas au nom du gouvernement ou de son ministère. Et comme dans l'arrêt *Ouellet*, l'avis personnel exprimé par le procureur général portait sur les activités de son propre ministère, notamment l'enquête qu'il a convoquée lui-même au sujet d'actes répréhensibles possibles à la Caisse populaire de Shippagan.
42. Si nous appliquons le critère de nécessité en l'espèce, la question devient : Est-ce que les commentaires que le procureur général a faits au point de presse sont assujettis au privilège parlementaire absolu comme questions nécessaires au maintien de la dignité et de l'efficacité de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick? La réponse est simplement « Non ». En fait, l'allégation voulant que le procureur général ait préjugé une partie de l'issue des enquêtes sur des actes répréhensibles possibles à la Caisse populaire de Shippagan, si elle est prouvée, porterait en réalité un coup à la dignité de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick. Donc le critère de nécessité n'est pas satisfait et le privilège absolu ne s'applique pas aux commentaires que le procureur général a faits au point de presse.

43. Les circonstances en l'espèce sont très différents des faits dans l'arrêt *Roman*. Dans l'arrêt *Roman*, la Cour a jugé que les déclarations contenues dans le télégramme et le communiqué diffusés à l'extérieur de la Chambre des communes ne venaient que prolonger des déclarations faites à la Chambre. En l'espèce, les commentaires du procureur général à la presse expriment une opinion personnelle et ne sont pas faits pour assurer la bonne marche des activités du gouvernement ou à l'égard des politiques du gouvernement. À mon avis, les commentaires que le procureur général a faits durant le point de presse ne sont pas assujettis au privilège parlementaire.

**f) Discrétion**

44. La dernière question à trancher est de savoir, en l'espèce, si je dois exercer mon pouvoir discrétionnaire aux termes de l'article 15 de la *Loi sur l'Ombudsman* d'enquêter ou de cesser d'enquêter sur un grief si l'une des conditions énumérées au paragraphe (1) existe.

45. L'article 15 de la *Loi sur l'Ombudsman* est formulé ainsi :

*15(1) L'Ombudsman peut, à sa discrétion, refuser ou cesser d'enquêter sur un grief*

*a) s'il existe déjà un recours suffisant ou un droit d'appel, que le requérant s'en soit prévalu ou non,*

*b) si ce grief est futile, frivole, vexatoire ou est fait de mauvaise foi,*

*c) si, étant donné les circonstances en l'espèce, il n'est pas nécessaire de pousser l'enquête plus loin,*

*d) si ce grief a trait à une décision, une recommandation, un acte ou une omission dont le requérant a eu connaissance plus d'un an avant de faire la requête,*

*e) si le requérant n'a pas un intérêt personnel suffisant dans ce qui fait l'objet du grief, ou*

*f) si, après avoir mis en balance l'intérêt public et celui de la personne lésée, l'Ombudsman est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'enquêter sur le grief.*

*15(2) Lorsque l'Ombudsman décide de ne pas enquêter ou de cesser d'enquêter sur un grief, il doit en informer le*

*requérant et tout autre intéressé et peut donner les motifs de sa décision.*

46. En vertu de l'alinéa 15(1)a) de la *Loi sur l'Ombudsman*, je peux refuser d'enquêter ou cesser d'enquêter sur la présente plainte s'il existe déjà un recours suffisant. Le chef de l'opposition s'est plaint que le procureur général a « déjà décidé d'une partie de l'issue des enquêtes multiples ». Si le chef de l'opposition ou d'autres membres de l'opposition croient qu'ils ont été diffamés par les commentaires du procureur général, ils ont la possibilité de demander un recours pour diffamation devant un tribunal en vertu de la *Loi sur la diffamation*, L.R.N.-B. 1973, ch. D-5. Le juge Dickson a déclaré dans l'arrêt *British Columbia Development Corp.* à la page 13, « Ce sont les tribunaux et non l'ombudsman qui ont la responsabilité de réparer la violation des droits prévus par la loi ».

47. De plus, le chef de l'opposition ou tout membre de l'opposition peut demander un recours en l'espèce en présentant une requête à l'Assemblée législative afin que la plainte soit examinée. L'article 13 de la *Loi sur l'Ombudsman* prévoit une procédure en vertu de laquelle un comité de l'Assemblée législative peut renvoyer une question à l'ombudsman pour qu'il fasse enquête. L'article 13 de la *Loi sur l'Ombudsman* est formulé ainsi :

*13(2) Nonobstant les articles 15, 21 et 22, un comité de l'Assemblée législative peut renvoyer toute requête qui lui est soumise, ou toute question relative à une telle requête, à l'Ombudsman pour qu'il fasse une enquête et présente un rapport.*

*13(3) Nonobstant les articles 15, 21 et 22, lorsqu'une question a été renvoyée à l'Ombudsman en application du paragraphe (2), celui-ci doit, sous réserve des instructions spéciales qu'il peut recevoir du comité, enquêter sur l'affaire dans les limites de sa compétence et présenter au comité le rapport qu'il juge approprié.*

48. En outre, la question aurait pu avoir été soulevée comme question de « privilège » en vertu de la partie II du Règlement de l'Assemblée législative. En vertu de ce règlement, la question aurait pu être renvoyée au Comité permanent des privilèges. Pour des raisons que j'ignore, le plaignant a choisi de ne pas se prévaloir de cette option.

49. Je conclus donc que les exigences de l'alinéa 15(1)a) de la *Loi sur l'Ombudsman* sont satisfaites en l'espèce et je refuse d'enquêter sur la plainte car « il existe déjà un recours suffisant ou un droit d'appel, que le requérant s'en soit prévalu ou non ».

50. Finalement, je tiens à renforcer à tous les députés de l'Assemblée législative mes commentaires provenant de ma décision précédente dans *Graham et Vienneau* au para 50 (NBPPIA-2006-01) « Je vais examiner soigneusement chacune des plaintes ... en particulier par des représentants élus ou des militants des partis politiques, afin de protéger jalousement le processus de la conformité contre tout recours abusif ». Il est important que le Bureau de l'ombudsman fasse preuve de vigilance pour éviter d'être entraîné dans un débat politique de la nature mentionnée dans *Graham et Vienneau*.

## Conclusion

51. Après avoir examiné les nombreux aspects en l'espèce, allant de la convenance des commentaires d'un ministère de la Couronne, à la protection qu'offre le principe du privilège parlementaire à de tels commentaires, à la protection contre le risque que le présent bureau soit entraîné dans le débat politique, à la question vitale de compétence dans cette affaire, je refuse d'assumer la compétence et d'enquêter sur la plainte du chef de l'opposition. Les commentaires faits par le procureur général en l'espèce qui ont mené au dépôt de la plainte du chef de l'opposition soulèvent diverses préoccupations. À mon avis, cependant, ce dernier peut ou aurait pu se prévaloir d'autres recours, recours qu'il a omis de poursuivre, pour quelle que raison que ce soit. Bien qu'on ne puisse pas réfuter que le procureur général ait un lourd fardeau pour ce qui est de faire montre de réserve lorsqu'il se prononce sur des questions qui pourraient faire l'objet d'une enquête criminelle, je ne suis pas convaincu que le Bureau de l'ombudsman soit le recours approprié pour prendre la charge de la plainte et l'entendre en l'espèce.

Fait à Fredericton le 24 août 2007.



---

Bernard Richard,  
ombudsman