

Bureau des affaires émanant des députés :

Où en sommes-nous depuis le nouveau Règlement ?

Nora Lever

Le projet de loi de Lynn McDonald sur la protection des non-fumeurs a reçu la sanction royale le 28 juin 1988 et a suscité un nouvel intérêt pour le travail des simples députés à la Chambre des communes. En effet, les lobbyistes sont en train de revoir leurs tactiques et les bureaucrates, leurs pratiques. Les politologues, pour leur part, devront réexaminer leurs hypothèses sur les forces qui jouent dans le processus de prise de décisions. Le projet de loi C-204, Loi sur la santé des non-fumeurs, est passé par toutes les étapes de la nouvelle procédure prévue pour les affaires émanant des députés. Après avoir fait l'objet de l'avis réglementaire, le projet de loi a été tiré au sort et l'ordre de priorité a été établi. Le Comité permanent des affaires émanant des députés a décidé que le projet de loi pouvait « faire l'objet d'un vote » ; le projet de loi a été présenté en deuxième lecture après les cinq heures de débat permises, il a été examiné minutieusement et amendé par un comité législatif. Enfin, il a été adopté à la Chambre après les deux heures supplémentaires de débat prévues par le nouveau règlement. D'après les journaux, le résultat du vote est resté incertain jusqu'à la fin.

Qu'est-ce qui se passe depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement au début de la 33^e législature ? Est-ce que le projet de loi de Lynn McDonald constitue une exception, ou sommes-nous en train d'assister à un véritable changement au niveau du rôle des simples députés au Parlement ?

Par « affaires émanant des députés », on entend les motions et les projets de loi déposés à la Chambre par des députés qui ne sont pas ministres. Ces initiatives figurent dans une section spéciale du *Feuilleton* consacrée aux affaires des députés ; elles sont débattues à la Chambre quatre fois par semaine selon un ordre établi par tirage au sort.

Les projets de loi peuvent porter sur toute question relevant de la compétence du gouvernement fédéral, du moment qu'ils ne comportent aucune dépense de deniers publics. Les motions ont une portée limitée en ce sens qu'elles ne peuvent obliger le gouvernement à prendre des mesures ; elles peuvent tout au plus aboutir à une expression d'opinion par la Chambre. Puisque le gouvernement est le seul à pouvoir prendre des décisions en matière de taxation et de dépenses, les affaires des députés traitent surtout de questions sociales ou éthiques, dans les domaines notamment de l'environnement, du désarmement et de l'avortement. Mentionnons également les problèmes régionaux ou les appels lancés au gouvernement en faveur de groupes particuliers de la société comme les agriculteurs ou les personnes âgées.

Donnant suite aux recommandations du Comité McGrath relatives à la réforme du Règlement, de nouvelles règles ont été adoptées au cours de la première session de la législature en cours. Le principal changement est qu'à tout moment,

jusqu'à six motions et projets de loi peuvent être choisis par un nouveau Comité permanent des affaires émanant des députés et désignés « affaires faisant l'objet d'un vote ». Ainsi, même si au bout d'une seule heure de débat, on peut avoir vidé une bonne partie des affaires des députés, certaines au moins des affaires soulevées feront l'objet d'une décision par la Chambre après un maximum de cinq heures de délibération.

Les députés intéressés et leur personnel, les étudiants, la presse et le public se demandent comment les choses se passent aujourd'hui au chapitre des affaires des députés. Plus précisément, combien de députés tirent partie des nouvelles règles ? Qui sont ces députés ? Sur quoi portent leurs interventions ? De nouveaux projets de loi ont-ils été adoptés et combien de motions ont été débattues ou adoptées ?

Pour répondre à quelques-unes de ces questions, nous examinerons la plus grande partie de la deuxième session de la 33^e législature (1^{er} octobre 1986 au 30 juin 1988).

Un député peut inscrire sur la liste des avis autant de motions et de projets de loi qu'il désire. Certains députés en inscrivent plusieurs, d'autres n'en inscrivent aucun. Dans le *Feuilleton* du 21 mars 1988, par exemple, on trouve 168 affaires au total, soit 115 motions (68 %) et 53 projets de lois (32 %).

Abstraction faite du président et des ministres de la Couronne, on compte 242 députés : 168 conservateurs, 39 libéraux, 32 néo-démocrates et 3 indépendants.

Tableau 1

Motions et projets de lois émanant des députés par parti				
	Motions	Projets de loi	Total	%
Ind.	1	-	1	1
P.C.	38	21	59	35
Lib.	50	13	63	37
NPD	26	19	45	27
Total	115	53	168	100

Comme l'indique le Tableau 1, des députés de tous les partis participent aux affaires des députés. Le nombre de motions et de projets de loi est assez également réparti entre les trois partis. On peut constater que les députés conservateurs et libéraux préfèrent les motions aux projets de loi.

Certains députés ont une ou deux motions ou encore un ou deux projets de loi sur la liste des avis, mais d'autres en ont beaucoup plus ; on compte, par exemple, trente-et-une motions libérales sous le nom de Charles Caccia, qui, comme chacun le sait, s'intéresse beaucoup aux questions d'environnement.

Tableau 2

Nombre d'affaires par député	
Députés	Affaires
41	1
17	2
2	3
2	4
1	5
4	6
1	9
1	10
1	31

Sur les 70 députés concernés (à l'exception de M. Caccia), plus de la moitié ont un projet de loi ou une motion, environ un quart en ont deux et les autres ont de trois à dix motions ou projets de loi en cours.

Toutes les deux ou trois semaines, il y a tirage au sort pour déterminer lesquelles de ces affaires seront débattues à la Chambre durant l'heure réservée aux affaires des députés.

Les motions et projets de loi qui ont été tirés au sort sont examinés par le Comité permanent des affaires émanant des députés qui est chargé de choisir parmi les vingt premières affaires qui figurent à l'ordre de priorité, six affaires pouvant

faire l'objet d'un vote. Du 1^{er} octobre 1986 au 30 juin 1988, le Comité a examiné 122 motions et projets de loi.

Tableau 3

Affaires désignées par la Comité permanent des affaires émanant des députés comme pouvant faire l'objet d'un vote
(Au 30 juin 1988)

	Affaires désignées	Affaires rejetées	Total
Motions	13	64	77
Projets de loi	8	37	45
Total	21	101	122

Le Tableau 3 indique que presque deux fois plus de motions que de projets de loi ont été soumises au Comité suite au tirage au sort, et qu'une proportion similaire d'affaires ont en fait été désignées par le Comité comme pouvant « faire l'objet d'un vote ». Il est intéressant de noter que, des 21 affaires retenues pour vote, dix avaient été présentées par des députés conservateurs, dix par des députés libéraux et cinq par des néo-démocrates.

Une heure est réservée aux affaires émanant des députés les lundis, mardis et jeudis de 17 à 18 heures et les vendredis de 14 à 15 heures en temps normal, l'ordre de débat des motions et des projets de loi étant établi par tirage au sort. Théoriquement, donc, les députés devraient savoir exactement à quel moment telle motion ou tel projet de loi sera débattu et pouvoir ajuster leur horaire en conséquence. Mais le calendrier des affaires émanant des députés est en fait très imprévisible en raison des dispositions de l'article 38 du Règlement qui prévoient des annulations pour les journées réservées à l'opposition, les débats sur le budget, les débats d'urgence, etc. Reconnaisant qu'il était impossible de s'en tenir à un horaire rigide, la Chambre a modifié son Règlement de manière à ce que le président puisse changer l'ordre de priorité du débat des motions et des projets de loi qui n'ont pas été désignés comme « pouvant donner lieu à un vote ». Malgré cette latitude, comme l'indique le Tableau 4 (ci-dessous), les affaires émanant des députés sont très souvent perturbées. Seulement 63 p. 100 du nombre total des heures qui auraient pu être occupées par les affaires émanant des députés les jours normaux de session l'ont effectivement été.

Tableau 4

Nombre total d'heures en théorie %	Annulations en vertu de l'article 38		Heures effect. de débat %
	Annulations de jours attribués %	Annulations pour d'autres raisons %	
202 (100 %)	44 (22 %)	31 (15 %)	127 (63 %)

Quarante fois, des débats attendus ont été retardés par des jours réservés à l'opposition. Le Comité permanent des affaires émanant des députés et le Comité permanent des élections, privilèges et procédures ont tous deux recommandé que le Règlement soit modifié pour résoudre ce problème, mais la Chambre n'a encore rien décidé à ce sujet. Lors du premier vote par appel nominal demandé après l'entrée en vigueur des nouvelles règles, le whip en chef de l'opposition, M. Jean-Robert Gauthier a invoqué le Règlement et demandé que des députés soient appelés rangée par rangée en commençant par les députés de tous les partis

qui étaient favorables à la motion, au lieu de procéder comme à l'habitude par parti. Les autres votes par appel nominal qui ont été pris relativement à des affaires émanant des députés se sont également déroulés de cette manière. Et ces mises aux voix ont porté sur des sujets aussi divers que l'avortement, la parité des prix des produits agricoles, le désir de déclarer le Canada zone libre d'armes nucléaires et une proposition réclamant la création d'une Commission royale sur le crime organisé. Il y aura bientôt deux ans que le nouveau Règlement est entré en vigueur.

Tableau 5

Motions	État de toutes les affaires à la Chambre (Au 30 juin 1988)						
	Étouffées	Rejetées	Retirées	En Comlté	Rapport	Adoptées	Total
Affaires «à voter»	—	4	—	—	—	7	11
Non retenues	53	—	2	—	—	5	60
Projets de loi							
Affaires «à voter»	—	2	1	1	1	1	6
Non retenues	26	—	7	0	2	1	36
Total	79	6	10	1	3	14	113

Le Tableau 5 donne le résultat des débats qui ont eu lieu durant l'heure réservée aux affaires émanant des députés à la Chambre d'octobre 1986 à juin 1988. On n'y trouve que les affaires qui ont été réglées, et non pas celles qui figurent dans l'ordre de priorité en vue d'un débat. Il importe de remarquer que ce ne sont pas seulement les motions et projets de loi désignés pour faire l'objet d'un débat par le Comité permanent des affaires émanant des députés qui donnent effectivement lieu à une décision. En fait, comme on le constate sur ce tableau, six de ces affaires ont été convenues avant l'expiration de l'heure des débats au bout de laquelle elles auraient disparu du *Feuilleton* sans qu'une décision ne soit prise à leur sujet. Pour la période que nous analysons ici, le projet de loi C-204 de Lynn McDonald, la *Loi sur la santé des non-fumeurs*, est l'un des six projets à avoir été envoyés au Comité pour une étude article par article après avoir fait l'objet d'une deuxième lecture ; après étude approfondie, il a été renvoyé à la Chambre à l'étape du rapport (et éventuellement pour un débat en troisième lecture). Un autre projet de loi, le C-254 de Bob Pennock, la *Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté* (période de résidence), a franchi toutes

les étapes au Sénat et a reçu la sanction royale le 17 décembre 1987. Le projet de loi C-273, *Loi sur les droits politiques des fonctionnaires*, devait être débattu à l'étape du rapport à la fin de juin. Suivaient, dans l'ordre de priorité, à l'étape du rapport, les projets de loi C-264, *Loi modifiant le code criminel* (documentation et instruments pour l'utilisation des drogues illicites), C-205, *Loi visant à protéger les gares ferroviaires patrimoniales* et C-210, *Loi modifiant la Loi sur l'administration du pont Blue Water*. Le projet de loi C-259, *Loi prolongeant la durée du brevet relatif à un additif alimentaire*, a, en une seule journée, fait l'objet d'un débat en seconde lecture, été examiné en comité plénier et fait l'objet d'une troisième lecture. Il a par la suite été retiré après que le Sénat eut proposé de le modifier.

Le présent article ne présente que les grandes lignes du fonctionnement du nouveau régime. Il serait fort intéressant de savoir ce que les députés en pensent eux-mêmes. Leurs observations pourraient peut-être être recueillies et étayer notre rapport au cours des prochains mois ou au cours de la prochaine législature, après que les députés auront eu la chance de se faire une idée sur la question. □