Le statut des petits partis à la Chambre des communes

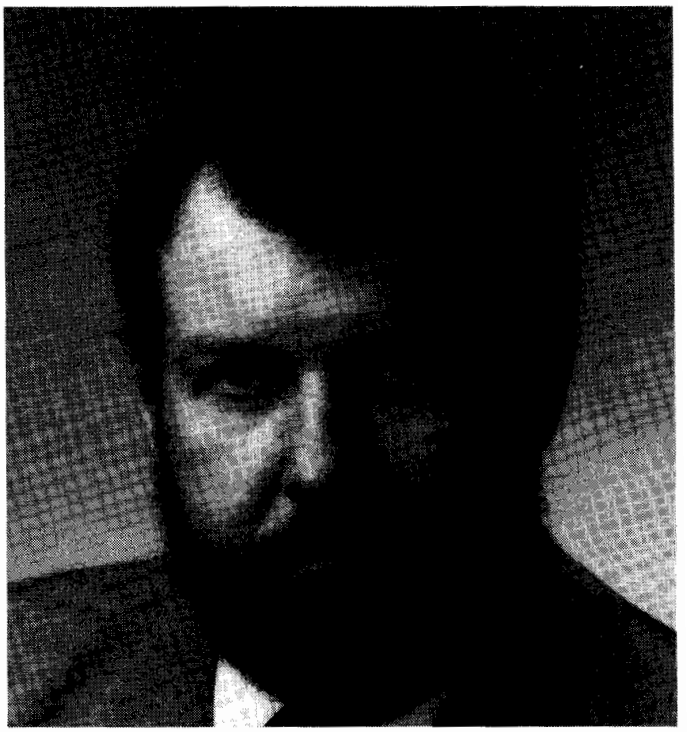
par Bill Blaikie, député

Compte tenu des résultats des élections fédérales, on savait pertinemment que le Nouveau Parti démocratique et le Parti progressiste-conservateur allaient perdre les avantages financiers accordés aux partis reconnus. La Loi sur le Parlement du Canada stipule clairement qu'un parti doit faire élire 12 députés pour être admissible aux avantages financiers conférés aux partis à la Chambre. Toutefois, lorsque la Chambre s'est réunie pour la première fois, il est devenu évident que la perte du statut de parti avait des conséquences beaucoup plus étendues que celles qui sont énoncées dans la Loi sur le Parlement du Canada. En juin, le président du caucus du NPD a protesté contre le fait que les néo-démocrates étaient traités comme des députés indépendants relativement aux questions de procédure. Le texte qui suit fait état des arguments invoqués par M. Blaikie, de la décision rendue par le Président le 16 juin 1994 et d'une réplique à cette décision.

Je ne souhaite pas faire modifier les dispositions de la *Loi sur le Parlement du Canada* qui ont trait aux finances, mais faire reconnaître que cette loi ne s'applique qu'aux questions financières et que tout le reste relève de la coutume, de la pratique et du pouvoir discrétionnaire de la Présidence, qui s'efforce d'assumer son rôle historique de protectrice de la Chambre et de ses minorités.

Il n'existe aucune définition vraiment claire des partis dans la loi, le Règlement ou les ouvrages de procédure; pourtant, les partis sont essentiels à la bonne marche de la Chambre. Leurs cadres, chefs, leaders et whips s'efforcent de tous nous aider à assumer nos responsabilités publiques.

Les partis sont déjà formés lorsqu'ils arrivent à la Chambre et ne sont ni créés ni supprimés par celle-ci. La composition des divers partis dépend de leurs députés, caucus et organisations extraparlementaires respectifs et, au bout du



Bill Blaikie a été élu pour la première fois à la Chambre des communes en 1979. Il représente Winnipeg-Transcona et est président du caucus du NPD. Le présent article est une version légèrement révisée d'un rappel au Règlement paru dans le Hansard du 1er juin 1994.

compte, des électeurs. Nous pouvons quitter notre parti ou en être expulsés. Nous pouvons créer de nouveaux partis, fusionner deux partis pour n'en former qu'un, tel le Parti progressiste-conservateur, ou changer le nom d'un parti comme nous, du Nouveau Parti démocratique, l'avons fait.

La coutume à la Chambre veut que la Présidence accepte les affiliations politiques dont les partis et les députés lui font part. Pourtant, la Présidence n'a pas encore accepté, au cours de la présente législature, l'affiliation politique qui est manifestement la nôtre au Nouveau Parti démocratique.

Le seul précédent à l'appui de cette position est la façon dont le Bloc québécois a été traité au cours de la dernière législature. Tous les autres précédents, y compris la façon dont l'unique députée réformiste était traitée avant la formation du Bloc, font ressortir à quel point le NPD est traité de façon injuste et inopportune.

Il semble, pour nous refuser le statut de parti, que l'on se fonde sur la *Loi sur le Parlement du Canada* qui, depuis 1963, fixe à douze le nombre minimal de députés que doit compter un parti pour que ses cadres touchent des indemnités spéciales et pour que certains de ses députés puissent siéger au Bureau de régie interne.

Ce que je veux faire valoir aujourd'hui, c'est d'abord que la *Loi sur le Parlement du Canada* n'interdit nullement à la Présidence de reconnaître les partis comptant moins de douze députés, malgré les idées reçues. Par ailleurs, je demande à la Présidence de suivre la pratique établie à la Chambre qui est de reconnaître de tels partis.

Voyons donc ce que prévoit la *Loi sur le Parlement du Canada*. Conformément à l'article 62 de cette loi, les cadres d'un «parti comptant officiellement au moins douze députés» reçoivent diverses indemnités. On n'y dit pas qu'un parti doit compter douze députés pour être un parti reconnu et on peut clairement en déduire que les formations comptant moins de douze députés sont bel et bien des partis.

À l'article 50, on dit que les caucus qui «ne comptent pas douze membres» n'ont pas droit d'avoir de représentant au Bureau de régie interne, mais on peut clairement interpréter la disposition comme signifiant qu'ils restent quand même des caucus.

Les articles sont rédigés de telle sorte que même leur interprétation la plus stricte laisse la porte ouverte à d'autres formes de reconnaissance des partis. Dans le meilleur des cas, le texte de la Loi semble sous-entendre que le statut de parti est indépendant du nombre de députés et que douze est le nombre officiel de députés qu'un parti déjà reconnu doit avoir pour obtenir des fonds, mais non pour être reconnu. La reconnaissance des partis comptant moins de douze députés est implicite dans le texte de la loi. Si la *Loi sur le Parlement du Canada* dit quoi que ce soit sur le statut de parti officiel, elle confirme, plutôt qu'elle ne nie, le fait que ce statut est indépendant des dispositions financières.

Puisqu'il n'existe aucune définition juridique claire et précise du statut de parti, nous pouvons nous demander comment on en est venu à dire que les dispositions financières de la *Loi sur le Parlement du Canada* déterminaient le statut de parti à la Chambre des communes.

Peu après l'adoption de la modification imposant un minimum de douze députés, en 1963, le Ralliement créditiste s'est dissocié du Parti Crédit social, à qui il ne restait plus que onze députés. Dans le débat qui suivit sur la réaffectation des places, la Chambre a appliqué sans trop de rigueur la nouvelle règle des douze députés aux questions de pratique parlementaire, étant donné que deux partis avaient été créés par la scission du parti d'origine. Cela est très différent de la situation dans laquelle se trouve aujourd'hui le NPD.

Au cours de la dernière législature, la limite de douze députés a aussi été invoquée au moment de la formation du Bloc québécois par des transfuges du Parti libéral et du Parti conservateur, une autre situation tout à fait différente de celle du NPD au cours de la présente législature.

John C. Courtney est un politicologue qui a publié un article sur la reconnaissance des partis en mars 1978 dans un numéro de la *Revue canadienne de science politique*. Celui-ci a très bien expliqué comment on en était venu à élargir erronément la portée de la limite de douze députés :

> En théorie, la limite de douze députés dans la loi de 1963 et la procédure parlementaire étaient tout à fait indépendantes l'une de l'autre, mais la conjoncture devait presque inévitablement mener à une situation où il serait question de l'appartenance à un parti reconnu de douze députés ou plus à la Chambre des communes, à l'occasion des futurs débats sur les règlements et lois régissant les partis politiques. Cette notion, c'est-à-dire ce nombre, devait peu à peu acquérir une authenticité propre.

L'idée selon laquelle la limite de douze députés constitue une règle absolue dans la législation sur le statut des partis à la Chambre est en fait une illusion. Cependant, bien qu'on puisse difficilement prendre une décision éclairée en s'appuyant sur des cas d'exception, c'est ce qui se produit en l'occurrence à propos des partis scindés ou nouveaux; en effet, le NPD se trouve maintenant mis de côté, en l'absence de la volonté nécessaire pour établir une distinction entre certaines situations passées et celle dans laquelle notre parti se trouve actuellement.

La *Loi électorale du Canada* renferme un fondement juridique plus valable pour déterminer le statut des partis. Dans les articles 24 à 42 de la Loi, il est établi clairement qu'un parti perd son statut non pas lorsqu'il a moins de douze députés, mais seulement lorsqu'il omet de remplir certains documents ou lorsqu'il ne présente pas officiellement des candidats dans au moins 50 circonscriptions, 30 jours avant le scrutin.

Même s'il est indiscutable que le Nouveau Parti démocratique est maintenant un parti enregistré conformément à cette loi, à la Chambre, les néo-démocrates sont traités comme s'ils étaient des députés indépendants, exactement comme

certains autres députés qui n'appartiennent pas à un parti enregistré aux termes de la *Loi électorale du Canada.*

Jusqu'à maintenant, on répond souvent aux arguments officieux invoqués pour dénoncer le traitement qui nous est réservé que les véritables députés indépendants pourraient eux aussi faire une demande semblable, qu'il s'agit essentiellement d'une question de degré et qu'il faut tirer la ligne quelque part. Or, si l'on tenait compte de la *Loi électorale du Canada*, cet argument serait encore moins valable qu'il ne l'est maintenant, en supposant que ce soit possible.

Il n'y a donc pas de fondement juridique dans la *Loi sur le Parlement du Canada* ou la *Loi électorale du Canada* qui interdise de nous reconnaître comme parti.

Qui plus est, dans le passé les présidents n'ont pas appliqué le critère de douze députés pour reconnaître ou non des partis. Je voudrais maintenant attirer votre attention sur un certain nombre de précédents pertinents.

Le premier précédent, et le plus pertinent, est le fait que le statut de parti a été accordé au CCF après les élections de 1958. Ce parti avait fait élire huit députés et se trouvait dans une position très semblable à celle du NPD en ce moment.

En 1958, le CCF a conservé tous ses droits de parti d'opposition. Ses députés étaient groupés à la Chambre et considérés comme membres d'un parti aux fins des débats et de la période des questions. Le chef de ce parti était traité comme tel lors du débat sur le discours du Trône, prenant la parole immédiatement après MM. Pearson et Diefenbaker. Les députés du CCF étaient aussi membres à part entière de comités.

Après l'adoption du critère de douze députés, en 1963, les présidents ont régulièrement donné une interprétation de loi qui accordait certains avantages financiers aux partis ayant plus de douze membres, mais cela ne privait pas de leurs autres droits les partis en comptant moins de douze.

Le 18 février 1966, par exemple, le président Lamoureux a autorisé les représentants du Crédit social et du Ralliement créditiste à répondre aux déclarations ministérielles faites aux termes de ce qui est maintenant le paragraphe 33(1) du Règlement, même si ces deux formations ne comportaient que cinq et neuf députés respectivement. M. Lamoureux a expliqué à l'époque qu'il ne voyait pas comment la disposition du Règlement sur le droit des partis pouvait être «interprétée à la lumière de la modification apportée à la *Loi sur le Parlement du Canada*».

Le traitement accordé au Crédit social après les élections de 1974 témoigne lui aussi de la vigueur de la tradition visant à protéger les droits et le statut des petits partis. Ce parti, ayant fait élire seulement onze députés, restait encore en deçà du minimum requis pour avoir droit à des avantages financiers. Le Bureau de régie interne lui a néanmoins accordé un budget de recherche de 50 000 $ lors de sa réunion du 22 octobre 1974, à laquelle assistaient l'actuel premier ministre et M. Mitchell Sharp.

Je soulève ce point non pas pour réclamer des avantages financiers, mais pour montrer comment, par le passé, le Parlement a protégé les droits des petits partis avec un tel scrupule qu'il est allé jusqu'à leur accorder des avantages financiers même s'ils n'atteignaient pas le chiffre de douze députés.

En 1979, au cours d'une législature où j'étais présent, le Crédit social a fait élire seulement cinq députés. Le comité de sélection ne comprenait aucun de ces députés, mais ceux-ci siégeaient dans la première rangée.

Un député du Crédit social a présenté une motion demandant qu'un membre de son parti fasse partie du comité de sélection. Dans le débat qui s'en est suivi le 9 octobre 1979, le gouvernement conservateur et l'opposition libérale ont clairement dit que l'enjeu était non seulement la participation au comité de sélection, mais aussi la reconnaissance officielle du Crédit social en tant que parti.

Lorsque la motion du député du Crédit social a été rejetée, le président Jerome a d'abord décidé que cette motion l'obligeait à ne pas accorder aux députés du Crédit social le statut de parti. Le 10 octobre, il n'a pas donné la parole à leur chef lors du débat sur le discours du Trône.

Le mois suivant, le président Jerome est revenu sur sa décision en faisant valoir l'importante responsabilité de la Présidence de protéger les minorités à la Chambre. Au cours d'un débat sur une motion de défiance de l'opposition, le 6 novembre 1979, le président Jerome a donné la parole au chef du Crédit social immédiatement après le chef de l'autre parti de l'opposition. Il a justifié sa décision d'une manière éloquente et je voudrais citer quelques extraits de sa déclaration. C'est une intervention importante parce qu'elle nuance la décision initiale.

> Je tiens à bien préciser dès le début qu'il n'y a rien de répréhensible à mentionner le nom de ce parti politique ou de ses membres. Le parti en cause est le Crédit social du Canada, ses membres sont députés à la Chambre des communes et leur chef est le député de Beauce. Ce sont les faits. Le vote sur la motion relative au comité de sélection en aucun cas ne saurait abolir un parti politique ni faire des députés indépendants de députés qui sont reconnus comme faisant partie d'une formation politique. Le Crédit social du Canada existe en tant que formation politique et les cinq députés siègent aux côtés de leur chef en tant que membres d'un parti.

M. Jerome a poursuivi en disant que même si la Chambre s'était prononcée sur la question de la composition du comité de sélection, il avait des responsabilités particulières en tant que Président.

> La Présidence et la Chambre des communes doivent protéger les droits des minorités et, pour ce motif, je dois préciser ce à quoi les députés du Crédit social ont droit. Il me semble que l'on peut accorder à ces députés la participation à laquelle ils ont droit du fait qu'ils sont membres d'un parti politique, pourvu qu'ils n'en tirent pas des avantages dont ne jouiraient

pas cinq députés et pourvu que cela ne porte atteinte en aucune façon au droit des autres députés de participer.

Voilà donc, quant au statut de parti, l'approche que je demande que l'on prenne à mon égard et à l'égard de mes collègues du Nouveau Parti démocratique qui siègent à la Chambre. Nous demandons à être reconnus en tant que parti, tout comme certains petits partis ont déjà été reconnus par des présidents antérieurs.

On peut d'ailleurs le constater en regardant les diagrammes d'allocation des sièges des législatures antérieures. Ceux-ci montrent que des formations comptant moins de douze députés ont été reconnues comme partis, que leurs membres ont siégé en tant que représentants d'un parti et que certains ont occupé des places sur les premières banquettes.

J'attire tout spécialement votre attention sur le diagramme d'avril 1989 où la députée de Beaver River, unique représentante de son parti, est désignée comme députée du Parti réformiste. Comme je l'ai déjà mentionné, cette désignation lui a toutefois été retirée à l'arrivée du Bloc québécois, lorsque la décision fut prise de ne pas traiter les bloquistes comme représentants d'un parti. À l'heure actuelle, les neuf députés du Nouveau Parti démocratique à la Chambre n'ont pas le privilège d'être désignés de cette façon dans le diagramme d'allocation des sièges de la présente législature.

Ainsi, pratiquement tout dans la législation et la tradition appuie notre demande d'être reconnus en tant que parti à la Chambre des communes. Le seul précédent qui fait exception est le traitement infligé au Bloc au cours de la dernière législature.

Je ne veux pas soulever ici la question de savoir si un parti formé entre deux élections à la suite de défections de membres de partis établis devrait jouir du même statut qu'un parti dont les membres se sont fait élire sous les couleurs de leur parti. Je n'ai pas l'intention de me lancer dans ce débat.

- Nous demandons premièrement que l'attribution des sièges soit modifiée, afin que nous puissions siéger en tant que parti, que notre chef reçoive les égards qui lui sont dus à titre de chef de parti et de membre du Conseil privé, et que nous figurions sur le diagramme publié de la Chambre en tant que néo-démocrates, comme c'est déjà le cas dans le hansard.
- Nous voulons être traités comme un parti d'opposition durant la période des questions, parce qu'à l'heure actuelle on ne nous donne la parole que très rarement, on refuse systématiquement de nous permettre de poser des questions supplémentaires et on nous laisse toujours la dernière question.
- Nous réclamons de pouvoir poser le nombre de questions auquel a droit un parti ayant neuf députés. Nous demandons également que notre chef suive le chef du Parti réformiste dans l'ordre de préséance, que nous puissions poser des questions supplémentaires et qu'on ne nous réserve pas toujours la dernière question.
- Enfin, nous demandons, d'une façon générale, à être traités comme un parti en vertu du Règlement, et que vous vous entendiez avec les représentants de notre caucus, comme il est d'usage, pour faciliter les travaux de la Chambre. Mes collègues néo-démocrates et moi-même demandons de ne pas être victimes de discrimination pour la seule raison que nous n'avons pas atteint un nombre minimum arbitraire d'une pertinence plus que douteuse, et dont certains présidents antérieurs ne tenaient habituellement pas compte en ce qui concerne la procédure de la Chambre. Les annales parlementaires ne manquent pas de solutions de rechange à cet égard.❖