
Éliminer les obstacles aux affaires émanant des députés

par Suhas G. Deshpande

Les partis politiques ont la haute main sur la vie publique de leurs députés dès qu'ils sont nommés candidats et, s'ils sont élus, sur leurs activités quotidiennes de députés. Ils considèrent souvent que la seule fonction législative du simple député est d'être présent à la Chambre et de voter comme son whip le lui dit. Les Canadiens disent toujours que, pour que le Parlement soit vraiment efficace et réponde à leurs attentes, tous les députés, et non seulement les membres du Cabinet, doivent pouvoir présenter et faire adopter les projets de loi qui servent le mieux les intérêts de leurs commettants. Le présent article examine les obstacles qui entravent les députés, et vise à établir s'ils sont indispensables au bon fonctionnement de la Chambre des communes, compte tenu du fait que comme législateurs, les simples députés doivent représenter leurs commettants. Il suggère enfin des réformes pouvant leur permettre de bien jouer leur rôle législatif dans le cadre d'un système parlementaire qui a toujours été réfractaire à cette idée.

L'alinéa 87 (1)a) du Règlement de la Chambre des communes prévoit que, au début de chaque session, un tirage au sort a lieu pour choisir les noms d'au plus trente députés qui pourront soumettre à la Chambre un projet de loi ou un avis de motion.¹ Le tirage des affaires émanant des députés que la Chambre étudiera est la dernière en date de plusieurs mesures prises depuis la Confédération pour que les mesures législatives proposées par les simples députés reçoivent toute l'attention qu'elles méritent tout en occupant le moins possible du temps de la Chambre.²

L'actuel système de sélection a été établi en 1986, à la suite du rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (Comité McGrath).³ Au début, on ne tirait au sort que vingt affaires,⁴ et n'étaient admissibles au tirage que celles qui avaient été soumises dans leur forme définitive à la Direction des journaux de la Chambre des communes.⁵ Bien que cette disposition ait depuis été modifiée afin de permettre le tirage au sort de trente affaires, la dernière condition précitée a été maintenue. Cette règle a été adoptée pour mettre fin à une pratique qui s'était répandue chez les députés et qui consistait à s'inscrire au tirage pour figurer dans l'ordre de priorité sans

être prêts à saisir la Chambre d'une seule affaire, une façon de faire démontrant, selon le Comité McGrath, la faible importance que revêtaient aux yeux de tous les affaires émanant des députés.⁶

Le système de sélection établi sur la recommandation du Comité McGrath permet de disposer des affaires émanant des députés tout en économisant le temps de la Chambre, mais il a un effet secondaire, à savoir qu'il limite les occasions qu'ont les députés de présenter leurs projets de loi à la Chambre. En effet, la procédure adoptée restreint le nombre de députés qui peuvent présenter une affaire à un moment donné, et signifie qu'un député peut en fait ne pas pouvoir présenter sa mesure, même s'il participe souvent au tirage. Aux termes du paragraphe 87(2) du Règlement, lorsque le nombre de candidats choisis lors du premier tirage tombe à quinze, on tire au sort quinze affaires de plus, mais les candidats dont les noms n'ont pas été retenus au premier tirage ne sont pas automatiquement inscrits au second. À défaut d'une disposition tenant compte de l'ordre d'inscription des affaires, le nom d'un député peut demeurer sur la liste des affaires admissibles sans jamais sortir une seule fois au tirage, ce qui empêche effectivement le député de s'acquitter d'une de ses fonctions de représentant élu, pourtant essentielle.

Si les simples députés n'ont pas plus souvent la possibilité de présenter des mesures législatives, c'est que le

Suhas G. Deshpande est diplômé de l'université de Guelph et de la London School of Economics and Political Science. Il est adjoint exécutif de la députée fédérale Colleen Beaumier.

gouvernement exerce un contrôle absolu sur le programme législatif de la Chambre. Ce contrôle tient ses origines du lien traditionnel qui existe entre le Parlement et la Couronne. À une certaine époque, la Couronne ne convoquait le Parlement que lorsqu'elle avait besoin de fonds ou de pouvoirs supplémentaires et qu'elle ne pouvait les obtenir sans une modification aux lois. Comme les députés étaient l'opposition de fait dans le système politique, ils ont un jour exigé que la Couronne prenne acte des doléances et griefs que le peuple lui soumettait par leur intermédiaire, moyennant quoi ils accueilleraient ses requêtes favorablement. Pour que la Chambre puisse discuter des affaires du Roi aussi longtemps et de la façon qu'il lui plaisait de le faire, il lui suffisait d'insister.⁷ L'importance tant symbolique qu'opérationnelle du contrôle du programme de la Chambre saute aux yeux. Perdu par la Couronne au profit des Communes, le contrôle du programme législatif a alors incombé au gouvernement.

De nos jours, le discours du Trône énonce le programme législatif établi pour la session qui s'ouvre. Étant donné que les projets de loi émanant des simples députés s'écartent souvent des priorités du gouvernement, il arrive fréquemment qu'ils n'aient aucun rapport avec le programme que celui-ci établit pour le Parlement. De plus, comme le gouvernement est comptable devant les électeurs du succès avec lequel il donne suite aux projets énoncés dans son programme, on doit percevoir que c'est lui, et non les simples députés, qui est chargé de régler les affaires importantes pour les Canadiens. On peut donc contester l'opportunité de confier aux simples députés une plus grande partie du contrôle sur le programme de la Chambre, étant donné qu'ils sont responsables devant leurs électeurs (surtout ceux du parti ministériel) de la mesure dans laquelle leur parti parvient à honorer les engagements pris dans son programme. En outre, puisqu'un tel glissement ne ferait qu'inciter les députés de l'opposition à entraver encore plus le gouvernement dans ses efforts pour réaliser son programme, et ce à seule fin d'en tirer un avantage politique, on peut à juste titre se demander quel intérêt une telle réforme pourrait bien avoir du point de vue de ceux qui sont représentés aux Communes.

Le fait que ce soit le gouvernement qui contrôle le programme législatif de la Chambre illustre la prédominance des partis politiques non seulement dans le système parlementaire canadien, mais aussi dans la vie des simples députés. En effet, tant qu'ils seront tenus pour responsables de la réalisation du programme de leur parti, ils ont tout intérêt à ce que celui-ci conserve le contrôle du programme de la Chambre. Et l'on peut très facilement soutenir que c'est également dans l'intérêt des électeurs, qui, dans un système fondé strictement sur les partis, peuvent plus facilement demander des comptes aux partis politiques qu'ils ne le pourraient si la responsabilité n'était pas concentrée entre les mains d'un seul parti.

Désignation des «affaires qui font l'objet d'un vote»

Le paragraphe 92(1) du Règlement exige que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre se réunisse dans les dix jours de séance suivant le tirage au sort des affaires émanant des députés afin de désigner, parmi les trente mesures choisies, au plus cinq projets de loi et cinq motions comme affaires qui feront l'objet d'un vote. La Chambre pourra les étudier pendant au plus deux heures et quarante-cinq minutes avant de les mettre aux voix. Les affaires qui ne font pas l'objet d'un vote sont radiées du *Feuilleton* après une heure de débat.

La pratique consistant à désigner des affaires comme «faisant l'objet d'un vote» découle elle aussi des recommandations du Comité McGrath. Celui-ci avait recommandé que, parmi les vingt mesures choisies par tirage au sort, six soient désignées comme «faisant l'objet d'un vote» par un comité composé de six simples députés représentant tous les partis à la Chambre et appelé Comité de sélection des mesures émanant des députés.⁸ En février 1986, le Comité permanent des affaires émanant des députés a été établi à cette fin en vertu du Règlement. Depuis, les affaires en question ont été choisies par les comités suivants : le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés, le Comité permanent des privilèges et des élections, le Comité permanent de la gestion de la Chambre et, actuellement, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

Ces comités ont successivement établi un certain nombre de critères dont le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre peut s'inspirer dans le choix des mesures devant faire l'objet d'un vote. Le seul critère contraignant est le paragraphe 92(1) du Règlement, selon lequel le Comité, dans la sélection de ces mesures, «ne tient pas compte du nombre de députés qui proposent ou appuient conjointement une affaire. Il fonde plutôt son choix seulement sur les mérites des affaires [...]». En 1986 et 1987, le Comité permanent des affaires émanant des députés a établi onze critères d'application facultative afin de guider ses membres dans le choix des affaires faisant l'objet d'un vote. Ces lignes directrices obligent le Comité à rejeter toute affaire respectant n'importe quel d'un certain nombre de critères. Elles recommandent notamment le rejet de celles qui sont farfelues ou insignifiantes, qui ont une portée locale ou régionale, qui manquent de clarté, qui sont nettement contraires à la Constitution, qui sont similaires à d'autres affaires déjà inscrites au programme législatif du gouvernement, qui sont identiques quant au fond à d'autres affaires déjà étudiées par la Chambre ou à d'autres mesures émanant des députés déjà désignées comme faisant l'objet d'un vote, ainsi que des projets de loi sur les limites ou les noms des circonscriptions électorales.

Une affaire considérée par le Comité comme ne pouvant pas faire l'objet d'un vote peut quand même être désignée comme

telle si la Chambre y consent unanimement au moment du débat. Bien qu'elle le fasse rarement, cette procédure sauvegarde le principe selon lequel la Chambre peut renverser la décision d'un comité.

La sélection des affaires faisant l'objet d'un vote est dénuée de légitimité parce que la procédure de sélection est très exclusive et que les critères de sélection ne sont pas clairement contraignants. Étant donné son importance, la sélection des affaires qui feront l'objet d'un vote devrait être l'élément le plus visible de toute la procédure relative aux affaires émanant des députés.

En raison du petit nombre d'affaires que le Comité de sélection peut considérer comme pouvant faire l'objet d'un vote, les simples députés ne peuvent jouer un rôle législatif au Parlement que dans une très faible mesure. Vingt des trente affaires sélectionnées sont en fait expédiées avant même que la Chambre n'ait eu la chance d'en débattre. Certes, chaque affaire mérite en soi d'être débattue, mais, puisqu'il y a peu ou pas d'espoir que la Chambre adopte la mesure étudiée, le débat perd beaucoup des qualités qui lui confèrent son utilité. Quant aux affaires qui ne peuvent faire l'objet d'un vote, comme les médias nationaux et les députés eux-mêmes leur accordent très peu d'attention parce qu'elles n'ont virtuellement aucune chance de devenir lois, leur étude approfondie perd tout son intérêt.

Si l'on conteste la légitimité de la sélection des affaires faisant l'objet d'un vote, c'est parce que la procédure manque de visibilité. Le choix se fait en l'absence du public, des médias et de la plupart des députés. Il obéit aussi à des critères qui ne sont ni exhaustifs, ni contraignants. En cela, les mesures émanant des députés contrastent avec celles qui émanent du gouvernement, lesquelles sont très visibles et respectent des critères prescrits dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Loi constitutionnelle de 1982* et qui peuvent être appliqués par les tribunaux.

Conclusion

Les règles régissant actuellement les affaires émanant des députés justifient la critique selon laquelle aucune procédure transparente et équitable ne leur permet de présenter leurs projets de loi ou leurs motions à la Chambre des communes. Les principes de la transparence et de l'équité devraient être primordiaux dans tous les rouages du gouvernement parlementaire. Pour combler cette lacune, l'auteur fait les recommandations suivantes :

1. Rendre équitable le tirage au sort des affaires émanant des députés

Il y aurait lieu de continuer d'établir l'admissibilité et l'ordre de priorité en procédant par sélection, afin d'empêcher que le nombre d'affaires émanant des députés ne soit élevé au point que la Chambre ne puisse les étudier toutes dans le temps qu'elle a à leur consacrer. Cependant, il faudrait faire en sorte

que les députés ne puissent plus être exclus lors de plusieurs tirages consécutifs. En modifiant le paragraphe 87(2) du Règlement de manière à ce que le député dont le nom n'a pas sorti lors de tirages précédents soit encore admissible, les députés qui souhaitent présenter une affaire à la Chambre ne pourraient plus être écartés par simple malchance.

2. Rendre transparente la sélection des affaires faisant l'objet d'un vote

La sélection des affaires faisant l'objet d'un vote devrait être confiée à la Chambre des communes plutôt qu'à un comité permanent. On pourrait modifier le paragraphe 92(1) du Règlement de manière à ce que le parrain d'une mesure puisse présenter, à la fin de la première heure de débat sur ladite mesure, une motion portant qu'elle soit désignée comme affaire pouvant faire l'objet d'un vote. La décision de la désigner comme telle ou non serait prise ouvertement et publiquement.

Afin de ne pas faire perdre son temps à la Chambre, il y aurait lieu d'adopter des lignes directrices exhaustives sur l'admissibilité des affaires des simples députés. Ainsi, les députés estimant qu'une affaire contreviendrait à l'une ou l'autre de ces lignes directrices pourraient exposer leurs arguments au Président au début de la période consacrée à l'étude des affaires émanant des députés, et le Président serait alors en mesure de contrôler l'utilisation du temps de la Chambre.

Les affaires émanant des députés représentent encore pour le simple député un moyen d'action très peu connu du public et des médias. Beaucoup de députés hésitent à l'utiliser, car très peu le font avec succès, mais ils seraient certainement beaucoup plus tentés d'y recourir pour présenter leurs projets de mesures à la Chambre si la procédure était plus transparente et équitable. ♦

Notes

1. Je tiens à remercier la Direction des recherches pour le Bureau et le Bureau des affaires émanant des députés pour leur aide dans la préparation du présent article. Je m'en voudrais aussi de ne pas remercier M^{me} Jyotika Deshpande et M. Doug Band de la critique constructive qu'ils ont faite de la première version. Je prends l'entière responsabilité des erreurs ou omissions qui auraient pu échapper, tout comme des opinions exprimées ici.

2. Le *Règlement annoté de la Chambre des communes* contient un sommaire historique qui aide à suivre l'évolution des affaires émanant des députés. Ce résumé précise que l'on a toujours cherché, depuis la Confédération, à consacrer le moins possible du temps de la Chambre aux affaires émanant des députés. Voir à ce sujet : *Règlement annoté de la Chambre des communes*, 1989, Président de la Chambre des communes, (Ottawa : 1989), pp. 301-7.

3. *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes*, Imprimeur de la Reine pour le Canada, (Ottawa : 1985). James A. McGrath, c.p., député, président.

4. Le nombre d'affaires à tirer au sort a été porté de vingt à trente le 29 avril 1992.

5. Rapport McGrath, p. 42.

6. *Ibid.*

7. Ned Franks, *The Parliament of Canada*, pp. 126-8.

8. Rapport McGrath, p. 42.