
L'obstruction en Ontario et à la Chambre des communes

par Chris Charlton

Dans le régime parlementaire, il existe une tension constante entre le droit du gouvernement de gouverner et le droit de l'opposition de s'opposer. À quel moment l'exercice d'une opposition légitime se transforme-t-il en obstruction? Le présent article se penche sur certains problèmes entourant la définition de l'obstruction et compare l'incidence de celle-ci à la Chambre des communes et à l'Assemblée législative de l'Ontario. Les données utilisées ici ont été recueillies par l'auteur pour sa thèse de doctorat concernant l'obstruction dans ces deux parlements.

L'ouvrage fondamental de sir Erskine May sur la procédure parlementaire britannique contient huit allusions à la question de l'obstruction. Les six premières concernent le droit des députés, des dignitaires du Parlement, des auteurs de pétitions, des témoins et des avocats d'exercer leurs fonctions auprès du Parlement sans ingérence. Dans chacun de ces cas, c'est de violation de privilèges et d'outrage qu'il s'agit, c'est-à-dire d'infractions passibles de sanctions. Mais les deux autres catégories, à savoir l'obstruction des travaux de la Chambre et l'opposition systématique, sont d'une autre nature, puisqu'elles n'impliquent pas de manquement au règlement. Les députés peuvent donc s'y livrer plus ou moins impunément.

Le député qui « enfreint l'esprit du règlement de la Chambre en entravant de manière délibérée et persistante le déroulement des travaux » ou encore qui, sans vraiment transgresser une règle, utilise son droit de parole pour empêcher le déroulement du débat ou fait obstruction aux travaux de la Chambre en détournant la procédure, ce député n'est pas théoriquement coupable d'inconduite. Il ne peut donc vraisemblablement pas être forcé de quitter la Chambre pour le reste de la séance. Toutefois, il peut être jugé coupable d'outrage à la Chambre et faire l'objet d'un rappel à l'ordre. La présidence se sert relativement peu de ce pouvoir¹.

De fait, en Grande-Bretagne, il n'est arrivé que quatre fois à un député d'être rappelé à l'ordre pour obstruction, dont pas une seule au cours des 70 dernières années.

Voilà donc la différence entre les deux grands types d'obstruction. La violation de privilèges et l'outrage sont passibles de mesures punitives, ce qui réduit leurs effets sur le processus législatif général, tandis que l'obstruction des travaux de la Chambre n'est passible d'aucune sanction. Il incombe donc de comprendre l'obstruction si l'on veut tirer des conclusions sensées du processus législatif.

Qu'est-ce que l'obstruction?

Les ouvrages spécialisés qui concernent aussi bien l'Assemblée législative de l'Ontario que le Parlement du Canada regorgent d'allusions à l'obstruction des débats, mais le seul auteur à avancer une définition est C.E.S. Franks. « L'expression légitime d'une opinion dissidente, propose-t-il, devient obstruction lorsqu'elle n'a d'autre objectif que de retarder les travaux, lorsqu'elle ne vise pas à souligner une lacune ou à modifier une opinion, mais simplement à empêcher le vote d'une loi². » Franks fait remonter l'apparition de l'obstruction à « un changement dans l'attitude de l'opposition à l'égard des travaux du gouvernement », et déplore le rythme de plus en plus lent auquel la Chambre des communes traite le programme législatif du gouvernement.

L'Assemblée législative de l'Ontario et la Chambre des communes n'obéissent pas exactement aux mêmes règles de procédure. Néanmoins, dans les grandes lignes, leurs processus

Chris Charlton est candidat au doctorat en sciences politiques à l'Université de Toronto.

législatifs sont remarquablement semblables³. Ces deux chambres se conforment au cadre général élaboré en Grande-Bretagne. Tous les projets de loi doivent y être lus trois fois.

La *première lecture* s'entend de la présentation d'un projet de loi. Celui-ci est déposé, imprimé et rendu public. La personne qui le propose peut l'expliquer brièvement, mais ni amendement ni débat n'est permis à ce stade. La *deuxième lecture* vise l'approbation du principe du projet de loi. C'est, pour la Chambre, la première occasion d'en débattre. Un vote affirmatif à ce stade est suivi de l'examen détaillé du texte en comité, qu'il soit permanent ou plénier⁴. Le projet de loi est alors décortiqué et fait l'objet d'un vote article par article. Une fois approuvé en comité, il est renvoyé à la Chambre. L'*étape du rapport* donne à tous les députés la possibilité de proposer des amendements et d'en débattre, après quoi ils sont priés de souscrire au rapport du comité. Après que le rapport est adopté, le projet de loi passe en *troisième lecture* pour approbation générale finale et vote. Si ce vote est favorable lui aussi, le projet de loi passe à la dernière étape qui, en vertu d'une convention, est devenue une simple formalité. Le texte législatif est remis au représentant de la Reine, qui procède à la *sanction royale*. À ce moment, il devient loi, et sa prise d'effet a lieu à la date de proclamation prévue dans le texte même⁵.

Comment mesurer l'obstruction?

Une méthode possible consisterait à considérer le pourcentage des projets de loi adoptés par rapport à ceux qui ont été présentés. Toute proportion inférieure à 100 p. 100, pourrait-on soutenir, est un signe que l'opposition a réussi à entraver le programme législatif du gouvernement. Au Parlement fédéral, entre 1974 et 1993, le pourcentage moyen des projets de loi adoptés a été de 79 p. 100⁶, tandis que, en Ontario, il s'est établi à 75 p. 100 entre 1975 et 1995. Dans les deux chambres, donc, plus d'un cinquième des projets de loi présentés par le gouvernement sont « morts au Feuilleton ».

Toutefois, l'obstruction ne peut, à elle seule, expliquer l'écart numérique entre les projets de loi présentés et adoptés. D'ailleurs, quelques exemples suffiront pour le prouver. Comme l'a souligné Bob Rae, toutes sortes de pressions d'origines différentes tendent à faire inscrire des projets de loi dans le programme législatif du parlement.

Vers le milieu du mandat du gouvernement, pendant l'hiver de 1993, nous en faisons encore beaucoup trop. Chaque ministre avait son projet de prédilection, auquel il ne voulait ni ne pouvait renoncer. De plus, chaque ministère possédait ses propres concepteurs de politiques, bien déterminés à résoudre tous les problèmes possibles par des lois, des lois, des lois. [...] Nous avons donc un ordre du jour très chargé, qui était devenu pratiquement impossible à gérer⁷.

Pourtant, il fallait bien le gérer. C'est ainsi que le gouvernement a créé un nouveau mécanisme chargé

d'examiner chaque nouvelle proposition législative : le comité de gestion de la Chambre.

Son travail consiste avant tout à classer par ordre de priorité les souhaits des ministres, de manière à établir un programme législatif gérable. L'un des principaux critères pris en compte est le temps dont la Chambre dispose pour traiter les projets de loi du gouvernement. À ce sujet, dans l'un de ses rapports au caucus, le comité déclare :

La Chambre sera en mesure de faire avancer 40 projets de loi arrivés à diverses étapes, au cours de la session d'automne. Ce nombre représente un léger accroissement par rapport aux travaux réalisés dans les sessions antérieures. Il a été décidé de ne pas viser davantage, parce que, abstraction faite des changements au règlement, de nombreux textes sont fort controversés, et la plupart des projets de loi reportés n'ont été lus qu'une seule fois. Soulignons que la liste des 40 points prioritaires comprend des projets de loi aussi bien nouveaux que reportés, ainsi que des textes dont on pense qu'ils ne passeront que par une seule étape⁸.

L'une des principales contraintes limitant la taille du programme législatif du gouvernement était donc l'opposition *prévue* à certaines de ses initiatives prioritaires, dont on craignait qu'elle réduise le temps disponible pour examiner d'autres questions. Ainsi, seulement 40 textes législatifs ont été classés dans la catégorie des priorités pour la session à venir, tandis que 49 autres initiatives étaient considérées comme des non-priorités. Dans le contexte des premières lectures, le gouvernement aurait présenté 41 autres projets de loi s'il ne s'était pas senti limité par la possibilité que l'opposition manipule le temps disponible de la Chambre. Il était donc vrai que l'opposition entravait indirectement le programme législatif du gouvernement, même si cela n'apparaissait pas d'emblée à la simple analyse du pourcentage de projets de loi adoptés par rapport aux projets de loi présentés.

De plus, l'analyse purement statistique risque d'accorder trop d'importance à la capacité de l'opposition d'influer sur l'ordre du jour du gouvernement. Au printemps de 1990, la décision prise par le premier ministre de déclencher des élections au cours de l'été était un secret de polichinelle. Pourtant, au cours du dernier mois de la session de printemps, le gouvernement a déposé 29 nouveaux projets de loi. Bien entendu, personne ne s'attendait à ce que tous ces textes soient adoptés⁹. L'intention était plutôt symbolique : « Si vous souhaitez que ces lois soient adoptées, réélisez-nous. » En fait, dans ce cas particulier, 24 des 29 projets de loi n'ont même pas été pris en considération au-delà de la première lecture.

Certes, ce phénomène n'est pas inhabituel en période préélectorale, mais il montre en tout cas que le rapport entre les premières et les troisièmes lectures n'est pas un bon indicateur de la mesure dans laquelle l'opposition a réussi à bloquer les travaux du gouvernement. Par exemple, au cours de la deuxième session de la 34^e législature, le pourcentage du nombre de projets de loi adoptés par rapport au nombre de

Tableau 1
Projets de loi du gouvernement fédéral 1974-1993

	1974-79 30 ^e législature	1979 31 ^e législature	1980-84 32 ^e législature	1984-88 33 ^e législature	1989-93 34 ^e législature
Projets de loi présentés en 1 ^{re} lecture et adoptés	63,9 %	24.1 %	77.9 %	84.5 %	87.9 %
Projets de loi appelés en 2 ^e lecture et adoptés	91,7 %	58.3 %	93.8 %	96.0 %	98.1 %
Pourcentage du temps consacré par la Chambre à la 2 ^e lecture	57,3 %	53.3 %	56.0 %	59.1 %	49.2 %
Projets de loi ayant demandé moins de 2 h de débat en 2 ^e lecture	49 %	36 %	55%	61 %	54 %
Projets de loi ayant demandé plus de 9 h de débat en 2 ^e lecture	16 %	18 %	15 %	16 %	10 %
Temps moyen passé en 2 ^e lecture (heures:min.)	5:02	3:53	4:28	3:49	3:31
Temps moyen passé à l'étape du rapport (min.)	172	38	323	141	135
Temps moyen passé en comité plénier	156	362	68	39	45
Temps total passé à l'étape du rapport et en comité plénier	30 %	43 %	34 %	23 %	26 %
Projets de loi admissibles renvoyés à un comité permanent	62 %	46 %	42 %	53 %	74 %
Temps moyen passé en 3 ^e lecture (min.)	76	28	53	71	110
Temps moyen passé en Chambre, toutes étapes confondues (min.)	535	473	489	392	435

projets de loi déposés a été de 60 p. 100. Par contre, si l'on exclut les 24 projets de loi présentés et non adoptés au cours du dernier mois, la proportion atteint près de 80 p. 100. Effectivement, on ne peut apprécier la manière dont un gouvernement réalise son programme législatif en tenant compte aussi des projets de loi qu'il n'a jamais eu l'intention d'adopter. Ou encore, pour dire les choses différemment, on ne peut mesurer la réussite de l'obstruction faite par l'opposition en tenant compte de ces mêmes projets de loi. En effet, l'écart gonfle l'importance de l'influence réelle exercée par les partis d'opposition sur l'ordre du jour législatif des Libéraux ontariens. Il faut donc en tenir compte si l'on veut se servir des données relatives aux premières lectures pour analyser l'obstruction.

Seuls les initiés savent de manière certaine si le gouvernement a l'intention ou non de pousser à son terme l'examen de tel ou tel projet de loi. Et, faute de le savoir, il est

impossible de tirer des conclusions exactes à propos de l'effet de l'opposition sur le programme législatif du gouvernement seulement à partir des chiffres concernant les premières et les troisièmes lectures.

On se fera peut-être une idée plus précise de l'obstruction en tenant compte des projets de loi qui ont effectivement été pris en considération au-delà de leur présentation. Certes, le simple fait d'appeler la discussion en deuxième lecture sur un projet de loi n'est peut-être pas l'expression concluante de l'intention d'un gouvernement de faire adopter celui-ci, mais c'est un indicateur beaucoup plus fiable que la présentation en première lecture. De fait, tant à l'échelon fédéral qu'en Ontario, le nombre de projets de loi adoptés en pourcentage de ceux qui sont mis en deuxième lecture est de 95 p. 100. Il est donc normal que les législateurs canadiens considèrent cette étape comme « le point culminant et décisif du processus législatif »

10

Cette importance accordée à la deuxième lecture s'explique, en partie, du fait qu'elle est aujourd'hui la première étape où un projet de loi est assujéti à un débat en Chambre. Elle offre une occasion légitime, tant au gouvernement qu'aux partis de l'opposition, de faire valoir leurs positions et elle sert de véhicule à la sensibilisation et à la persuasion du public. S'il est vrai que le débat est alors, en théorie, limité aux principes contenus dans le projet de loi, les présidents, aussi bien à la Chambre des communes qu'à l'Assemblée législative de l'Ontario, ont tendance à faire preuve d'« indulgence pour les députés dont les interventions débordent la frontière nébuleuse entre le principe et le détail »¹¹. Ils confirment ainsi la possibilité que la deuxième lecture soit devenue la tribune de premier ordre où les partis politiques peuvent exprimer leurs opinions concurrentes.

Cette grande portée que l'on attribue à la deuxième lecture tient aussi à un autre motif, tout aussi important et qui provient d'un anachronisme dans la procédure de la Chambre. Comme l'explique John Stewart :

Autrefois, en Angleterre, à l'époque où le processus législatif était encore en gestation, la plupart des projets de loi publics appartenaient à la catégorie que l'on appelle aujourd'hui projets de loi d'initiative privée. Le débat sur la question de savoir s'il convenait de lire un projet de loi une deuxième fois a fini par devenir le dernier obstacle — qui faisait suite à divers autres obstacles plus grossiers (par exemple, l'obtention de l'autorisation de présenter le projet de loi et la question sur la première lecture, dont on pouvait alors débattre) — qui soit susceptible d'empêcher les projets de loi faiblement appuyés d'avancer jusqu'à l'étape de l'étude en comité, laquelle demandait du temps. Mais la situation est très différente maintenant. De nos jours, on tient pour acquis que le gouvernement est tenu de prendre les devants pour ce qui est de la gestion des affaires publiques du pays, [...] et la Chambre met la majeure partie de son temps à la disposition du gouvernement. [...] Autrement dit, la Chambre fait en sorte que le choix des projets de loi qui seront étudiés soit fait d'une manière complètement différente. Pourtant, la Chambre des communes du Canada continue d'utiliser la motion de deuxième lecture comme si celle-ci remplissait vraiment la fonction d'obstacle¹².

Ainsi, même si la deuxième lecture ne joue plus son rôle initial, elle continue d'être considérée par les législateurs comme l'étape la plus importante de tout le processus législatif.

Preuve en est le temps consacré aux deuxièmes lectures en proportion du temps total consacré à toutes les étapes de l'examen des projets de loi. Il représente largement plus de la moitié de la totalité du temps consacré aux travaux du gouvernement, tant à la Chambre des communes qu'à l'Assemblée législative de l'Ontario. La seule exception a été la 34^e législature d'Ottawa (1989-1993), mais les secondes lectures y ont quand même absorbé plus de 49 p. 100 du temps. Quant au parlement de l'Ontario, la proportion du temps moyen qu'il consacre à cette étape se rapproche plutôt des deux tiers.

La deuxième lecture domine nettement l'ordre du jour des assemblées législatives.

À partir de cette prémisse, on pourrait s'attendre à y trouver des preuves indubitables d'obstruction. En effet, si cette étape occupe une place dominante dans les travaux parlementaires et que l'obstruction soit constituée d'une tentative par les partis d'opposition d'influer sur ces travaux, il semblerait logique d'y trouver des manifestations évidentes d'obstruction. C'est d'ailleurs précisément le raisonnement que poursuit Ned Franks.

Il analyse le temps passé par les projets de loi en deuxième lecture. « En 1969-1970, 34 projets de loi du gouvernement sur 65, soit 52 p. 100, ont été débattus pendant moins de deux heures en deuxième lecture. En 1974, cette proportion était tombée à trois sur quinze, soit 20 p. 100, et elle est demeurée à ce faible niveau. [...] Cette situation n'est pas satisfaisante¹³. » Pour Franks, donc, la longueur du débat en deuxième lecture constitue un indicateur de l'obstruction. Ainsi, cette longueur devient pour lui l'étalon servant à mesurer le rythme auquel les législatures subséquentes ont mené les travaux du gouvernement. Si les durées demeurent sensiblement les mêmes, selon la logique de Franks, l'obstruction continue d'exister.

En appliquant ce critère aux législatures subséquentes, on constate deux choses. Premièrement, Franks se trompe en affirmant que la proportion des projets de loi adoptés après moins de deux heures en deuxième lecture s'est maintenue au niveau de 20 p. 100. Avec ce chiffre toutefois, il cherchait simplement à montrer que, dans les travaux du gouvernement, l'obstruction s'était aggravée. Ainsi, même le niveau de 1969 (52 p. 100) doit être considéré comme révélateur d'une obstruction. De fait, Franks soutient que les attitudes hostiles des partis d'opposition se sont figées dès 1964 et que, en 1969, l'obstruction était devenue la norme. Toute proportion comparable au niveau de 52 p. 100 mis en lumière par lui en 1969 doit être considérée comme une preuve d'obstruction. D'ailleurs, pour ce qui est de la 30^e législature, celle de 1974, et des quatre suivantes, les pourcentages des projets de loi qui ont été adoptés en deuxième lecture après moins de deux heures avoisinent le seuil fixé par Franks : ils sont respectivement de 49 p. 100 pour la 30^e législature, 36 p. 100 pour la 31^e, 55 p. 100 pour la 32^e, 61 p. 100 pour la 33^e et 54 p. 100 pour la 34^e. Il semble donc qu'il existe, de fait, une preuve de l'existence d'une obstruction à la Chambre des communes.

Franks ne propose pas de point limite entre le débat « normal » et l'obstruction. En l'absence de données comparatives sur le début des années 50, certains pourraient même supposer que les 61 p. 100 de la 33^e législature sont suffisamment éloignés du repère de 52 p. 100 avancé par Franks pour que l'obstruction n'ait pas été un facteur entre 1984 et 1988. Ici, toutefois, les données concernant l'Ontario s'avèrent intéressantes. Dans cette province, de 1975 à 1990, plus de 80 p. 100 des projets de loi du gouvernement ont franchi

l'étape de la deuxième lecture en moins de deux heures. Les proportions s'établissent comme suit : 83 p. 100 pour la 30^e législature, 90 p. 100 pour la 31^e, 84 p. 100 pour la 32^e, 80 p. 100 pour la 33^e et 80 p. 100 pour la 34^e. Ce n'est que lors de la 35^e législature que la proportion y est tombée à 47 p. 100. En utilisant ces données dans un contexte comparatif, il devient ainsi possible de souscrire à la conclusion de Franks, à savoir que l'obstruction est en effet devenue la norme à la Chambre des communes du Canada, et d'affirmer que, en Ontario, elle n'est devenue un facteur qu'après les élections de 1990.

On trouvera un autre argument à l'appui de cette conclusion en analysant les données situées à l'autre extrémité du spectre, c'est-à-dire celles concernant les projets de loi ayant demandé plus de neuf heures de débat en deuxième lecture. Si l'on accepte la définition de Franks, à savoir que l'obstruction n'a pas d'autre objectif que de retarder les travaux, il importe de voir si cet objectif est effectivement atteint. Après tout, il est possible que tous les projets de loi qui ont demandé plus de deux heures d'examen aient franchi l'étape de la deuxième lecture après deux heures et une minute de débat. Cela jetterait un doute sur la conclusion de Franks. Heureusement, toutefois, à l'examen, ces craintes s'avèrent sans fondement.

Considérons d'abord, encore une fois, la Chambre des communes. On constate que, dans toutes les législatures comprises entre 1974 et 1993, plus de 10 p. 100 des projets de loi du gouvernement ont demandé plus de neuf heures de débat en deuxième lecture. En Ontario, par comparaison, de 1975 à 1990, la proportion correspondante est inférieure à 3 p. 100. De plus, dans huit des 17 sessions de ces cinq législatures, aucun projet de loi n'a rempli les conditions de cette catégorie. Ce n'est qu'au cours de la 35^e législature que le nombre a dépassé 10 p. 100. Bien sûr, ce fait semble vouloir confirmer la conclusion antérieure, à savoir que l'obstruction, en Ontario, ne serait apparue qu'après les élections de 1990.

Une dernière série de données vient appuyer ce raisonnement. Si, jusqu'ici, la présente discussion a été axée sur les pourcentages de projets de loi adoptés en deuxième lecture à l'intérieur d'un délai donné, une analyse du temps moyen consacré à cette étape du débat nous amène à une conclusion voisine. Dans chacune des législatures fédérales, de 1974 à 1993, la durée moyenne du débat en deuxième lecture a largement dépassé les trois heures. En Ontario, toutefois, dans chacune des cinq législatures comprises entre 1975 et 1990, les projets de loi ont été débattus, en moyenne, pendant moins d'une heure et demie. Ce n'est qu'en 1990 que cette moyenne connaît une hausse considérable. En effet, au cours de la 35^e législature, elle est passée à trois heures et cinquante-trois minutes. Encore une fois donc, ce n'est pas avant 1990 que l'Assemblée législative de l'Ontario semble remplir les conditions de la définition de l'obstruction que Franks a déduite des statistiques relatives au Parlement fédéral.

Néanmoins, une analyse des deuxièmes lectures ne peut pas, à elle seule, prouver l'existence de l'obstruction. En effet, si

l'obstruction n'avait aucun autre objectif que de ralentir les travaux et d'empêcher l'adoption des lois, on pourrait s'attendre à ce que les partis d'opposition s'y adonnent à chacune des étapes du processus. Si cela n'était pas le cas, on ne pourrait guère affirmer autre chose que ceci : les deuxièmes lectures reçoivent une plus grande attention parce qu'elles représentent le point culminant et décisif du processus législatif. Pour prouver l'existence de l'obstruction, il est donc impératif de chercher d'autres indices dans chacune des étapes subséquentes du processus¹⁴.

Par conséquent, les autres étapes critiques au sujet desquelles il faut recueillir des renseignements sont celle du rapport et celle du débat en comité plénier. Dans les cinq législatures fédérales sauf une, il semble que le renvoi à un comité permanent n'ait jamais empêché les partis d'opposition de poursuivre des débats prolongés en Chambre à l'étape du rapport.

Comme les comités permanents donnent amplement l'occasion aux députés de revoir les projets de loi dans le détail, on pourrait s'attendre à un débat « court » après le renvoi de ceux-ci à la Chambre, un débat ne dépassant pas une heure par exemple. Pourtant, entre 1974 et 1993, plus de 30 p. 100 des projets de loi renvoyés par les comités ont été débattus pendant plus d'une heure. En fait, au cours de toute cette période, près de 10 p. 100 de ces projets de loi ont été examinés pendant plus de neuf heures. Dans notre discussion sur la deuxième lecture, nous avons estimé que des chiffres de cet ordre nous permettraient de conclure à l'existence d'une obstruction. Or, il était alors question de l'étape que l'on qualifie, à juste titre, de « point culminant et décisif de tout le processus législatif ». On peut donc certainement en dire autant d'une autre étape qui, a priori, ne devait représenter qu'un élément secondaire du processus.

La procédure ontarienne ne prévoit pas le renvoi automatique des lois aux comités permanents, comme c'est le cas à Ottawa en vertu d'une règle adoptée en 1968. À cet égard, le processus ontarien ressemble à celui qui était en vigueur à la Chambre des communes avant la réforme des comités. Certes, nous n'entendons pas par là que les données concernant l'Ontario peuvent être reportées exactement sur la Chambre des communes d'avant 1968, mais il est probable qu'elles constituent un portrait raisonnablement ressemblant. De fait, ces données comportent peut-être une sous-estimation du temps passé en comité plénier. La place occupée par les deuxièmes lectures en Ontario laisse encore moins de temps aux étapes subséquentes qu'à la Chambre des communes.

Comme l'étape du rapport, à l'Assemblée législative de l'Ontario, est « presque invariablement pour la forme », c'est le comité plénier qui sert de tribune à l'examen du travail des comités permanents. Cette étape englobe donc tous les débats qui, à la Chambre fédérale, sont répartis entre l'étape du rapport et celle du comité plénier. Aux fins de la comparaison, donc, les données concernant les diverses étapes en vigueur à Ottawa

Tableau 2
Projets de loi du gouvernement de l'Ontario 1975-1995

	1975-1977 30 ^e législature	1977-1981 31 ^e législature	1981-1985 32 ^e législature	1985-1987 33 ^e législature	1987-1990 34 ^e législature	1990-1995 35 ^e législature
Projets de loi présentés en 1 ^{re} lecture et adoptés	66,7 %	85,3 %	78,5 %	61,3 %	77,9 %	78,9 %
Projets de loi appelés en 2 ^e lecture et adoptés	92,4 %	97,8 %	97,6 %	92,9 %	98,3 %	95,9 %
Pourcentage du temps consacré en Chambre à la 2 ^e lecture	62,7 %	65,3 %	64,3 %	63,3 %	65,4 %	66,2 %
Projets de loi ayant demandé moins de 2 h de débat en 2 ^e lecture	83 %	90 %	84 %	80 %	80 %	47 %
Projets de loi ayant demandé plus de 9 h de débat en 2 ^e lecture	1,6	0	1,7	2,8	2,6	10,3
Temps moyen passé en 2 ^e lecture (heures:min.)	1:08	:49	1:20	1:37	1:25	3:53
Temps total passé en comité plénier	37 %	34 %	33 %	38 %	27 %	15 %
Projets de loi admissibles renvoyés à un comité permanent	4 %	9 %	12 %	17 %	24 %	38 %
Temps moyen passé en comité plénier	75	57	97	95	81	163
Projets de loi ayant évité le comité plénier	42 %	55 %	57 %	52 %	56 %	65 %
Temps moyen passé en 3 ^e lecture (minutes)	.5	.5	4	14	10	68
Temps moyen passé en Chambre, toutes étapes confondues (en minutes)	107	73	121	155	129	355

doivent être regroupées pour correspondre aux données ontariennes. Et, lorsqu'on procède à cette analyse, il apparaît clairement que les réformes des comités n'ont pas réduit le pourcentage total de temps consacré par la Chambre aux débats qui se déroulent entre la deuxième et la troisième lecture. En Ontario, les débats du comité plénier occupent en moyenne 29 p. 100 du temps, tandis que, à Ottawa, les étapes du comité plénier et du rapport, prises ensemble, en occupent 31 p. 100. Même si nous excluons les données concernant la 31^e législature, parce qu'elle ne concerne que huit projets de loi, le pourcentage constaté à la Chambre fédérale s'établit encore à 28 p. 100. Manifestement, les réformes des comités à la Chambre des communes n'ont pas permis de réaliser des économies de temps significatives. Comme le dit Franks :

Quels qu'aient été les espoirs des réformateurs, les comités permanents n'ont pas réduit sensiblement les pressions sur l'emploi du temps de la Chambre. Les débats [...] demeurent prolongés, répétitifs et improductifs. Peut-être les membres des comités tirent-ils satisfaction de l'examen des lois en comité permanent, mais cela n'a guère d'effet sur la Chambre elle-même. Même lorsque les membres de tous les partis sont satisfaits d'un texte de loi en comité, les autres membres du caucus de l'opposition le seront peut-être moins lorsque le texte arrivera en Chambre, et c'est alors qu'ils veulent s'exprimer. [...] Tant que l'opposition n'aura rien à gagner en hâtant les travaux et que le gouvernement demeurera incapable de régir l'utilisation du temps au Parlement, le problème ne disparaîtra pas, malgré toutes les améliorations que l'on apportera aux comités¹⁵.

Et comme l'obstruction, selon la définition qu'en donne Franks, n'a d'autre but que de ralentir les travaux, la persistance de débats longs, répétitifs et improductifs est un indice révélateur du fait qu'elle existe toujours à la Chambre des communes.

En Ontario, l'obstruction en comité plénier n'est pas aussi facile à déceler. D'une part, cela est attribuable à l'absence de renvoi automatique des projets de loi aux comités permanents après la deuxième lecture. En moyenne, moins de 17,5 p. 100 des projets de loi du gouvernement ont été ainsi renvoyés entre 1975 et 1995, contre 55,4 p. 100 à la Chambre des communes, entre 1974 et 1993. En Ontario, il était donc inévitable que les projets qui ont effectivement été soumis à des comités soient « les plus controversés et les plus importants du programme gouvernemental »¹⁶. Il est normal que les débats concernant ces projets de loi demandent du temps, même en comité plénier, et il serait difficile de soutenir que cette durée est un indice d'obstruction. Après tout, même Franks concède que « l'opposition doit avoir l'occasion d'examiner les lois, d'exposer les points faibles et de chercher à influencer l'opinion ».

En revanche, dans presque toutes les législatures de l'Ontario, entre 1975 et 1995, pour plus de 50 p. 100 des projets de loi du gouvernement qui ont fini par être adoptés, l'examen en comité plénier a été complètement court-circuité. Cela, bien entendu, n'est pas possible à la Chambre des communes, où tous les projets de loi doivent être traités soit en comité plénier, soit à l'étape du rapport. Pour en savoir davantage sur l'obstruction législative, il serait donc plus utile d'analyser les troisièmes lectures, où les procédures fédérale et provinciale sont de nouveau semblables et où il est possible de procéder à des comparaisons valables.

Troisième lecture

Aussi bien à la Chambre des communes qu'à l'Assemblée législative de l'Ontario, on pourrait s'attendre à ce que les troisièmes lectures soient simplement pour la forme, puisque aucun des deux parlements n'autorise les amendements à cette étape du processus. Même si, en théorie, il serait conforme au règlement de proposer qu'un projet de loi soit renvoyé aux comités avec instruction d'y apporter certaines modifications, les motions de ce genre, autrefois assez courantes, sont entièrement disparues aujourd'hui. La troisième lecture a donc évolué jusqu'à devenir une étape servant à approuver sans discussion des décisions prises ailleurs. Comme elle n'a aucun effet sur le contenu des lois, les débats qu'elle renferme sont généralement considérés comme entièrement improductifs. Bien entendu, selon Franks, tout débat improductif signifie obstruction, puisqu'il ne sert qu'à ralentir l'adoption d'une loi. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que Franks soit convaincu que « tout débat en troisième lecture indique l'existence d'une obstruction ».

S'il est vrai que Franks, encore une fois, nous offre un étalon avec lequel mesurer l'existence de l'obstruction, il serait probablement exagéré, au départ, d'interpréter celui-ci littéralement. En effet, le mot « tout » pourrait laisser entendre que la moindre phrase prononcée, même en faveur d'un projet de loi, constituerait de l'obstruction. Ce n'était sans doute pas l'intention de l'auteur. Son raisonnement mérite néanmoins d'être poursuivi. De fait, aussi bien à la Chambre des communes qu'à l'Assemblée législative de l'Ontario, un nombre important de projets de loi n'ont jamais fait l'objet du moindre débat en troisième lecture. À Ottawa, entre 1974 et 1993, 330 projets de loi entrent dans cette catégorie, soit 41 p. 100 de toutes les lois adoptées, tandis que, en Ontario, entre 1975 et 1995, les chiffres correspondant sont 1 007 projets de loi, ou 82 p. 100. Ces pourcentages sont loin d'être insignifiants, et ils indiquent en tout cas qu'il est effectivement possible aux projets de loi de passer en troisième lecture sans qu'aucun débat ne soit tenu. Par contre, ces données prouvent également que 59 p. 100 des projets de loi fédéraux et 18 p. 100 des projets provinciaux appartiennent à la catégorie à laquelle Franks associe une obstruction.

Au vu de ces derniers pourcentages, on peut se demander pourquoi, pas plus tard qu'en 1989, Graham White a pu conclure que, à l'Assemblée législative de l'Ontario, le débat en troisième lecture demeurerait inhabituel. Certes, une proportion de 18 p. 100 demeure une minorité sur l'ensemble des lois, mais ce chiffre est loin d'être insignifiant. Et pourtant, au lieu de contredire l'observation générale de Franks, l'analyse de White souligne en fait la véracité d'une prétention antérieure : en Ontario, l'obstruction n'est apparue qu'après les élections de 1990. Ce n'est que lorsque les 18 p. 100 sont ventilés par législature que l'on voit apparaître le tableau véridique de l'obstruction.

Dans son analyse, White propose trois catégories pour analyser l'étape de la troisième lecture : les projets de loi n'ayant demandé aucun débat; ceux qui ont demandé quinze minutes ou moins; et enfin ceux qui ont demandé plus de quinze minutes. La période moyenne des débats en troisième lecture a été inférieure à quinze minutes dans chacune des cinq législatures antérieures à 1990 : une demi-minute dans les 30^e et 31^e législatures, quatre minutes dans la 32^e, 14 minutes dans la 33^e et dix minutes dans la 34^e. Toutefois, au cours de la 35^e législature, le temps moyen consacré à cette étape du processus dépassait une heure, à savoir 68 minutes de débat.

Manifestement, dans chacun de ces cas, la 35^e législature se révèle l'exception qui confirme la règle de White. En effet, avant 1989, le débat en troisième lecture était fort inhabituel en Ontario. Ce n'est qu'après 1990 que la majorité des projets de loi ont fait l'objet de débats prolongés en troisième lecture. Si, selon Franks, ce simple fait indique l'existence d'une obstruction, cela apparaît d'autant plus vrai lorsqu'on établit la comparaison avec les données fédérales pour la période allant de 1974 à 1993, car les données relatives à la 35^e législature de

l'Ontario sont entièrement comparables à celles pour la période analogue à la Chambre des communes, où l'obstruction était, dit-on, la norme. En Ontario, seulement 33 p. 100 des projets de loi n'ont demandé aucun débat en troisième lecture, tandis que, à Ottawa, la moyenne sur les cinq législatures est de 41 p. 100. Cinquante-trois pour cent des projets de loi ont demandé plus de quinze minutes de débat en Ontario, tandis que cette catégorie représente 49 p. 100 à l'échelon fédéral. Et, alors que la longueur moyenne du débat en troisième lecture était de 68 minutes en Ontario, il était de 78 minutes à Ottawa. Donc, si Franks a raison en affirmant que l'obstruction est devenue la norme dans le Parlement du Canada, il faut conclure que la même chose est vraie de la 35^e législature de l'Ontario.

Conclusion

À la Chambre des communes, entre 1974 et 1993, il a fallu en moyenne sept heures et quarante-cinq minutes pour qu'un projet de loi soit adopté. Entre 1975 et 1989, en Ontario, cette moyenne était d'une heure et cinquante-sept minutes. C'est seulement au cours de la 35^e législature ontarienne que la durée des débats de cette Chambre a atteint un niveau comparable à celui de la Chambre des communes : de 1990 à 1995, elle a été en moyenne de cinq heures et cinquante-cinq minutes. Et, si le ralentissement est un indicateur de l'obstruction, la 35^e législature est comparable au modèle fédéral.

L'analyse qui précède montre bien qu'il est possible de prouver quantitativement l'existence de l'obstruction. On peut se fonder sur la méthode de Ned Franks et, après avoir actualisé son analyse des données, démontrer, d'une part, que l'obstruction demeure la norme à la Chambre des communes et, d'autre part, qu'elle est apparue dans le processus législatif de l'Ontario, quoique seulement depuis les élections de 1990. Le seul préalable à l'élaboration de cette preuve consiste à appliquer, sans les modifier, les critères utilisés par Franks. En effet, si l'on remet ses hypothèses en question, la preuve est beaucoup moins concluante. Mais cette éventuelle distorsion devrait faire l'objet d'un autre article.

Notes

1. Sir Charles Gordon, dir., *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 20^e éd., Londres, Butterworths, 1983, p. 446.
2. C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 131.
3. On trouvera un examen détaillé des processus législatifs de la Chambre des communes et de l'Assemblée législative de l'Ontario dans : John Stewart, *The Canadian House of Commons*, Montréal, McGill Queens University Press, 1977, chapitre 4; et dans Graham White, *The Ontario Legislature*, Toronto, University of Toronto Press, 1989, chapitre 5.
4. En 1994, la Chambre des communes a adopté une modification du règlement visant à permettre qu'un projet de loi aille en comité après la première lecture, avant qu'il ait été approuvé en principe. Comme le présent article ne porte que sur la période 1974-1993 pour l'échelon fédéral, cette modification n'a guère de conséquences pour notre étude.
5. À Ottawa, tous les projets de loi doivent passer l'étape de la troisième lecture sous une forme identique à la Chambre des communes et au Sénat. Comme le Parlement de l'Ontario ne possède pas de Chambre haute, l'angle de la comparaison adopté dans notre étude se limitera uniquement aux processus législatifs de la Chambre des communes à Ottawa et de l'Assemblée législative à Toronto.
6. Ce calcul ne tient pas compte du gouvernement minoritaire de 1979 de Joe Clark, car il a avorté prématurément lorsque le gouvernement a perdu la confiance de la Chambre et qu'une élection a été déclenchée.
7. Bob Rae, *From Protest to Power*, Toronto, Penguin Books, 1996, p. 236.
8. Comité de gestion de la Chambre, communication présentée devant le caucus néo-démocrate lors de sa retraite de l'automne de 1992, p. 1.
9. Entretien avec Jim Bradley, député provincial de St. Catharines, 25 novembre 1996.
10. Stewart, *op. cit.*, p. 83.
11. White, *op. cit.*, p. 124.
12. Stewart, *op. cit.*, p. 83-84.
13. Franks, *op. cit.*, p. 130.
14. La seule exception à cet impératif est l'examen des projets de loi du gouvernement par les comités permanents. Il faut convenir que cette exception semble contradictoire à prime abord. Après tout, les projets de loi qui sont renvoyés à un comité permanent reçoivent généralement davantage d'attention dans cette instance qu'à toutes les autres étapes du processus combinées. On pourrait donc croire que les comités représentent le lieu idéal d'une prolongation délibérée des débats. Pourtant, les comités permanents à ce jour n'ont pas fait l'objet de tentatives stratégiques de l'opposition pour faire de l'obstruction.
15. Franks, *op. cit.*, p. 170-171.
16. White, *op. cit.*, p. 129.