
Une introduction à la procédure de la Chambre des communes

par Terry Moore

Quelques rudiments de procédure peuvent être utiles au député, ou au personnel parlementaire, pour bien jouer leur rôle. Pour aider les nouveaux députés et le nouveau personnel à s'initier à la procédure, la Bibliothèque du Parlement, en collaboration avec la Chambre des communes, a donné des séances d'orientation avant l'ouverture de la 37^e législature. Le texte qui suit est une version remaniée d'un exposé présenté aux députés et au personnel le 24 janvier dernier.

J'aimerais commencer par expliquer les trois grandes fonctions de la Chambre des communes. La première est de participer au processus législatif par la discussion et l'adoption des projets de loi d'initiative ministérielle et parlementaire. Le texte est débattu, des amendements sont parfois proposés et, à la fin, la Chambre se prononce pour ou contre.

Une deuxième fonction est l'examen ou la critique de l'action du gouvernement. Cela peut se faire de plusieurs façons : par des questions orales au cours des 45 minutes de la période des questions quotidienne, ainsi que par des questions écrites. Dans le premier cas, si cela tient un peu de la politique, dans le second, on cherche à obtenir des informations détaillées du gouvernement. Le député ne peut présenter que quatre questions écrites à la fois, et il peut demander au gouvernement de lui répondre dans un délai de 45 jours. Il est possible de fournir une réponse orale, à la Chambre, à une question écrite. Mais si la réponse contient trop d'informations, le ministre ou le secrétaire parlementaire demande habituellement que la réponse soit faite par écrit. Les réponses écrites sont imprimées dans les *Débats*.

Si la question écrite appelle une réponse détaillée concernant plusieurs ministères, il se peut que cela prenne plus de 45 jours, ce qui pourra amener le député à demander une explication à la Chambre. Le ministre ou le secrétaire parlementaire pourra

répondre que ces informations demandent beaucoup de recherches. Comme le Règlement ne prévoit pas de « pénalité » si le gouvernement ne respecte pas le délai de 45 jours, le mieux est de continuer à talonner le ministre ou le secrétaire parlementaire pour obtenir une réponse.

Si le député n'est pas satisfait de la réponse fournie lors de la période des questions ou du fait que la réponse écrite tarde à venir, il peut demander de soulever la question au moment du débat sur la motion d'ajournement. Cette procédure se tient du lundi au jeudi entre 18 h 30 et 19 h. Cinq échanges de six minutes entre le député et le ministre ou le secrétaire parlementaire sont alors prévus. Le député peut parler durant quatre minutes et le ministre ou le secrétaire parlementaire a deux minutes pour répliquer.

Une autre façon de contrôler l'action du gouvernement est de demander des documents. En jargon parlementaire, cela s'appelle une motion portant dépôt de documents. Les députés demandent au gouvernement de fournir un document qui concerne le mandat d'un ministère. La procédure à suivre est décrite dans le Règlement, et il y a des gens à la Direction des journaux qui pourront vous aider, car c'est une démarche qui peut être un peu décourageante pour un nouveau député.

On peut aussi obtenir des documents en invoquant la Loi sur l'accès à l'information, mais comme il s'agit d'une loi distincte, c'est un processus qui ne relève pas de la procédure parlementaire. Les parlementaires passent par la même filière que les citoyens ordinaires. Nous voyons de plus en plus de députés recourir aux deux mécanismes pour obtenir de l'information, et croyez-le ou non, les réponses obtenues ne sont pas toujours identiques dans les deux cas.

Terry Moore est greffier à la procédure de la Direction des recherches pour le Bureau de la Chambre des communes.

On peut enfin obtenir de l'information par le biais d'une pétition, qui demande au gouvernement de prendre des mesures et de fournir une réponse. La procédure des pétitions publiques est expliquée dans le Règlement. Ici encore, la Direction des journaux ou le Bureau des affaires émanant des députés sont là pour aider le nouveau député ou le nouvel adjoint à se familiariser avec cette procédure.

La troisième grande fonction du Parlement est d'autoriser les dépenses publiques et la levée d'impôts. Mais on n'entrera pas ici dans le détail des procédures financières, ni du système des comités qui jouent un rôle spécial dans l'examen du fonctionnement du Parlement, à la fois par la convocation de témoins et le dépôt de rapports auxquels le gouvernement est tenu de répondre dans un délai de 150 jours. Je mettrai plutôt l'accent sur les principes de la procédure parlementaire et j'examinerai certains aspects de la procédure législative à la Chambre.

Quelques principes de la procédure parlementaire

Le premier principe de la procédure parlementaire est que les délibérations à la Chambre doivent aboutir à une décision. Le débat sur la motion portant deuxième lecture d'un projet de loi ou sur une résolution se traduit normalement par la décision d'approuver ou de rejeter la motion ou résolution.

Le deuxième principe est que le Président de la Chambre des communes, un officiel impartial, préside aux délibérations de la Chambre. Le Président fait observer les règles et veille à ce que les travaux de la Chambre se déroulent bien.

Le troisième principe est que les débats et les échanges à la Chambre doivent être libres et courtois. Ils sont libres en ce sens que les députés peuvent dire ce qu'ils veulent en séance à la Chambre ou en comité et que leurs propos sont protégés contre un procès en diffamation par le privilège parlementaire. La nécessité d'un débat « courtois » a donné lieu à des usages un peu particuliers. Par exemple, un député ne peut pas en nommer un autre par son nom. Il doit toujours employer son titre, comme le ministre de la Justice, le secrétaire parlementaire ou l'honorable député de telle circonscription. Le but est de dépersonnaliser le débat et de faire valoir le fait que les députés sont envoyés à Ottawa comme représentants et qu'ils ne parlent pas nécessairement en leur nom ou dans leurs propres intérêts. En théorie, le député est censé présenter un argument qui persuadera ses collègues de la vérité de son point de vue. Dans les faits, évidemment, c'est souvent la position du parti qui est exposée. Néanmoins, les députés sont censés demeurer courtois – sinon polis – envers leurs collègues, et il appartient au Président de veiller à ce qu'il en soit ainsi.

Un autre principe – le plus controversé peut-être – est qu'il doit y avoir un équilibre entre le droit du gouvernement de faire adopter ses mesures et le droit de l'opposition d'en discuter. Si tout le monde s'entend sur le but, il est souvent difficile de s'entendre sur ce que constitue un débat suffisant sur une

question donnée. C'est pourquoi le Règlement renferme des mécanismes permettant au gouvernement de limiter la durée du débat afin d'en arriver à une décision. Ce que l'opposition n'apprécie habituellement pas.

La procédure doit être au service de la Chambre, et non l'inverse. Si la Chambre constate qu'il y a quelque chose qui cloche dans ses règles ou ses usages, elle peut les modifier à tout moment.

Les sources de la procédure parlementaire

La procédure parlementaire provient en gros de quatre sources. La première est la Constitution et les lois. La Constitution, par exemple, prévoit que le quorum à la Chambre est de vingt députés. Il n'est donc pas du ressort des députés ou du Président de décider que le quorum sera différent. Il faudrait modifier la Constitution pour le faire. D'autre part, la Constitution dispose que les décisions à la Chambre sont prises à la majorité simple – non pas une majorité des deux tiers ou toute autre majorité – et que le premier point à l'ordre du jour à l'ouverture de la législature est l'élection d'un Président. (Mais elle ne précise pas comment il doit être élu.)

La deuxième source est le Règlement. Il s'agit des règles écrites de la Chambre. Elle demeurent en vigueur d'une session ou d'une législature à l'autre, tant que la Chambre ne décide pas de les modifier. Elles précisent par exemple le temps de parole d'un député lors d'un débat, le nombre de jours des crédits (ou de l'opposition), la procédure des affaires émanant des députés, le calendrier parlementaire, et à peu près tout ce qui concerne le fonctionnement de la Chambre. La Chambre peut aussi sortir du cadre du Règlement et adopter des ordres spéciaux, habituellement par consentement unanime.

La troisième source est l'usage. Ces façons de faire ne se trouvent pas dans le Règlement. La période des questions en est un exemple. Le Règlement prévoit simplement qu'il y aura une période des questions, combien de temps elle durera et quand elle se tiendra. L'usage qui accorde au leader de l'Opposition la première question, ainsi que deux questions supplémentaires, ne se trouve nulle part dans le Règlement. Ce sont des usages auxquels le Président se conforme, habituellement après que les leaders de tous les partis à la Chambre se sont entendus. Au cours de la dernière législature, pour la période des questions, il a été convenu de limiter strictement à 35 secondes à la fois les questions et les réponses, afin de permettre au plus grand nombre de députés d'y participer.

Les décisions du Président constituent la dernière source de procédure parlementaire. Ces décisions permettent de savoir comment interpréter les procédures. Il existe non seulement plusieurs volumes de décisions du Président, mais si on jette un coup d'œil aux quelque 6 000 notes de *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, parue l'année dernière, on voit qu'elles sont nombreuses à traiter des interprétations données au jour le jour des articles du Règlement.

Le processus législatif

La première chose qu'il faut retenir à propos du processus législatif, c'est le préavis. La Chambre ne veut pas être prise au dépourvu lorsqu'elle doit prendre des décisions importantes. Si vous voulez déposer un projet de loi, vous devez donner un avis écrit de 48 heures. L'avis est envoyé à la Direction des journaux, qui l'imprime dans le *Feuilleton des avis* et dans le *Feuilleton*, qui sont en quelque sorte l'agenda de la Chambre. C'est le cas à la fois pour les projets de loi du gouvernement et ceux des députés. Certaines motions demandent un préavis de 24 heures. Il faut parfois un avis oral, comme lorsque le gouvernement veut fixer une attribution du temps pour une étape d'un projet de loi. S'il y a consentement unanime, on peut se dispenser de l'avis, ce qui se fait souvent pour accélérer les travaux. Mais un seul député suffit pour refuser le consentement, ce qui oblige à passer par le préavis prévu par l'article du Règlement.

Malgré la complexité des mesures dont la Chambre s'occupe, la procédure est relativement simple – il suffit de soumettre une motion à la Chambre, sous forme de question, pour qu'elle y réponde par l'affirmative ou la négative. Autrement dit, les députés sont constamment appelés à voter pour ou contre telle ou telle motion. Par exemple : le projet de loi doit-il être lu une deuxième fois et renvoyé à un comité? Que l'enjeu soit complexe ou simple, la Président pose toujours une question simple – Plaît-il à la Chambre d'adopter la motion? Et la Chambre répond par oui ou par non. Un projet de loi peut être énorme et son contenu très complexe, mais au bout du compte c'est toujours sur une motion que la Chambre se prononce. Si le libellé de la motion ne vous convient pas, vous pouvez normalement proposer un amendement. La règle permet habituellement la présentation d'un amendement et d'un sous-amendement à la fois. La Chambre se prononce sur les amendements dans l'ordre inverse : le sous-amendement, l'amendement et la motion principale. Les décisions ne demandent pas toutes un vote réglementaire. Assez souvent, le Président demande qui est pour et qui est contre, et d'après la réponse obtenue, il déclare que la motion est adoptée ou rejetée. Sur les affaires courantes, il se peut que vous n'entendiez rien jusqu'à ce que le Président se prononce sur le sort de la motion. Toutefois, lorsque le Président met la question aux voix, si cinq députés se lèvent pour demander un vote par appel nominal, il est alors procédé au vote.

Comme je l'ai déjà dit, le temps est un vrai dilemme pour tout réformateur du Parlement. Le gouvernement veut que la Chambre se prononce rapidement sur les mesures législatives, alors que l'opposition demande plus de temps pour en débattre. Pour tourner cette difficulté, on a établi des horaires quotidiens, des calendriers hebdomadaires et annuels. Le temps total de la Chambre est ainsi limité. C'est pourquoi le gouvernement est toujours tenté d'accélérer les choses. Pour tenter de répondre aux demandes de tout le monde – le gouvernement, les partis

d'opposition et 301 députés –, le Règlement fixe toutes sortes de délais aux interventions. Généralement, les députés peuvent parler durant 20 minutes dans un débat. Vient ensuite une période de questions et commentaires de 10 minutes. Mais il y a des exceptions. Le premier ministre, le leader de l'Opposition, le ministre qui propose un ordre de la Chambre et le premier intervenant après le ministre disposent de plus de temps. Dans certains débats, le temps de parole est de dix minutes pour tout le monde.

Il y a diverses façons de limiter la durée des débats. La première, et la plus fréquente, est la procédure dite d'attribution du temps. Elle ne s'applique qu'aux étapes d'un projet de loi (art. 78). Il ne faut pas la confondre avec la clôture (art. 57), qui peut s'appliquer à toute motion faite devant la Chambre, et pas seulement aux projets de loi. On y a recours nettement moins souvent.

Un autre moyen pour mettre fin au débat est la procédure de la question préalable : « Que la question soit maintenant mise aux voix. » Cette motion a pour effet d'empêcher tout nouvel amendement à la question à l'étude.

Petit projet deviendra loi

Avant d'être déposés au Parlement, les projets de loi du gouvernement passent par plusieurs étapes au ministère d'où ils émanent, et sous la loupe du cabinet et du bureau du Conseil privé. Ils sont rédigés par le ministère de la Justice. La rédaction législative au Canada a ceci de particulier que le projet de loi n'est pas d'abord rédigé dans une langue et traduit ensuite. La rédaction se fait en parallèle par des avocats francophones et anglophones et les deux versions font également foi. Le député qui désire présenter un projet de loi a tout intérêt à s'adresser au légiste et conseiller parlementaire de la Chambre, dont le personnel se chargera de préparer son projet de loi. Si un projet de loi entraîne des dépenses, il doit être accompagné de ce qu'on appelle une recommandation royale, que seul un ministre peut obtenir. Il est assez facile pour le gouvernement de l'obtenir, mais c'est habituellement très difficile pour un simple député, qu'il soit du parti ministériel ou de l'opposition. Certes, un projet de loi de crédits peut être présenté et discuté sans recommandation royale, mais il faut l'obtenir avant la troisième lecture. Un projet de loi qui propose de créer un impôt nécessite une motion de voies et moyens, que seul un ministre peut obtenir.

Une fois son projet de loi prêt et le préavis donné, le député peut le présenter à tout moment au cours de la période des affaires courantes. La présentation et la première lecture sont des étapes de pure forme; il n'y a ni vote ni débat. La raison d'être de la première lecture est de faire imprimer et distribuer le projet de loi. Les projets de loi du gouvernement portent les numéros C-1 à C-200. Les projets de loi des députés portent les numéros de C-201 à C-1000. Ceux du Sénat sont numérotés au fur et à mesure de leur présentation, à partir de S-1.

La deuxième lecture est une étape majeure, car c'est ici que sont discutés le principe et l'objet du projet de loi et que se fait le renvoi en comité. La motion portant deuxième lecture est amendable, mais seuls certains types d'amendements sont admis. Comme la motion de renvoi, qui demande que la deuxième lecture soit différée à trois ou six mois. Son adoption signifie la mort du projet de loi. L'amendement motivé en est un autre : il propose que le projet de loi ne soit pas lu parce que ce n'est pas une bonne idée, et il vous faut expliquer pourquoi. Cela signe aussi l'arrêt de mort du projet de loi. La motion en révocation est un autre type d'amendement, qui marque la fin du projet de loi, mais le renvoi de l'objet du projet de loi à un comité est possible.

Si le projet de loi est adopté en deuxième lecture, il est renvoyé à un comité, qui peut entendre des témoins et qui l'étudiera minutieusement, article par article. Le texte peut en être amendé. Une fois qu'il est adopté par le comité, avec ou sans amendements, il est renvoyé à la Chambre pour l'étape du rapport. Ici, tous les députés ont la possibilité d'amender le texte. Au cours de la dernière législature, dans le cas de quelques mesures controversées, l'étape du rapport a nécessité plusieurs séances de nuit et des votes sur des centaines d'amendements proposés par les députés.

Une fois l'étape du rapport terminé, le projet de loi passe en troisième lecture, qui est la dernière occasion d'en discuter. Seuls sont permis les amendements raisonnés, une motion de renvoi (à tant de mois) ou une motion de nouveau renvoi en comité, ce qui signifie que la Chambre demande que le projet soit réexaminé. Si le projet de loi est adopté en troisième lecture, il est ensuite transmis au Sénat, où il suivra un parcours semblable, mais pas tout à fait identique. (Par exemple, si le comité n'a pas modifié le texte, on peut sauter l'étape du rapport. Toutefois, les sénateurs peuvent amender le texte en troisième lecture.)

Le Règlement du Sénat prévoit une procédure appelée étude préliminaire, qui permet au comité d'étudier l'objet du projet de loi avant que le texte soit transmis au Sénat par la Chambre des communes. Ainsi, lorsque le Sénat en est saisi, même s'il s'agit d'un texte très compliqué, il peut se prononcer rapidement, étant donné que le comité en connaît bien le contenu, a entendu les témoins compétents et évalué les enjeux.

En supposant que le Sénat vote le texte dans les mêmes termes que ceux de la Chambre des communes, alors le projet de loi peut recevoir la sanction royale. Si le Sénat amende le texte, celui-ci doit être renvoyé à la Chambre. Dans ce cas, le ministre (ou le député s'il s'agit de son projet de loi) donne par écrit avis d'une motion indiquant comment il entend répondre aux changements proposés par le Sénat. Arrivée en discussion, la motion est amendable et peut être mise aux voix (« votable »,

dit-on parfois). Si les changements sont acceptables, alors la Chambre les adopte et le projet de loi peut recevoir la sanction royale. Mais les changements peuvent être rejetés, ou certains peuvent être acceptés ou amendés et d'autres rejetés. Si c'est le cas, alors le texte est retourné au Sénat et cette navette se poursuivra jusqu'à ce que les deux Chambres adoptent un texte identique, ou que le projet de loi demeure au *Feuilleton* sans qu'il y soit donné suite.

Le Règlement prévoit la tenue d'une conférence entre les deux Chambres pour sortir d'une impasse sur le libellé d'un projet de loi, mais c'est une procédure rarement utilisée – le dernier cas remonte à 1947.

Bien sûr, le Sénat peut aussi rejeter le projet de loi, tout comme la Chambre d'ailleurs.

J'aimerais terminer avec quelques mots sur la sanction royale. Nous sommes un des rares Parlements où la cérémonie de la sanction royale se tient au Parlement. Même les Britanniques sont passés à une procédure simplifiée. Au Canada, la couronne et les deux Chambres se réunissent au Sénat pour la cérémonie de la sanction royale. Le gouverneur général ou son suppléant, un juge de la Cour suprême, fait un signe de la tête lorsque le titre du projet de loi est lu, ce qui signifie que la sanction royale est accordée. Par un simple signe de la tête, un projet de loi devient un acte du Parlement et une loi du Canada, mais cela ne veut pas dire que la loi est entrée en vigueur.

S'il n'y a pas de disposition d'entrée en vigueur, la loi entre en vigueur à minuit le jour où la sanction royale a été accordée. Mais de nombreux projets de loi comportent une disposition fixant la date d'entrée en vigueur, qui peut être dans un délai d'un mois, d'un an ou même davantage. La loi peut même être rétroactive, ce qui est souvent le cas des mesures fiscales. Enfin, un projet de loi peut entrer en vigueur par décret en conseil, qui paraît dans la *Gazette du Canada*. L'entrée en vigueur des projets de loi à multiples parties peut se faire des trois façons : immédiatement, à une date précise ou par décret en conseil.

Il n'est évidemment pas possible de couvrir tous les aspects de la procédure parlementaire dans un article aussi bref. Le système des comités, les initiatives parlementaires (dites affaires émanant des députés), le privilège parlementaire, et bien d'autres questions auraient mérité qu'on les développe. Pour mieux comprendre les règles de la procédure à la Chambre, les députés peuvent s'adresser aux greffiers au Bureau. Il existe aussi diverses publications, tant imprimées que sur support électronique. Enfin, le personnel de la Chambre et de la Bibliothèque du Parlement peuvent aussi aider les députés, anciens comme nouveaux, à se familiariser avec la procédure parlementaire.