
Les simples députés peuvent-ils avoir une influence déterminante?

par David McNeil

Quelles seraient les conséquences si les simples députés se voyaient offrir une plus grande possibilité de présenter des projets de loi reflétant le point de vue de leurs électeurs ou le leur sur des questions données et si la probabilité que ces projets de loi soient adoptés était beaucoup plus grande? Dans le présent article sont examinées des réponses à cette question à la lumière de l'expérience de l'Alberta depuis huit ans par suite des changements apportés au Règlement en 1993 en ce qui concerne les initiatives parlementaires.

Après les élections générales tenues en 1993 en Alberta, où l'opposition officielle s'est renforcée de façon marquée, le premier ministre Ralph Klein et le chef de l'opposition officielle, Laurence Decore, se sont entendus pour examiner de possibles changements au Règlement qui permettraient une plus grande participation des simples députés aux affaires de l'Assemblée. Par la suite, les leaders parlementaires, Ken Kowalski (qui est maintenant président de l'Assemblée législative) et Grant Mitchell (qui a été nommé chef de l'opposition plus tard) ont élaboré une série de propositions donnant suite à cet objectif.

En 1993, le Règlement de l'Assemblée législative de l'Alberta a fait l'objet de modifications qui ont influé sur le rôle des simples députés. Auparavant, les projets de loi d'initiative parlementaire étaient débattus pendant une heure à l'étape de la deuxième lecture, après quoi ils étaient reportés à la fin de la liste de priorité au *Feuilleton* et n'étaient plus jamais débattus, à moins d'être repris comme initiatives ministérielles. Des limites temporelles ont été fixées pour chacune des étapes de l'étude d'un projet de loi. Les projets de loi d'initiative parlementaire d'intérêt public conservent maintenant leur place au *Feuilleton* jusqu'à ce qu'ils soient débattus pendant un certain temps à chacune des étapes, à moins de faire l'objet d'un vote plus tôt. Les limites de temps sont : à la deuxième lecture,

120 minutes; à l'étape du rapport, 120 minutes; à la troisième lecture, 60 minutes.

En plus des modifications proposées au Règlement, les leaders parlementaires ont conclu une entente sur les initiatives parlementaires qui, notamment, favorisait la tenue de votes libres en soustrayant l'étude des initiatives parlementaires au mandat des whips. Cette entente a été en vigueur durant toute la 23^e législature.

Conséquences

Ces modifications ont entraîné un certain nombre de conséquences, certaines voulues, et d'autres, accidentelles. Par exemple, le nombre d'initiatives parlementaires qui sont adoptées a augmenté de façon marquée comparativement à la période précédant les changements. En second lieu, la possibilité accrue que les initiatives parlementaires soient adoptées a eu un effet favorable sur la qualité de la rédaction des projets de loi. En conséquence, moins de projets de loi ont été rédigés et présentés parce que les ressources de rédaction n'ont pas été augmentées. Comme le montre le tableau 1, depuis la mise en œuvre des changements apportés au Règlement, seuls des projets de loi d'initiative parlementaire parrainés par des députés ministériels ont été adoptés.

On a vu se maintenir la tendance de voter sans tenir compte des lignes de parti. Ce phénomène s'est établi durant les deux années qui ont suivi l'apport des modifications au Règlement.

Compte tenu du succès obtenu par les députés ministériels sur le plan de l'adoption de projets de loi d'initiative

David McNeil est greffier de l'Assemblée législative de l'Alberta.

parlementaire d'intérêt public, la question évidente est celle de savoir si ces projets de loi reflètent les souhaits et les intentions du député en cause ou ceux de l'exécutif?

Certains de ces projets de loi auront peu d'effet (comme la *Emblems of Alberta Amendment Act, 1995*) alors que d'autres pourraient passer moins inaperçus (comme la *Limitations Act*). Ayant examiné l'historique de chacun de ces projets de loi, je ne crains pas de me tromper en disant que très peu d'entre eux reflétaient les politiques dont le gouvernement s'intéressait à faire la promotion au moment où ils ont été présentés. En fait, dans certains cas, l'exécutif n'a, semble-t-il, pris conscience de leurs répercussions qu'une fois le processus législatif bien amorcé.

Procédure des projets de loi d'initiative parlementaire de l'Alberta

Introduction	L'ordre de présentation est déterminé par le tirage au sort. Une fois que l'ordre du tirage au sort est établi, les députés peuvent changer de position jusqu'à une date donnée avant la session. Le conseiller parlementaire garantit la rédaction de 20 projets de loi pour présentation au début de la session.
Deuxième lecture	Les projets de loi sont étudiés par ordre numérique les journées consacrées aux initiatives parlementaires
Étude en comité	Les projets de loi doivent passer à l'étape du comité dans les huit jours de séance suivant la deuxième lecture.
Troisième lecture	Les projets de loi doivent passer à l'étape de la troisième lecture dans les quatre jours de séance suivant l'étude en comité.

Un cas particulier a été l'étude de la *Protection of Persons in Care Act*. Bien que le projet de loi ait été présenté et approuvé en principe en mai 1994, ce n'est qu'à l'automne 1994 qu'il a été étudié en comité. À ce moment-là, le ministère en cause avait pris conscience de ses répercussions et une série d'amendements ont été présentés par le député ayant parrainé le projet de loi par suite de ses consultations tenues auprès du personnel ministériel. Le projet de loi a été adopté à l'unanimité au mois d'octobre 1994 et a reçu la sanction royale. Toutefois, il n'a été proclamé qu'en janvier 1998. Entre temps, le parrain du projet de loi a présenté une autre série d'amendements sous forme de projet de loi d'initiative ministérielle au cours de la première session de la 24^e législature (1997). Comme il a été dit plus haut, le projet de loi a été proclamé en janvier 1998.

L'étude de ce projet de loi met en lumière un des principaux obstacles à l'adoption des projets de loi d'initiative parlementaire. Il s'agit du manque de temps et de ressources dont dispose le parrain du projet de loi pour consulter comme il se doit les groupes touchés par son projet de loi. Le caucus ministériel a certes mis en œuvre des mécanismes par lesquels

les concepts des projets de loi d'initiative parlementaire proposés sont examinés de près par le caucus et le comité permanent du gouvernement qui est chargé de la politique, mais il est prouvé que la rapidité du processus une fois que le débat de deuxième lecture est amorcé ne permet pas des consultations suffisantes auprès des parties intéressées, notamment les organismes gouvernementaux qui seraient responsables de la mise en œuvre de la loi. En conséquence, un nombre non négligeable de projets de loi ont été retardés ou retirés même s'ils jouissaient d'un niveau important de soutien au sein des députés des deux côtés de l'Assemblée.

Conséquences de la non-adoption de projets de loi

L'adoption d'un projet de loi d'initiative parlementaire pourrait certes sembler être une preuve évidente du succès du processus, mais les conséquences de la non-adoption d'un projet de loi présenté et débattu pourraient avoir une portée tout aussi grande. Les exemples suivants en témoignent.

En 1996, une députée libérale, Alice Hanson, a présenté le projet de loi 214, *Victims of Domestic Violence Act*, qui visait à accorder une plus grande protection aux victimes de violence en créant un mécanisme permettant aux victimes d'obtenir une protection immédiate de la part des tribunaux. Après un débat de deuxième lecture ayant duré 120 minutes, le projet de loi, jouissant de solides appuis parmi les députés, tant ceux de l'opposition que ceux du gouvernement, a été approuvé à l'unanimité. La presse en a fait beaucoup état et a fait l'éloge du gouvernement pour avoir appuyé le projet de loi d'initiative parlementaire sur cette question. Le ministre de la Justice a été cité comme étant un partisan du projet de loi. Peu de temps après, l'Assemblée a mis fin à la session du printemps.

À la rentrée parlementaire au mois d'août, le projet de loi a été immédiatement renvoyé à un comité. Durant l'intersession de l'été, le parrain du projet de loi a tenu de larges consultations auprès des parties intéressées et a rédigé, avec l'aide du ministère des Services sociaux et à la famille, une série d'amendements qui visaient à régler certains problèmes liés au projet de loi. Toutefois, après 61 minutes de débat au sein du comité, un député ministériel a proposé que le président du comité quitte le fauteuil, signant du même coup l'arrêt de mort du projet de loi. Le motionnaire aurait dit qu'il n'y avait pas eu suffisamment de temps pour l'étude du projet de loi et " que, en ce qui concerne les projets de loi d'initiative parlementaire, on est limité à un débat de deux heures et que cela est nettement insuffisant, compte tenu que toute la population albertaine est touchée par cette mesure ". Par la suite, la presse, dans de multiples articles, a sévèrement condamné le gouvernement pour avoir traité le projet de loi de cette façon.

Ce ne fut toutefois pas là la fin de l'histoire. En 1998, un projet de loi d'initiative ministérielle intitulé *Protection Against Family Violence Act* a été présenté et adopté. Cette

Législature/ session	Projets présentés	Projets rejetés	Initiatives minist. débattues	Initiatives minist. adoptées	Projets de l'opposition débattus	Projets de l'opposition adoptés
22 ^e /1 ^{re}	56	10	1	1*	9	0
22 ^e /2 ^e	80	19	3	0	16	0
22 ^e /3 ^e	60	12	3	0	9	0
22 ^e /4 ^e	114	19	6	0	14	0
23 ^e /1 ^{re}	58	10	3	1	7	0
23 ^e /2 ^e	34	18	7	2	11	0
23 ^e /3 ^e	27	14	6	3	8	0
23 ^e /4 ^e	25	17	7	3	10	0
24 ^e /1 ^{re}	19	9	7	3	2	0
24 ^e /2 ^e	30	14	6	3	8	0
24 ^e /3 ^e	29	12	9	3	2	0
24 ^e /4 ^e	19	8	6	3	2	0

* Présenté comme initiative parlementaire, mais proposé immédiatement comme initiative ministérielle

mesure remplaçait essentiellement l'initiative parlementaire portant sur le même sujet qui avait été rejetée deux ans plus tôt.

Législature/session	Votes dérogeant des lignes de parti	Votes totaux
23 ^e /1 ^{re}	2	6
23 ^e /2 ^e	7	16
23 ^e /3 ^e	3	7
23 ^e /4 ^e	5	5
24 ^e /1 ^{re}	5	5
24 ^e /2 ^e	3	11
24 ^e /3 ^e	4	8
24 ^e /4 ^e	4	7

L'année suivante, un député ministériel a présenté la *School Amendment Act, 1997*, dans laquelle il était proposé de modifier la formule de financement des écoles privées agréées, de manière à faire passer le financement par élève de 50 à 75 p. 100 du montant accordé aux écoles publiques. Le projet de loi a causé toute une controverse et mis en lumière les clivages évidents au sein du gouvernement sur cette question. Réagissant à la tempête politique que cela a provoqué, le ministre de l'Éducation a rapidement annoncé la formation d'un groupe de travail chargé d'étudier la question. Dès l'annonce de la formation de ce groupe de travail, le whip du gouvernement a proposé la suspension de l'étude du projet de loi, le tuant à toutes fins utiles.

Le groupe de travail, présidé par un député ministériel et constitué de représentants de divers groupes d'intérêt, a tenu des audiences publiques et reçu des mémoires du public durant une période de six mois. En mars 1998, le groupe de travail a proposé de faire passer le niveau du financement des écoles privées de 50 à 60 p. 100 du niveau normal de subvention par élève. Le gouvernement a immédiatement adopté la proposition. Fait à remarquer, à son congrès de l'automne 1997, le Parti conservateur avait voté en faveur de la suppression de tout financement des écoles privées.

Le dernier cas a trait à la *Workers' Compensation Amendment Act, 1998*, qui proposait : 1) de lever l'interdiction des poursuites dans des accidents causés par la négligence d'un tiers non qui est également couvert par la loi sur les accidents du travail; 2) de faire appel à un groupe d'experts médicaux en cas de conflits d'avis médicaux.

La présentation de ce projet de loi a entraîné sur-le-champ une réaction négative de la part de la Commission des accidents du travail et de certains employeurs, notamment en ce qui concerne le premier objectif du projet de loi. Compte tenu du vif intérêt des députés pour les questions concernant les accidents du travail, le projet de loi a été fermement appuyé à la deuxième lecture après 120 minutes de débat. Le projet de loi ayant été approuvé en principe, le débat sur la question à l'extérieur de l'Assemblée a semblé prendre de l'ampleur. La CAT a publié un bulletin critiquant le projet de loi. Le parrain du projet de loi a réagi à l'Assemblée en disant que la CAT semait la peur dans les rangs des employeurs quant aux répercussions du projet de loi.

En comité, le parrain du projet de loi a demandé et obtenu la permission de reporter l'étude du projet de loi à une date donnée afin de pouvoir consulter davantage la Commission, les employeurs et les intéressés. Après la reprise de l'étude en comité et 104 minutes de débat, le comité a fait rapport du projet de loi et l'a renvoyé à l'Assemblée pour la troisième lecture, conformément aux dispositions du Règlement. L'intérêt étant à son comble par suite de l'étude en comité, d'où le projet de loi est sorti presque inchangé, cette question a fait l'objet d'une attention accrue de la part des médias et d'un lobbying de plus en plus intense. Il semble que de fortes pressions se soient exercées sur le parrain du projet de loi pour que l'étude de ce dernier soit interrompue, contre l'avis du parrain qui tenait à ce qu'il soit adopté, et que de plus amples consultations se tiennent avant la proclamation.

Au cours du débat de troisième lecture, une lettre a été déposée dans laquelle la Commission des accidents du travail faisait savoir qu'elle mettrait en œuvre le moins controversé des deux principes du projet de loi. Après 22 minutes de débat à la troisième lecture, un report de six mois a approuvé par l'Assemblée, tuant, dans les faits, le projet de loi.

Les trois cas présentés plus haut montrent clairement que le nombre de projets de loi adoptés ne devrait pas être le seul critère utilisé pour évaluer les effets de cette modification de la procédure.

Questions de procédure

En appliquant les nouvelles règles relatives au traitement des projets de loi d'initiative parlementaire, le Bureau a été aux prises avec d'intéressantes questions de procédure. L'une des premières a été celle qui consiste à déterminer les procédures qui conviennent pour le traitement du souhait du comité plénier de rejeter un projet de loi en comité. Cette question nous a pris un peu par surprise la première fois.

Une autre question qui continue d'être soulevée a trait à la rapidité avec laquelle les projets de loi sont étudiés à l'étape de la deuxième lecture. Nous avons dû donner des avis tant pour le ralentissement ou le retardement du processus que pour son accélération. Nous avons dû aider les députés à faire la distinction entre une motion de suspension et ses conséquences et une motion dilatoire, par laquelle on demande un délai précis relativement à l'étude d'un projet de loi.

La troisième question, qui a été soulevée à au moins deux occasions, a trait à la présence simultanée au *Feuilleton* d'un projet de loi d'initiative ministérielle et d'un projet de loi d'initiative parlementaire renfermant essentiellement les mêmes dispositions. Dans les deux cas, le projet de loi d'initiative ministérielle a été adopté en deuxième lecture avant que l'Assemblée ait été saisie du projet de loi d'initiative parlementaire d'intérêt public, ce qui a eu pour effet que la présidence a ordonné que ce dernier soit rayé du *Feuilleton*. Dans le cas le plus récent, il semble y avoir eu une course quant

à savoir lequel des projets de loi serait mis aux voix en premier à la deuxième lecture. Si le projet de loi d'initiative parlementaire d'intérêt public était parvenu à la deuxième lecture et avait été rejeté, il y aurait eu un vif débat sur la question de savoir si le projet de loi d'initiative ministérielle plafonnant les droits de scolarité des établissements postsecondaires aurait dû être rayé du *Feuilleton*.

Conclusion

On trouvera ci-dessous des observations tirées d'un sondage auprès des députés de l'Alberta dont la majorité ont été élus avant 1993 et qui sont donc les mieux placés pour donner leur avis sur les changements apportés du Règlement.

Avant 1993, les projets de loi d'initiative parlementaire d'intérêt public étaient utilisés pour présenter des idées. Les détails des projets de loi étaient rédigés de façon peu rigoureuse. Après 1993, le processus est devenu beaucoup plus sérieux. Il permet aux simples députés de traiter de certaines questions que les ministères hésitent à aborder. Il donne aux simples députés le pouvoir d'influencer quelque peu les ministres sur certaines questions. Les députés tiennent plus qu'avant à leur position de tirage au sort. C'est une amélioration notable, mais on court toujours le risque d'aller de l'avant trop rapidement sans les consultations qui conviennent.

Les modifications donnent de bons résultats. Le manque de temps est un problème. Les simples députés ont maintenant une vraie occasion de présenter des préoccupations qui doivent être réglées. Les modifications sont propices à la présentation de bonnes idées. Il y a le danger que le gouvernement se serve du processus des projets de loi d'initiative parlementaire d'intérêt public comme d'une sorte de clôture. Les simples députés ont forcé les ministres et les ministères à prendre note de leurs idées.

Les modifications ont permis aux simples députés d'entrer dans les détails des changements législatifs. Le processus démocratique s'en trouve amélioré.

Les modifications sont très utiles. Les ministres ne participent pas assez tôt au processus. Tous les députés ont l'occasion de présenter des questions qui leur tiennent à cœur et d'obtenir des résultats. Autrement, les simples députés peuvent se décourager. C'est un processus fort important et valable.

Il semble que les modifications touchant la façon dont les projets de loi d'initiative parlementaire sont traités à l'Assemblée législative de l'Alberta se soient traduites par l'habilitation des simples députés. Non seulement ceux-ci ont-ils maintenant une tribune à laquelle ils peuvent présenter leurs idées et en débattre, mais encore la possibilité que leurs idées se traduisent en lois s'est accrue de façon marquée. Même si les députés ne réussissent pas à faire adopter leurs projets de loi, la preuve est faite qu'ils peuvent obtenir des concessions sur des questions liées à leurs propositions législatives.