
Retour sur une présidence

Peter Milliken

L'efficacité du président repose en grande partie sur son impartialité apparente. Le président doit être prêt à servir d'arbitre, voire de gardien de la paix. Il doit défendre vigoureusement les droits et les privilèges de tous les députés, individuellement et collectivement, sans exception. Il doit écouter attentivement et faire en sorte que chaque décision soit bien fondée et qu'elle respecte les règles, la jurisprudence et les conventions. Les règles s'appliquent à tous, sans exception. Le présent article traite des éléments clés qui permettent aux présidents de s'acquitter avec succès de leurs fonctions, surtout dans une assemblée minoritaire.

Même si la Chambre des communes connaît bien les gouvernements minoritaires, la plupart des gouvernements depuis la Confédération ont été majoritaires. De 2004 à 2011, cependant, les gouvernements minoritaires sont devenus la norme, et j'ai été appelé à relever les défis que cette situation pose pour la présidence, en particulier celui d'assurer la continuité fondamentale nécessaire dans une institution comme la Chambre des communes. En fait, compte tenu de sa responsabilité de préserver les droits et les privilèges des députés et de la Chambre en tant qu'institution, le président doit être vu comme respectant à la lettre les normes d'indépendance et d'impartialité les plus strictes qui soient.

Qu'est-ce que l'impartialité dans une assemblée minoritaire? En tout temps, le président sert d'arbitre, voire de gardien de la paix, et cela est d'autant plus vrai dans une assemblée minoritaire. Il se doit de défendre vigoureusement les droits et les privilèges de tous les députés, sans exception. Le président doit respecter le rôle des leaders et des whips et savoir s'entendre avec eux. Dans une assemblée minoritaire, il doit s'efforcer de rappeler régulièrement à la Chambre qu'il est au service de tous les députés et de l'institution et qu'il applique uniquement les règles convenues par les députés eux-mêmes.

L'aspect cérémoniel constitue un élément important de la présidence dans toute assemblée législative, mais surtout dans une assemblée minoritaire. Le défilé, la masse, la manière de faire son entrée et l'attitude du président à la Chambre amplifient visuellement son impartialité.

En tant que président de la Chambre des communes, j'ai eu recours à divers outils, parfois en dehors de la Chambre, pour rassurer les députés quant à mon impartialité. Par exemple, j'ai organisé des dîners pour les députés. En temps voulu, chaque député de la Chambre a été invité. Chaque fois, l'invitation s'adressait à différents députés de chaque parti représenté à la Chambre, dans l'espoir de favoriser la collégialité et, par le fait même, la civilité à la Chambre.

En mai 2005, j'ai usé de ma voix prépondérante pour trancher lors d'un vote de confiance. C'était une première dans l'histoire du Canada. J'ai voté en faveur de la deuxième lecture du projet de loi sur le budget du gouvernement, ce qui a permis au gouvernement minoritaire de survivre par une seule voix. J'ai pris le soin d'expliquer ma décision en détail à la Chambre, afin que tous comprennent qu'elle avait été guidée par les principes établis et non la politique. Je dois mentionner que le recours à la voix prépondérante, rare autrefois, est devenu plus fréquent. Au cours de mon mandat, j'ai dû trancher à cinq occasions, ce qui représente la moitié de toutes les égalités depuis 1867.

Durant mon mandat de président, j'ai aussi été confronté à la question fondamentale de la capacité de la Chambre des communes de tenir le gouvernement responsable de ses politiques et de son rendement et du rôle particulier du président à cet égard.

Quelle que soit la composition de la Chambre des communes, les principaux outils de reddition de comptes sont les mêmes, c'est-à-dire la période des questions, les

Avant de prendre sa retraite en 2011, Peter Milliken était le président de la Chambre des communes du Canada aux plus longs états de service. Il a été élu à cette charge le 29 janvier 2001. L'article est une version révisée d'une communication présentée lors de la 49^e Conférence de l'Association parlementaire du Commonwealth, qui s'est tenue à Charlottetown, à l'Île-du-Prince-Édouard, du 13 au 19 juillet 2011.

questions écrites, l'étude des budgets en comité et l'étude des motions de l'opposition lors des jours désignés. Toutefois, ces dernières années, les questions de privilège se sont multipliées à propos de la reddition de comptes, lorsque les outils habituels semblaient inefficaces. J'espère qu'il sera instructif d'examiner brièvement le rôle du président lors de la période des questions et à propos de plusieurs décisions clés sur la production de documents par le gouvernement dans la dernière assemblée minoritaire. Dans ces exercices de reddition de comptes, l'efficacité du président reposait sur le respect de son autorité, sur son respect pour les députés, individuellement et collectivement et, surtout, sur son impartialité.

Malgré les interruptions et le chahut si fréquents au cours des législatures précédentes, la période des questions, à chaque séance, est réglemantée de façon très stricte. Les partis ne peuvent poser qu'un nombre prédéterminé de questions en fonction de la taille de leur caucus et ils doivent les poser dans un ordre précis, déterminé à l'avance par le leader du parti et remis au président.

Les questions et les réponses sont chronométrées pour éviter les discours trop longs et permettre le plus grand nombre de questions possible. Le président de la Chambre peut fermer le microphone du député qui dépasse le temps alloué. Les partis peuvent négocier un temps limite pour chaque question et réponse. À l'heure actuelle, cette limite est de 35 secondes.

Comme pour toute autre procédure parlementaire à la Chambre, le député doit poser sa question au président en l'adressant indirectement au ministre responsable. De son côté, le ministre n'est aucunement obligé de répondre. Les ministres ne reçoivent aucun préavis du contenu des questions orales. En général, le défi du président consiste à intervenir juste assez pour que les deux interlocuteurs puissent dire ce qu'ils ont à dire et soient entendus par la Chambre.

Pendant la période des questions, le président a la discrétion et le pouvoir de rappeler au Règlement tout député qui contrevient aux directives de la Chambre. Il peut suggérer que la question soit reformulée ou intervenir immédiatement pour donner la parole à un autre député.

Idéalement, la question devrait porter sur un sujet assez urgent, être courte, chercher à obtenir des renseignements et traiter d'un sujet relevant de la responsabilité administrative du gouvernement ou d'un ministre. Toutefois, dans la pratique, c'est rarement le cas. Le dosage de l'intervention du président dépend de l'existence ou non d'une volonté commune de la part des députés et de leur parti d'éviter les excès et de tenir le gouvernement responsable, et ce, avec respect et discipline.

En fin de compte, le président tente d'éviter les pires excès et de faire respecter les règles le plus possible — par

exemple s'assurer que les limites de temps applicables aux questions et aux réponses sont respectées à la lettre — et ce, en toute impartialité. Il est parfois préférable de tolérer quelques écarts de conduite plutôt que de créer l'impression que le président intervient de façon partisane. Le président ne peut non plus être perçu comme intervenant ou obstruant arbitrairement la pose de questions légitimes aux ministres.

Lorsqu'il intervient, le président se base sur le ton, la manière et l'intention du député, la personne à qui s'adressent les propos, le degré de provocation et, surtout, le risque d'engendrement d'un désordre à la Chambre. Les députés qui tiennent des propos jugés insultants ou déplacés sont priés de se rétracter. En général, on estime que les excuses du député sont sincères et on considère que l'affaire est close. Si le député refuse de se rétracter, je trouve qu'il est très efficace de ne plus lui accorder la parole tant et aussi longtemps qu'il n'a pas présenté ses excuses. Ainsi, il ne peut se servir de la Chambre pour attirer davantage l'attention des médias.

En général, il n'appartient pas au président de juger du contenu des questions et des réponses, sinon on pourrait l'accuser de partialité. En effet, il arrive souvent que des députés fassent un rappel au Règlement ou soulèvent une question de privilège après la période des questions à propos de ce que le président est obligé de rejeter comme sujets de débat.

La nature collégiale de la Chambre des communes et les vastes privilèges dont jouissent les députés, surtout la liberté d'expression, font en sorte que personne — pas même le président — ne peut agir unilatéralement pour améliorer le niveau du discours à la période des questions. Le rôle du président lors des débats est clairement défini et consiste uniquement à voir à ce que les règles d'ordre et de procédure soient respectées.

Quand il n'a pu y parvenir autrement, il arrive que le député tente de demander des comptes au gouvernement en soulevant des questions de privilège. Au cours de la 3^e session de la 40^e législature, deux de ces questions ont été fructueuses, dans le sens où le gouvernement a dû rendre des comptes sur son défaut de divulguer des documents dont la production avait été ordonnée par des comités de la Chambre. En jugeant que les questions de privilège étaient fondées à première vue, mon défi consistait à mettre mes décisions dans leur contexte procédural et de détailler suffisamment mon raisonnement pour que les députés des deux côtés de la Chambre soient convaincus que j'avais bien pesé les arguments présentés et appliqué les précédents pertinents.

Avant de commenter davantage l'affaire des documents sur les détenus afghans, j'aimerais expliquer le rôle du président dans les questions de privilège soulevées à la Chambre des communes. À la page 141 de la deuxième édition de *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, on peut lire :

On attache une grande importance aux allégations d'atteinte aux privilèges parlementaires. Un député qui désire soulever une question de privilège à la Chambre doit d'abord convaincre la présidence que de prime abord, sa préoccupation peut faire l'objet d'une question de privilège. Le rôle du [p]résident se limite à décider si la question qu'a soulevée le député est de nature à autoriser celui-ci à proposer une motion qui aura priorité sur toute autre affaire à l'Ordre du jour de la Chambre, autrement dit, que le [p]résident pourra considérer de prime abord comme une question de privilège. Le cas échéant, la Chambre devra immédiatement prendre la question en considération. C'est finalement la Chambre qui établira s'il y a eu atteinte aux privilèges ou outrage.

À proprement parler, alors, le rôle du président dans une question de privilège n'est pas de découvrir les faits, mais de déterminer si, à première vue, la question mérite la priorité sur toutes les autres affaires de la Chambre des communes. Il appartient à la Chambre de trancher sur le fond de la question de privilège.

En 2008, la Chambre a créé le Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan. En novembre 2009, le Comité a signalé à la Chambre ce qu'il considérait comme une atteinte à ses privilèges en rapport à son étude et à ses demandes de documents. En raison de la prorogation du Parlement à la fin décembre 2009, trois députés ont soulevé des questions de privilège en mars 2010 concernant le droit de la Chambre d'ordonner la production de documents, la nature et la portée de ce droit, ainsi que la façon de l'exercer.

Il y a eu de nombreuses interventions sur cette question de privilège et j'espérais que les partis arrivent à s'entendre sans l'intervention de la présidence. Malheureusement, il en a été autrement et j'ai rendu ma décision le 27 avril 2010.

Sur la principale question soulevée, ma décision confirmait le droit absolu de la Chambre d'ordonner la production de documents et concluait que le défaut du gouvernement de respecter l'ordre de la Chambre constituait une question de privilège à première vue. Je m'inquiétais du fait que la question soit devenue très politisée et j'ai demandé aux députés des deux côtés de respecter la longue tradition de collaboration et d'entente à la Chambre des communes quand il est question de sécurité nationale.

Par conséquent, j'ai retardé ma décision pour permettre au député ayant soulevé la question de privilège de présenter une motion connexe qui accordait deux semaines aux partis pour s'entendre.

Dans les sept semaines qui ont suivi, au cours desquelles les partis ont demandé et obtenu des prolongations, une entente de principe est survenue qui ne compromettait pas la sécurité nationale, mais qui respectait l'ordre de la Chambre.

Je suis convaincu qu'en agissant de la sorte, j'ai pu, tout en concluant qu'il y avait bel et bien une question de privilège à première vue, respecter les préoccupations

valables du gouvernement concernant la confidentialité de documents délicats. Cette question de privilège a donné lieu à un compromis plutôt qu'à une confrontation.

La deuxième question de privilège que je veux aborder a été soulevée en février dernier par le député Scott Brison. Elle portait sur le défaut présumé du gouvernement de produire des documents, sous prétexte qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet, que le Comité permanent des finances lui avait ordonné de produire à la suite d'un rapport à la Chambre à cet égard. Ces documents portaient principalement sur les coûts projetés des initiatives du gouvernement en matière de lutte contre la criminalité et sur l'achat de chasseurs F-35. En réponse à la question de privilège, le gouvernement a déposé à deux reprises des documents qui, de son avis, répondaient aux exigences du Comité. Insatisfaite, le 28 février 2011, la Chambre a adopté une motion de l'opposition ordonnant au gouvernement de « produire au plus tard le 7 mars 2011 chacun des documents que le Comité permanent des finances a demandés le 17 novembre 2010 ».

Dans ma décision, j'ai cité *La procédure et les usages de la Chambre*, 2^e édition (p. 978-979) :

Le libellé du Règlement ne circonscrit pas les contours du pouvoir d'exiger la production de documents et dossiers. Il en résulte un pouvoir général et absolu qui ne comporte *a priori* aucune limitation. La nature des documents qui sont susceptibles d'être exigés est indéfinie, les seuls préalables étant qu'ils soient existants, peu importe qu'ils soient en format papier ou électronique, et qu'ils soient au Canada. [...] Aucune loi ou pratique ne vient diminuer la plénitude de ce pouvoir dérivé des privilèges de la Chambre, à moins que des dispositions légales le limitent explicitement ou que la Chambre ait restreint ce pouvoir par résolution expresse. Or, la Chambre n'a jamais fixé aucune limite à son pouvoir d'exiger le dépôt de documents et de dossiers.

J'ai rappelé aux députés que le Règlement accorde aux comités permanents le pouvoir d'ordonner la production de documents et de dossiers. J'ai d'ailleurs fait la mention suivante dans ma décision sur les documents sur les détenus afghans :

[...] les ouvrages de procédure affirment catégoriquement, à bon nombre de reprises, le pouvoir qu'a la Chambre d'ordonner la production de documents. Ils ne prévoient aucune exception pour aucune catégorie de documents gouvernementaux [...]

En conclusion je veux insister sur le fait que, pour qu'une assemblée législative fonctionne efficacement et pour tenir le gouvernement responsable de ses politiques et de son rendement, il est essentiel que le président jouisse du respect des députés de toutes allégeances et que ces derniers se sentent respectés par le président.