
Les projets de loi d'initiative parlementaire sont-ils encore utiles?

David Forbes, député provincial

Les projets de loi d'initiative parlementaire sont présentés par des députés qui ne font pas partie du Cabinet, donc par de simples députés de l'opposition ou du gouvernement. Dans l'article, l'auteur avance que les projets de loi d'initiative parlementaire représentent des mécanismes utiles pour les citoyens, qu'ils soient adoptés ou non. Ces textes peuvent, en effet, servir à susciter la discussion et la motivation nécessaires à l'établissement de politiques.



J'ai commencé à m'intéresser aux projets de loi d'initiative parlementaire durant l'hiver 2007, lorsque j'étais ministre du Travail sous le gouvernement Calvert, en Saskatchewan. Début janvier, l'opposition avait annoncé son intention de présenter un projet de loi d'initiative parlementaire sur le congé accordé aux réservistes lors de la prochaine séance du printemps.

Après une courte discussion, le gouvernement a fait savoir par communiqué qu'il « collaborerait avec l'opposition officielle de la Saskatchewan pour apporter les changements nécessaires ». D'ailleurs, on m'a cité en train de dire : « Voici un dossier où le gouvernement et l'opposition peuvent et devraient collaborer. » Même si le projet de loi d'initiative parlementaire a bel et bien été présenté, nous avons finalement apporté les changements au moyen d'un projet de loi parrainé par le gouvernement.

Selon bon nombre d'observateurs de la scène politique et de politiciens, les projets de loi d'initiative parlementaire peuvent représenter, pour les simples députés, un moyen efficace de servir les intérêts de leurs électeurs. Voici d'ailleurs ce que Brazier et Fox écrivent à ce sujet :

« Ils permettent aux parlementaires de développer leur talent de promoteurs de politiques, de défenseurs d'une cause et de législateurs, ainsi que de faire un contrepois utile à l'exécutif. De plus, ils constituent un mécanisme précieux pour s'assurer que le Parlement se penche sur des dossiers émergents d'actualité et, ainsi, démontrer la capacité de l'institution à réagir aux nouvelles préoccupations de la population. »

Au cours des trois dernières années, à titre de député de l'opposition, j'ai parrainé trois projets d'initiative parlementaire (sur la protection des animaux d'assistance, sur l'élimination de toute mention du retard mental dans les textes législatifs et administratifs de la province, et sur l'amélioration de la sécurité des employés des magasins de détail travaillant seuls la nuit), et ce, avec plus ou moins de succès. Plus que jamais, je suis convaincu que les projets de loi d'initiative parlementaire constituent, pour les députés, un outil utile pour répondre aux besoins de nos électeurs et de nos citoyens à l'Assemblée législative.

Beaucoup sont d'opinion que le succès d'un projet de loi d'initiative parlementaire dépend de quatre facteurs clés : 1) l'importance du projet de loi, 2) la mobilisation des acteurs et de la population touchée, 3) la participation des médias et, de plus en plus, des médias sociaux, 4) la réceptivité du gouvernement à l'égard des projets de loi d'initiative parlementaire.

Faire avancer les choses

Je souhaite maintenant relater mon expérience à l'égard de quatre projets de loi d'initiative parlementaire, car chacun d'entre eux a mis en exergue des fonctions importantes de notre rôle de représentant élu, que ce soit dans l'opposition ou au gouvernement, qui est au service de ses électeurs, autant les simples citoyens que les intervenants défendant des intérêts particuliers.

Présenté au départ par l'opposition de l'époque, le projet de loi sur le congé accordé aux réservistes illustre vraiment comment un projet de loi d'initiative parlementaire peut permettre de répondre rapidement à un nouveau besoin ou de combler sans délai une lacune d'une politique gouvernementale. Lorsque nos troupes étaient en Afghanistan, les réservistes saskatchewanais réclamaient la protection de leur emploi s'ils devaient être forcés de prendre congé pour aller servir au sein des Forces

David Forbes est député de Saskatoon Centre à l'Assemblée législative de la Saskatchewan. Le présent article est une version révisée de l'exposé qu'il a présenté à la 50^e Conférence régionale canadienne, tenue à Québec en juillet 2012.

canadiennes. Ils ont exercé des pressions sur les deux côtés de la Chambre pour que les modifications nécessaires soient apportées au *Saskatchewan Labour Standards Act*, dont j'étais responsable à titre de ministre du Travail.

L'opposition a saisi l'occasion de monter aux barricades et a obligé le gouvernement à s'expliquer, une situation vraiment indéfendable. En tant que ministre du Travail, et à la demande du premier ministre de l'époque, j'ai offert de collaborer avec l'opposition en consultant tout d'abord les parties intéressées, puis en rédigeant la mesure législative appropriée. Bien que toutes les dispositions du projet de loi d'initiative parlementaire n'aient pas été intégrées au projet de loi du gouvernement (l'opposition voulait inclure un programme de bourses, qu'elle a ensuite adopté lorsqu'elle a pris le pouvoir), ce dernier a réussi à obtenir la coopération et le soutien de l'opposition pour de nombreuses raisons. Il faut d'abord savoir que le gouvernement était prêt à discuter et a mis à profit toutes ses ressources pour s'assurer que les modifications nécessaires étaient rédigées correctement. De plus, il était aussi prêt à reconnaître devant la Chambre le rôle joué par l'opposition dans ce dossier.

J'ai tiré de précieux enseignements de cette expérience :

- Ensemble, les élus ont réussi à atteindre un objectif important, et ce, au nom d'un groupe de citoyens. En se concentrant sur cet objectif (au lieu de chercher à savoir qui gagnera sur le plan politique), ils ont montré que la coopération entre les deux côtés de la Chambre était bénéfique à tous.
- L'enjeu lui-même, soit le droit des réservistes de voir leur emploi protégé lorsqu'ils partent servir au sein des Forces canadiennes, était « tout à fait légitime », si je puis dire, et il se révélait donc être un véritable problème, auquel il fallait trouver une solution.
- Par ailleurs, c'est en rendant à César ce qui lui appartient, en l'occurrence aux deux côtés d'une assemblée législative, qu'on s'assure des victoires « politiques ».

J'ai mis à profit ces enseignements lorsque je suis devenu député de l'opposition et que j'ai déposé trois projets de loi d'initiative parlementaire.

En novembre 2010, j'ai ainsi présenté le projet de loi 617, *An Act to Provide for the Protection of Service Animals*, mon premier projet de loi d'initiative parlementaire.

Rares sont les projets de loi d'initiative parlementaire qui sont une idée originale de leur parrain. Les députés empruntent souvent les idées des autres, et je n'ai pas échappé à la règle dans ce cas-ci. J'ai appris en discutant avec des gens que des gouvernements de partout en Amérique du Nord révisaient leurs lois sur la protection des animaux pour mieux protéger les animaux d'assistance. Inspiré par la *Layla's Law* promulguée dans l'État de Washington et grâce à Sharon Blady, députée provinciale du Manitoba, j'ai pris connaissance de ce problème en avril 2010. L'été suivant, j'ai consulté des militants locaux de la communauté des personnes handicapées ainsi que des membres de l'unité canine de la

police de Saskatoon. J'étais loin de me douter que ces deux groupes travaillaient déjà sur ce dossier chacun de leur côté en vue de demander une protection législative analogue. Tous étaient heureux de joindre leurs efforts dans ce dossier.

Parallèlement, et sans que nous soyons au courant, le gouvernement préparait une mise à jour majeure de l'*Animal Protection Act*, qui ne comportait toutefois aucune disposition visant à mieux protéger les animaux d'assistance. Le gouvernement n'était pas non plus au courant de nos travaux jusqu'à ce que nous les rendions publics le 22 novembre 2010. Nous formions dorénavant une solide coalition composée de membres des forces policières et de la communauté des personnes handicapées. Le clou de l'affaire reste la présence de neuf animaux d'assistance dans la Chambre lorsque j'ai présenté le projet de loi qui les concernait. C'était tout à fait exceptionnel! Même les agents de sécurité se devaient de sourire!

Même si des grondements pré-électorales commençaient à se faire entendre à la Chambre, le gouvernement a repris le projet de loi et l'a essentiellement intégré à son propre texte déjà à l'étude. Ce dernier a franchi l'étape de la troisième lecture le 8 décembre, soit seulement deux semaines après le dépôt du projet de loi d'initiative parlementaire. Voilà ce qu'on appelle du travail très rapide!

Bien sûr, ce dénouement était très heureux pour les personnes concernées, puisqu'on répondait ainsi à leurs besoins. Fait plus important encore, c'est le gouvernement qui devenait le responsable de cette nouvelle mesure législative. Il ne s'agit pas d'un détail, puisque cet aspect devient souvent un problème dans le cas des projets de loi d'initiative parlementaire. Qui s'occupera de la suite des choses une fois le projet de loi adopté?

Ce projet de loi comportait des caractéristiques similaires aux modifications proposées au *Labour Standards Act*, afin d'assurer la sécurité d'emploi aux réservistes. En effet, il s'agissait d'une question importante qui touchait un grand nombre de personnes. Il faut savoir aussi que le gouvernement prévoyait déjà réformer la loi en question. Il lui était donc relativement simple de coopérer. L'objectif que l'opposition poursuivait a été facilement intégré dans sa démarche.

Dans mon propre caucus, la décision de coopérer avec le gouvernement n'a pas été facile à prendre. La période préélectorale commençait à peine, et ce dossier avait renforcé l'image de mon parti. Au final, c'est le dossier lui-même qui l'a emporté. Nous nous sommes rendu compte que nous étions en mesure d'atteindre notre objectif en coopérant avec le gouvernement. Les électeurs en sont sortis gagnants. Le dossier a suffisamment retenu l'attention des médias, et les citoyens touchés par la mesure se sont montrés satisfaits du travail que nous avons effectué pour eux.

J'ai présenté le *Respectful Language Act* le 18 avril 2011 pour effacer des lois saskatchewanaises toute mention du concept de retard mental. J'ai également demandé au

gouvernement de faire de même en passant en revue toute sa documentation en ligne et en format papier. Bon nombre d'entre nous sont déjà au courant de la campagne menée contre l'utilisation des mots « retard » et « retardé ». Aux États-Unis, la Rosa's Law constitue l'un des premiers efforts dans ce sens. Voici un autre cas où un groupe très efficace souhaitait que leurs législateurs mènent à bien une entreprise très précise et importante. Il se trouve que j'assistais à une activité organisée par l'organisme Personnes d'abord en vue de demander la suppression du mot « retardé ». Après avoir entendu leurs arguments, j'ai jugé que je me devais d'agir et j'avais l'outil pour le faire : un projet de loi d'initiative parlementaire. Dans ce dossier aussi, le projet de loi n'a pas été adopté, mais son effet s'est néanmoins fait sentir partout au sein du gouvernement et l'argument a porté. Il reste beaucoup à faire dans ce domaine en Saskatchewan (et ailleurs, j'en suis sûr), et les législateurs en entendront encore beaucoup parler.

Mon projet de loi actuellement à l'étude, qui porte le numéro 601 et s'intitule *The Jimmy's Law Act*, a été déposé à l'Assemblée législative de la Saskatchewan en décembre 2011. Ce projet de loi est encore plus important que les autres, puisqu'il vise à améliorer la protection des employés des magasins de détail qui travaillent seuls la nuit en obligeant les employeurs à avoir toujours en poste au moins deux employés dans les magasins ou à installer une séparation qui protège le personnel. Largement inspirée de la Grant's Law de la Colombie-Britannique, cette mesure législative a été proposée à la suite de la mort par balle d'un employé d'une station-service, Jimmy Wiebe, pendant qu'il travaillait de nuit à Yorkton en 2011.

À la suite de cette tragédie, un ami de Jimmy Wiebe, Aaron Nagy, a lancé une campagne dans les médias sociaux qui a permis de gagner énormément d'appuis, notamment des syndicats, en vue d'améliorer la protection dont bénéficient les employés de nuit travaillant dans les magasins de détail. Peu après les élections de l'automne, nous avons décidé de nous attaquer à ce problème. Dans ce cas-ci, les citoyens visés n'étaient ni organisés ni identifiables. Même si le dossier en soi revêtait une grande importance, aucun groupe précis ne défendait cette cause, comme ce fut le cas avec les autres projets de loi d'initiative parlementaire que j'avais parrainés. Il fallait d'abord attirer l'attention des médias sur cette question, puis sensibiliser les employés de nuit travaillant dans les magasins de détail. Nous avons donc lancé des visites de nuit dans huit des plus grandes villes de la province pour mettre en évidence les conditions de travail dans les magasins de détail ouverts la nuit et pour rencontrer les gens qui y travaillaient. L'enseignement à retenir dans ce dossier, c'est la participation des médias. En effet, les médias ont énormément traité de cette question et, chose intéressante, ils ont continué à suivre très activement l'affaire pendant l'année.

Même si le projet de loi n'a pas été étudié durant la session et mourra probablement au Feuilleton, cette affaire n'est pas encore réglée. Le ministre actuel s'est toutefois engagé à prendre des mesures. Nous ne savons toujours pas quelle forme prendront ces dernières, mais il s'agira probablement de modifications au règlement sur la santé et sécurité au travail. Si rien n'est fait, nous déposerons probablement à nouveau le projet de loi.

D'après mon expérience, et en fonction des circonstances et du contexte politique, les projets de loi d'initiative parlementaire peuvent se révéler des outils efficaces pour résoudre de nouveaux problèmes qui se posent et pour combler des lacunes. Mais revenons aux quatre facteurs clés permettant d'assurer le succès d'un projet de loi d'initiative parlementaire, soit l'importance du projet de loi, la mobilisation des intervenants et de la population touchée, la participation des médias et, de plus en plus, des médias sociaux, ainsi que la réceptivité du gouvernement à l'égard des projets de loi de cette nature. Les députés de l'opposition ne peuvent pas faire grand-chose en ce qui concerne le dernier facteur. Mais c'est tout le contraire pour les trois premiers. D'après mon expérience, c'est la façon dont on gère ces trois premiers facteurs qui peut mener au succès de l'entreprise – mais il faut savoir que cette réussite ne se traduit pas nécessairement par l'adoption d'un projet de loi.

Améliorations possibles

Au cours de ma carrière et de mes lectures, j'ai noté plusieurs idées qui pourraient permettre d'améliorer l'efficacité des projets de loi d'initiative parlementaire. En voici trois.

Premièrement, il faut limiter le nombre de projets de loi d'initiative parlementaire qui sont présentés. Fait intéressant, les assemblées législatives sont saisies d'un nombre très inégal de ces projets de loi. Certains croient que, particulièrement à la Chambre des communes, ce type de projets de loi n'est présenté que pour bénéficier de l'impact de la première lecture. Par exemple, 355 projets de loi d'initiative parlementaire ont été présentés au Parlement canadien au cours de la 39^e législature, 441 durant la 40^e, et 230 à ce jour durant la législature courante. La situation est très différente dans les provinces : on en comptait 15 en Colombie-Britannique, 2 en Alberta, 3 en Saskatchewan, 17 au Manitoba, 88 en Ontario, 34 au Québec, 52 en Nouvelle-Écosse, 8 au Nouveau-Brunswick, 3 au Yukon et aucun à Terre-Neuve-et-Labrador, à l'Île du Prince-Édouard et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Cette suggestion soulève bien des questions sur le processus de sélection des projets de loi d'initiative parlementaire (notamment sur le tirage au sort au palier fédéral). Si nous souhaitons vraiment débattre seulement des questions importantes, ne devrait-on pas déterminer lesquelles le sont vraiment?

Deuxièmement, il faut réfléchir aux conséquences d'une prorogation sur les projets de loi d'initiative parlementaire. En Saskatchewan, la question revêt une grande importance, puisque les projets de loi d'initiative ministérielle ne meurent pas au Feuilleton à la suite d'une prorogation, ce qui n'est pas le cas pour ceux d'initiative parlementaire. Les chances qu'un projet de loi d'initiative parlementaire franchisse toutes les étapes du processus législatif sont très minces, car le temps qui lui est consacré est très limité. Plus particulièrement, le projet de loi 601 que je parraine subira probablement ce sort, puisqu'il ne peut pas être rétabli. Selon d'autres, la prorogation permet justement d'éliminer cette accumulation de projets de loi d'initiative parlementaire, car ils sont rarement déposés dans l'intention d'atteindre l'étape de la troisième lecture.

Troisièmement, il faut envisager des procédures différentes lorsqu'un projet de loi d'initiative parlementaire jouit d'un grand appui. Ces procédures devraient être élaborées à l'échelle locale et tenir compte notamment du programme des travaux, des comités et ainsi de suite. L'idée est que certains projets de loi d'initiative parlementaire bénéficient d'un appui important des deux côtés de la Chambre et qu'on devrait donc leur consacrer des ressources supplémentaires, notamment en ce qui concerne l'étude en comité, la recherche et la rédaction. Il sera probablement difficile de s'entendre sur ce concept « d'appui important », mais le jeu en vaut la chandelle.

Dans le cadre de mon travail de législateur s'intéressant aux projets de loi d'initiative parlementaire, d'autres pistes de solution ont attiré mon attention. Si les simples députés veulent vraiment servir les intérêts de leurs électeurs, les projets de loi d'initiative parlementaire peuvent alors se révéler un atout précieux dans la panoplie des ressources à leur disposition. En effet, ce type de projet de loi fait ressortir le travail des législateurs et le rôle pertinent qu'ils exercent auprès de leurs électeurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Chambre.

Du point de vue stratégique, les projets de loi d'initiative parlementaire contribuent grandement à façonner les politiques, à donner aux groupes de pression et à la population le moyen de se faire entendre, ainsi qu'à résoudre rapidement des problèmes économiques et sociaux nouveaux.

Il reste toutefois à déterminer comment faire adopter un plus grand nombre de projets de loi d'initiative parlementaire, et disposer des ressources nécessaires pour y arriver dans le contexte actuel. Fait intéressant, tous ne s'entendent pas sur la nécessité de ce changement. Certains affirmeront que le processus législatif actuel est efficace tel qu'il est, et que le défi des simples députés, en ce qui concerne les projets de loi d'initiative parlementaire, relève en fait de la gestion et de la stratégie politiques.

De nombreux politiciens se souviendront de certains projets de loi d'initiative parlementaire très utiles à leur époque, mais je voudrais donner deux autres exemples positifs à l'intention de ceux qui estiment que ces projets de loi émanant des députés n'ont pas leur place dans nos assemblées législatives.

- En Australie, le Commonwealth Electoral Bill de 1924 visait à instaurer le vote obligatoire aux élections fédérales. Le projet de loi d'initiative parlementaire du sénateur Herbert Payne a été adopté la même année, après moins d'une heure de délibération.
- En 1986, le projet de loi d'initiative parlementaire de la députée néo-démocrate Lynn McDonald, la Loi sur la santé des non-fumeurs, visait à interdire de fumer dans les lieux de travail de compétence fédérale ainsi que dans les avions, les trains et les navires. Il a été soumis à un vote libre et adopté malgré l'opposition de tous les membres du Cabinet, dont le ministre de la Santé.

Beaucoup affirment que les projets de loi d'initiative parlementaire n'ont pas nécessairement pour but d'atteindre l'étape de la troisième lecture, puisque cela arrive très rarement, mais bien de demeurer le plus longtemps possible à l'étude, afin d'alimenter le débat sur la question de fond. J'ai constaté que c'est souvent le cas. En fait, un projet de loi d'initiative parlementaire reste un moyen intéressant d'obtenir des résultats en évitant les voies normales, et c'est tout ce qui compte pour les électeurs. Le refrain d'une chanson des Rolling Stones résume bien ce que je pense des projets de loi d'initiative parlementaire :

« You can't always get what you want,
But if you try sometimes You just might find,
You get what you need, »
Mick Jagger et Keith Richards (1969)

Notes

- 1 Alex Brazier et Ruth Fox, « Enhancing the Backbench MP's Role as a Legislator: The Case for Urgent Reform of Private Members Bills », *Parliamentary Affairs*, vol. 63, no 1 (janvier 2010), p. 201-211 (consulté en ligne en octobre 2011). Internet : <http://pa.oxfordjournals.org/content/63/1/201.full>.

Pour d'autres articles sur les projets de loi d'initiative parlementaire, consulter Mark Holland, « Private Members' Bills from a Perspective of a Parliamentarian », *Journal of Parliamentary and Political Law*, vol. 4 (2011), p. 91-94; Linda Jeffrey, « Les députés et la politique publique », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 31, no 4 (hiver 2008-2009), p. 2-6; Evan Sotiropoulos, « Les projets de loi émanant des députés sous les récents gouvernements minoritaires et majoritaires », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 34, no 3 (automne 2011), p. 35-38; R. R. Walsh « Les chiffres : une étude statistique des projets de loi d'initiative parlementaire », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 25, no 1 (printemps 2002), p. 29-34.

Note de la rédaction : Le 7 novembre 2012, le gouvernement de la Saskatchewan a annoncé qu'un nouveau règlement protégerait mieux les employés travaillant la nuit contre la violence au travail. Les dispositions stipulent l'adoption de méthodes sécuritaires de manipulation de l'argent, l'utilisation de caméras vidéo, la prise de mesures favorisant une bonne visibilité et l'installation d'affiches dans tous les commerces de détail ouverts la nuit. En outre, le règlement exigera la mise en place d'un système d'enregistrement de l'arrivée des employés et la fourniture d'un transmetteur personnel de secours à tous les employés travaillant seuls dans les établissements de détail ouverts la nuit.

