

La limitation des débats à la Chambre des communes

François Plante

Le temps constitue certainement l'une des ressources les plus précieuses du Parlement. Puisqu'il faut trouver un juste milieu entre le droit de débattre aussi longtemps qu'il semble opportun de le faire et le droit du Parlement de prendre des décisions, la procédure parlementaire de la Chambre des communes s'est développée de façon à permettre au gouvernement de limiter, lorsqu'il le juge nécessaire, le temps à accorder aux débats. L'auteur propose une analyse historique de la création et de l'utilisation des outils de gestion du temps prévus par le Règlement. Il s'agit de la question préalable, des motions visant à suspendre l'application d'articles du Règlement pour des questions de nature urgente, de la clôture, de l'attribution de temps et des motions pour affaire courante proposées par un ministre. Alors qu'on note que la 41^e législature canadienne (2011-) est davantage soumise à la limitation des débats que ne l'ont été les précédentes, on remarque qu'une tendance croissante à l'utilisation des outils de gestion du temps s'est installée dès le milieu des années 1970. Or, différents facteurs, tels la multiplication des outils à l'usage du gouvernement, le passage à un horaire et à un calendrier fixes et l'accroissement de l'obstruction systématique effectuée par l'opposition, peuvent probablement expliquer cette tendance.

Le Parlement canadien assume, comme tous les parlements modernes, trois fonctions importantes. Il exerce une fonction de représentation, une autre de contrôle des activités gouvernementales et une dernière de législation. La fonction législative, c'est-à-dire celle de la production et de la révision des lois dans un processus en trois lectures, implique nécessairement des débats entre le gouvernement et l'opposition. Le parti au pouvoir tente d'expliquer ses propositions au public, tandis que ses adversaires, lorsqu'ils sont en désaccord avec un projet de loi, essaient d'y apporter des changements ou d'entraver son adoption, tout en essayant de recueillir le soutien du public.

Un gouvernement soucieux de voir adopter son agenda législatif doit s'assurer d'un minimum de collaboration des parlementaires de l'opposition. [...] En effet, la procédure parlementaire offre aux députés de l'opposition différentes possibilités de se faire entendre, notamment s'ils souhaitent éviter

qu'un projet de loi émanant du gouvernement soit adopté rapidement. Multiplication des motions, des amendements, emploi de l'ensemble du temps de parole disponible en Chambre comme en comité, constituent autant de mesures pour freiner l'adoption d'une loi. D'ailleurs, lorsque ces procédés sont employés de façon orchestrée et systématique, on peut parler de « filibuster ». Cette stratégie parlementaire, reposant sur le recours à des mesures dilatoires, a pour effet de retarder une décision de la Chambre. En contrepartie, la majorité ministérielle dispose de certains outils pour accélérer les travaux¹.

Ces outils à la disposition du gouvernement semblent s'être développés au fil du temps. Tout porte à croire que le recours à ces derniers a aussi évolué de façon importante. Alors qu'au cours de la première année du gouvernement majoritaire de Stephen Harper, on a pu observer une croissance significative de la limitation des débats à la Chambre des communes, il devient pertinent de porter un regard sur la création et l'utilisation des différents outils de gestion du temps.

Le présent article porte donc sur les « règles et [l]es usages qui [vont], d'une part, faciliter la gestion courante [du] temps [de la Chambre des communes] et, d'autre part,

François Plante a été stagiaire parlementaire à la Chambre des communes. Le présent article est une version révisée du document qu'il a rédigé dans le cadre du Programme de stage parlementaire en 2011-2012.

limiter le débat et accélérer le cours normal des choses dans les cas jugés importants ou urgents² ». Plus précisément, cinq mesures mentionnées au chapitre 14 de l'ouvrage de référence d'*O'Brien et Bosc* de 2009 sur la procédure parlementaire feront l'objet d'une attention particulière. Il s'agit de la question préalable, des motions visant à suspendre l'application d'articles du *Règlement* pour des questions de nature urgente, de la clôture, de l'attribution de temps et des motions pour affaire courante proposées par un ministre. Après avoir décrit brièvement le contexte de la création et le fonctionnement de ces différents outils, nous proposerons une analyse de l'historique de leur utilisation. Il est à noter que les données analysées pour l'actuelle législature ne couvrent que la période entre le début de la session et l'ajournement d'été 2012 (du 2 juin 2011 au 21 juin 2012).

Avant d'aller plus avant, il est certainement utile de faire remarquer que la grande majorité des projets de loi sont débattus et adoptés sans que le parti gouvernemental ait à imposer une limite aux débats. En effet, seulement 2,8 % des 5 278 projets de loi gouvernementaux déposés aux Communes depuis le début de la 12^e législature (donc depuis 1911) ont été visés par les mécanismes « hostiles » de gestion du temps³. D'autre part, nous pouvons observer que de nombreux projets de loi sont adoptés rapidement, parfois en une seule journée, grâce au consentement unanime de la Chambre qui permet à celle-ci de s'écarter des règles qu'elle s'est données.

La question préalable

La question préalable (article 61 du *Règlement*) est le premier outil de gestion du temps. Il est aussi le plus ancien, car il est prévu dès les débuts du Parlement canadien en 1867. Tout député qui prend la parole lors d'un débat sur une motion peut, même s'il est de l'opposition, proposer « Que cette question soit maintenant mise aux voix ». Certains hésiteront à considérer cette mesure comme un outil de gestion du temps. En effet, la question préalable ne fait rien pour gêner le débat et, « à cause des nombreuses restrictions qui encadrent son usage et de ses résultats parfois inattendus, [elle] a été décrite comme le moyen "le plus inefficace" pour limiter le débat⁴ ». Par contre, la limitation du débat devient plus visible si l'on considère que la question préalable a comme effet d'empêcher la présentation d'amendements à la motion principale. En plus de prévenir tout amendement et d'éventuelles tactiques d'obstruction, l'adoption de la question préalable fera en sorte de mettre aux voix la motion principale sur-le-champ, sans plus de discussion. Son rejet aura, quant à lui, l'effet de rayer la motion principale du *Feuilleton*.

L'analyse de l'utilisation de cette règle de procédure nous montre que le recours à la question préalable a été, somme toute, modeste jusqu'au milieu des années 1980. D'abord,

aucune question préalable n'a été présentée lors de 16 des 32 premières législatures du Parlement canadien. De plus, jamais avant la 33^e législature (1984-1988), le nombre moyen de questions préalables proposées par période de 100 séances n'avait excédé 2. La situation depuis 1984 est fort différente, alors que les députés ont recours à cette solution beaucoup plus fréquemment. Sur la base des observations partielles de la 41^e législature actuelle, jamais la question préalable n'aura été plus employée que maintenant, avec une moyenne de plus de 8 questions préalables par 100 jours de séances. En tout, la question préalable a été proposée à 135 reprises depuis 1867 et près de 80 % des cas ont eu lieu dans les trois dernières décennies. Si, dans la plupart des cas récents, elle a été appliquée à la lecture d'un projet de loi émanant du gouvernement, ces statistiques recensent aussi les cas où des motions du gouvernement, des motions proposées au cours des affaires courantes ou la lecture d'un projet de loi d'initiative parlementaire étaient visées. De plus, certaines questions préalables relevées ont été proposées par des députés de l'opposition.

Les raisons qui font en sorte que la question préalable a été si rarement utilisée lors des premières législatures sont intrigantes. *O'Brien et Bosc* proposent ce qui suit :

Pendant les 45 premières années de la Confédération, le seul moyen à la disposition du gouvernement était la question préalable [...] Non seulement n'y avait-il aucun autre moyen de mettre fin à un débat dans des délais convenables, mais aucune disposition formelle ne restreignait la durée des débats. Les interventions n'étaient aucunement limitées. Le déroulement et la durée des travaux de la Chambre reposaient largement sur un franc jeu mutuel, et les arrangements officieux ou la « clôture par consentement » régissaient les débats⁵.

En bref, on constate que les débuts du parlementarisme canadien étaient probablement caractérisés par un plus grand esprit de collaboration entre les partis.

La suspension du *Règlement* pour une question de nature urgente

Un autre outil de gestion du temps est disponible depuis 1968 par l'article 53 du *Règlement*. La création de cette disposition fait suite à un imbroglio sur une motion proposée sans préavis par le premier ministre Pearson pour l'envoi des forces canadiennes de maintien de la paix à Chypre en 1964. L'article 53 présente donc le mécanisme de suspension de certaines règles, en particulier celles visant la nécessité des préavis et celles concernant les heures et les jours de séance, afin de traiter de questions de nature urgente. La suspension d'articles du *Règlement* pour celles-ci a été rarement utilisée depuis son adoption. Seules trois des sept démarches gouvernementales en ce sens ont abouti.

L'utilisation de cet outil a été tentée une seule fois pour encadrer le débat d'une manière qui s'apparente à l'attribution de temps. En effet, en invoquant l'article 53 le 16 septembre

1991, le gouvernement a énoncé qu'au maximum, une journée de débat serait allouée pour chacune des étapes de la deuxième lecture, du comité plénier et de la troisième lecture d'un projet de loi de retour au travail pour le secteur public⁶. Pourtant, comme dans la majorité des cas, le fait que dix députés se soient levés pour s'opposer à la motion l'a automatiquement rejetée. Cette contrainte rend l'article 53 très peu efficace et explique probablement pourquoi le gouvernement n'y fait pas appel plus régulièrement. En bref, le recours à cet article vise davantage à soustraire le gouvernement des préavis qui lui sont imposés pour la présentation de ses projets de loi qu'à limiter le temps de débat de ces derniers.

La clôture

La clôture, ou l'article 57, est une règle de procédure qui permet de mettre fin à un débat, même si tous les députés qui voulaient y prendre part n'ont pas eu la chance de s'exprimer. Créée en 1913 en réaction à l'obstruction de l'opposition à l'adoption d'un projet de loi d'aide à la Marine, la clôture « donne au gouvernement le moyen d'empêcher tout nouvel ajournement du débat sur une question donnée et d'exiger qu'elle soit mise aux voix à la fin de la séance au cours de laquelle la motion de clôture a été adoptée⁷ ». On peut, sans aucun doute, considérer la clôture comme le premier véritable mécanisme efficace de limitation des débats.

Le contexte plus large de l'évolution des travaux de la Chambre permet de comprendre en partie la raison d'être de la règle de clôture. En effet, au début du XX^e siècle, on assiste à une croissance du rôle de l'État dans l'économie et, donc, en réaction, à une plus grande place des Ordres émanant du gouvernement dans les travaux de la Chambre des communes. Le temps devenant une ressource précieuse, l'opposition semble alors portée à faire obstacle à l'adoption des projets de loi du gouvernement, qui réagit à son tour en se dotant des outils nécessaires pour bien gérer les débats.

Depuis son introduction, la clôture a été invoquée à 56 reprises. Si 23 clôtures ont été imposées à des motions diverses⁸, 33 motions sont venues limiter les débats de 24 projets de loi. Une analyse minutieuse des clôtures visant les projets de loi montre qu'un changement important est survenu en 1999 par rapport à la façon de se servir de cet outil de gestion du temps. En effet, les motions de clôture imposées jusque-là s'étaient toujours appliquées à l'étape du débat en cours, et seulement à celle-ci. Par exemple, le gouvernement pouvait décider d'écourter les débats à l'étape de la deuxième lecture d'un projet de loi en forçant le vote à l'heure prévue. En 1956, quatre motions de clôture différentes ont donc été adoptées pour limiter quatre étapes (résolution, deuxième lecture, comité plénier, troisième lecture) du controversé projet de loi sur le Northern Ontario Pipe Line. C'est d'ailleurs cette situation qui mènera, quelques années plus tard, à la création de l'attribution de temps comme outil de gestion du temps plus flexible et moins

draconien. Or, le 22 mars 1999, le leader du gouvernement à la Chambre a utilisé les subtilités du *Règlement* pour limiter les délibérations d'une toute nouvelle manière. Il a présenté à la Chambre une motion d'initiative ministérielle dont le contenu annonçait les modalités du débat à toutes les étapes d'un projet de loi de retour au travail :

- Que, nonobstant tout article du *Règlement* ou les usages de cette Chambre, il soit disposé de la manière suivante d'un projet de loi inscrit au nom du président du Conseil du Trésor et intitulé *Loi prévoyant la reprise et le maintien des services gouvernementaux* :
- Dès la première lecture dudit projet de loi et jusqu'à ce que le projet de loi soit lu une troisième fois, la Chambre ne s'ajournera pas, sauf en conformité d'une motion présentée par un ministre de la Couronne, et n'entreprendra pas l'étude des Affaires émanant des députés;
- Le projet de loi peut être lu deux fois ou trois fois à la même séance;
- Après la deuxième lecture, le projet de loi sera renvoyé à un comité plénier;
- Durant l'étude du projet de loi, il ne peut y avoir vote différé⁹.

Un avis de clôture visant cette motion a été donné plus tard dans la journée, puis, le lendemain, son adoption a forcé le débat et le vote de toutes les étapes du projet de loi à la Chambre des communes, qui a siégé de 23 h à 8 h 32 le lendemain matin. Depuis ce précédent, la stratégie de recourir à la clôture par une motion énonçant les modalités de toutes les étapes de débat d'un projet de loi a été employée à sept reprises. Quatre d'entre elles ont visé un projet de loi de retour au travail.

L'attribution de temps

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la création de la règle d'attribution de temps (l'article 78) est beaucoup liée à la réaction négative de l'opposition face à l'utilisation de la clôture par le gouvernement. Ainsi, après une période d'essai entre 1965 et 1968, l'attribution de temps tel qu'elle est aujourd'hui connue est ajoutée au *Règlement* en 1969. Son mécanisme est plus souple que la clôture et encourage la négociation entre les partis.

La règle relative à l'attribution de temps prévoit la possibilité d'allouer une période précise à une ou plusieurs étapes de l'étude d'un projet de loi d'intérêt public. L'expression « attribution de temps » évoque une idée de gestion du temps, mais le gouvernement peut se servir d'une motion d'attribution de temps comme d'une guillotine. En effet, même si le *Règlement* permet au gouvernement de négocier avec les partis d'opposition l'adoption d'un calendrier pour l'étude d'un projet de loi à une ou à plusieurs étapes (y compris l'étude des amendements apportés par le Sénat), il l'autorise aussi à imposer au débat des limites de temps strictes¹⁰.

La règle de l'attribution de temps prévoit trois scénarios différents selon le niveau d'accord entre les représentants de

tous les partis. « [Le paragraphe] 78(1) vise une circonstance où les représentants de tous les partis sont d'accord pour attribuer une période déterminée aux délibérations à une ou à la totalité des étapes de l'étude d'un projet de loi d'intérêt public¹¹ » (italiques des auteurs). L'effet final n'est donc pas très différent du consentement unanime, à la différence qu'un ou plusieurs députés indépendants récalcitrants peuvent être facilement contournés par cette disposition. Étant donné l'accord formel des partis d'opposition, on ne saurait considérer cette première déclinaison comme étant un mécanisme « hostile » de gestion du temps. La deuxième option, soit le paragraphe 78(2), « vise une circonstance où la majorité des représentants des partis se sont entendus pour attribuer une période déterminée aux délibérations à l'une quelconque des étapes d'adoption d'un projet de loi d'intérêt public¹² » (italiques des auteurs). Encore ici, on peut hésiter à parler d'imposition d'une limite aux débats par le gouvernement. Enfin, « [le paragraphe] 78(3) vise une circonstance où il n'a pas été possible d'en arriver à un accord en vertu du paragraphe (1) ou (2) de l'article 78 sur l'attribution de temps pour une étape donnée de l'adoption d'un projet de loi d'intérêt public dont l'examen est en cours¹³ ». Il est à noter qu'il est possible d'avoir recours à une seule motion

pour attribuer une période de temps aux étapes du rapport et de la troisième lecture. De plus, le gouvernement est obligé de donner avis de son intention de recourir à l'attribution de temps aux termes du paragraphe 78(3) lors d'une séance précédant l'adoption de la mesure. Cette disposition représente la grande majorité des attributions de temps adoptées¹⁴ et peut certainement être perçue, tout comme la clôture, comme un mécanisme « hostile » de gestion du temps. Pour ces raisons, la présente analyse n'examinera que cette dernière option de l'article 78.

L'examen de l'utilisation du paragraphe 78(3) montre qu'au 23 juin 2012 — soit après l'ajournement de l'été 2012 —, l'attribution de temps a été imposée à 168 reprises, sur 118 projets de loi différents et 241 étapes de débat. Nous analyserons un peu plus loin l'évolution historique du recours à l'attribution de temps. Voyons d'abord un dernier mécanisme de limitation des débats prévu par le *Règlement*.

La motion pour affaire courante proposée par un ministre

Une disposition plus récente, adoptée en 1991, a été utilisée à quelques reprises pour limiter le débat. Il s'agit

Tableau 1 – Invocation de l'article 56.1

Législature	Date	Motif	Résultat
34 ^e ou 35 ^e	entre 1991 et 1995	Déplacement d'un comité	Adopté
34 ^e ou 35 ^e	entre 1991 et 1995	Déplacement d'un comité	Adopté
34 ^e ou 35 ^e	entre 1991 et 1995	Déplacement d'un comité	Adopté
34 ^e ou 35 ^e	entre 1991 et 1995	Déplacement d'un comité	Adopté
34 ^e ou 35 ^e	entre 1991 et 1995	Déplacement d'un comité	Adopté
34 ^e ou 35 ^e	entre 1991 et 1995	Déplacement d'un comité	Adopté
35 ^e /1994-1997	mars 1995	Suspension de la séance pour la sanction royale	Adopté
35 ^e /1994-1997	mars 1995	Permission de siéger durant la fin de semaine pour le projet de loi C-77	Adopté
35 ^e /1994-1997	juin 1995	Prolonger la la séance	Adopté
35 ^e /1994-1997	avril 1997	Suspension de la séance pour la sanction royale	Adopté
36 ^e /1997-2000	1 ^{er} décembre 1997	Adoption du projet de loi C-24 à toutes les étapes	Adopté
36 ^e /1997-2000	février 1998	Débat exploratoire sur la guerre du Golfe	Adopté
36 ^e /1997-2000	juin 1998	Annulation de la décision sur les articles 57 et 78	Retiré
36 ^e /1997-2000	mars 1999	Adoption du projet de loi C-76 à toutes les étapes (1)	Retiré
36 ^e /1997-2000	mars 1999	Adoption du projet de loi C-76 à toutes les étapes (2)	Retiré
36 ^e /1997-2000	avril 1999	Débat exploratoire sur le Kosovo	Adopté
37 ^e /2001-2004	4 juin 2001	Adoption du projet de loi C-28 à toutes les étapes	Adopté
37 ^e /2001-2004	12 juin 2001	3 ^e lecture des projets de loi C-11 et C-24/votes de crédits/ajournement d'été	Adopté
37 ^e /2001-2004	22 octobre 2002	Adoption d'un rapport de comité	Retiré
38 ^e /2004-2005	13 mai 2005	2 ^e lecture des projets de loi C-43 et C-48	Retiré
39 ^e /2006-2008	3 octobre 2006	2 ^e lecture du projet de loi C-24 (amendement et ajournement)	Adopté
39 ^e /2006-2008	31 mai 2007	Étape du comité pour le projet de loi C-44 (ajournement et production de rapport après 2 jours)	Adopté, puis jugé irrecevable
39 ^e /2006-2008	13 décembre 2007	3 ^e lecture des projets de loi C-18 et S-2/durée de la séance/ajournement d'hiver	Adopté
39 ^e /2006-2008	31 janvier 2008	2 ^e lecture du projet de loi C-3 (ajournement)	Adopté

de l'article 56.1 du *Règlement*, qui instaure la motion pour affaire courante proposée par un ministre. Selon cet article,

[s]i à un moment quelconque au cours d'une séance, le consentement unanime est refusé pour la présentation d'une motion pour affaire courante qui n'a pas fait l'objet d'un avis écrit, un ministre peut demander à la présidence, pendant la rubrique « Motions » des Affaires courantes, de mettre cette motion aux voix immédiatement, sans débat ni amendement. Si 25 députés ou plus se lèvent, elle est réputée retirée, sinon, elle est adoptée¹⁵.

Le tableau 1 indique que l'article 56.1 a été invoqué à 24 reprises par le gouvernement. On observe deux tendances particulières. Premièrement, on remarque que cette mesure a été utilisée fréquemment lors des dix premières années de son existence et que, par la suite, le gouvernement y a recouru de façon plus modérée. Deuxièmement, on constate que l'objectif de cette mesure s'est transformé au fil du temps. En effet, depuis le 1er décembre 1997, le gouvernement a tenté, avec succès, d'encadrer les débats de certains projets de loi avec l'article 56.1. À dix occasions, il a voulu déterminer le temps imparti aux débats de diverses étapes législatives. Si quatre tentatives ont été rejetées par au moins 25 députés, l'article 56.1 a été adopté six fois pour encadrer, à la manière des articles 57 et 78, les débats de huit projets de loi différents. Or, lors d'un rappel au *Règlement* en 2001, le président de la Chambre des communes a statué que l'article 56.1 n'avait jamais été prévu à cette fin :

Le gouvernement dispose déjà, en vertu des articles 57 et 78, de plusieurs options pour limiter le débat. L'article 56.1 est censé être réservé aux motions pour affaires courantes, telles les motions visant l'agencement des travaux de la Chambre. Il n'a jamais été destiné à servir pour l'adoption d'un projet de loi à ses diverses étapes et surtout pas un projet de loi qui n'entre pas dans la catégorie des projets de loi envisagés par le *Règlement* dans les « cas d'urgence ou de circonstances extraordinaires »¹⁶.

Malgré ces propos, le recours à l'article 56.1 le 12 juin 2001 est demeuré valable parce qu'un délai trop grand avait séparé la présentation de la motion et le moment du rappel au *Règlement*. Par la suite, plusieurs projets de loi ont fait l'objet de motions aux termes de l'article 56.1. Divers facteurs semblent expliquer ceci : l'absence de rappel au *Règlement*, l'interprétation selon laquelle l'ajournement de la séance était visé plutôt que le débat, ou le fait que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre n'a jamais précisé le fonctionnement de cette mesure, malgré la demande du président en ce sens. Au final, il semble qu'il est toujours possible d'utiliser l'article 56.1 pour limiter les débats à la Chambre.

Analyse de l'utilisation des outils de gestion du temps

Maintenant que les cinq outils de gestion du temps ont été décrits brièvement, il est pertinent de voir plus en détail comment les gouvernements s'en sont servis au fil

des différentes législatures. D'entrée de jeu, précisons que l'analyse se limitera aux trois derniers mécanismes, soit la clôture, l'attribution de temps aux termes du paragraphe 78(3) et la motion pour affaire courante proposée par un ministre. Après avoir dressé un portrait de l'évolution de leur utilisation en regard des débats des différentes étapes législatives, nous tenterons d'expliquer pourquoi il semble exister une tendance croissante à leur recours depuis le milieu des années 1970.

L'un des premiers constats que l'on puisse faire est que l'attribution de temps constitue, sans aucun doute, l'outil de gestion du temps le plus populaire. En effet, environ 80 % des limitations des débats liés à l'adoption d'un projet de loi ont été faites par l'entremise du paragraphe 78(3) du *Règlement*. Au total, on a pu recenser 150 projets de loi pour lesquels le gouvernement a imposé la fin des débats au détriment des partis d'opposition. L'attribution de temps a coupé court aux débats de 118 de ces 150 projets de loi, alors que la clôture a visé 24 d'entre eux et la motion pour affaire courante, les 8 projets de loi restants. Les 150 projets de loi touchés ne représentent pourtant qu'une très petite fraction des 5 278 projets de loi émanant du gouvernement qui ont été déposés à la Chambre des communes depuis 1912.

Lorsqu'on observe chacune des législatures, soit la période de temps entre la convocation du Parlement après une élection générale et sa dissolution, on constate que la proportion des projets affectés par une limitation du temps de débat a évolué. En effet, il a longtemps été exceptionnel de limiter le débat en recourant à la clôture, le seul outil disponible entre 1913 et 1969. Seulement six projets de loi ont été limités (par douze clôtures) lors de cette période. Comme le montre le tableau 2, l'effet de l'introduction de la règle d'attribution de temps dans la procédure de la Chambre des communes se fait sentir dès la 30^e législature (1974-1979), alors que 8 projets de loi sont visés par 11 motions d'attribution de temps différentes. À partir de ce moment, on constate que la proportion des projets de loi gouvernementaux affectés par les outils de gestion du temps va généralement en augmentant. Lors de la 36^e législature (1997-2000), un record absolu est établi lorsque 20 projets de loi sont visés par 30 motions d'attribution de temps. En tout, 17 % des projets de loi sont concernés par les différents outils de gestion du temps lors de cette législature. Le tableau 2 permet aussi de constater que, sans grande surprise, il est moins fréquent de limiter les débats lorsque le gouvernement est minoritaire (38^e, 39^e et 40^e législatures). Pourtant, il semble évident qu'une situation de gouvernement minoritaire n'empêche pas nécessairement l'adoption de mesures de limitation du débat. L'appui d'au moins un parti d'opposition a permis au gouvernement de limiter les débats de dix projets de loi lors des deux derniers gouvernements minoritaires. Finalement, si la situation de la législature actuelle (41^e) continue d'évoluer, il semble qu'une proportion anormalement élevée de projets de loi

est présentement affectée par les mesures de gestion du temps. En effet, au moment de l'ajournement de l'été 2012, 14 projets de loi avaient été ciblés. Par rapport aux 42 projets de loi gouvernementaux déposés aux Communes, cela représente une proportion de 33 %.

Une technique de comparaison relativement simple consiste à calculer le nombre de motions de clôture, de motions d'attribution de temps et de motions pour affaire

courante adoptées à chaque législature par rapport à 100 projets de loi gouvernementaux déposés aux Communes ou à 100 séances effectuées. En observant ces statistiques, on remarque la prédominance de l'attribution de temps par rapport aux deux autres méthodes destinées à mettre fin aux discussions. Que l'on compare en fonction du nombre de projets de loi ou du nombre de séances, la conclusion reste essentiellement la même. On constate aussi l'accroissement,

Tableau 2 – Historique de l'utilisation de la clôture, de l'attribution de temps et de la motion pour affaire courante proposée par un ministre

Législature	Clôture – projets de loi (article 57)			Attribution de temps (par. 78 (3))			Motion pour affaire courante (article 56.1)			% de projets de loi touchés
	Nombre*	Moyenne par 100 séances	Moyenne par 100 projets de loi	Nombre*	Moyenne paragraphe 100 séances	Moyenne par 100 projets de loi	Nombre*	Moyenne par 100 séances	Moyenne par 100 projets de loi	
12 ^e	6 (3)	1,1	2,0	-	-	-	-	-	-	1,0
13 ^e	1 (1)	0,3	0,3	-	-	-	-	-	-	0,3
14 ^e	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
15 ^e	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
16 ^e	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
17 ^e	1 (1)	0,2	0,3	-	-	-	-	-	-	0,3
18 ^e	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
19 ^e	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
20 ^e	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
21 ^e	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
22 ^e	4 (1)	0,8	2,2	-	-	-	-	-	-	0,5
23 ^e	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
24 ^e	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
25 ^e	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
26 ^e	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
27 ^e	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
28 ^e	0	0	0	2 (1)	0,3	1,0	-	-	-	0,5
29 ^e	0	0	0	0	0	0	-	-	-	0
30 ^e	0	0	0	11 (8)	1,4	4,0	-	-	-	2,9
31 ^e	0	0	0	1 (1)	2,0	3,6	-	-	-	3,6
32 ^e	0	0	0	21 (16)	3,0	9,2	-	-	-	7,0
33 ^e	0	0	0	17 (14)	2,4	6,0	-	-	-	4,9
34 ^e	12 (9)	2,0	5,1	29 (20)	4,9	12,4	0	0	0	12,4
35 ^e	1 (1)	0,2	0,5	20 (14)	4,5	9,3	0	0	0	6,9
36 ^e	2 (2)	0,5	1,5	30 (20)	8,0	22,7	1 (1)	0,3	0,8	17,4
37 ^e	0	0	0	12 (10)	2,9	7,7	2 (3)	0,7	1,9	8,3
38 ^e	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
39 ^e	1 (1)	0,3	0,8	1 (1)	0,3	0,8	3 (4)	1,4	3,2	4,8
40 ^e	2 (2)	0,7	1,6	3 (2)	1,0	2,3	0	0	0	3,1
41 ^e **	3 (3)	2,1	7,1	21 (11)	14,5	50	0	0	0	33,3

* nombre de motions (nombre de projets de loi visés)

** au 23 juin 2012

Zones ombragées = gouvernement minoritaire

généralement parlant, du recours à l'attribution de temps depuis le milieu des années 1970. Si la 37^e législature (2001-2004) et la succession de gouvernements minoritaires entre 2004 et 2011 ont moins eu recours aux outils de limitation du temps de débat, on peut voir que l'actuel gouvernement présente plus de 14 motions d'attribution de temps par période de 100 séances, un niveau jamais atteint auparavant.

En sachant que la fréquence d'utilisation de l'attribution de temps est en hausse depuis un certain temps, il devient particulièrement intéressant d'explorer un autre aspect de cette mesure, c'est-à-dire l'évolution du moment où l'attribution de temps est imposée aux termes du paragraphe 78(3) durant le débat et celle du temps alloué pour terminer celui-ci. Le tableau 3 montre qu'au cours des premières législatures suivant l'adoption du paragraphe 78(3), le législateur avait tendance à donner libre cours aux débats pendant plusieurs journées avant d'y imposer une fin. Lors de la 28^e législature, c'est, en moyenne, après plus de 15 jours de débats à l'étape législative visée que le gouvernement a recouru à l'attribution de temps. Aussi, plus de 3 jours supplémentaires étaient alors alloués pour terminer les échanges. Au fil des législatures, il semble que la patience du législateur se soit graduellement effritée. Dès la 34^e législature, c'est généralement après un ou deux jours de débats que le gouvernement décide d'y mettre fin prématurément. Les gouvernements minoritaires semblent à peine plus patients lors des 39^e et 40^e législatures. Finalement,

on semble assister à une certaine modification du recours à l'attribution de temps lors de l'actuelle législature. En effet, si la décision d'imposer une limite aux débats vient toujours rapidement, on assiste à une légère hausse du temps alloué. En moyenne, 2,4 jours de débats supplémentaires sont accordés, un niveau jamais atteint depuis la fin de la 28^e législature. Lors de certains débats à la deuxième lecture, par exemple ceux entourant le projet de loi C-38 sur l'exécution du budget ou le projet de loi C-31 sur la réforme du système d'immigration, le gouvernement a permis à l'opposition de poursuivre ses interventions sur une période particulièrement longue, soit 6 et 5 jours respectivement. On peut penser que l'utilisation de l'attribution de temps de cette manière s'approche davantage de la conception de l'outil comme mécanisme de gestion du temps plutôt que comme méthode abusive de bâillonnement de l'opposition.

Maintenant, il est naturel de se demander pourquoi les outils de limitation des débats sont de plus en plus utilisés par les gouvernements. Quels facteurs peut-on invoquer afin d'expliquer la tendance croissante au recours à l'attribution de temps, à la clôture et aux autres procédures de ce type? Instinctivement, on pourrait penser qu'une plus grande charge législative pourrait mettre de la pression sur le gouvernement, ce qui l'inciterait à user davantage des outils de gestion du temps. Or, cette hypothèse semble invalidée lorsqu'on jette un coup d'œil à l'évolution de l'activité parlementaire. En effet, en effectuant une standardisation de la

Tableau 3 – Invocation de l'attribution de temps (paragraphe 78(3))

Législature	Années	Nombre de motions adoptées aux termes du paragraphe 78(3)	Nombre de projets de loi visés	Nombre d'étapes de débat visées	Moyenne du nombre de jours de débat faits/en cours lors de ...		Moyenne du nombre de jours de débat alloués
					Avis	Vote – 78(3)	
28 ^e	1968-1972	2	1	2	14,5	15,5	3,5
29 ^e	1973-1974	0	0	0	-	-	-
30 ^e	1974-1979	11	8	12	5,5	6,2	2,1
31 ^e	1979	1	1	1	9,0	10,0	1,0
32 ^e	1980-1984	21	16	31	4,1	4,7	1,6
33 ^e	1984-1988	17	14	22	3,8	4,1	1,5
34 ^e	1988-1993	29	20	46	1,3	1,4	1,7
35 ^e	1994-1997	20	14	29	2,1	2,2	1,5
36 ^e	1997-2000	30	20	46	1,4	1,4	1,6
37 ^e	2001-2004	12	10	17	2,5	2,5	1,5
38 ^e	2004-2005	0	0	0	-	-	-
39 ^e	2006-2008	1	1	1	3,0	3,0	1,0
40 ^e	2008-2011	3	2	5	2,0	2,7	1,7
41 ^e *	2011-	21	11	29	1,6	1,6	2,4
Total		168	118	241	2,6	2,9	1,7

Zones ombragées = gouvernement minoritaire
* au 23 juin 2012

durée des différentes législatures, on remarque que le nombre de projets de loi déposés aux Communes par année (ou par période de 100 séances) est relativement stable depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. On observe même une légère diminution du nombre annuel de sanctions royales. Cette constatation invalide donc l'hypothèse de l'effet d'une charge de travail législatif accrue pour la Chambre des communes.

Un facteur de type institutionnel pourrait, par contre, offrir une piste d'explication judicieuse. Dans son ouvrage de 1977, John B. Stewart écrit que, par le fait d'introduire dans le *Règlement* l'ajournement des séances à un moment prédéfini, la petite réforme de procédure de 1927 a contribué à faire de la Chambre des communes un endroit idéal pour l'obstruction systématique, même plus que le Sénat américain¹⁷. On peut en effet penser qu'en sachant à l'avance le moment de la fin des travaux pour la journée, les parlementaires de l'opposition avaient, dès lors, une sorte d'objectif tangible à atteindre s'ils espéraient retarder la prise de décision du Parlement : repousser les débats au-delà de l'ajournement prévu de la séance. S'il est impossible de vérifier la modification du comportement de l'opposition, force est de constater que le gouvernement n'a pas semblé faire un plus grand usage de la motion de clôture, le seul outil de gestion du temps existant à ce moment-là. De même, une réforme instaurant un calendrier fixe pour les travaux de la Chambre en 1982 a ajouté un niveau de prédictibilité élevé des moments d'ajournement durant une session parlementaire. Or, on a vu que la croissance générale de l'utilisation des outils de limitation du débat s'est installée autour de cette période.

Pour confirmer cette hypothèse, il faudrait étudier le comportement de l'opposition lors des débats, plus spécifiquement le recours, par cette dernière, à des mesures dilatoires comme les motions d'ajournement, l'amendement motivé ou la motion de renvoi, entre autres. Cette analyse très exigeante en l'absence de données déjà compilées n'a malheureusement pas pu être effectuée dans le cadre de la présente recherche. Pourtant, cela serait certainement une avenue à considérer pour donner un éclairage plus complet sur la question. En examinant quelques événements survenus durant la présente législature, il peut être démontré que l'utilisation de mesures dilatoires par l'opposition peut amener le gouvernement à utiliser l'attribution de temps, du moins à lui donner une justification pour le faire. Au moment de l'ajournement des travaux pour l'été 2012, on peut compter sept projets de loi à l'égard desquels l'opposition a proposé un amendement motivé lors du débat de deuxième lecture¹⁸. Ce type d'amendement propose « que cette Chambre refuse de donner deuxième lecture au projet de loi » pour des raisons qui sont précisées. Or, relativement aux sept projets de loi visés, le gouvernement a réagi à six reprises en recourant à l'attribution de temps pour terminer les débats. L'exemple du projet de loi C-18 (réorganisation

de la Commission canadienne du blé) est particulièrement intéressant. En effet, après les 40 premières minutes de débat, le NPD a proposé un amendement motivé et, 35 minutes plus tard, le PLC a demandé l'ajournement du débat. Ceci a semblé donner toute la légitimité au gouvernement pour recourir sans plus attendre à l'attribution de temps.

Pour terminer, quelques explications particulières peuvent être avancées concernant l'intense recours à la limitation des débats lors de la 41^e législature. Tom Lukiwski, l'actuel secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes, semble d'abord confirmer une certaine réaction face au comportement de l'opposition. Dans une entrevue au *Hill Times*, il affirme :

Nous avons présenté l'attribution de temps à l'égard de certains projets de loi, car nous avons estimé qu'il était nécessaire de le faire principalement parce que l'opposition, y compris évidemment le NPD, a démontré sans aucun doute que, pour certains projets de loi, ils veulent juste en débattre, ils veulent les défaire en ne permettant pas le vote¹⁹.

D'autres arguments offerts par le gouvernement ont eu à voir avec l'importance d'agir en priorité avant un certain temps, ou avec le fait que des projets de loi déposés avaient déjà été assez débattus lors des législatures précédentes.

Le premier raisonnement a peut-être à voir avec la promesse électorale d'accomplir certaines réalisations — comme la réforme du *Code criminel* — dans les 100 premiers jours. On notera aussi la nécessité de procéder rapidement avec le projet de loi C-20 sur l'ajout et la nouvelle répartition des sièges à la Chambre des communes pour permettre l'application de la réforme dès la prochaine élection générale. Pour sa part, le second raisonnement respecte mal le principe du parlementarisme qui accorde le droit à l'ensemble des députés de toutes les législatures de se faire entendre à propos de la totalité des questions débattues. Compte tenu du fait que plus de 35 % des députés (108) siègent pour la première fois lors de la 41^e législature, on comprend qu'il est essentiel de reprendre les débats à partir du commencement. Quoi qu'il en soit, on peut très bien présumer que la succession de gouvernements minoritaires précédant la 41^e législature a eu comme effet de mettre de la pression, d'accentuer le désir du gouvernement de réaliser enfin ses propositions plus controversées ou celles qui ne recueillaient pas le soutien de l'opposition. Si cela s'avère être juste, on pourrait raisonnablement s'attendre à une diminution du recours aux outils de gestion du temps d'ici la prochaine élection générale prévue pour 2015.

Conclusion

Nous avons vu comment le *Règlement* de la Chambre des communes s'est modifié au fil du temps pour permettre au parti gouvernemental de disposer de tous les outils nécessaires pour gérer efficacement les débats. Ces outils, aux mécanismes différents et plus ou moins efficaces, ont

souvent été créés en réaction à une obstruction délibérée de l'opposition. Ce fut le cas, entre autres, pour la règle de clôture. À la fin des années 1960, sous la pression et sous les accusations de gouverne antidémocratique, le gouvernement a instauré la règle de l'attribution de temps. Le but consistait à permettre une gestion du temps de débat plus acceptable pour l'opposition. Or, trois tendances de l'utilisation des outils de gestion du temps par le gouvernement font que l'opposition possède, de nouveau aujourd'hui, une raison fondée de critiquer le recours à ces dispositions du *Règlement*. Premièrement, il y a eu, depuis le milieu des années 1970, une explosion du nombre de motions d'attribution de temps adoptées et de la proportion des projets de loi touchés par la limitation des débats. Deuxièmement, il y a eu un rapide déclin de la patience du gouvernement, qui décide maintenant d'imposer très rapidement l'attribution de temps à ses projets de loi. Troisièmement, la révolution de 1999 entourant l'usage de la règle de clôture (par l'entremise d'une motion dictant la manière d'adopter un projet de loi à toutes ses étapes) rend son utilisation encore plus contestable qu'auparavant.

Certes, on ne pourrait que pointer le comportement du gouvernement. Une étude de celui de l'opposition, plus précisément de la proposition de motions dilatoires par cette dernière, permettra possiblement de constater que, dans une certaine mesure, le gouvernement ne fait que réagir à une tentative de blocage des débats. David Docherty a bien raison de rappeler que les outils de limitation du débat constituent, après tout, des outils très légitimes qui permettent d'éviter des impasses législatives²⁰. L'auteur affirme pourtant du même souffle qu'une méfiance envers le gouvernement est saine. Il faut éviter que celui-ci ne veuille que se soustraire aux questions de l'opposition.

Dans certaines assemblées, le recours à l'attribution de temps ou à la clôture ont moins à voir avec la force de l'opposition et plus à voir avec la volonté du gouvernement d'éviter le corps législatif. [...] L'importance du débat dans le processus législatif peut être menacée par un recours accru à l'attribution de temps²¹.

Devant cela, il semble qu'une nouvelle réforme du *Règlement* devient possible, peut-être même souhaitable. On pourrait envisager, comme l'a proposé le NPD, de laisser un pouvoir discrétionnaire au président de la Chambre pour refuser l'adoption de l'attribution de temps et de forcer le gouvernement à motiver sa demande de clôture du débat. On pourrait aussi garantir un nombre minimum de jours de débat lors desquels le gouvernement n'aurait pas l'autorisation de recourir à l'attribution de temps ou à la clôture. Afin d'encourager les débats sérieux sur le fond des questions débattues, on pourrait même décréter que seule la proposition de mesures dilatoires par l'opposition autoriserait le gouvernement à se servir des outils de gestion du temps. Bref, si le *Règlement* a bien évolué sur l'aspect de

la gestion du temps à la Chambre, cela risque de se poursuivre encore. Toute la question est celle de l'atteinte d'un certain équilibre, celle de la recherche d'un juste milieu entre le droit de débattre aussi longtemps qu'il semble opportun de le faire et le droit du Parlement de prendre des décisions.

Notes

- 1 Réjean Pelletier et Manon Tremblay, dir., *Le parlementarisme canadien*, 3^e éd., [Sainte-Foy], Les Presses de l'Université Laval, 2005, p. 304-305.
- 2 Audrey O'Brien et Marc Bosc, dir., *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2^e éd., Ottawa, Chambre des communes, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 649.
- 3 Deux raisons expliquent la référence à la 12^e législature : il n'existe pas de statistiques sur le nombre de projets de loi déposés aux Communes dans les législatures précédentes et c'est sous cette législature qu'a été créée la première véritable règle de limitation du débat, la clôture. Comme mécanismes « hostiles », on entend la clôture, l'attribution de temps aux termes du paragraphe 78(3) et la motion pour affaire courante.
- 4 Audrey O'Brien et Marc Bosc, dir., *op. cit.*, p. 537 et 652.
- 5 *Ibid.*, p. 648.
- 6 Canada, Parlement, Chambre des communes, *Règlement annoté de la Chambre des communes*, 2^e éd., 2005, Ottawa, Président de la Chambre des communes, p. 200.
- 7 Audrey O'Brien et Marc Bosc, dir., *op. cit.*, p. 653.
- 8 L'adoption du drapeau canadien en 1964, la modification du *Règlement* en 1969, le rétablissement de projets de loi d'une session précédente, etc.
- 9 Canada, Parlement, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, vol. 135, n^o 201, 22 mars 1999, Ottawa, Chambre des communes, p. 13231.
- 10 Audrey O'Brien et Marc Bosc, dir., *op. cit.*, p. 660.
- 11 Canada, Parlement, Chambre des communes, *Règlement annoté de la Chambre des communes*, 2^e éd., 2005, Ottawa, Président de la Chambre des communes, p. 281.
- 12 *Ibid.*
- 13 *Ibid.*, p. 283.
- 14 189 recours à l'article 78 : 8 motions adoptées aux termes du paragraphe 78(1) (4,2 %), 13 motions adoptées aux termes du paragraphe 78(2) (6,9 %) et 168 motions adoptées aux termes du paragraphe 78(3) (88,9 %).
- 15 Audrey O'Brien et Marc Bosc, dir., *op. cit.*, p. 670.
- 16 Canada, Parlement, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, vol. 137, n^o 80, Ottawa, Chambre des communes, 18 septembre 2001, p. 5257.
- 17 John B. Stewart, *The Canadian House of Commons : Procedure and Reform*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977, p. 245.
- 18 Soit les projets de loi C-4, C-10, C-11, C-18, C-20, C-31 et C-38.
- 19 Bea Vongdouangchanh, « House can change Standing Orders to make it more democratic, now », *The Hill Times*, 6 février 2012, p. 4.
- 20 David C. Docherty, *Legislatures*, Vancouver, UBC Press, 2005, p. 157.
- 21 *Ibid.*, p. 156.