

# Revue parlementaire canadienne

## Page couverture

L'édifice de l'Est construit en 1866 était à l'origine le lieu où se trouvait toute la fonction publique du Canada. Aujourd'hui, il contient de nombreux bureaux des sénateurs, ainsi que certaines pièces qu'on a recréées dans le style des premières années de la Confédération. Michael Lukyniuk est un ancien greffier principal de la Chambre des communes. On peut voir ses peintures à <http://michaelspaintbrush.blogspot.ca>



Lilas devant l'édifice de l'Est

Aquarelle, 15,5 x 11,5 pouces  
(39 x 29 cm)

Michael Lukyniuk

## Inauguration du tapis vert à l'Assemblée législative de la Saskatchewan

*L'hon. Dan D'Autremont, député provincial* ..... 2

## Deux projets de loi d'initiative parlementaire marquent l'histoire

*Joy Smith, députée* ..... 4

## Rôle du gouvernement en matière de sport pour les jeunes

*Ron R. Schuler, député provincial* ..... 7

## Les femmes devraient-elles bénéficier d'un traitement spécial au Parlement?

*Myrna Driedger, députée provinciale* ..... 11

## Les projets de loi omnibus en théorie et en pratique

*Louis Massicotte* ..... 13

## « Les nouvelles règles de Harper » sur la formation du gouvernement : mythe ou réalité?

*Rainer Knopff et Dave Snow* ..... 18

## Une perspective historique de son utilisation : La limitation des débats à la Chambre des communes

*François Plante* ..... 28

## L'équilibre travail-famille : un défi pour les députés canadiens

*Royce Koop, James Farney et Alison Loat* ..... 37

## Le Cabinet du premier ministre de l'Ontario de 1945 à 2010 : qui conseille réellement?

*Patrice Dutil et Peter P. Constantinou* ..... 43

**Sur les rayons** ..... 51

**Rapports législatifs** ..... 52

**APC : La scène canadienne** ..... 67

La *Revue parlementaire canadienne* a été fondée en 1978 pour tenir les législateurs canadiens au courant des activités de leur section fédérale, provinciale ou territoriale au sein de la Région du Canada de l'Association parlementaire du Commonwealth, et, en même temps, pour promouvoir l'étude et le respect des institutions parlementaires. La Revue invite les députés, les anciens députés, le personnel des Assemblées législatives ou toute autre personne que les objectifs de la Revue concernent, à lui faire parvenir des articles susceptibles d'intéresser les lecteurs.

La Revue est publiée pour la Région du Canada de l'APC par le Parlement du Canada. Les opinions exprimées dans les articles n'engagent que leur auteur et ne doivent en aucun cas être attribuées aux sections canadiennes de l'Association parlementaire du Commonwealth.

### Directeur

Gary Levy

### Adjointe

Anna LaBallister

### Comité de rédaction

Patricia Chaychuk (Présidente)

Charles Robert (Vice-président)

Blair Armitage

Deborah Deller

Dominique Drouin

Kim Hammond

Sonia L'Heureux

Charles MacKay

Audrey O'Brien

Gary O'Brien

Kate Ryan-Lloyd

Doug Schauerte

Barbara Whittaker

### Abonnement

25 \$ (4 numéros) ou

40 \$ (en français et en anglais)

Faites votre cheque à l'ordre de :  
*Revue parlementaire canadienne*

Adressez toute correspondance au :  
*Revue parlementaire canadienne*

Direction des recherches pour le Bureau  
Parlement du Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0A6  
Canada

Directeur : (613) 943-1791

Téléphone : (613) 996-1662

Fax : (613) 995-5357

Courrier électronique :

[revparl@parl.gc.ca](mailto:revparl@parl.gc.ca)

Internet : <http://www.RevParl.ca>

### Dépôt légal :

Bibliothèque nationale du Canada

ISSN 0229-25

The Review is also published in English.

---

# Inauguration du tapis vert à l'Assemblée législative de la Saskatchewan

---

## L'hon. Dan D'Autremont, député provincial

*Le 10 octobre 2012, le président a procédé à l'inauguration officielle du nouveau tapis de la Chambre de l'Assemblée législative de la Saskatchewan. Le tapis rouge, complètement usé, a été remplacé par un tapis de couleur verte, comme le prévoyaient les plans originaux de l'édifice. L'inauguration s'est déroulée au cours d'une cérémonie officielle à laquelle ont été invités les anciens présidents, premiers ministres, greffiers et députés, ainsi que les députés en fonction, des écoles et des membres du public.*



Le Palais législatif a célébré son centième anniversaire le 11 octobre dernier. Dans le contexte du centenaire, le Bureau de régie interne a décidé de remplacer la moquette rouge défraîchie par un tapis vert, conformément aux plans originaux des architectes, qui datent de 1908, et à la recommandation formulée par le

Comité multipartite en 1978.

L'édifice de style Beaux-Arts, construit entre 1908 et 1912, a été conçu par les architectes montréalais Edward et William Sutherland Maxwell. Les frères Maxwell ont supervisé les travaux de construction, exécutés par l'entreprise montréalaise P. Lyall & Sons. C'est le grand-père du lieutenant-gouverneur Vaughn Scofield qui a construit le dôme.

À l'automne de 1908, on a procédé au forage des pieux pour les fondations puis, en 1909, le gouverneur général du Canada de l'époque, le comte Grey, a posé la pierre angulaire de l'édifice. Ce dernier a été inauguré en 1912 par le prince Arthur, duc de Connaught, qui occupait alors les fonctions de gouverneur général.

On prévoyait alors que le tapis de la Chambre serait vert, pour ainsi être assorti aux colonnes de marbre vert de la

rotonde et aux plinthes de marbre vert qui ornent les murs de la Chambre aujourd'hui.

Selon la tradition parlementaire, le tapis rouge est réservé à la Chambre haute composée de membres non élus, comme c'est le cas au Sénat du Canada et à la Chambre des lords du Parlement britannique. Les moquettes bleues ou vertes sont associées à la Chambre basse, composée de membres élus.

Mais, devant la préférence du tout premier premier ministre de la province, Walter Scott, pour le rouge, c'est un tapis de cette couleur qui a été installé. Le Palais législatif de la Saskatchewan était donc l'un des deux seuls édifices législatifs au Canada à avoir une moquette rouge dans la Chambre des membres élus.

Le passage à un tapis vert a constitué un événement historique et tout à fait approprié dans le contexte du centenaire du Palais législatif.

Ce n'est qu'après plusieurs années de discussions informelles entre les membres du Bureau de régie interne et divers législateurs qu'on en est venu à la décision de changer la couleur du tapis. Au cours de ces échanges, toutes les considérations politiques habituelles ont été prises en compte, et les membres du Bureau ont convenu qu'après 100 ans, il convenait de respecter enfin les plans originaux de l'Assemblée.

En décembre 2011, les membres du Bureau de régie interne ont donc approuvé à l'unanimité l'achat d'un nouveau tapis qui serait de couleur verte. Pour éviter toute considération partisane, le choix de la teinte de vert a été confié à Robert Wells, architecte tout à fait qualifié. M. Wells et son personnel ont effectué un excellent choix.

Plus tôt cette année, nous avons reçu à la Chambre un groupe constitué d'une centaine d'élèves et de leurs

---

*Dan D'Autremont représente la circonscription de Cannington à l'Assemblée législative de la Saskatchewan depuis 1991. Il a été élu à la présidence de l'Assemblée en décembre 2011.*



**Le président Dan D'Autremont et le greffier de l'Assemblée législative de la Saskatchewan, Greg Putz, lors de la cérémonie officielle d'inauguration du nouveau tapis vert de la Chambre.**

accompagnateurs pour une présentation suivie d'une séance de questions. Un jeune homme a alors demandé pourquoi le tapis de la Chambre de l'Assemblée législative était rouge. En présence du premier ministre Brad Wall et du chef de l'opposition John Nilson, je lui ai expliqué pourquoi il en était ainsi, et que, comme la moquette était usée, nous allions la remplacer par une verte.

Notre échange a été entendu par un journaliste qui en a fait un reportage. La nouvelle a ensuite été reprise par d'autres médias, notamment sous forme d'entrevues et d'extraits vidéo diffusés à la télé. La nouvelle a finalement suscité beaucoup plus d'intérêt que prévu.

En ma qualité de président, j'ai été ravi de constater que le public s'intéressait au tapis et, par le fait même, au centenaire de notre assemblée législative. Située en plein cœur de l'édifice, la Chambre est aussi la raison d'être centrale de ce dernier. L'élaboration des lois par les législateurs constitue à

la fois l'élément moteur et l'objet de notre palais législatif. C'est en effet à la Chambre que les lois de notre province voient le jour, que les budgets sont approuvés et que l'on décide des taxes et des impôts à prélever. D'autres édifices provinciaux abritent le personnel chargé d'administrer ces lois et ces mesures financières, mais celles-ci sont toutes débattues et approuvées à l'Assemblée par les législateurs des deux côtés de la Chambre.

Alors que nous amorçons le prochain centenaire, nous prenons du recul pour réfléchir à toute la richesse historique et traditionnelle dans laquelle s'inscrit ce majestueux édifice, plus particulièrement la Chambre de l'Assemblée, et sur ce qu'il représente pour les Saskatchewanais.

La Saskatchewan connaît une croissance historique, tant sur le plan démographique qu'économique. Les possibilités exceptionnelles envisagées par Walter Scott et les constructeurs de notre palais législatif demeurent au

---

# Deux projets de loi d'initiative parlementaire marquent l'histoire

---

Joy Smith, députée

*Le projet de loi C-268, Loi modifiant le Code criminel (peine minimale pour les infractions de traite de personnes âgées de moins de dix-huit ans), n'est que le quinzième projet de loi d'initiative parlementaire à modifier le Code criminel depuis 1867. De plus, la marraine du projet de loi a marqué l'histoire grâce à l'adoption du projet de loi C-310, devenant ainsi le premier député à modifier le Code criminel à deux reprises. Le présent article porte sur le contexte et le contenu des deux projets de loi.*



C'est le travail de mon fils, qui était membre de la GRC et qui a servi dans le Groupe intégré de lutte contre l'exploitation des enfants, qui m'a amenée à m'intéresser pour la première fois au problème de la traite des personnes. Mon fils a changé du jour au lendemain. Ses cheveux ont grisonné et je sentais qu'il portait un lourd fardeau sur ses épaules. J'ai été consternée d'apprendre qu'au Canada on pouvait acheter et vendre des enfants en échange de faveurs sexuelles et d'argent. J'ai été encore plus horrifiée de constater que le public n'avait aucune idée de la question. À mesure que je prenais conscience de l'ampleur du problème, je me suis rendu compte qu'on exploitait des enfants un peu partout au pays. Peu à peu, j'ai commencé à travailler auprès des victimes de la traite des personnes et j'ai non seulement vu, mais aussi ressenti leur douleur et leur humiliation. Les auteurs de tels crimes ont recours à la coercition et à la manipulation pour contrôler leurs innocentes victimes. Ces dernières font l'objet de toutes les violences sexuelles, physiques et mentales imaginables et sont droguées contre leur gré. On menace même de s'en prendre à leur famille.

## Dénoncer d'abord la situation

---

À mon arrivée au Parlement en 2004, je voulais mettre un terme à la traite des personnes. Malheureusement, j'ai

---

*M<sup>me</sup> Joy Smith représente la circonscription de Kildonan–St. Paul à la Chambre des communes.*

dû mener une lutte acharnée pour attirer l'attention des Canadiens sur ce crime odieux commis dans leurs environs. Peu de parlementaires connaissaient la gravité du problème au Canada et refusaient de croire que c'était la réalité... sans parler du fait que nous devons la confronter. J'ai commencé à me consacrer, à titre de députée, à sensibiliser davantage la population à la traite des personnes au Canada et à attirer une plus grande attention sur ce qu'il faut faire pour y mettre fin.

La première étape de la lutte contre ce crime a été de demander au Comité permanent de la condition féminine d'entreprendre une étude de la traite des personnes au Canada. Le 28 septembre 2005, j'ai signalé la nécessité d'examiner la question de l'esclavage sexuel en Amérique du Nord. J'ai présenté le problème au Comité pour que les milliers de femmes nées au Canada ou arrivant de l'étranger qui ont souffert aux mains des trafiquants d'êtres humains puissent se faire entendre.

## De l'indignation à l'action

---

Le Comité a adopté ma motion sur l'étude de la traite des personnes au Canada le 26 septembre 2006 et commencé son étude le 3 octobre suivant. Le rapport du Comité permanent de la condition féminine, intitulé *De l'indignation à l'action pour contrer la traite à des fins d'exploitation sexuelle au Canada*, a été déposé au Parlement le 27 février 2007. Le rapport portait principalement sur la prévention de la traite, la protection des victimes et la poursuite des trafiquants. Il incitait tous les parlementaires et tous les Canadiens à défendre les victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle, à appuyer les recommandations formulées et à prendre les mesures nécessaires pour les appliquer. En mars 2007, la motion M-153, que j'avais présentée à la Chambre des communes en 2006, a été adoptée à l'unanimité.

---

En voici le texte :

Que [...] la traite des femmes et des enfants entre pays aux fins de leur exploitation sexuelle devrait être condamnée et que la Chambre demande au gouvernement d'adopter immédiatement une stratégie globale de lutte contre la traite des personnes partout dans le monde.

### **Le projet de loi C-268**

L'adoption de cette motion a mené à la rédaction du projet de loi C-268, *Loi modifiant le Code criminel (peine minimale pour les infractions de traite de personnes âgées de moins de dix-huit ans)*, que j'ai déposé en 2009. Le *Code criminel* du Canada prévoit actuellement une peine minimale obligatoire de cinq ans pour l'infraction grave qui consiste à vivre des produits de la prostitution d'une personne âgée de moins de dix-huit ans. La traite des enfants s'apparente à cette infraction, mais a souvent des conséquences beaucoup plus graves pour les victimes. Le projet de loi C-268 modifiait le *Code criminel* afin de prévoir une peine minimale de cinq ans pour la traite de personnes mineures au Canada et une peine minimale de six ans dans les cas d'infractions graves comme les voies de fait ou la mort. Le projet de loi a été adopté en juin 2010 et l'article 279.01 du *Code criminel* a été modifié pour créer l'infraction de traite d'enfants, qui est passible d'une peine obligatoire de cinq ans. Ce n'était que la 15<sup>e</sup> fois dans l'histoire du pays qu'un projet de loi d'initiative parlementaire modifiait le *Code criminel*.

### **Plan d'action national**

Malgré le succès du projet de loi C-268, je sentais qu'il y avait des lacunes et qu'il fallait un plan d'action national. J'ai donc rédigé, en 2010, un document intitulé *Relier les pointillés*. J'y formulais des recommandations importantes, sur lesquelles fonder le plan d'action national, notamment financer suffisamment les ONG pour qu'elles offrent des soins, du counselling, un refuge et de l'aide aux victimes, élaborer des politiques et des règlements visant à lutter contre le travail forcé et le travail des enfants à l'étranger; créer des groupes de travail régionaux sur la traite des personnes.

À la suite de la publication du document *Relier les pointillés*, le Canada a rédigé son premier plan d'action national de lutte contre la traite de personnes. Il s'agit d'un plan global visant à orienter la lutte contre le crime grave de traite des personnes au pays. Lancé le 6 juin 2012, le Plan d'action national met l'accent sur la sensibilisation des populations vulnérables, l'aide aux victimes, les initiatives ciblées des forces de l'ordre et la collaboration de tous les Canadiens pour prévenir la traite des personnes. Ces nouvelles mesures, totalisant plus de 25 millions de dollars sur quatre ans, misent sur les efforts importants consentis par le Canada jusqu'à maintenant pour prévenir et détecter la traite de personnes et poursuivre les trafiquants, comme la formation ciblée des responsables de l'application de la

loi et des fournisseurs de services de première ligne et une plus grande sensibilisation de la population. La démarche du Canada s'appuie sur ses obligations internationales prévues dans le Protocole des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et s'articule autour des quatre piliers suivants : prévention, protection, poursuite et partenariats.

### **Le projet de loi C-310**

Le Plan d'action national étant bien établi, mon deuxième projet de loi, le projet de loi C-310, *Loi modifiant le Code criminel (traite de personnes)*, a été déposé le 3 octobre 2011. Il ajoute la traite des personnes [articles 279.01, 279.011, 279.02 et 279.03] à la liste des infractions commises à l'étranger pour lesquelles un Canadien ou un résident permanent peut être poursuivi au Canada. La liste actuelle des infractions commises à l'étranger comprend les crimes graves comme l'exploitation sexuelle des enfants, la prise d'otages et le terrorisme. On appelle lois extraterritoriales les lois adoptées par un pays selon lesquelles une infraction commise à l'étranger constitue une infraction commise sur son territoire.

Le Canada a désigné comme des infractions extraterritoriales certaines infractions graves au *Code criminel*, particulièrement celles liées à l'exploitation d'enfants par des touristes sexuels canadiens. L'article 7.4 du *Code criminel* prévoit ces infractions. Les lois extraterritoriales s'inspirent de certains principes de droit international.

Le projet de loi C-310 s'inscrit dans le cadre du principe de la nationalité qui se définit ainsi : Les États peuvent exercer leurs compétences relativement aux actes commis par leurs ressortissants, peu importe l'endroit où ces actes sont commis. La création d'infractions extraterritoriales aux articles 279.01 à 279.03 vise trois objectifs. Premièrement, l'infraction extraterritoriale de traite de personnes permettra au Canada d'arrêter les Canadiens qui ont fui le pays où ils s'adonnaient à la traite de personnes pour éviter d'être punis. Deuxièmement, l'infraction extraterritoriale de traite de personne fera en sorte que justice soit rendue lorsque l'infraction est commise dans un pays qui ne possède pas de lois sévères en matière de traite de personnes ou de système judiciaire rigoureux. Troisièmement, l'infraction extraterritoriale de traite de personne indiquera clairement que le Canada ne tolérera pas que ses propres citoyens s'adonnent à la traite de personnes, peu importe l'endroit.

La deuxième modification que propose le projet de loi C-310 précise la définition de l'exploitation dans le cas de la traite des personnes [art. 279.04 du *Code criminel*]. En effet, la définition actuelle ne donne aucun exemple précis d'exploitation. La modification aidera les tribunaux à établir la preuve en lui donnant des exemples clairs d'exploitation, comme l'utilisation de la force, le recours à la tromperie ou l'abus de pouvoir. Les paragraphes 153(1.2) et 467.11(3)

---

du *Code criminel* donnent aussi des exemples d'aides à l'interprétation. En gros, le projet de loi permet aux policiers canadiens de se rendre à l'étranger, d'arrêter un citoyen canadien ou un résident permanent soupçonné de traite de personnes et de le ramener au Canada pour y être jugé. Le projet de loi C-310 a reçu la sanction royale et est entré en vigueur le 28 juin 2012.

Le projet de loi C-310 a reçu un appui massif des forces de l'ordre, des services d'aide aux victimes, des représentants des Premières Nations et d'organismes non gouvernementaux religieux et laïques. Selon Benjamin Perrin, professeur à la Faculté de droit de l'Université de la Colombie-Britannique et auteur du livre intitulé *Invisible Chains: Canada's Underground World of Human Trafficking* :

Les trafiquants coupables de ces crimes odieux ont échappé aux poursuites notamment en raison du fait que les lois pénales canadiennes ne sont pas suffisamment explicites et n'englobent pas clairement tout l'éventail des tactiques employées par ces exploiters en série. La députée Joy Smith, une fois de plus, tient compte des préoccupations exprimées par la police et par les groupes de victimes et propose de modifier nos lois sur la traite des êtres humains pour pénaliser les coupables et protéger les victimes. J'invite tous les parlementaires à soutenir cette initiative.

Jamie McIntosh, directeur exécutif de l'organisme International Justice Mission Canada, a, lui aussi, appuyé le projet de loi :

La traite des êtres humains est un crime qui transcende souvent les frontières internationales, et des hommes, des femmes et des enfants vulnérables sont victimes de son portée dévastatrice. Les trafiquants, notamment ceux qui sont de nationalité canadienne, poursuivront ce commerce illicite tant qu'ils croiront que leurs crimes resteront impunis. Il est important, dans le cadre de la lutte mondiale contre la traite des êtres humains, d'élargir le pouvoir de poursuivre les Canadiens qui ont commis ces crimes à l'étranger. En tant qu'État, le Canada doit s'engager à poursuivre ses ressortissants qui commettent ces crimes où que ce soit au monde.

### **Journée nationale de sensibilisation à la traite des personnes**

La bataille n'est pas finie cependant. Le 14 février 2012, j'ai déposé la motion M-317, qui demande au gouvernement du Canada de désigner le 22 février comme Journée nationale de sensibilisation à la traite des personnes :

Que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait encourager les Canadiens à sensibiliser la population à

l'ampleur de l'esclavage des temps modernes au Canada et à l'étranger et à prendre des mesures pour combattre la traite de personnes, en désignant le 22<sup>e</sup> jour de février de chaque année la Journée nationale de sensibilisation à la traite de personnes, pour coïncider avec l'anniversaire de la déclaration unanime de la Chambre de condamner la traite de personnes et l'esclavage sous toutes ses formes, adoptée le 22 février 2007.

La Journée nationale de sensibilisation à la traite des personnes contribuera à mobiliser les Canadiens pour éliminer les nombreuses formes actuelles d'esclavage et à sensibiliser davantage la population. Les mesures prises par le gouvernement ne parviendront pas, à elles seules, à mettre fin à l'esclavage des temps modernes. Chaque Canadien doit agir afin de prévenir la traite des personnes et mettre un terme à cette horrible injustice. Il reste beaucoup à faire pour éliminer l'esclavage.

### **Interventions en 2013**

Pour faire avancer cette cause, en 2013, je veux concevoir une stratégie ciblée sur le marché qui vise à traduire les trafiquants en justice et à éliminer la demande de relations sexuelles. Les hommes et les femmes qui s'attaquent à des victimes innocentes créent un marché pour l'achat et la vente de jeunes au Canada. Les hommes qui paient pour utiliser le corps de ces jeunes enrichissent ceux qui les exploitent et font augmenter la demande pour cet esclavage des temps modernes pratiqué ici, dans notre société. Des pays comme la Norvège et la Suède ont accompli des progrès considérables pour éliminer la traite des personnes en ciblant le marché, en éliminant la demande, en aidant les victimes et en inculquant les trafiquants. Le Canada a besoin d'un modèle qui cible le marché pour que cesse l'achat et la vente de ses jeunes.

De nos jours, la traite des personnes est le deuxième crime organisé en importance au monde, un fait qui oriente mon travail de députée. Les projets de loi C-268 et C-310 contribuent à faciliter le travail des policiers au Canada. À Calgary seulement, le 6 février 2013, *CTV Calgary* a rapporté que le Service de police de Calgary avait porté ses premières accusations de traite d'une personne mineure (infraction créée en 2010), crime passible d'une peine minimale d'emprisonnement de cinq ans. Depuis que le gouvernement conservateur a braqué les projecteurs sur le crime odieux de traite des personnes au pays, les trafiquants sont arrêtés et des accusations sont portées. Le dévouement des parlementaires permet de changer les choses et le cours de l'histoire. C'est prouvé.

---

# Rôle du gouvernement en matière de sport pour les jeunes

---

**Ron R. Schuler, député provincial**

*À une époque où le taux d'obésité chez les jeunes Canadiens atteint des sommets sans précédent et où l'activité sportive quotidienne de ce groupe est au plus bas de l'histoire, les familles canadiennes ont grandement besoin du soutien du gouvernement en matière de sport pour les jeunes. Si le gouvernement n'apporte pas de changements fondamentaux dans ce domaine, elles continueront à se débattre avec les multiples exigences et défis que représentent notamment l'alimentation saine, l'obstacle créé par l'augmentation des frais d'inscription aux activités sportives, le vieillissement des établissements, la régression du bénévolat, l'absence de développement sportif à un jeune âge, l'absence de programmes pour les jeunes des quartiers défavorisés et le mauvais rendement persistant des athlètes canadiens lors des compétitions internationales. Il faut modifier la culture pour régler ces problèmes croissants, et, compte tenu du fait que l'obésité représente des coûts de 7 milliards de dollars par année au pays, la question est pressante. Le présent article présente certaines solutions possibles et passe en revue certains modèles instaurés avec succès en Europe.*



**A** lors que le coût des soins de santé financés par l'État augmente de façon incontrôlée, il faut donner à la santé des jeunes la place qui lui revient. Mal équilibré et aux prises avec des problèmes touchant l'ensemble de la population, le système de soins de santé du Canada est fondé sur le principe que c'est après avoir contracté une maladie ou s'être blessé que

le citoyen prend contact avec lui pour tenter de diminuer le plus possible les conséquences de ses maux. Pour les grands problèmes de santé comme l'obésité endémique chez les jeunes, on a plutôt tendance à normaliser la situation<sup>1</sup>. Compte tenu du fait que plus de 50 % des parents d'enfants obèses ont eux-mêmes un problème de poids, l'amalgame dangereux des horaires chargés, de la dépendance aux plats cuisinés à forte teneur en gras et en calories, et du manque d'activité physique exacerbe un problème qui prend racine au sein de la famille<sup>2</sup>.

Il faudrait plutôt instaurer un système de soins de santé différent, axé sur la prévention, ce que l'on appelle souvent une « approche holistique » à l'égard de la santé. Il serait peut-être plus efficace de mettre l'accent sur l'activité physique plutôt que sur l'importance de la perte de poids. Les gens auraient alors plus de facilité à embrasser un mode de vie actif au sein de leur communauté. La promotion et le développement de l'activité physique et des sports à un jeune âge permettent d'encourager activement l'adoption d'un mode de vie sain non seulement auprès des jeunes, mais aussi auprès des parents, qui sont responsables de montrer l'exemple. Le gouvernement peut apporter une contribution considérable à la prévention en créant des quartiers plus propices à la marche ou en utilisant les fonds publics pour assurer la sécurité des parcs publics.

Une autre solution de prévention consiste à élaborer une solide politique publique en matière de sport chez les jeunes. L'activité physique ne concerne pas uniquement les sports traditionnels; elle comprend une foule d'activités, comme le badminton, le golf, les quilles, les cours de danse et les cours de hip-hop et de jazz. Selon les Centers for Disease Control and Prevention, un total de 30 minutes par jour pour un adulte et d'une heure pour un enfant contribue à diminuer la prise de poids et à réduire le stress. En outre, un mode de vie actif constitue une mesure préventive importante pour les personnes atteintes de diabète ou à risque de contracter la maladie. Si les Canadiens insufflaient

---

*Ron Schuler représente St. Paul à l'Assemblée législative du Manitoba. Le présent article est une version révisée d'un exposé présenté le 13 octobre 2012 lors du 34<sup>e</sup> Colloque régional canadien de l'Association parlementaire du Commonwealth, tenu à Edmonton.*

---

chez les enfants un amour de l'activité physique, la santé des jeunes s'améliorerait, les dépenses liées aux soins de santé, du coup, diminueraient, et les rangs des jeunes athlètes canadiens s'étofferaient.

Les deux principaux problèmes auxquels est confronté le système de santé en ce qui concerne les jeunes sont le taux d'obésité et l'augmentation de la susceptibilité au diabète de type 2. Environ 1 enfant sur 11 (ou 8,6 %) au Canada souffre d'obésité et la prévalence de ce trouble médical chez les jeunes a triplé entre 1979 et 2008<sup>3</sup>. Selon l'Agence de la santé publique du Canada, l'inactivité physique (moins de 15 minutes d'activité par jour) constitue le plus grand facteur prédictif de l'obésité. Au problème de la hausse du taux d'obésité s'ajoute celui de la croissance des cas de diabète de type 2 chez les jeunes Canadiens. Une étude de l'Institut de recherche en services de santé (IRSS) a montré que le taux de diabète de type 2 chez les jeunes a augmenté de 3 % par année entre 1994 et 2004. Le diabète infantile est une maladie chronique qui risque d'entraîner de graves problèmes de santé. « L'augmentation du nombre d'enfants [...] qui reçoivent un diagnostic de cette grave maladie chronique est préoccupante. Nous devons déterminer les causes de ce problème et faire en sorte que les ressources médicales nécessaires soient disponibles », a indiqué Dre Astrid Guttmann, chercheuse principale et scientifique au sein de l'IRSS<sup>4</sup>. Celle-ci a constaté que le taux global de diabète au Canada était plus élevé que celui des États-Unis, le groupe des jeunes de 10 à 14 ans connaissant le taux d'incidence le plus fort. Cette situation pourrait être causée par une susceptibilité génétique, mais aussi par des changements environnementaux, comme l'augmentation du taux d'obésité chez les jeunes<sup>5</sup>.

Certes, le gouvernement s'intéresse maintenant davantage au problème du taux d'obésité chez les jeunes et à leur susceptibilité au diabète de type 2, mais il concentre trop souvent ses efforts sur les adolescents. Il est regrettable que l'on se penche sérieusement sur ces problèmes de santé seulement lorsque les jeunes arrivent à l'école secondaire, au lieu d'inclure les enfants moins âgés. À la fin de l'adolescence, la plupart des jeunes savent quand demander de leur propre chef de l'aide concernant leur santé ou commencent à adopter un mode de vie sain. C'est ce groupe qui est visé par les messages du gouvernement et de la société sur l'importance de l'activité physique, et non les plus jeunes. Il faudrait certes faire la promotion de l'activité physique, peu importe l'âge, mais il serait encore plus important d'orienter les efforts de sensibilisation à un mode de vie sain vers les enfants, qui sont encore très réceptifs. La plupart des porte-parole de l'activité physique qui cherchent à influencer les jeunes s'adressent aux enfants de 8 à 10 ans; il serait pourtant préférable de viser les jeunes de 4 et 5 ans. Ce changement nécessiterait une adaptation culturelle considérable au stade même de l'établissement de

politiques qui accuse un retard certain sur les initiatives déjà en place comme le « mini-soccer » et le « hockey Timbits ».

Une autre réalité qui fait bourdonner les milieux politiques est la flambée de la criminalité chez les jeunes dans les secteurs exempts de programmes sportifs et d'activité physique. Les jeunes les plus vulnérables ont toujours été ceux qui grandissent dans les centres urbains, où la prolifération des gangs est bien ancrée. Des statistiques montrent que Winnipeg est non seulement la ville abritant le plus de jeunes âgés entre 10 et 24 ans au Canada, mais aussi celle connaissant le plus fort taux de criminalité chez les jeunes<sup>6</sup>. Afin de les empêcher de côtoyer les milieux criminels et d'intégrer ce mode de vie, le gouvernement doit donner à ces jeunes l'occasion de participer à des activités parascolaires. Le gouvernement financerait alors des programmes qui permettent à un plus grand nombre d'enfants de pratiquer des sports organisés et leur donnerait ainsi un loisir positif qui les tiendrait à l'écart des activités criminelles. Si le gouvernement offrait des services aux communautés et autorisait des groupes à présenter des demandes de subvention pour des postes d'entraîneur, des mentors d'expérience auraient l'occasion d'inciter les jeunes à demeurer sur les bancs d'école, d'orienter leurs choix de formation et de carrière et de leur inculquer l'importance de l'activité physique. Dans ces situations, de petits efforts peuvent avoir de grands effets positifs. Si le gouvernement souhaite réussir dans ce domaine, il est nécessaire d'insuffler aux jeunes un sentiment de fierté, de leur faire sentir qu'ils s'adonnent à une activité à la fois sécuritaire et amusante. Il suffit ensuite de s'appuyer sur les valeurs du sport organisé pour inculquer la confiance, le leadership et, surtout, le sentiment d'appartenance.

S'ajoute à ces problèmes le fait que de nombreux immigrants et réfugiés se retrouvent dans ces milieux urbains en raison du manque de logements abordables; la majorité des logements que peut payer la Direction de l'établissement des immigrants se trouvent dans ces centres urbains. Les jeunes de ces milieux n'ont pas accès à autant d'activités parascolaires que ceux des banlieues. En outre, les sports privilégiés au Canada ne correspondent pas nécessairement aux sports que connaissent les jeunes immigrants. Bon nombre de ces Néo-Canadiens n'ont jamais vu de glace, encore moins un match de hockey, et n'enfileront fort probablement jamais une paire de patins. Les jeunes doivent éprouver une attirance naturelle pour le sport de leur choix, faute de quoi les efforts déployés pour amener les jeunes des quartiers défavorisés à éviter la vie de gang seront voués à l'échec.

Le coût d'inscription des jeunes aux activités sportives constitue le principal obstacle auquel sont confrontées les familles canadiennes et néo-canadiennes. Qui plus est, la plupart des sports les plus populaires au Canada requièrent l'achat de beaucoup d'équipement, ce qui peut faire grimper

---

la facture à un point tel que le sport ne représente plus une option abordable. Il y a peu de temps, le centre communautaire Southdale a fait passer le prix d'inscription au hockey et à la ringuette de 85 \$ à 110 \$, pratiquement sans avertir les familles<sup>7</sup>. Comme la plupart des ménages inscrivent plus d'un enfant à ces sports, la facture a rapidement grimpé. Cette augmentation des frais, qui n'a fait l'objet d'aucun débat public, sert à payer des travaux d'agrandissement de l'établissement de 9 millions de dollars<sup>8</sup>. Pour de nombreux parents, il n'était plus concevable d'inscrire leur enfant à ces sports en raison du coût d'inscription. Les familles ont accès à une certaine forme d'aide financière, mais celle-ci demeure très limitée et est souvent considérée comme trop contraignante et inefficace pour aider les parents qui en ont besoin. Dans bien des cas, les familles ne connaissent ni l'existence ni le fonctionnement de ces programmes, sans parler de la barrière de la langue que les Néo-Canadiens doivent surmonter. Au cours des dernières années, le prix de l'équipement sportif moderne a explosé et a atteint des montants sans précédent. Non seulement la mode, mais aussi la sécurité ne cessent de faire augmenter le coût des sports. Il est vrai que, pour certains d'entre eux, l'équipement ne représente pas une dépense exorbitante (comme le basketball et le volleyball), mais même les coûts liés à ces activités ont fortement grimpé au cours des 10 dernières années. Le hockey demeure le sport pour les jeunes le plus coûteux au Canada, et nous en sommes à un point où même les ménages des classes moyenne et moyenne supérieure doivent consentir de grands sacrifices pour permettre à leur enfant de se joindre à une équipe de hockey. Par conséquent, le taux d'inscription à ce sport diminue progressivement depuis deux ans<sup>9</sup>.

Il semble que l'époque des sports extérieurs en hiver est révolue. La pression pour construire davantage d'établissements sportifs s'intensifie et explique en grande partie l'augmentation des coûts liés aux sports pour les jeunes. Ces dépenses en construction ne touchent pas qu'un seul sport, elles influencent plutôt tous les sports pour les jeunes. La majoration des coûts est également causée par les plus grands déplacements que doivent effectuer les familles des jeunes athlètes. Il est déjà onéreux pour la majorité des familles de se déplacer à l'intérieur même de leur ville ou de leur province. Il l'est à plus forte raison quand il faut se rendre ailleurs, que ce soit en auto avec la hausse constante du prix de l'essence ou, encore pire, en avion. Il semble que les activités de financement pour les sports se multiplient sans fin, de plus en plus de parents et d'athlètes se battant pour amasser les rares dons.

Le fort déclin du bénévolat constitue un autre problème auquel sont confrontés tous les organismes sportifs et les clubs communautaires. Avant, un poste au sein du conseil d'administration d'un club communautaire était un rôle convoité et souvent attribué à l'issue d'élections entre les

candidats. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. La plupart des organismes ont des postes vacants au sein de leur conseil. Dans de nombreuses collectivités, la demande dépasse largement les services que peuvent offrir les clubs. Les présidents de clubs n'ont presque plus d'options : des centaines d'enfants s'inscrivent aux sports extérieurs, mais pratiquement aucun parent n'est prêt à devenir entraîneur. Il n'est pas rare d'entendre des ultimatum comme « Soit vous devenez entraîneur, soit vous perdez le programme ». Malheureusement, il s'agit souvent de la seule manière de recruter des bénévoles. De nombreuses raisons expliquent le déclin du bénévolat, notamment le fait que la plupart des parents travaillent à temps plein. Les parents qui peinent à joindre les deux bouts n'auront pas tendance à s'impliquer bénévolement. Souvent, il est tout simplement hors de question d'accepter le rôle d'entraîneur parce que les responsabilités parentales constituent, à elles seules, un lourd fardeau.

Cette absence de développement de l'activité physique en bas âge a des effets directs sur la capacité du Canada à se démarquer au sein de l'élite internationale. Une fois que s'est dissipée la fumée des feux d'artifice des derniers Jeux olympiques d'été, on a commencé à se poser des questions sur le mauvais classement du Canada au tableau des médailles. Le Canada s'est toujours classé parmi les derniers en ce qui concerne les sports de compétition, à l'exception des sports d'hiver. Les faiblesses des équipes olympiques canadiennes ont largement été acceptées vu la masse relativement faible de jeunes athlètes de haut niveau au Canada. Puisqu'il n'est pas d'usage que le gouvernement offre un soutien financier, les seuls athlètes qui peuvent inspirer les jeunes sont ceux qui réussissent contre toute attente, comme l'équipe de soccer féminin qui a remporté la médaille de bronze. La situation est la même pour la Coupe du Monde de la FIFA, où le rang du Canada est bien en deçà des attentes pour un pays de son envergure. En octobre 2012, l'équipe masculine du Canada se classait juste devant les équipes de l'Arménie, du Nigéria et de la Guinée, mais derrière les géants du soccer que sont Haïti et l'Iran. Il y a peu de sensibilisation à l'activité physique et aux sports de compétition à un jeune âge, et il semble que la plupart des organismes sportifs canadiens ne s'intéressent qu'aux athlètes qui ont fait leurs preuves. On parle beaucoup des efforts que déploient les organismes nationaux pour développer leurs disciplines, mais, en réalité, il s'agit plus de vœux pieux que de mesures concrètes. La plupart des enfants côtoient les sports pour la première fois lorsqu'ils adhèrent un club communautaire ou fréquentent un programme de développement scolaire. Dans la plupart des cas, ils ont leur première expérience du sport lorsque leurs parents les inscrivent à un club communautaire pour entamer leur éducation sportive. À mesure qu'ils progressent, les enfants sont classés selon leurs aptitudes. Habituellement, seuls les enfants les plus doués se rendent aux niveaux supérieurs, quoiqu'il existe encore un certain

---

degré de philosophie du développement aux autres niveaux.

En 1996, la Fédération allemande de soccer s'est rendu compte qu'il était grandement nécessaire de restructurer ses programmes sportifs. Comme très peu de joueurs allemands atteignaient les calibres supérieurs, il était urgent pour l'équipe nationale de trouver des athlètes de niveau international et, plus particulièrement, des athlètes de nationalité allemande. En 1999, un plan en trois étapes a été mis en place. Premièrement, 121 centres nationaux ont été construits pour les jeunes de 10 à 17 ans. Deuxièmement, on a embauché, pour chaque centre national, deux entraîneurs rémunérés, à temps plein, chargés de travailler auprès des jeunes et de les encourager à participer au programme de soccer. Finalement, on a donné à chaque club professionnel le mandat d'ajouter à leur programme respectif un volet axé sur les jeunes<sup>10</sup>. Aujourd'hui, l'Allemagne possède l'un des programmes de soccer les plus dynamiques et ses membres comptent parmi les plus jeunes au monde. L'équipe nationale de soccer de l'Allemagne est la plus jeune au monde et se classe constamment parmi les meilleures. L'intérêt envers le sport chez les jeunes a énormément augmenté, puisque les athlètes allemands attirent davantage que les athlètes étrangers inconnus. Plus particulièrement, les jeunes ont accès à de nouveaux établissements où pratiquer leur sport et n'ont plus à dépendre de l'aide de bénévoles, puisqu'ils peuvent compter sur des entraîneurs rémunérés. Les jeunes joueurs de soccer allemands sentent maintenant qu'ils ont des chances réalistes d'être recrutés par une solide équipe professionnelle, ou même par l'équipe nationale elle-même. En encourageant les jeunes à faire du sport et en les amenant ainsi à intégrer ce milieu et à côtoyer des professionnels plutôt qu'à sombrer dans des situations néfastes, on peut maintenant plus facilement régler les problèmes liés à la santé et à la criminalité.

Bien qu'il ne puisse pas s'appliquer entièrement au Canada, le modèle allemand prouve que, lorsqu'un organisme central décide de changer radicalement la situation et d'investir les sommes nécessaires, les résultats sont très positifs. En termes simples, le Canada doit établir une stratégie axée sur les jeunes qui incite les enfants de 4 à 5 ans à pratiquer l'activité physique. Ces programmes ne devraient pas être considérés comme des curiosités ou des initiatives de second ordre, et les organismes sportifs nationaux devraient consacrer une grande partie de leur budget à la sensibilisation

des familles aux bienfaits de l'activité physique des jeunes enfants. Tout comme les Allemands, les Canadiens ont besoin d'entraîneurs compétents pour leurs enfants au lieu du système actuel, qui permet à quiconque d'entraîner du moment qu'il est bénévole. Il est nécessaire d'affecter des fonds publics aux sports pour les enfants parce que l'ère du bénévolat est révolue. Les organismes sportifs canadiens attendent qu'une étoile naisse pour l'accaparer, la couvrir d'argent et lui consacrer toute son attention. Il est prouvé que cette approche n'est pas efficace : on encourage trop peu de jeunes sportifs à cultiver leur talent, ce qui réduit le nombre d'athlètes canadiens. Le bassin de jeunes athlètes doit être élargi pour englober tous les enfants du Canada, car chacun d'eux possède un talent pour un sport ou une activité. Mieux vaut prévenir que guérir : il est temps que les Canadiens prennent au sérieux les activités sportives pour les enfants. Les modes de vie actifs et sains, une bonne alimentation et le développement sportif pendant la jeune enfance constituent tous des facteurs qui contribuent, d'une part, à faire régresser les taux élevés d'obésité, de diabète et de criminalité chez les jeunes au Canada et, d'autre part, à former des athlètes canadiens de calibre international. Pour ce faire, les gouvernements provinciaux et fédéral doivent réaliser un changement de culture et apporter des modifications aux programmes de sport pour les jeunes.

#### Notes

- 1 Carley Weeks, « How fat has become the new normal », *The Globe and Mail*, 30 septembre 2012.
- 2 Centers for Disease Control and Prevention, « Overweight and obesity data and statistics », 28 août 2012.
- 3 *Ibid.*
- 4 News Medical, « Increase in diabetes among Canadian children », 9 juin 2009.
- 5 *Ibid.*
- 6 Aldo Santin, « Stats story a mixed tale », *Winnipeg Free Press*, 24 juillet 2012.
- 7 Dan Lett, « Southdale centre hits families with hike », *Winnipeg Free Press*, 21 août 2012.
- 8 *Ibid.*
- 9 James Mirtle, « Bauer takes on sagging minor hockey enrolment », *The Globe and Mail*, 3 octobre 2012.
- 10 Raphael Honigstein, « How Germany reinvented itself », *Sports Illustrated*, 1<sup>er</sup> juillet 2010.

---

# *Les femmes devraient-elles bénéficier d'un traitement spécial au Parlement?*

---

**Myrna Driedger, députée provinciale**

*L'ordre du jour de la plupart des conférences de l'APC contient au moins un point sur la question des femmes en politique. Si le présent article traite de certaines stratégies nécessaires pour que plus de femmes soient élues, il précise toutefois que les femmes doivent aller au-delà de l'idée de mesures distinctes pour elles.*



**L**a question des femmes en politique est un domaine d'une importance cruciale qui a évolué depuis le jour où les femmes ont obtenu le droit de vote. Au Canada, c'est dans ma province, le Manitoba, que les femmes ont obtenu, de haute lutte, le droit de vote pour la première fois, en 1916. Une femme nommée Nellie McClung

a été une figure de proue de ce combat. Femme fougueuse, elle s'est opposée au premier ministre de l'époque, pour qui le rôle de la femme consistait à rester au foyer et à aller chercher les pantoufles de son mari quand celui-ci rentrait à la maison, après une dure journée de travail.

Personnellement, je ne crois pas que des mesures particulières pour les femmes dans les parlements et les assemblées législatives soient utiles, pour des raisons que j'exposerai plus loin. Je crois cependant que nous avons besoin de mettre en place certaines stratégies pour encourager les femmes à se lancer en politique en plus grand nombre. Il ne suffit que d'examiner le nombre de femmes élues dans nos parlements et nos assemblées législatives. Les chiffres sont éloquentes.

Au Parlement canadien, seuls 24 % des parlementaires élus sont de femmes. En 2007, au Manitoba, nous avons

dépassé le taux symbolique de 30 % de femmes élues. Aux élections de 2011, ce taux a cependant chuté à 27 %. Un recul!

La sous-représentation des femmes dans le système politique canadien ne diffère en rien de la situation dans de nombreux autres pays. On peut aborder de diverses façons les raisons pour lesquelles il n'y a pas davantage de femmes en politique. Il est facile d'en accuser le système, qui est effectivement en partie responsable du problème, mais il faut aussi se demander : pourquoi plus de femmes ne se portentelles pas candidates?

Jeune fille, je voulais être infirmière ou institutrice. Je suis devenue infirmière. Il s'agissait là essentiellement des deux seules carrières qui me semblaient accessibles pour une fille d'un petit village du Canada rural. Aujourd'hui, les jeunes filles peuvent envisager de nombreuses carrières. Mais la politique est loin de faire partie de leurs projets! L'une des stratégies qu'il nous faut mettre en œuvre consiste à déterminer comment sensibiliser les jeunes filles et les encourager à considérer la politique comme un domaine où elles ont beaucoup à offrir.

Certains obstacles découragent les femmes de se présenter. Il me semble que le public, au Canada du moins, se désintéresse de plus en plus de la politique. Ils sont nombreux à ne pas y prêter attention, à croire qu'elle ne les touche pas, à faire preuve de cynisme à l'égard de la politique et des politiciens et à ne pas tenir les politiciens en haute estime. De nombreuses personnes ne connaissent pas les enjeux au moment des élections et donnent leur vote en fonction de divers critères. Une femme a voté pour moi parce qu'elle aimait ma coiffure. Les membres d'une famille m'ont accordé leur vote parce que je réponds moi-même au téléphone.

La façon dont les médias dépeignent les femmes en politique n'arrange souvent pas les choses. Qu'importe si le sac à main

---

*Myrna Driedger représente la circonscription de Charleswood à l'Assemblée législative du Manitoba. Elle est porte-parole en matière de finances et chef adjointe du Parti progressiste-conservateur. Elle est aussi présidente des Femmes parlementaires du Commonwealth pour la Région canadienne de l'APC. L'article est une version révisée de sa présentation à la conférence internationale de l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), qui s'est tenue au Sri Lanka en septembre 2012.*

---

d'une femme est assorti à ses chaussures. On considère la politique comme un sport extrême et, sincèrement, elle peut parfois l'être. Disons les choses franchement : la quantité de travail peut être très exigeante et la vie sous les feux de la rampe peu attrayante. Un jour, pendant le weekend, je suis allée au supermarché sans maquillage ni rouge à lèvres. Une femme que je ne connaissais pas s'est approchée et m'a dit : « Myrna, vous n'avez pas l'air bien du tout! Qu'est-ce qui ne va pas? » Maintenant, peu importe les circonstances, je porte toujours du rouge à lèvres.

Les efforts pour concilier la vie professionnelle et la vie familiale peuvent être massifs. De nombreuses femmes préfèrent dire « non merci ». Beaucoup n'envisageront jamais de se présenter à moins qu'on leur demande. Puis, si on leur demande, elles craindront de ne pas avoir l'intelligence ou les compétences nécessaires.

Ces obstacles, parmi tant d'autres, sont tout à fait réels et sont difficiles à surmonter. Pourquoi le petit nombre de femmes en politique importe-t-il? Qu'est-ce que cela change? Selon les Nations Unies, le nombre de législateurs féminins doit atteindre un seuil minimum de 30 % pour que les politiques publiques tiennent compte des besoins des femmes. Au cœur même de cette question se trouve donc l'enjeu de la démocratie. Si le monde est formé de 50 % de femmes, celles-ci sont-elles bien représentées si seulement 8 % ou 28 % de leurs représentants élus sont des femmes? La réponse est « NON ». Un déficit démocratique existe.

En quoi est-ce important? La question est importante parce que les femmes apportent une expérience unique dans l'arène politique. Leur expérience de vie diffère de celle des hommes et leurs points de vue sur les enjeux peuvent être différents de ceux des hommes. Leur apport rehausse la qualité du débat, en plus d'élargir et d'équilibrer les points de vue sur de nombreux enjeux d'importance.

Ce n'est pas que le point de vue des femmes soit meilleur que celui des hommes, c'est qu'il est différent. Permettez-moi de vous donner un exemple. Pendant la guerre au Kosovo, Nancy Pelosi, législatrice américaine, était membre du Comité des affaires étrangères. Le Comité affectait des milliards de dollars à la reconstruction du Kosovo. Mme Pelosi est allée plus loin. Elle s'est enquis des femmes qui avaient été victimes de mauvais traitements et de viol au cours du conflit. Elle a voulu savoir ce qui était advenu de ces femmes. Elle savait que si l'on ne s'occupe pas des difficultés des femmes, il n'existera pas d'unité familiale et jamais on ne développera une société dynamique. Si elle n'avait pas été là pour faire valoir cet enjeu, le Comité aurait tout simplement trouvé l'argent nécessaire pour reconstruire le Kosovo. Mme Pelosi est allée plus loin, pour reconstruire la famille.

Il nous faut des stratégies pour encourager plus de femmes à se présenter. Il nous faut des stratégies pour appuyer les

femmes quand elles se présentent et une fois qu'elles ont gagné. Mais personnellement, je ne crois pas que l'adoption de mesures particulières pour les femmes dans les parlements et les assemblées législatives soit une solution saine pour les femmes. Je crois que ce genre d'initiative nous dessert, en continuant à nous marginaliser. Si la femme veut être traitée comme l'égal de l'homme, je crois qu'elle doit concourir de la même façon que les hommes. Les hommes respecteront une collègue qui a mené les mêmes luttes et parcouru le même chemin qu'eux. En obtenant un passe-droit, nous serons forcées de toujours faire nos preuves autour de la table du caucus.

La politique est encore essentiellement un monde d'hommes. Nous avons voulu faire partie de ce monde. Je crois que nous devons apprendre à mieux jouer le jeu. Le fait d'être une femme ne m'a pas nui en politique. J'avais décidé de me présenter. J'ai remporté l'investiture en ayant le dessus sur deux femmes et un homme. J'ai gagné cinq élections, la plupart du temps contre des hommes. Je suis la première femme à représenter ma circonscription. J'ai été chef intérimaire de notre parti politique et la plupart de mes collègues sont des hommes!

Le point de vue que j'exprime aujourd'hui est une opinion personnelle, qui a évolué dans le contexte canadien. Je respecte pleinement le choix d'autres pays qui optent pour des quotas ou des formes de représentation proportionnelle. Si ces méthodes leur conviennent, tant mieux. Certains pays, en Afrique notamment, ont réalisé de grands progrès en utilisant des quotas.

Nous avons accru la sensibilisation du public à l'égard de la question de la sous-représentation des femmes en politique. De plus en plus d'hommes jouent un rôle de champion pour nous aider à changer les choses. Eux aussi ont compris que la sous-représentation des femmes crée une situation de déficit où la moitié de la population est mal représentée dans les processus décisionnels. Nous devons en faire des partenaires pour améliorer les choses!

En fin de compte, le débat sur la participation des femmes en politique, s'il est intéressant sur le plan statistique, doit être approfondi. Je nous mets au défi d'aller au-delà de la question qui consiste à se demander : « Les femmes devraient-elles bénéficier d'un traitement spécial au Parlement? » Nous devons travailler à l'élaboration de stratégies réalistes, durables et dynamiques pour accroître la participation des femmes dans le processus politique.

Pour conclure, voici une dernière idée intéressante : peut-être devrions-nous cesser de vouloir briser le plafond de verre et songer à construire une nouvelle maison. Peut-être le moment est-il venu de redéfinir les règles du jeu, pour imposer les nôtres!

---

# Les projets de loi omnibus en théorie et en pratique

---

Louis Massicotte

*Il n'y a aucune définition concise du projet de loi omnibus. Selon O'Brien et Bosc (2009), un projet de loi omnibus vise à modifier, à abroger ou à adopter plusieurs lois à la fois. Il se caractérise par le fait qu'il comporte plusieurs « initiatives » distinctes, mais liées entre elles. Le mot « initiatives » présente une amélioration par rapport à la précédente édition de l'ouvrage, par Marleau et Montpetit, qui employait plutôt « parties ». En fait, de nombreux projets de loi se divisent en parties, sans être pour autant des projets de loi omnibus. Le présent article examine le recours à ce type de projet de loi dans les provinces canadiennes, aux États-Unis et à la Chambre des communes, en s'attardant plus particulièrement au projet de loi d'exécution du budget (C-38). L'auteur soutient que le recours massif aux projets de loi omnibus nuit à la santé de nos institutions parlementaires.*

Quiconque serait en quête d'un recueil de statistiques détaillées indiquant combien de projets de loi omnibus ont été déposés et adoptés au Parlement canadien et dans les assemblées législatives provinciales chercherait en vain. Il est facile de trouver ce type de données sur le nombre de projets de loi d'intérêt public, d'intérêt privé, de crédits, d'imposition et de taxation, de projets de loi publics d'initiative parlementaire et d'autres projets de loi du genre. On trouve notamment de tels renseignements dans le merveilleux ouvrage de l'ancien sénateur Stewart, qui a relevé le défi de rendre la procédure parlementaire intelligible pour ceux que j'appellerais les « initiés avertis », c'est-à-dire ceux dont les connaissances du sujet sont supérieures à celles du grand public, sans toutefois excéder celles des spécialistes du Parlement.

Dépouiller les *Journaux* et les recueils de lois afin de « codifier » chaque mesure législative pour la classer dans la bonne catégorie exige certes beaucoup de temps, mais cela n'est pas trop difficile lorsqu'on considère la procédure qui leur est applicable. Ainsi, même s'ils sont officiellement parrainés par un député ou un sénateur, les projets de loi d'intérêt privé doivent être présentés au moyen d'une pétition soumise par une personne physique ou morale ne

faisant pas partie du Parlement. Les projets de loi de crédits sont, quant à eux, adoptés selon une série distincte de règles qui prévoient un examen très long des prévisions budgétaires par divers comités, suivi d'un processus extrêmement rapide par lequel les trois lectures du projet de loi se font en quelques minutes. Les projets de loi d'imposition et de taxation nécessitent l'adoption préalable de motions de voies et moyens, et devaient auparavant être étudiés en comité plénier. Les projets de loi émanant du gouvernement, pour leur part, sont parrainés par un ministre et accompagnés d'une recommandation royale. Pour ce qui est des projets de loi publics d'initiative parlementaire, on peut en faire le tri au moyen de l'affiliation politique de leur parrain, etc. Par contre, aucune procédure précise permettant de faciliter les recherches n'est applicable aux projets de loi omnibus.

Le « principe fondamental ou l'objet » qui sous-tend un projet de loi omnibus peut s'avérer des plus inoffensifs aux plus controversés. En guise d'exemple d'un objet difficilement contestable, je peux citer la pratique britannique qui consiste à adopter, de temps à autre depuis les années 1860, des lois sur la révision du droit législatif visant à abroger des dispositions devenues caduques. Certains pays du Commonwealth, dont le Canada et l'Australie, ont repris cette pratique. Les constitutionnalistes savent que ces lois adoptées par le Parlement britannique ont abrogé des dispositions de documents constitutionnels canadiens sans pour autant que le Canada n'ait demandé de telles mesures ou qu'il s'y soit opposé, puisque ces lois ne visaient essentiellement qu'à faire le ménage. Des centaines de

---

*Louis Massicotte est professeur au Département de science politique de l'Université Laval. Le présent article est une version remaniée d'un exposé qu'il a présenté devant le Groupe canadien d'étude des parlements, le 10 octobre 2012.*

---

dispositions pouvaient ainsi être modifiées d'un seul coup par ces lois, dont l'objectif fondamental consistait à retrancher du recueil de lois des dispositions devenues obsolètes ou périmées. Il y a cinq ans, l'Irlande a adopté une loi de cette nature qui a abrogé pas moins de 3 225 mesures législatives : il s'agit là sans doute d'un record mondial!

De tels projets de loi ne suscitent habituellement pas la controverse, mais cela pourrait arriver. En Colombie-Britannique, on les appelle des *Miscellaneous Statutes Amendment Acts*, et ils sont monnaie courante. Dans l'édition de 2009 (le projet de loi 13), la BC Civil Liberties Association a montré du doigt une disposition, soit l'article 77 qui modifiait le *Municipalities Enabling and Validating Act* de la province pour permettre aux fonctionnaires municipaux dans la région de Vancouver de retirer les affiches non autorisées durant les Jeux olympiques de 2010. Le Conseil des Canadiens, qui a comptait apposer de telles affiches, a lancé une campagne contre le projet de loi<sup>1</sup>. Cette mesure controversée a néanmoins été adoptée.

Les Américains possèdent leur propre définition de « projet de loi omnibus ». Le *Duhaime's Legal Dictionary* propose la suivante : « Projet de loi dont est saisie une assemblée législative et qui contient plus d'une question de fond, ou dans lequel on a regroupé plusieurs questions mineures, apparemment par souci de commodité<sup>2</sup> ». Comme nous le verrons plus loin, la plupart des constitutions des États américains interdisent le dépôt de projets de loi qui traitent de plus d'un sujet à la fois.

Les projets de loi omnibus ne sont pas nouveaux. Quand cette pratique a-t-elle vu le jour? O'Brien et Bosc soutiennent qu'il s'agit d'une pratique ancienne, citant un projet de loi d'intérêt privé de 1888 visant à confirmer deux accords ferroviaires distincts<sup>3</sup>. Des exemples plus récents à partir des années 1950 sont cités par la même source<sup>4</sup>. Selon mes souvenirs, la toute première fois où j'ai entendu l'expression « projet de loi omnibus » remonte au mois de décembre 1967, lorsque Pierre Trudeau, alors ministre de la Justice, a déposé son projet de loi modifiant le *Code criminel*. Cet important projet de loi traitait de sujets aussi variés que l'homosexualité, l'avortement, la contraception, les loteries, la possession d'armes à feu, les peines applicables à la conduite en état d'ébriété et le harcèlement téléphonique, en plus de réglementer sur la publicité trompeuse et la cruauté envers les animaux<sup>5</sup>. Il avait pour objet de mieux adapter le droit criminel aux réalités modernes, mais on aurait aussi pu dire qu'il visait des sujets fort différents et que bien peu de députés auraient été susceptibles d'approuver chacune des solutions qui y étaient proposées.

Un autre projet de loi omnibus qui a provoqué une vive controverse est le projet de loi C-94 du premier ministre Trudeau, soit la *Loi de 1982 sur la sécurité énergétique*. Ce texte a soulevé l'ire des progressistes-conservateurs, alors dans l'opposition. Lorsque la

présidente Sauvé a refusé de scinder le projet de loi, les conservateurs ont refusé de laisser leur whip rejoindre celui des libéraux, au moment de la sonnerie d'appel au vote. Résultat : la séance du 2 mars 1982 a duré deux semaines complètes, au cours desquelles la sonnerie d'appel s'est fait entendre sans interruption. On a alors fourni des bouchons d'oreille aux braves agents de sécurité parlementaires pour qu'ils puissent s'acquitter de leurs fonctions sans risquer de devenir sourds. Au bout du compte, le gouvernement a accepté de scinder le projet de loi en huit mesures législatives distinctes. Plus tard, en 1988, le projet de loi C-130, qui a mis en œuvre l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, a, lui aussi, soulevé des préoccupations. Puis, dans les années 1990, les gouvernements ont commencé à présenter des projets de loi d'exécution du budget, ce qui nous amène au projet de loi C-38.

### **Les projets de loi omnibus dans les provinces canadiennes**

On peut se demander si les projets de loi omnibus au Canada sont l'apanage d'Ottawa. La réponse est non. Pour autant que je sache, rien ne traite de la question de façon exhaustive, mais je suis parvenu à trouver des mentions de tels projets de loi dans au moins sept provinces du pays : en Ontario et au Québec, bien sûr, mais aussi au Manitoba, en Alberta, en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse et même à l'Île-du-Prince-Édouard, avec des cas où le président de l'Assemblée législative a dû rendre une décision à cet égard en Alberta (le 26 mai 1997) et en Ontario (le 5 décembre 1995).

Au Québec, le Parti Québécois a commencé à présenter des projets de loi omnibus au début des années 1980. Ceux-ci avaient pour objectif de regrouper dans une seule mesure législative de nombreux petits projets de loi traitant d'une seule question en vue d'en accélérer l'adoption. L'opposition libérale a désapprouvé cette pratique, déclarant qu'elle violait l'usage parlementaire selon lequel il faut tenir un vote sur le principe d'un projet de loi en deuxième lecture. Les députés de l'opposition soutenaient alors que les projets de loi de ce genre englobaient, en fait, plus d'un principe. À leur retour au pouvoir en 1985, les libéraux ont mis fin à cette pratique, ce qui a entraîné une hausse marquée du nombre total de projets de loi. Je me souviens, à l'époque, avoir entendu un observateur qui n'examinait la question qu'en surface se moquer de cette apparente « inflation législative » causée par un gouvernement qui avait promis de « moins légiférer », sans se rendre compte que cette hausse soudaine découlait simplement de l'abandon du recours aux projets de loi omnibus.

Le *Règlement* de l'Assemblée nationale du Québec comprend à présent des dispositions qui s'appliquent précisément à la façon de traiter les projets de loi omnibus (articles 258 à 262). On les appelle les « projets de loi modifiant plusieurs lois » et ils sont définis comme suit :

---

« projet de loi ayant pour seul objet d'apporter plusieurs modifications de nature mineure, technique, corrective ou de concordance à des lois ». Le libellé du *Règlement* reconnaît clairement que ces projets de loi contiennent plus d'un principe, et qu'ils peuvent couvrir des sujets relevant de la compétence de plusieurs commissions permanentes. Dans de tels cas, le leader parlementaire du gouvernement peut proposer, après la deuxième lecture, que le projet de loi soit renvoyé à une commission spéciale, à la commission plénière, ou encore à une commission permanente en particulier. De toute évidence, des projets de loi omnibus comme le C-38 sont beaucoup plus ambitieux.

### **Les projets de loi omnibus aux États-Unis**

Une autre question que l'on peut se poser, et elle est en lien avec la question précédente, c'est si le recours aux projets de loi omnibus constitue une pratique universellement acceptée qui ne peut être déplorée que par ceux qui se complaisent dans la nostalgie d'une époque révolue. Cela ne semble pas être le cas, puisque certains États ont même proscrit cette tactique législative. Par exemple, la Constitution de la Californie prévoit qu'une loi ne doit traiter que d'un seul sujet, et que celui-ci doit être exprimé dans son titre. Toute partie d'un sujet traité par une loi qui n'est pas exprimé dans son titre est nulle (paragraphe 9 de l'article 4). Il ne s'agit pas ici d'un cas isolé. Il y a eu compilation d'une liste des dispositions constitutionnelles d'États américains prévoyant que les lois ne doivent traiter que d'un seul sujet<sup>6</sup>. On y apprend que pas moins de 42 États ont adopté des dispositions de cette nature, quoique les projets de loi de crédits sont souvent soustraits à cette exigence.

Mais pourquoi donc autant d'autorités législatives en sont venues à interdire les projets de loi omnibus? En 1901, le tribunal du Commonwealth de la Pennsylvanie a commenté les procédures législatives, ce qu'on retrouve rarement dans des décisions judiciaires. Dans *Commonwealth vs. Barnett* (199 Pa. 161), le tribunal a déclaré ce qui suit sur la situation qui prévalait avant l'adoption, en 1864, d'une modification à la Constitution de cet État qui a interdit l'adoption de projets de loi contenant plus d'un sujet :

Les projets de loi communément appelés omnibus étaient devenus une véritable plaie, non seulement à cause de la confusion et de la distraction qu'ils provoquent dans l'esprit du législateur en combinant des sujets incongrus, mais aussi et surtout à cause de la facilité avec laquelle ils corrompaient diverses minorités aux intérêts différents dans le but de forcer l'adoption de projets de loi comprenant des dispositions qui n'auraient jamais été adoptées si elles avaient été présentées séparément.

Cette pratique était si répandue qu'elle a reçu le nom populaire compris par tous de marchandage politique (*logrolling*).

Une pratique encore plus contestable a commencé à se répandre, celle d'ajouter aux projets de loi de crédits ce

que l'on appelle un *cavalier budgétaire* (c'est-à-dire une législation ou une disposition étrangère au projet de loi en question), ce qui contraignait l'exécutif à adopter une mesure législative odieuse, ou à paralyser l'appareil gouvernemental par manque de fonds.

Voilà quelques-unes des plaies auxquelles on a tenté de remédier par les modifications apportées plus tard à la Constitution<sup>7</sup>.

Compte tenu du fait que les anciens politiciens étaient nombreux à siéger à la magistrature à cette époque, on peut se demander si les savants juges n'avaient pas acquis leur connaissance du sujet par leur expérience personnelle!

Le Congrès américain ne semble pas avoir souscrit à cette règle. Une organisation appelée « Downsize DC » fait d'ailleurs campagne pour l'adoption d'un « *One Subject at a Time Act* » (OSTA), qui ferait en sorte que chaque projet de loi ne traite que d'un seul sujet, et ce, dans le but suivant :

Empêcher les dirigeants du Congrès d'adopter des lois qui ne sont pas souhaitées en les greffant à des projets de loi populaires, mais avec lesquels elles n'ont aucun lien; Exiger que chaque projet de loi ne porte que sur UN SEUL sujet et qu'il repose entièrement sur son propre mérite; Aider les élus à mieux représenter les citoyens en leur permettant de voter sur des propositions législatives précises, plutôt que sur un ensemble de projets de loi contenant des mesures divergentes; Établir de facto « un veto par article » en ne soumettant à la signature du président des États-Unis qu'une seule mesure législative à la fois; Donner [à la population] une influence accrue en rendant les mauvaises mesures législatives plus vulnérables à l'opposition publique<sup>8</sup>.

Le 23 janvier 2012, le républicain Tom Marino a déposé à la Chambre des représentants des États-Unis le projet de loi HR 3806, *One Subject at a Time Act*, visant à « mettre fin à la pratique d'inclure plus d'un sujet dans un même projet de loi en exigeant que chaque projet de loi adopté par le Congrès ne soit limité qu'à un seul sujet, et servant à d'autres fins<sup>9</sup> ». Le projet de loi n'a pas été adopté.

### **Arguments en faveur du recours aux projets de loi omnibus**

Quels motifs se cachent derrière le recours aux projets de loi omnibus? Qu'est-ce qui a incité les législateurs (et dans notre cas, des gouvernements successifs) à se servir de cette technique législative?

Lorsqu'ils sont présentés dans des assemblées législatives où les parlementaires sont libres de voter comme ils l'entendent, les projets de loi omnibus peuvent être le fruit de négociations complexes entre des législateurs cherchant chacun à satisfaire leurs propres intérêts. L'un souhaite qu'un pont enjambe un cours d'eau, l'autre réclame à grands cris un nouvel édifice pour l'école, un troisième essaie d'obtenir une subvention pour un orchestre local, et ainsi de suite. Si ces mesures étaient présentées séparément, probablement qu'aucune d'entre elles ne récolterait suffisamment de

---

votes pour être adoptée. Quel mal y a-t-il alors à ce que les législateurs concluent des ententes au terme desquelles une seule mesure législative comprendrait tous les éléments susmentionnés? Le vieux dicton « Un service en attire un autre » est parfois suivi par « Gare à celui qui ne renvoie pas l'ascenseur ». Autrefois, cette pratique était courante au sein des assemblées législatives des États américains, et elle est toujours en vigueur lors des débats sur les projets de loi de crédits. Remarquez que c'est ainsi que nous avons mené les négociations constitutionnelles des années 1970 aux années 1990. Des documents comme la *Charte de Victoria*, l'entente finale sur le rapatriement de la Constitution, les accords du lac Meech et de Charlottetown portaient tous du principe que personne ne serait satisfait de chacun des volets de l'entente si ceux-ci étaient examinés séparément, et qu'il fallait alors tenter d'inclure dans l'entente globale de quoi plaire à tous, afin de pouvoir dégager un consensus minimal, faute d'un véritable enthousiasme pour l'entente dans son ensemble.

Aux États-Unis, la possibilité pour le président d'exercer son droit de veto sur un projet de loi, c'est-à-dire sur un projet de loi dans son ensemble et non sur certaines dispositions auxquelles il s'oppose, a incité le Congrès à concevoir des mesures législatives regroupant à la fois des dispositions que le président approuve (ou auxquelles il ne pourrait s'opposer qu'au prix d'énormes pertes sur le plan politique) et des dispositions qu'il juge carrément inacceptables, ce qui le place alors devant un épineux dilemme. La plupart des États américains excluent ce risque en accordant à leur gouverneur respectif un droit de veto par article.

Dans les législatures dominées par un parti politique, comme la nôtre, les projets de loi omnibus ne visent pas à dégager un consensus plus large. Leur recours peut se justifier par divers motifs; par exemple, comme les mesures 1 à 67 jouissent de l'appui de l'ensemble des partis, pourquoi perdre un temps précieux sur le plan législatif en les examinant séparément? C'est précisément le but déclaré des lois susmentionnées sur la révision du droit législatif. Ou encore, il peut y avoir un fil conducteur bien évident entre une myriade de petites mesures législatives, comme c'est le cas lorsqu'on adapte le droit législatif à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Du point de vue du gouvernement, les projets de loi omnibus comportent de nombreux avantages, ce qui explique peut-être pourquoi les gouvernements de toutes les allégeances y ont eu recours de temps à autre. Tout d'abord, ces projets de loi permettent d'économiser du temps et d'abrèger le processus législatif en évitant la préparation de dizaines de projets de loi distincts nécessitant autant de débats en deuxième lecture. Avant les réformes de la procédure de 1991, la Chambre des communes siégeait en moyenne 175 jours par an. En 2010, elle n'a siégé que 136 jours. Par ricochet, cette situation a épargné

au gouvernement beaucoup de périodes de questions. Ce raisonnement suppose, bien sûr, que l'opposition ne riposte pas en adoptant des manœuvres dilatoires qui ont pour effet de ralentir le processus législatif. L'épisode des « cloches » de 1982 et la multiplication des amendements proposés au projet de loi C-38 dernièrement font figure d'avertissements à cet égard.

Ensuite, les projets de loi omnibus mettent les partis de l'opposition dans l'embarras en diluant des manœuvres très controversées dans un ensemble complexe dont certaines parties jouissent d'une bonne popularité auprès du public, voire même auprès des partis de l'opposition. Comme les projets de loi omnibus ont tendance à être volumineux, les parlementaires de l'opposition doivent d'abord les analyser en profondeur afin de décider ensuite si les mesures qu'ils désapprouvent sont suffisamment odieuses pour justifier le rejet en bloc du projet de loi. Or, le gouvernement peut ensuite se plaindre auprès de la population que les partis de l'opposition ont voulu empêcher l'adoption de telle ou telle mesure pourtant approuvée par tous. Les Français ont une expression pour désigner cette situation dans leurs débats parlementaires : « la carte forcée ». Il s'agit d'un dilemme auquel nous sommes tous confrontés un jour ou l'autre en tant que consommateur, lorsque, par exemple, on tente de choisir un forfait de télévision par câble, un voyage organisé, une police d'assurance-vie ou un abonnement aux concerts de l'année. Bien évidemment, cela ne justifie pas l'inclusion de tous les éléments susmentionnés dans le même forfait!

Le fait que les Canadiens ont connu des gouvernements minoritaires de 2004 à 2011 a peut-être quelque chose à voir avec l'évolution des projets de loi omnibus d'exécution du budget. Le projet de loi de 2005, déposé par Paul Martin, était plus volumineux que tous ses prédécesseurs du genre, et les projets de loi déposés par la suite sous le régime de Stephen Harper ont suivi et amplifié cette tendance. Les projets de loi omnibus peuvent être perçus comme une arme dont se servent les gouvernements minoritaires pour assurer leur survie, puisqu'ils réduisent le risque que les partis de l'opposition conviennent de faire tomber le gouvernement en votant contre un seul sujet en particulier. La question de savoir si cette pratique est justifiée en contexte majoritaire demeure controversée.

### **Les dangers des projets de loi omnibus**

Le projet de loi C-38 a été largement condamné, et les critiques sont venues de sources inattendues<sup>10</sup>. Pourquoi tant de gens sont-ils préoccupés par les projets de loi omnibus? Ils le sont pour des motifs qui, essentiellement, sont diamétralement opposés à ceux que nous venons d'énumérer. Du point de vue de l'opposition, les projets de loi omnibus sont tout aussi attirants que le recours à la clôture, à l'attribution de temps, aux guillotines lors des journées de l'opposition, et ainsi de suite. Ces projets de

loi créent des dilemmes pour les partis de l'opposition et les obligent à désapprouver certaines mesures populaires délicatement dissimulées dans un ensemble moins attrayant.

Mais, au-delà de leur caractère pratique pour le gouvernement ou les partis de l'opposition, la véritable question qu'il convient de se poser à propos des projets de loi omnibus pourrait bien être : est-ce qu'ils servent bien l'intérêt public? Prenons par exemple l'étude article par article en comité. Lorsqu'un projet de loi traite de sujets aussi variés que les pêches, l'assurance-emploi et l'environnement, il est peu probable qu'il soit examiné convenablement s'il est renvoyé en entier au Comité permanent des finances. Les partis de l'opposition se plaignent, à juste titre, que leurs porte-parole sur les nombreux sujets couverts par un projet de loi omnibus sont déjà affectés à d'autres comités. Le public a pourtant tout intérêt à ce qu'une mesure législative soit examinée par les instances appropriées.

On sait que les présidents de la Chambre ont constamment refusé d'agir en tant qu'arbitres pour trancher de telles questions, tout en laissant parfois entendre que la Chambre pourrait prévoir une procédure particulière à cet égard. L'un d'eux, Lucien Lamoureux, a trouvé ce qui serait probablement la meilleure question à poser : existe-t-il une limite? Un gouvernement pourrait-il regrouper la moitié de son programme législatif dans une seule mesure visant à améliorer la vie des Canadiens ou à assurer la prospérité pour tous?

On entend souvent dire que le recours aux projets de loi omnibus est comme le recours à la clôture et à l'attribution de temps : « tous les gouvernements le font », ce qui est vrai. Voilà pourquoi les plaidoyers les plus éloquents contre le recours aux projets de loi omnibus ont été prononcés par le passé par le premier ministre actuel, et que ceux-ci ont été réfutés avec autant d'éloquence par les ministres de l'époque, ceux-là mêmes qui siègent à présent du côté de l'opposition. Ces dernières années, par contre, la logique qui sous-tend les projets de loi omnibus a vu ses limites repoussées comme jamais auparavant. On a calculé qu'entre 1994 et 2005, les projets de loi d'exécution du budget comptaient en moyenne 73,6 pages, alors que, depuis 2006, ils en comptent en moyenne 308,9 – ils sont donc quatre fois plus volumineux<sup>11</sup>. Mais cette hausse est encore plus importante qu'il n'y paraît. En effet, lors de la période à l'étude, un seul projet de loi d'exécution du budget a été présenté chaque année (il n'y en a eu aucun en 2002 et deux en 2004). Depuis, les projets de loi de cette nature ont été déposés deux fois l'an, sauf en 2008, où il n'y en a eu qu'un. Ces dernières années, donc, leur nombre moyen de pages s'est plutôt rapproché de 550 – ce qui veut dire qu'ils sont sept fois plus volumineux! Une autre différence, c'est qu'au début de la période, les projets de loi d'exécution du budget avaient tendance à subir une sérieuse cure d'amaigrissement entre la première lecture et la sanction royale, alors que, ces dernières années, ils ont

plutôt conservé leur volume initial durant tout le processus législatif.

Le débat sur le projet de loi C-38 nous rappelle que les projets de loi omnibus nous entraînent sur une pente savonneuse et soulèvent maintenant de vives controverses. À mon avis, ils font bien peu pour améliorer la faible estime des Canadiens envers les législateurs. Mon collègue Ned Franks a écrit il y a trois ans que les projets de loi omnibus d'exécution du budget « contrecarrent et contournent les principes normaux qui régissent l'examen parlementaire des mesures législatives<sup>12</sup> ». Je ne peux qu'entièrement souscrire à ce constat.

## Notes

- 1 « ACTION ALERT : Oppose BC's Miscellaneous Statutes Amendment Act », le 14 octobre 2009 (consulté le 1<sup>er</sup> février 2013). Internet : [www.canadians.org/campaignblog/?p=1976](http://www.canadians.org/campaignblog/?p=1976).
- 2 Duhaime Legal Dictionary, « Omnibus Bill Definition » (consulté le 1<sup>er</sup> février 2013). Internet : [www.duhaime.org/LegalDictionary/O/OmnibusBill.aspx](http://www.duhaime.org/LegalDictionary/O/OmnibusBill.aspx).
- 3 Audrey O'Brien et Robert Bosc, dir., *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2<sup>e</sup> éd., Ottawa, Chambre des communes, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 724-725.
- 4 *Ibid.*, p. 724-725, note de bas de page n° 81.
- 5 Lorne Gunther, « Omnibus bills in Hill History », *Toronto Sun*, 18 juin 2012 (consulté le 4 février 2013). Internet : [www.torontosun.com/2012/06/18/omnibus-bills-in-hill-history](http://www.torontosun.com/2012/06/18/omnibus-bills-in-hill-history).
- 6 « One Subject at a Time » *Excerpts from State Constitutions* (consulté le 4 février 2013). Internet : [www.downsizedc.org/files/1subject-excerpt-state-constitutions.pdf](http://www.downsizedc.org/files/1subject-excerpt-state-constitutions.pdf).
- 7 Cité dans « Omnibus Bill Definition ». Voir la note 2 ci-dessus.
- 8 Page consultée le 5 février 2013. Internet : <https://secure.downsizedc.org/etp/one-subject/>.
- 9 Page consultée le 5 février 2013. Internet : [www.govtrack.us/congress/bills/112/hr3806](http://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr3806).
- 10 « Editorial: Omnibus bills fundamentally undemocratic », *The Gazette*, 22 septembre 2012; Michael Den Tandt, « Omnibus bill fuels fire that eventually will burn Tories », *Edmonton Journal*, 13 juin 2012; John Ibbitson, « Tread carefully, Tories: Governments can live to regret omnibus bills », *The Globe and Mail*, 8 mai 2012; Andrew Coyne, « Bill C-38 shows us how far Parliament has fallen », *National Post*, 30 avril 2012; Manon Cornéliier, « Dernier vote sur le C-38 : au mépris de la confiance », *L'actualité*, 18 juin 2012; Carole Beaulieu, « L'autre loi qui change tout », *L'actualité*, 25 mai 2012; Kelly McParland, « Elizabeth May leads commendable effort to halt Tory omnibus juggernaut », *National Post*, 11 juin 2012.
- 11 Aaron Wherry, « A rough guide to Bill C-38 », *Maclean's*, 6 juin 2012 (consulté le 5 février 2013). Internet : [www2.macleans.ca/2012/06/06/a-rough-guide-to-bill-c-38/](http://www2.macleans.ca/2012/06/06/a-rough-guide-to-bill-c-38/).
- 12 C.E.S. Franks, « Omnibus bills subvert our legislative process », *The Globe and Mail*, 14 juillet 2010 (consulté le 5 février 2013). Internet : [www.theglobeandmail.com/commentary/omnibus-bills-subvert-our-legislative-process/article1387088/](http://www.theglobeandmail.com/commentary/omnibus-bills-subvert-our-legislative-process/article1387088/).

---

# « Les nouvelles règles de Harper » sur la formation du gouvernement : mythe ou réalité?

---

Rainer Knopff et Dave Snow

*Lorsque le gouvernement minoritaire de Stephen Harper a dû faire face à une motion de censure et à une défaite probable devant une coalition de l'opposition peu après l'élection de 2008, le premier ministre a soutenu qu'une coalition ne pouvait pas légitimement prendre le pouvoir sans la tenue d'une élection. Cette défaite imminente a été esquivée par une prorogation et les événements qui ont suivi, mais les prétendues « nouvelles règles » du premier ministre ont été critiquées par des constitutionnalistes qui jugeaient qu'elles empiétaient sur un principe établi, celui du gouvernement responsable, qui permet au gouverneur général de choisir un nouveau gouvernement après un vote de censure hâtif. Le premier ministre a, par la suite, soutenu que l'élection de 2011 visait à choisir entre une majorité conservatrice ou une coalition, ce qui semblait constituer un rejet de ses propres « nouvelles règles » et a été vu comme une preuve de son opportunisme politique. Le présent article examinera diverses questions de politique constitutionnelle qui ont été soulevées concernant les coalitions gouvernementales, tout d'abord en 2008 et ensuite en 2011. On se demandera principalement si une coalition peut remplacer un gouvernement minoritaire sans qu'on doive tenir de nouvelles élections et, si oui, dans quelles circonstances. Pour ce faire, les auteurs examinent les travaux des détracteurs comme des partisans de ces « nouvelles règles », pour finalement conclure que les positions adoptées par M. Harper en 2008 et en 2011 ne sont pas incohérentes ni contradictoires.*

Certains ont prétendu que le premier ministre Stephen Harper avait adopté en 2008 une nouvelle théorie suspecte sur le plan constitutionnel en ce qui concerne la formation du gouvernement lorsqu'il a soutenu que de nouvelles élections étaient toujours requises pour pouvoir changer de gouvernement. Ces « nouvelles règles de Harper<sup>1</sup> » ont généré toute une série de critiques de la part de constitutionnalistes.

Nous contestons le bien-fondé de ces critiques des « nouvelles règles de Harper » telles qu'elles ont été principalement formulées par deux ouvrages de premier plan : un ouvrage de Peter Russell, constitutionnaliste très réputé dont les écrits méritent toujours d'être examinés attentivement, et l'ouvrage *Democratizing the Constitution*, un excellent livre sur le gouvernement responsable qui a gagné de nombreux prix et qui est l'œuvre du regretté

Peter Aucoin, de Mark D. Jarvis et de Lori Turnbull (ciaprès « Aucoin »)<sup>2</sup>. Même les meilleurs auteurs et ouvrages peuvent être remis en question et c'est ce que nous allons faire avec le traitement que ces livres de Russell et Aucoin ont réservé aux « nouvelles règles de Harper ».

## Contexte

Alors qu'il risquait d'être défait aux Communes tout juste six semaines après avoir réussi à former un nouveau gouvernement minoritaire plus fort en 2008, Stephen Harper a soutenu que la coalition envisagée par les libéraux et les néo-démocrates (avec la promesse d'un appui stable du Bloc Québécois) ne pouvait pas légitimement être choisie par la gouverneure générale pour former un nouveau gouvernement, même au tout début de cette nouvelle législature. « L'opposition est tout à fait en droit de défaire le gouvernement », a soutenu M. Harper, « mais [le chef libéral] Stéphane Dion n'a pas le droit de prendre le pouvoir sans élections. Le gouvernement du Canada doit être choisi par les Canadiens et les Canadiennes. Pas par des ententes élaborées en coulisse. Ça devrait être votre choix. Pas le leur<sup>3</sup>. » Quelques jours plus tard, lors d'un débat parlementaire animé avec M. Dion, il a soutenu que

---

*Rainer Knopff est professeur de science politique à l'Université de Calgary. Dave Snow est doctorant au Département de science politique de la même université.*

---

« le plus grand principe de la démocratie canadienne est que quiconque veut devenir premier ministre doit recevoir un mandat de la population canadienne et non des séparatistes du Québec<sup>4</sup> ». La plupart des observateurs ont alors compris que ces déclarations du premier ministre signifiaient que la défaite d'un gouvernement minoritaire doit toujours aboutir à de nouvelles élections, parce que seules celles-ci peuvent légitimer un nouveau gouvernement. Pour Harper, de déclarer Peter Russell, « la seule façon de se débarrasser d'un gouvernement qui ne bénéficie plus de la confiance de la Chambre des communes et d'en élire un autre<sup>5</sup> ». Aucoin est d'accord : « Si nous devons retenir cette opinion de Harper, la seule option possible serait la dissolution et une élection pour choisir une nouvelle chambre *chaque fois* que le gouvernement perd un vote de confiance<sup>6</sup> ». Bien sûr, s'il faut tenir une élection *chaque fois* que le gouvernement perd un vote de confiance ou si l'élection constitue la *seule* façon de remplacer un gouvernement défait, on pourrait s'attendre à une « série d'élections successives dans un court laps de temps ». Selon Russell, particulièrement lorsque la « fragmentation de l'électorat » génère des gouvernements minoritaires, la théorie de Harper pourrait se traduire par « des élections à répétition jusqu'à ce qu'un parti obtienne une majorité<sup>7</sup> ».

Ces opposants ont tout à fait raison de soutenir que cette théorie des « élections à tout prix » pour changer de gouvernement va à l'encontre d'usages bien établis de notre régime parlementaire, notamment que le gouverneur général peut choisir un autre gouvernement après un vote de censure, à tout le moins au début de la législature. Selon Aucoin, « jusqu'à récemment, la plupart des experts auraient probablement convenu que le gouverneur général pourrait tout à fait refuser une demande de dissolution du premier ministre après que son gouvernement a perdu un vote de censure à la Chambre des communes si la perte de la confiance de celle-ci survenait peu de temps après une élection<sup>8</sup> ». Mais ce consensus bien établi est en train de s'affaiblir face à certaines opinions contraires, qui ont été exprimées principalement par le premier ministre Harper. En d'autres mots, une opinion auparavant dominante est aujourd'hui contestée par une nouvelle théorie dérangeante qu'on a baptisée les « nouvelles règles de Harper ».

Comme les déclarations de Harper concernant ces « nouvelles règles » sont brèves et ont été faites lors de débats politiques animés, Russell indique qu'il serait préférable de les appeler les « règles de Harper/ Flanagan, parce que le politologue Tom Flanagan, conseiller de longue date de Harper », nous fournit une « explication plus complète » de ces règles que Harper lui-même. Aucoin associe lui aussi Flanagan à cette opinion voulant que « les élections constituent la seule façon de changer un gouvernement » et lui attribue les « arguments pointus » visant à soutenir la théorie « des élections à tout prix » défendue par Harper

et suspecte sur le plan constitutionnel. D'autres auteurs considèrent aussi que Flanagan est celui qui explique le mieux les opinions de Harper sur cette question<sup>9</sup>. Flanagan est donc considéré par tous par le théoricien en chef de ces « nouvelles règles de Harper », mais Aucoin considère que Michael Bliss et Andrew Potter soutiennent également cette position.

### **Mal interpréter Flanagan, Bliss et Potter**

Ceux qui attribuent à Flanagan l'opinion voulant que la perte de la confiance de la Chambre doive toujours entraîner de nouvelles élections se fondent exclusivement sur un article d'opinion paru dans le *Globe and Mail* du 19 janvier 2009. Aucoin précise clairement que c'est cet article qui justifie la théorie des élections à tout prix pour un changement de gouvernement<sup>10</sup> et il en reproduit d'ailleurs une grande partie aux pages 175 et 176 de l'ouvrage *Democratizing the Constitution*. Une notion clé de cet article de Flanagan est que « la décision politique la plus importante de nos jours consiste à choisir l'exécutif du gouvernement national, et la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle exige que les électeurs participent réellement à cette décision<sup>11</sup> ». Selon Aucoin, cette opinion « remet le pouvoir entre les mains des partis, plutôt qu'entre celles des députés individuels ou du Parlement dans son ensemble, puisqu'on considère alors que le gouvernement revient au parti qui a gagné le plus de sièges », et il « s'ensuit logiquement que si ce parti perd la confiance de la Chambre, les citoyens doivent alors élire un nouveau «parti»<sup>12</sup> » ou, comme Russell l'a expliqué, « que le premier ministre ne peut pas être changé sans qu'une autre élection soit déclenchée<sup>13</sup> ».

Mais cette position — que ses opposants attribuent clairement à Flanagan — est difficile à concilier avec une autre opinion que Flanagan avait fait paraître dans le *Globe and Mail* tout juste un mois plus tôt, une opinion qu'aucun de ses opposants n'a soulignée à notre connaissance<sup>14</sup>. Cette opinion de décembre 2008, intitulée « This coalition changes everything » (Cette coalition change tout), permet de répondre à la question de savoir si le gouverneur général devrait accepter de déclencher des élections si le gouvernement est défait par la coalition :

Normalement, il serait facile de répondre à cette question. Comme la dernière élection est très récente, un premier ministre qui est défait à la Chambre ne devrait pas s'attendre à une nouvelle élection, et l'opposition devrait avoir la chance de gouverner si elle peut garantir une certaine stabilité, ce que l'opposition a fait avec son projet de Cabinet libéral-néo-démocrate appuyé par le Bloc<sup>15</sup>.

C'est très loin de vouloir dire que si « le parti au pouvoir perd la confiance de la Chambre, les citoyens doivent alors élire un nouveau «parti» ». En fait, cette opinion reconnaît explicitement que « normalement », cela ne devrait pas survenir au début d'une législature, et que « normalement », le

## Opinions concernant le changement de gouvernement en situation de gouvernement minoritaire

Légitimité constitutionnelle	Légitimité démocratique		
	<i>Ne devrait pas</i>	<i>Pourrait dans certaines conditions mal définies</i>	<i>Devrait dans des conditions précises</i>
Peut	Flanagan, 2009 Bliss, 2008 Potter, 2009	Hogg, 2009 Coyne, 2008, 2011 Fox, 2011	Hogg, 2009 Coyne, 2008, 2011 Fox, 2011
<i>Ne peut pas</i>	Brun, 2008 McWhinney, 2009 Tremblay, 2008		

Tableau reproduit de l'ouvrage de Peter Aucoin, Mark D Jarvis et Lori Turnbull, *Democratizing the Constitution: Reforming Responsible Government*, Toronto, Emond Montgomery Press, 2011, p. 179-180<sup>16</sup>.

Aucoin classe l'éventail des options qui s'offrent aux Canadiens concernant le changement de gouvernement en situation de gouvernement minoritaire selon deux grands axes : la légitimité constitutionnelle (le gouverneur général peut-il refuser de dissoudre la Chambre à la demande du premier ministre?) et la légitimité démocratique (le gouverneur général devrait-il refuser une telle demande?).

Selon Aucoin, « ratiqement tous » les observateurs canadiens, y compris Flanagan/Harper, conviennent que le gouverneur général peut, sur le plan constitutionnel, refuser une demande de dissolution de la Chambre. Autrement dit, les nouvelles règles de Harper sur de nouvelles élections à tout prix pour changer de gouvernement ne se fondent que sur des considérations liées à la légitimité *démocratique*. Le gouverneur général peut avoir le pouvoir constitutionnel officiel de refuser la demande de dissolution, mais il serait illégitime sur le plan démocratique qu'il agisse ainsi.

Sur la question de la légitimité démocratique, les « nouvelles règles de Harper » (telles que décrites par Flanagan, Bliss et Potter) se trouvent à une extrémité du continuum qui se trouve dans la moitié supérieure du tableau. À l'autre extrémité, on trouve ceux qui sont d'avis que le gouverneur général « devrait refuser la dissolution demandée par le premier ministre et permettre un changement de gouvernement entre les élections » quand le premier ministre « a perdu la confiance de la Chambre peu de temps après la dernière élection » — c'est à dire précisément dans les circonstances où aurait été défait le gouvernement Harper en 2008. Pour justifier cette position, Aucoin invoque les idées défendues par le réputé constitutionnaliste Eugene Forsey de même que par Andrew Heard et Ned Franks.

Entre les deux pôles de ce continuum, on retrouve « la plupart des universitaires, des experts et des politiciens canadiens » — représentés dans le tableau par Peter Hogg, Andrew Coyne et Graham Fox —, qui croient que le gouverneur général « *pourrait démocratiquement* refuser la dissolution seulement dans certaines circonstances » (ces circonstances variant d'une personne à l'autre et étant habituellement définies de manière vague). Selon les membres de ce groupe, pour décider d'accorder ou non la dissolution, le gouverneur général devrait tenir compte de facteurs comme la stabilité probable du nouveau gouvernement et le soutien dont il bénéficie dans la population.

Les spécialistes des cellules du centre et de la droite du tableau sont regroupés parce qu'ils s'opposent tous à la théorie des élections à tout prix pour changer le gouvernement. Ils représentent le vieux consensus voulant qu'il soit légitime de choisir un nouveau gouvernement au moins dans certaines circonstances, et particulièrement au tout début d'une législature. C'est ce consensus auparavant dominant qui serait remis en question par la théorie des nouvelles élections à tout prix défendue par les spécialistes de la cellule de gauche, qui nous menaceraient d'élections « à répétition ». Nous soutenons qu'en fait, aucun des auteurs inclus dans cette cellule de gauche n'est d'accord avec cette théorie des nouvelles élections à tout prix à laquelle ils ont été associés.

gouverneur général devrait, dans ce cas, rejeter la demande de dissolution et choisir un nouveau gouvernement. Nous avons souligné l'utilisation de « devrait » dans l'opinion de Flanagan afin de faire ressortir à quel point ce raisonnement est tout à fait conforme au vieux consensus défendu par les personnes dont les noms figurent dans la cellule supérieure droite du tableau qui suit, peut-être même jusqu'à inclure Eugene Forsey, qui, selon ce tableau, serait d'avis que non seulement refuser la dissolution est permis par la Constitution, mais aussi qu'on devrait la refuser dans des conditions précises.

L'article de décembre 2008 de Flanagan invoque de

manière explicite les travaux de Forsey pour appuyer son idée que la dissolution ne devrait pas « normalement » être accordée au tout début d'une législature. Toutefois, il poursuit en se fondant toujours les thèses de Forsey pour conclure que la situation qui prévalait en 2008-2009 n'est pas « normale ».

Mais il ne s'agit pas d'une situation normale. Nous savons tous que le constitutionnaliste Eugene Forsey était d'accord pour que lord Byng refuse à Mackenzie King une élection en 1926, mais même M. Forsey avait dû admettre qu'une élection aurait été

---

nécessaire si « un nouvel enjeu public d'importance s'était posé, ou s'il y avait eu un changement fondamental dans la situation politique »<sup>17</sup>.

Pour Flanagan, « l'émergence de la coalition de l'opposition avait rempli les deux conditions établies par Forsey pour un retour devant l'électorat<sup>18</sup> », et ce, pour deux raisons. Premièrement, parce que la survie de la coalition dépendait de l'appui stable et permanent que lui avait promis un parti séparatiste; deuxièmement, parce que les principaux acteurs de cette coalition avaient explicitement rejeté cette même idée durant la campagne électorale qui venait de se terminer<sup>19</sup>. Il est clair que l'article d'opinion de 2008 de Flanagan *ne* préconisait *pas* de manière générale de nouvelles élections chaque fois qu'un gouvernement minoritaire était défait à la suite d'un vote de confiance, comme le soutiennent ses opposants à propos de l'article qu'il a rédigé juste un mois plus tard. De plus, cet article de 2008 indique clairement que si une nouvelle élection — tenue cette fois avec évidemment la possibilité d'une coalition — reportait le gouvernement conservateur au pouvoir, les partis d'opposition devraient s'attendre que la gouverneure générale demande à la coalition de former un gouvernement si celle-ci parvenait à défaire le gouvernement conservateur lors d'un vote de confiance peu après l'élection.

Il est bien sûr possible que Flanagan ait changé d'idée au cours de ce mois et qu'il ait opté pour la position des « élections à tout prix » en janvier 2009, mais il existe des preuves qu'il *n'avait pas* fondamentalement changé d'opinion. On peut d'ailleurs le constater dans l'article de 2009 même, dans des passages que ses opposants n'ont jamais cités (comme ils ont systématiquement ignoré l'article de 2008). Même Aucoin, qui reproduit presque tout le reste de l'article de janvier 2009, oublie cette partie où Flanagan explique sa déclaration selon laquelle « on violerait de manière flagrante des principes démocratiques si l'on confiait le gouvernement à la coalition sans obtenir l'approbation des électeurs » :

Ensemble, les libéraux et les néo-démocrates ont remporté seulement 114 sièges, 29 de moins que les conservateurs. Ils ne peuvent rester au pouvoir qu'avec l'appui du Bloc, dont la raison d'être est le démembrement du Canada. Les libéraux et les néo-démocrates ont publié le texte de leur accord, mais non celui de leur entente avec le Bloc.

De plus, les partenaires de cette coalition n'ont pas parlé de l'éventualité d'une coalition durant la campagne électorale; en fait, le chef libéral Stéphane Dion a nié qu'il formerait une coalition avec le NPD. Dans les pays où les gouvernements de coalition sont fréquents, les partis révèlent leurs alliances de manière que les citoyens soient conscients de l'incidence que leur vote aura sur la composition de l'exécutif après l'élection. Ici, c'est exactement le contraire, ceux qui ont voté pour les libéraux, les néo-démocrates ou le Bloc lors de la dernière élection ne pouvaient pas savoir qu'ils choisissaient

un gouvernement libéral-néo-démocrate appuyé par le Bloc en vertu d'un protocole secret.

Pour toutes ces raisons, j'estime qu'il s'agirait d'une violation massive des normes démocratiques de la libre discussion et de la règle de la majorité<sup>20</sup>.

Ici, comme c'était le cas dans l'article de 2008, Flanagan souligne le caractère particulier — le caractère anormal — de *cette* tentative de remplacement d'un gouvernement sans tenir d'élections, et ne soutient pas que toutes les tentatives de remplacement d'un gouvernement sans tenir d'élections sont illégitimes.

On pourrait dire la même chose de Michael Bliss, le deuxième nom qui se trouve dans la cellule supérieure gauche du tableau d'Aucoin qui regroupe les partisans de la théorie des élections à tout prix. Bliss avait envoyé trois articles d'opinion au *National Post* afin de critiquer le projet de coalition de 2008<sup>21</sup>. Publiées à quelques jours d'intervalle — soit les 2, 4 et 6 décembre —, ces articles devraient évidemment être lus ensemble. Pour démontrer que Bliss, comme Flanagan, croit « que nous devons tenir des élections pour choisir les gouvernements » — Aucoin<sup>22</sup> ne cite pourtant que la déclaration que Bliss a faite dans le premier article et selon laquelle « un quelconque mandat électoral du peuple canadien » est nécessaire pour légitimer la coalition. En fait, à l'instar de Flanagan, Bliss préconisait une élection dans le cas de *cette coalition* parce que « la situation dépasse de loin ce que certains pourraient considérer comme un critère "normal" dans un parlement minoritaire<sup>23</sup> ». De plus, cette situation est loin d'être normale pour la même raison que mentionne Flanagan, c'est-à-dire que la coalition dépend du soutien stable d'un « parti explicitement et historiquement voué à la destruction du Canada<sup>24</sup> ».

Pour Bliss, « il y a une immense différence entre flirter » avec le Bloc, comme les divers partis au Canada le font régulièrement pour des objectifs bien précis, et « coucher avec quelqu'un dont le plus grand désir est d'enfanter d'un nouveau pays ». Tout comme il serait « irresponsable pour des gens qui ont à cœur de protéger l'avenir d'une entreprise, d'une université ou de toute autre institution de conclure une entente de gestion avec d'autres personnes qui croient que cette institution devrait être démembrée », il serait tout aussi « irresponsable pour la gouverneure générale de permettre la création d'une nouvelle situation similaire à Ottawa sans tester la volonté des gens<sup>25</sup> ». Bliss croit également que la légitimité de la coalition de 2008 devait être confirmée par les électeurs, tout comme ce fut le cas pour le méga-accord constitutionnel de Charlottetown<sup>26</sup>, une comparaison qui montre à quel point il croyait que la coalition nécessitait bien plus que le « critère "normal" de la volonté des gens dans un parlement minoritaire ». La série d'articles d'opinion qu'a fait paraître Bliss portaient principalement sur le caractère illégitime de cette coalition en particulier. Il ne défendait pas la thèse qu'il fallait des élections à tout prix pour qu'il y

---

ait changement de gouvernement et qu'aucune coalition que ce soit ne pouvait légitimement remplacer un gouvernement minoritaire sans tenir une élection.

Et c'est aussi le cas d'Andrew Potter, le troisième spécialiste préconisant des élections à tout prix selon le tableau d'Aucoin. Potter s'inquiétait que les chercheurs ne se soient pas suffisamment penchés sur des « préoccupations réelles concernant la légitimité démocratique de la coalition ». Notez bien : la coalition, pas *n'importe quelle* coalition. Potter résume ainsi les opinions de trois personnes qui ont exprimé des « préoccupations réelles » : Norman Spector, Richard Van Loon et Michael Bliss. Dans le cas de Spector, Potter souligne uniquement son « argument intéressant voulant que le cas Kyng-Byng constitue une anomalie historique, un cas exceptionnel qui ne devrait pas être utilisé comme précédent militant en faveur des coalitions ». Mais surtout, Potter considère que « l'argument le plus important » de Van Loon est que la coalition proposée « ne devrait jamais constituer une surprise pour l'électorat — les gens devraient savoir au moment du vote qu'une coalition est possible », ce qui « n'est pas ce qui s'est passé durant la dernière élection, alors que Stéphane Dion et les libéraux ont rejeté à de nombreuses reprises l'idée d'une coalition avec le NPD<sup>27</sup> ». Ce raisonnement implique clairement que la même coalition minoritaire *pourrait* légitimement prendre le pouvoir après une élection si ce projet de coalition n'était pas une surprise, ce qui n'en fait pas un partisan des élections à tout prix.

Potter indique ensuite que Bliss soutient « que l'expérience vécue avec Meech et Charlottetown montre que les Canadiens ne laisseront plus jamais les élites politiques décider du sort du pays, en concluant des ententes en coulisse sans consulter la population dans le cadre d'une élection ou d'un plébiscite<sup>28</sup> ». Mais la coalition de 2008 peut être considérée comme ce genre d'entente conclue en coulisse seulement parce qu'elle a été, selon Spector, soudainement présentée à l'électorat immédiatement après une élection au cours de laquelle elle avait été explicitement rejetée. Si cette coalition avait été ouvertement présentée comme une option électorale — comme Harper s'est assuré qu'elle le soit en 2011 — elle n'aurait pu être considérée comme une entente conclue en coulisse sans consultation électorale. En fait, l'opinion de Bliss voulant que la coalition requière un mandat électoral implique clairement qu'elle pourrait légitimement prendre le pouvoir après une élection, même si elle était minoritaire, avec l'appui du BQ, comme il a été proposé en 2008. Le bref compte rendu que Potter fait des opinions de Bliss est tout à fait cohérent avec cette interprétation.

Si l'on revient à Flanagan, le fait qu'il insiste pour que « les électeurs aient une chance de dire s'ils veulent que la coalition forme un gouvernement » — c'est-à-dire lors d'une élection où cette possibilité est évoquée — indique également qu'après cette élection, la coalition pourrait légitimement chasser même un gouvernement conservateur

jouissant d'une majorité simple sans tenir une autre élection. De plus, il a souligné ce point très clairement lors de la campagne électorale de 2011, durant laquelle on a demandé à divers « spécialistes du Parlement » ce qu'il arriverait si les conservateurs formaient un autre gouvernement minoritaire et étaient vite défaits par l'opposition. Voici ce que Flanagan aurait répondu :

Actuellement, on semble se diriger vers une majorité conservatrice et tout cela se révélera un exercice théorique, mais le vent peut tourner. Aussi, supposons que les libéraux font une percée et que les résultats sont assez serrés; dans une telle situation, Harper demeurerait premier ministre, mais s'il décide de demeurer en poste et de convoquer le Parlement, il pourrait être défait hâtivement et le gouverneur général pourrait bien donner la chance à Ignatieff non pas de former une coalition, dont il a déclaré qu'il ne voulait pas, mais bien de former un gouvernement minoritaire tout comme Harper a pu essayer de le faire<sup>29</sup>.

Cela confirme l'interprétation que nous avons donnée aux articles d'opinion de décembre 2008 et de janvier 2009 de Flanagan. La question d'une « coalition » d'opposition ou d'un « gouvernement minoritaire » d'opposition (dirigée par le parti arrivé en deuxième et appuyé par les autres) avait été discutée abondamment durant la campagne électorale de 2011, ce qui signifie qu'on n'avait pas assisté à la « violation massive des normes démocratiques de la libre discussion et de la règle de la majorité » que Flanagan avait dénoncée en 2008-2009. Dans ces circonstances, on s'attendrait « normalement » à ce que le gouverneur général confie rapidement le gouvernement à un autre parti. Pour être juste, il faut bien sûr préciser que ceux qui ont critiqué la position de Flanagan, comme Russell et Aucoin, ne disposaient pas de cette déclaration de 2011 lorsqu'ils l'ont qualifié de principal promoteur de la théorie des élections à tout prix.

Ces opposants auraient toutefois pu consulter un autre article d'opinion rédigé par Flanagan en 2007 et dans lequel (comme en 2011) il décrit les circonstances dans lesquelles il serait légitime qu'une alliance des libéraux, des néo-démocrates et des bloquistes renverse le gouvernement minoritaire de Harper. Dans cet article, Flanagan jugeait que l'opposition « conduisait depuis le siège arrière » de manière irresponsable lorsqu'il essayait de faire adopter des projets de loi d'initiative parlementaire pour instaurer des politiques avec lesquelles le gouvernement était en désaccord, comme « le projet de loi de Pablo Rodriguez obligeant le gouvernement à mettre en œuvre le protocole de Kyoto [et] le projet de loi de Paul Martin forçant le gouvernement à mettre en œuvre l'accord de Kelowna<sup>30</sup> ». Pour l'opposition, la manière appropriée sur le plan constitutionnel d'adopter de tels projets de loi, atil soutenu, était d'assumer « la responsabilité de gouverner ». Et ces partis auraient pu le faire peu après l'élection de 2006 en annonçant :

qu'ils étaient prêts à gouverner sous la forme d'une

---

coalition ou d'un gouvernement minoritaire libéral bénéficiant de l'appui stable du NPD et du Bloc. Si la gouverneure générale avait invité Stephen Harper, à titre de chef du premier parti à la Chambre, à former un gouvernement, ils auraient pu rapidement le défaire lors d'un vote de défiance, et la gouverneure générale aurait pu alors offrir au chef du Parti libéral la chance de former un gouvernement<sup>31</sup>.

Lors de la campagne électorale de 2006, comme ce fut le cas en 2011, on n'avait pas rejeté explicitement l'idée d'une coalition comme en 2008. Toutefois, on n'avait pas non plus discuté ouvertement de la possibilité d'une coalition ou d'un « gouvernement minoritaire bénéficiant d'un appui stable du NPD et du Bloc », comme ce fut le cas en 2011. On pourrait donc raisonnablement conclure que Flanagan était plus optimiste à l'égard de l'hypothétique coalition appuyée par le Bloc qu'il a décrite en 2007 qu'à l'égard de la coalition réelle (mais substantiellement similaire) qu'il a dénoncée en 2008 et 2009. Mais même si Flanagan a changé d'idée quant aux circonstances dans lesquelles une alliance pourrait revendiquer un mandat électoral suffisant pour prendre le pouvoir sans tenir une nouvelle élection, il a toujours soutenu qu'un mandat électoral approprié était tout à fait possible. Autrement dit, il a toujours rejeté l'idée qu'un changement de gouvernement nécessitait des élections à tout prix.

Mais peut-être que la logique de la position globale de Flanagan implique des élections à tout prix même s'il ne s'en rend pas compte. Considérons, par exemple, sa déclaration de 2009 voulant que « la décision politique la plus importante de nos jours consiste à choisir l'exécutif du gouvernement national, et la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle exige que les électeurs participent réellement à cette décision ». Ses opposants n'ont-ils pas raison de croire qu'il « s'ensuit logiquement que, si le parti au pouvoir perd la confiance de la Chambre, les gens doivent alors élire un nouveau “parti” »? Ses opposants pourraient avoir eu raison si Flanagan avait déclaré que « la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle signifie que les électeurs *doivent* prendre cette décision » — et il semble que ce soit ainsi qu'ils l'ont interprété — mais, en fait, il ne préconisait qu'une « participation réelle » à cette décision, expliquant à la fois pourquoi ils n'avaient pas jusqu'à maintenant participé réellement à cette décision et ce qu'il faudrait faire pour qu'ils puissent y participer réellement.

Cette insistance de Flanagan pour que les électeurs participent réellement au choix de l'exécutif éclaire également sa déclaration voulant que notre « concept archaïque de gouvernement responsable, qui date de la période pré-démocratique du début du XIX<sup>e</sup> siècle », doive évoluer (grâce à la modification des conventions) afin de tenir compte des nouvelles réalités démocratiques. Bliss formule un argument similaire lorsqu'il soutient que « le Canada a beaucoup évolué depuis l'époque où sir John A Macdonald s'opposait au suffrage universel et condamnait la démocratie

en la qualifiant de maladie américaine », et que nous ne pouvons plus écarter « les conventions démocratiques qui n'ont jamais cessé de changer afin de favoriser un déplacement de la souveraineté du Parlement vers le peuple<sup>32</sup> ». Cet argument de Flanagan concernant ce « concept archaïque » est, selon nous, malheureux et malavisé, tout comme l'insinuation de Bliss voulant que notre constitution fût au départ antidémocratique<sup>33</sup>.

Ces arguments nous distraient d'un argument sous-jacent légitime, c'est-à-dire que les conventions relatives au gouvernement responsable doivent évoluer afin de tenir vraiment compte des réalités évidentes, dans ce cas-ci le fait que la plupart des électeurs n'entrent plus aujourd'hui dans l'isoloir uniquement pour élire le meilleur député local possible et laisser ensuite ces seuls députés choisir ensemble l'exécutif (s'ils ont même déjà raisonné ainsi). Dans la pratique, les électeurs tendent plutôt à se servir de leur vote local pour tenter de choisir leurs dirigeants<sup>34</sup>, tellement qu'ils marquent parfois leur X à côté du nom d'une personne qu'ils connaissent peu ou qu'ils ne connaissent pas du tout, mis à part le fait qu'il est membre d'un parti politique donné. Ce fait ne constitue pas une raison pour rejeter cette forme d'élection indirecte ou pour en diminuer l'importance; la convention cruciale du gouvernement responsable — c'est-à-dire que le gouvernement dépend de la confiance d'une majorité des députés de la Chambre — représente, en elle-même, une réalité d'une importance considérable et durable<sup>35</sup>. Il est certain que le fait que les électeurs s'attendent habituellement à élire un gouvernement de même qu'un parlement ne constitue pas une raison pour insister afin de tenir des élections à tout prix pour changer de gouvernement. En même temps, il n'est ni illégitime sur le plan constitutionnel, ni « irrespectueux vis-à-vis des électeurs<sup>36</sup> » de souligner qu'en démocratie, les électeurs doivent « participer réellement » au choix de l'exécutif lorsque même Eugene Forsey pourrait penser qu'une élection hâtive est nécessaire.

On peut bien sûr se demander si les circonstances particulières entourant le projet de coalition de 2008 remplissent bien les conditions fixées par Forsey pour la tenue d'élections hâtives. Est-ce que le fait que la coalition de 2008 émerge de manière surprenante et contradictoire par rapport à ce que ses artisans avaient soutenu durant la campagne électorale qui venait de se terminer constitue « un nouvel enjeu public d'importance » ou « un changement fondamental dans la situation politique »? Nous doutons qu'un observateur intelligent soutienne que les partis sont liés de manière si stricte par toutes les positions qu'ils adoptent durant la campagne électorale que de nouvelles élections sont nécessaires chaque fois qu'ils changent d'avis. Les circonstances évoluent et une certaine flexibilité est requise. Il faut donc se demander si ce changement d'opinion survenu en 2008 concernant l'idée d'une coalition

---

représente une manifestation normale de cette flexibilité, ou encore un changement absolument fondamental, comme le soutiennent les opposants à cette coalition. À cet égard, les avis sont très partagés<sup>37</sup>. Nous ne tenterons pas de trancher ce débat important ici. Nous voulons simplement préciser que ceux qui considèrent que la coalition constituait un changement suffisamment fondamental pour exiger une nouvelle élection ont aussi admis que, dans d'autres circonstances plus « normales » — c'est-à-dire dans la plupart des cas —, le gouverneur général a tout à fait le droit de refuser une dissolution hâtive du Parlement.

Bref, Flanagan, Bliss et Potter n'étaient pas des partisans de la tenue d'élections à tout prix pour pouvoir changer de gouvernement comme on les a décrits. Au contraire, ils ont tous reconnu qu'il était tout à fait légitime de choisir un autre gouvernement sans tenir de nouvelles élections peu de temps après les dernières — comme c'est, en fait, la seule conclusion logique possible dans une démocratie parlementaire. Le fait de devoir tenir des élections à tout prix pour changer le gouvernement entraînerait, en réalité, une situation inacceptable : « des élections à répétition<sup>38</sup> ». En décrivant Flanagan, Bliss et Potter comme des défenseurs des élections à tout prix, leurs opposants en ont toutefois fait des hommes de paille.

Flanagan, Bliss et Potter entrent en réalité davantage, comme « la plupart des universitaires, des experts et des politiciens canadiens », dans la catégorie intermédiaire établie dans le tableau d'Aucoin, soit celle où les gens croient que le gouverneur général « pourrait » — en fait, souvent « devrait » — refuser une dissolution hâtive, mais devrait l'accorder dans certaines conditions limitées. Même Forsey, qui reconnaît qu'une élection très hâtive devrait être déclenchée dans certaines circonstances, pourrait tout à fait bien entrer dans cette catégorie intermédiaire. Autrement dit, dans la mesure où l'extrémité droite du tableau regroupe ceux qui croient que le choix d'un nouveau gouvernement viable est toujours préférable à une dissolution très hâtive, la seule incertitude étant qu'il faut définir ce qui est suffisamment « hâtif<sup>39</sup> », Forsey n'appartient pas à cette catégorie. Si on reprend les exemples donnés par Aucoin, c'est Andrew Coyne qui est le plus près de Flanagan, Bliss et Potter, puisqu'il considère que le choix d'une coalition est en général légitime, mais que le choix de celle-ci se révèle « douteux » pour diverses raisons, dont « principalement la participation du Bloc<sup>40</sup> ».

### **Le retour de Harper aux anciennes règles en 2011**

Le fait que Flanagan, Bliss et Potter ne soient pas des spécialistes faisant la promotion des élections à tout prix comme on les avait décrits ne signifie pas que le premier ministre lui-même n'était pas de cet avis en 2008. Soutenait-il sérieusement cette thèse cette année-là? Peut-être. Mais s'il l'a fait, il renonçait clairement au soutien qu'il avait accordé

précédemment au vieux consensus constitutionnel, comme ses opposants le soulignent constamment. Qui plus est, s'il contredisait en 2008 ses opinions antérieures, il n'a pas persévéré longtemps à soutenir ses « nouvelles règles », ce que ses opposants ont été moins enclins à signaler.

En ce qui touche aux opinions défendues par Stephen Harper avant 2008, ses opposants soulignent régulièrement qu'en 2004, alors qu'il était chef de l'opposition, il avait, avec Gilles Duceppe et Jack Layton, écrit une lettre à l'intention de la gouverneure générale afin de lui demander de consulter les trois signataires et « d'évaluer ses options » si le gouvernement de Paul Martin était défait et que le premier ministre demandait la dissolution de la Chambre<sup>41</sup>. La lettre demandait clairement à la gouverneure générale d'envisager de former un autre gouvernement plutôt que d'accorder la dissolution qui serait probablement demandée par le premier ministre. Même si Jack Layton a, par la suite, indiqué qu'une entente de coalition semblable à celle de 2008 « constituait l'une des options discutées autour de la table » et que Gilles Duceppe l'a reconnu<sup>42</sup>, il est difficile d'imaginer un cabinet dirigé par Harper qui aurait compris Layton et d'autres membres du NPD, pour ne rien dire de Duceppe et d'autres députés du Bloc. Autrement dit, si cette « coalition » avait permis de nommer au Cabinet les « principaux députés » de plus d'un des partis la constituant<sup>43</sup>, les conservateurs sont « si éloignés » sur le plan idéologique du NPD et du Bloc « qu'il serait extrêmement difficile de maintenir une telle coalition<sup>44</sup> ». Si l'on retient cette définition de coalition, il semble plus probable, comme Andrew Coyne l'a soutenu, que la lettre de 2004 proposait, au mieux, un gouvernement minoritaire ne détenant pas la pluralité des sièges, et non le type de coalition proposé en 2008<sup>45</sup>. Quoi que cela ait pu être, on ne peut douter, comme Aucoin le signale à juste titre, que cette lettre montre clairement la légitimité d'au moins une certaine forme de « changement de gouvernement entre les élections<sup>46</sup> ». Harper n'était certainement pas un partisan des élections à tout prix pour changer de gouvernement en 2004.

Il n'a pas non plus défendu très longtemps ses « nouvelles règles » des élections à tout prix après les avoir prétendument énoncées en 2008. Dans une entrevue avec la revue *Maclean's* réalisée en janvier 2009 — soit moins de deux mois après la crise de la coalition — Harper a soutenu que, si son gouvernement était défait par l'opposition, « la seule option constitutionnelle, politique et morale serait de demander au peuple qui devrait gouverner », répétant ainsi qu'il était toujours d'avis que cette coalition particulière ne pouvait prendre le pouvoir sans la tenue d'élections. Toutefois, il a enchaîné en déclarant que, lors de l'élection qui suivrait, « l'électorat saura que, s'il n'élit pas un gouvernement conservateur, il élira une coalition ». Il a alors ajouté : « si nous avons une élection aujourd'hui, quelqu'un aurait une majorité parce que ce serait soit le

---

gouvernement conservateur du Canada ou la coalition<sup>47</sup> ». Cette déclaration montre clairement qu'un gouvernement minoritaire conservateur pourrait être remplacé par une coalition de l'opposition sans tenir une autre élection. Si Harper avait déclaré en 2008 qu'une élection était requise chaque fois que le gouvernement perdait la confiance de la Chambre, comme on l'a soutenu, cette opinion ne semble pas avoir été défendue très longtemps. Ces remarques formulées au début de 2009 ne semblent pas faire état « d'élections à répétition ».

En fait, les remarques formulées par Harper en janvier 2009 laissaient entrevoir la stratégie qu'il allait utiliser lorsque son gouvernement a éventuellement été défait en 2011, cette fois-ci par une opposition qui souhaitait déclencher des élections. Durant la campagne électorale de 2011, Harper a régulièrement souligné que les électeurs devaient, en fin de compte, choisir entre une majorité conservatrice et une coalition majoritaire :

Les Canadiens doivent comprendre clairement, sans qu'il y ait quelque ambiguïté que ce soit : à moins que les Canadiens élisent une majorité nationale stable, le chef libéral Michael Ignatieff formera une coalition avec le NPD et le Bloc Québécois. Ils ont essayé de le faire par le passé. Il est clair qu'ils essaieront de nouveau. Et la prochaine fois, s'ils en ont la chance, ils le feront d'une manière telle que personne ne pourra les en empêcher<sup>48</sup>.

Ce qu'il voulait dire, c'est qu'un autre gouvernement minoritaire conservateur perdrait rapidement la confiance de la Chambre et serait remplacé par une coalition des autres partis qui serait semblable à celle qui avait été proposée en 2008. Mais un tel gouvernement de coalition — ou, plus probablement, un nouveau gouvernement minoritaire — ne pourrait, comme Harper l'avait prédit, voir le jour *à la suite de l'élection de 2011* que si le gouverneur général pouvait légitimement nommer un autre gouvernement au début de la législature sans tenir de nouvelles élections. Cela est particulièrement clair si nous relisons la partie que nous avons soulignée dans la dernière citation : « ils le feront d'une manière telle que personne ne pourra les en empêcher ». Encore une fois, on peut clairement affirmer que Harper ne défendait pas là la théorie des élections à tout prix pour changer de gouvernement.

Il est vrai qu'à un moment donné de la campagne, Harper a bien déclaré que, si les conservateurs remportaient le plus grand nombre de sièges, les autres partis avaient « déjà décidé qu'ils voteraient contre notre prochain budget » et qu'il y aurait « une autre tentative de coalition et une autre élection<sup>49</sup> ». Même si cette remarque est bien conforme à la théorie des « élections à tout prix », elle contredit nettement ses autres déclarations faites avant et durant la campagne électorale de 2011, alors qu'il indiquait qu'il prévoyait bien qu'un autre gouvernement minoritaire pourrait prendre le pouvoir sans tenir de nouvelles élections, même si les

conservateurs étaient ceux qui avaient remporté le plus de sièges.

Dans l'ensemble, il n'est donc plus aussi clair et évident qu'auparavant que Harper était un partisan des nouvelles élections à tout prix, une position qui menace d'entraîner « des élections à répétition jusqu'à ce qu'un parti obtienne une majorité ». Ses déclarations les plus importantes, faites dès janvier 2009 et répétées à de nombreuses reprises durant la campagne électorale de 2011, semblent indiquer plutôt que le gouverneur général ne devrait pas donner le pouvoir à la coalition de 2008 (pour les raisons mentionnées par Flanagan, Bliss et Potter), mais qu'il pourrait prendre cette décision après une élection subséquente où la possibilité d'une coalition aura été discutée de manière explicite. En fait, la stratégie électorale même utilisée par Harper en 2011, soit agiter le spectre de la coalition, n'aurait pu fonctionner à moins qu'une coalition puisse véritablement supplanter un gouvernement minoritaire sans tenir de nouvelles élections. Autrement dit, si l'on revient au tableau préparé par Aucoin, on pourrait soutenir que Harper lui-même devrait être inclus dans la vaste catégorie intermédiaire. Pour être juste, il faut toutefois mentionner encore une fois qu'Aucoin et ses coauteurs ont rédigé leur ouvrage avant la campagne électorale de 2011.

## Conclusion

Même si les grands débats constitutionnels ne sont plus en vogue aujourd'hui, ils continuent néanmoins à accaparer une grande partie de l'espace public. En fait, les débats constitutionnels sont omniprésents durant l'ère Harper. Diverses questions constitutionnelles ont dû être débattues, tant devant les tribunaux qu'à l'extérieur de ceux-ci, concernant de vastes pans du programme du gouvernement, notamment lorsqu'il a tenté une réforme « à la pièce » du Sénat, lorsqu'il a aboli le monopole de la Commission canadienne du blé, lorsqu'il a modifié la politique sur les drogues, et lorsqu'il a rendu les peines plus sévères pour sévir davantage contre les criminels, pour ne nommer que quelques dossiers. Les controverses ont été fréquentes et encore plus importantes lorsqu'on l'a accusé de ne pas respecter les principes du gouvernement responsable, particulièrement en ce qui touche à la prorogation et à la dissolution de la Chambre durant les années où le gouvernement était minoritaire (2006-2011).

Prises ensemble, ces allégations de violation de la Constitution sont si répandues qu'elles finissent par dépeindre Stephen Harper comme le « premier ministre anticonstitutionnel » du Canada. Là où il y a autant de fumée, il doit bien y avoir au moins un peu de feu. Mais il se peut aussi qu'il y ait un peu d'exagération. Et cette exagération est, selon nous, évidente dans la controverse sur les « nouvelles règles de Harper ».

Notre désaccord avec Russell et Aucoin à ce sujet ne mine en rien leur argument commun (et la thèse centrale de *Democratizing the Constitution*) que certaines des

conventions constitutionnelles du Canada doivent être clarifiées et officialisées, comme on tente actuellement de le faire en Nouvelle-Zélande et en Grande-Bretagne. Pour Aucoin, même les tenants des positions intermédiaires et de la droite de son tableau — qui soutiennent l'opinion traditionnelle selon laquelle la perte de confiance de la Chambre ne devrait pas toujours mener à de nouvelles élections — laissent un trop grand pouvoir discrétionnaire au premier ministre et risquent de forcer le gouverneur général à « s'aventurer en politique partisane ». En fait, la différence entre ces deux positions montre bien que les choses ne sont pas suffisamment claires. Même la position défendue par ceux qui sont classés dans la cellule de droite, soit que le gouverneur général devrait *toujours* choisir un autre gouvernement viable au début d'une législature (c'est-à-dire au cours des six à neuf premiers mois), n'est pas assez claire, puisqu'elle entraîne le gouverneur général dans un véritable borbier politique, le forçant à déterminer quand exactement on se trouve encore suffisamment « au début de la législature » dans ce délai de 6 à 9 mois habituellement accepté. Étant donné la controverse qui a éclaté à la fin de 2008, Aucoin tente de dissiper toute confusion politique future en définissant de manière explicite les règles devant régir les concepts de dissolution, de prorogation et de confiance de la Chambre.

Même si les « nouvelles règles de Harper » semblent finalement plus un mythe qu'autre chose, il demeure néanmoins important de se demander s'il faudrait clarifier et officialiser nos conventions constitutionnelles, comment pourrions-nous y parvenir, et jusqu'à quel point devrions-nous le faire (mais il serait trop long de se lancer ici dans cette tâche). Nous pensons seulement que les responsables de ce projet ne devraient pas perdre leur temps à brûler des hommes de paille.

## Notes

- 1 Peter H. Russell, « Learning to Live with Minority Parliaments », dans Peter H. Russell et Lorne Sossin, dir., *Parliamentary Democracy in Crisis*, Toronto, University of Toronto Press, 2009, p. 141.
- 2 Peter Aucoin, Mark D. Jarvis et Lori Turnbull, *Democratizing the Constitution: Reforming Responsible Government*, Toronto, Emond Montgomery Press, 2011.
- 3 Cité dans Melissa Bonga, « La crise de la coalition : Le choc de deux visions opposées de la démocratie canadienne », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 33, n° 2 (été 2010), p. 12.
- 4 Canada, Parlement, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, 40<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, vol. 143, n° 11 (2 décembre 2008), p. 528.
- 5 Russell, p. 142, c'est nous qui soulignons.
- 6 Aucoin, Jarvis, et Turnbull, p. 90, 22, c'est nous qui soulignons.
- 7 Russell, p. 147.
- 8 Aucoin, Jarvis, et Turnbull, p. 53.
- 9 Bonga, « La crise de la coalition », p. 12; Jennifer Smith, « Parliamentary Democracy versus Faux Populist Democracy », dans *Parliamentary Democracy in Crisis*, p. 185; Graham White, « The Coalition That Wasn't: A Lost Reform Opportunity », dans *Parliamentary Democracy in Crisis*, p. 153.
- 10 Aucoin, Jarvis, et Turnbull, p. 179.
- 11 Tom Flanagan, « Only Voters Have the Right to Decide on the Coalition », *The Globe and Mail*, 9 janvier 2009, p. A13.
- 12 Aucoin, Jarvis, et Turnbull, p. 180.
- 13 Russell, p. 141.
- 14 La liste de ses opposants comprend Aucoin, Jarvis, et Turnbull, p. 22; Bonga, *op. cit.*; Lawrence Leduc, « Coalition Government: When it Happens, How it Works », dans *Parliamentary Democracy in Crisis*, p. 123-135; Russell, *op. cit.*; Smith, *op. cit.*; White, *op. cit.* Tous ont critiqué l'opinion de 2009 de Flanagan, mais aucun n'a mentionné celle de décembre 2008.
- 15 Tom Flanagan, « This Coalition Changes Everything », *The Globe and Mail*, 8 décembre 2008, p. A15 (c'est nous qui soulignons).
- 16 Voici certains des travaux qui sont inclus dans ce tableau, mais qui ne sont pas analysés ni cités ailleurs dans le présent article : Henri Brun, « La monarchie réelle est morte depuis longtemps au Canada », *Le Soleil*, 4 décembre 2008. Internet : [www.lapresse.ca/le-soleil/opinions/points-de-vue/200812/04/01-807282-la-monarchie-reelle-est-morte-depuis-longtemps-au-canada.php](http://www.lapresse.ca/le-soleil/opinions/points-de-vue/200812/04/01-807282-la-monarchie-reelle-est-morte-depuis-longtemps-au-canada.php); Andrew Coyne, « Iggy's Coalition Problem », *Macleans.ca*, 25 mars 2011. Internet : [www2.macleans.ca/2011/03/25/iggys-coalition-problem/](http://www2.macleans.ca/2011/03/25/iggys-coalition-problem/); Eugene A. Forsey, « Professor Angus on the British Columbia Election: A Comment », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 19, n° 2 (mai 1953), p. 226-230; Peter W. Hogg, « Prorogation and the Power of the Governor General », *Revue nationale de droit constitutionnel*, vol. 27 (2009), p. 193-203; Edward McWhinney, « Les aspects constitutionnels et politiques de la fonction de gouverneur général », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 32, n° 2 (été 2009), p. 2-7. Guy Tremblay, « Libre opinion — La gouverneure générale doit accéder à une demande de prorogation ou de dissolution », *Le Devoir*, 4 décembre 2008. Internet : [www.ledevoir.com/non-classe/220782/libre-opinion-la-gouverneure-generale-doit-acceder-a-une-demande-de-prorogation-ou-de-dissolution](http://www.ledevoir.com/non-classe/220782/libre-opinion-la-gouverneure-generale-doit-acceder-a-une-demande-de-prorogation-ou-de-dissolution); Franks (2011) et Fox (2011) sont cités dans l'article d'Heather Scofield intitulé « Harper's Vision of How to Form a Government Undermined by Constitutional Facts », *The Associated Press*, 12 avril 2011. Internet : [www.realclearpolitics.com/news/ap/politics/2011/Apr/14/hl\\_harper\\_s\\_vision\\_of\\_how\\_to\\_form\\_a\\_government\\_undermined\\_by.html](http://www.realclearpolitics.com/news/ap/politics/2011/Apr/14/hl_harper_s_vision_of_how_to_form_a_government_undermined_by.html).
- 17 Flanagan, « This Coalition », citant Eugene A Forsey, *The Royal Power of Dissolution of Parliament in the British Commonwealth*, Toronto: Oxford University Press, 1943, p. 262. À ces deux situations où un gouvernement pourrait avoir droit à une dissolution hâtive, Forsey ajoute celle où « aucun autre gouvernement n'est possible » et celle où « l'opposition avait explicitement encouragé ou accepté une dissolution » (p. 262). Aucun de ces scénarios ne s'applique en 2008. Forsey souligne plus loin qu'un « changement fondamental dans la situation politique » a pour effet de renforcer beaucoup le bien-fondé d'une demande de dissolution, tout en soulignant que celle-ci « n'est pas automatique » (p. 268). Même s'il est partisan d'un pouvoir discrétionnaire pour le gouverneur général, Forsey souligne également ce qui suit : « affirmer

- que la Couronne a le droit de refuser ne signifie pas que la Couronne doit refuser » (p. 270).
- 18 Flanagan, « This Coalition Changes Everything », p. A15.
- 19 Durant la campagne électorale de 2008, Dion avait catégoriquement rejeté l'idée d'une coalition avec le NPD, déclarant: « Nous ne pouvons former une coalition avec un parti qui propose un programme qui nuit à l'économie. » Stephen Chase, « Dion Rules Out Coalition », *The Globe and Mail*, 23 septembre 2008.
- 20 Flanagan, « Only Voters.
- 21 Michael Bliss, « Alliance Wouldn't Survive a Week », *National Post*, 2 décembre 2008, p. A1; Michael Bliss, « Playing Footsie with the Enemy », *National Post*, 4 décembre 2008, p. A23; Michael Bliss, « Ignoring Our Constitutional Tradition », *National Post*, 6 décembre 2008, p. A27.
- 22 Aucoin, Jarvis, et Turnbull, p. 180.
- 23 Bliss, « Alliance ».
- 24 Bliss, « Playing Footsie ».
- 25 *Ibid.*
- 26 Bliss, « Ignoring ».
- 27 Andrew Potter, « Unbalanced Thoughts », *The Literary Review of Canada*, vol. 17, n° 6 (juillet/août 2009), p. 3-4.
- 28 *Ibid.*
- 29 Cité dans Tim Naumetz, « Coalition Government “Perfectly Legitimate”, Say Constitutional and Parliamentary Experts », *Hill Times Online*, 28 mars 2011 (consulté le 26 février 2013). Internet : [www.hilltimes.com/news/2011/03/28/coalition-government-perfectly-legitimate-say-constitutional-and-parliamentary/27827](http://www.hilltimes.com/news/2011/03/28/coalition-government-perfectly-legitimate-say-constitutional-and-parliamentary/27827).
- 30 Tom Flanagan, « Liberal Tactics Amount to Constitutional Back-Seat Driving », *The Globe and Mail*, 20 février 2007, p. A19. Voir aussi Dennis Baker, « “The Real Protection of the People” : The Royal Recommendation and Responsible Government », *Journal of Parliamentary and Political Law*, vol. 3 (2010), p. 199-215.
- 31 Flanagan, « Back-Seat Driving ».
- 32 Bliss, « Ignoring ».
- 33 Voir Janet Ajzenstat, *The Canadian Founding : John Locke and Parliament*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2007; Janet Ajzenstat, « Tom Flanagan's Mistake » The Idea File, 12 janvier 2009 (consulté le 26 février 2013). Internet : <http://janetajzenstat.wordpress.com/2009/01/12/tom-flanagans-mistake/>.
- 34 Bonga, p. 12; Peter H. Russell, *Two Cheers for Minority Government: The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy*, Toronto, Emond Montgomery Press, 2008, p. 107-108.
- 35 Sur la relation ambivalente entre les formalités constitutionnelles et la constance des comportements — et la nécessité de les reconnaître et de leur donner une importance appropriée, voir Dennis Baker, *Not Quite Supreme : The Courts and Coordinate Constitutional Interpretation*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010, en particulier le chapitre 4; Philippe Lagassé, « Parliamentary and Judicial Ambivalence Toward Executive Prerogative Powers in Canada », *Administration publique canadienne*, vol. 55, n° 2 (juin 2012), p. 157-180.
- 36 Aucoin, Jarvis, et Turnbull, p. 23.
- 37 Bliss, « Alliance »; Bliss, « Playing Footsie »; Bliss, « Ignoring »; Andrew Coyne, « Notes on a crisis : the coalition is not illegitimate, just ill-advised ». *Macleans.ca*, 3 décembre 2008 (consulté le 27 février 2013). Internet : [www2.macleans.ca/2008/12/03/notes-on-a-crisis-the-coalition-is-not-illegitimate-just-ill-advised/](http://www2.macleans.ca/2008/12/03/notes-on-a-crisis-the-coalition-is-not-illegitimate-just-ill-advised/); Grace Skogstad, « Western Canada and the “Illegitimacy” of the Liberal-NDP Coalition Government », dans *Parliamentary Democracy in Crisis*, p. 163-174; White, « The Coalition That Wasn't ».
- 38 Russell, « Learning to Live », p. 142.
- 39 Aucoin, Jarvis, et Turnbull, p. 182.
- 40 Cité dans *Ibid.*, p. 180.
- 41 *Ibid.*, p. 61-62.
- 42 Gloria Galloway, « Layton Scoffs At Harper's «False Outrage» over Coalition », *The Globe and Mail*, 27 mars 2011 (consulté le 27 février 2012). Internet : [www.theglobeandmail.com/news/politics/layton-scoffs-at-harpers-false-outrage-over-coalition/article574157/](http://www.theglobeandmail.com/news/politics/layton-scoffs-at-harpers-false-outrage-over-coalition/article574157/); Laura Payton, « Harper Wanted 2004 Coalition : Duceppe », *CBC News Online*, 26 mars 2011 (consulté le 27 février 2013). Internet : [www.cbc.ca/news/politics/canadavotes2011/story/2011/03/26/cv-kickoff-bloc.html](http://www.cbc.ca/news/politics/canadavotes2011/story/2011/03/26/cv-kickoff-bloc.html).
- 43 Aucoin, Jarvis, et Turnbull, p. 45-46.
- 44 Tom Flanagan, « A Canadian Approach to Power Sharing », *Options politiques*, vol. 31, n° 8 (septembre 2010), p. 33. Voir aussi Thomas Flanagan, *Game Theory and Canadian Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1998, p. 88-92.
- 45 Andrew Coyne, « Harper's Hypocrisy Problem », *Macleans.ca*, 26 mars 2011 (consulté le 27 février 2013). Internet : [www2.macleans.ca/2011/03/26/harpers-hypocrisy-problem/](http://www2.macleans.ca/2011/03/26/harpers-hypocrisy-problem/).
- 46 Aucoin, Jarvis, et Turnbull, p. 62.
- 47 Cité dans Ken Whyte, « Maclean's Interview : Stephen Harper », *Macleans.ca*, 8 janvier 2009 (consulté le 27 février 2013). Internet : [www2.macleans.ca/2009/01/08/macleans-interview-stephen-harper-2/4/](http://www2.macleans.ca/2009/01/08/macleans-interview-stephen-harper-2/4/).
- 48 CBC News, « A Campaign Compendium of Coalition Quotes », *CBC News Online*, 15 avril 2011 (consulté le 27 février 2013). Internet : [www.cbc.ca/news/politics/canadavotes2011/realitycheck/2011/04/a-campaign-compendium-of-coalition-quotes.html](http://www.cbc.ca/news/politics/canadavotes2011/realitycheck/2011/04/a-campaign-compendium-of-coalition-quotes.html). (C'est nous qui soulignons.)
- 49 *Ibid.*

# *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<sup>e</sup> 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.*

**L**e 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 travaux<sup>1</sup>.

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 urgents<sup>2</sup> ». 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<sup>e</sup> législature (donc depuis 1911) ont été visés par les mécanismes « hostiles » de gestion du temps<sup>3</sup>. 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 débat<sup>4</sup> ». 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 débats<sup>5</sup>.

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 public<sup>6</sup>. 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 adoptée<sup>7</sup> ». 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<sup>e</sup> 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 diverses<sup>8</sup>, 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 différé<sup>9</sup>.

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 strictes<sup>10</sup>.

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 public<sup>11</sup> » (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 public<sup>12</sup> » (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 cours<sup>13</sup> ». 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 adoptées<sup>14</sup> 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 <sup>e</sup> ou 35 <sup>e</sup>	entre 1991 et 1995	Déplacement d'un comité	Adopté
34 <sup>e</sup> ou 35 <sup>e</sup>	entre 1991 et 1995	Déplacement d'un comité	Adopté
34 <sup>e</sup> ou 35 <sup>e</sup>	entre 1991 et 1995	Déplacement d'un comité	Adopté
34 <sup>e</sup> ou 35 <sup>e</sup>	entre 1991 et 1995	Déplacement d'un comité	Adopté
34 <sup>e</sup> ou 35 <sup>e</sup>	entre 1991 et 1995	Déplacement d'un comité	Adopté
34 <sup>e</sup> ou 35 <sup>e</sup>	entre 1991 et 1995	Déplacement d'un comité	Adopté
35 <sup>e</sup> /1994-1997	mars 1995	Suspension de la séance pour la sanction royale	Adopté
35 <sup>e</sup> /1994-1997	mars 1995	Permission de siéger durant la fin de semaine pour le projet de loi C-77	Adopté
35 <sup>e</sup> /1994-1997	juin 1995	Prolonger la la séance	Adopté
35 <sup>e</sup> /1994-1997	avril 1997	Suspension de la séance pour la sanction royale	Adopté
36 <sup>e</sup> /1997-2000	1 <sup>er</sup> décembre 1997	Adoption du projet de loi C-24 à toutes les étapes	Adopté
36 <sup>e</sup> /1997-2000	février 1998	Débat exploratoire sur la guerre du Golfe	Adopté
36 <sup>e</sup> /1997-2000	juin 1998	Annulation de la décision sur les articles 57 et 78	Retiré
36 <sup>e</sup> /1997-2000	mars 1999	Adoption du projet de loi C-76 à toutes les étapes (1)	Retiré
36 <sup>e</sup> /1997-2000	mars 1999	Adoption du projet de loi C-76 à toutes les étapes (2)	Retiré
36 <sup>e</sup> /1997-2000	avril 1999	Débat exploratoire sur le Kosovo	Adopté
37 <sup>e</sup> /2001-2004	4 juin 2001	Adoption du projet de loi C-28 à toutes les étapes	Adopté
37 <sup>e</sup> /2001-2004	12 juin 2001	3 <sup>e</sup> lecture des projets de loi C-11 et C-24/votes de crédits/ajournement d'été	Adopté
37 <sup>e</sup> /2001-2004	22 octobre 2002	Adoption d'un rapport de comité	Retiré
38 <sup>e</sup> /2004-2005	13 mai 2005	2 <sup>e</sup> lecture des projets de loi C-43 et C-48	Retiré
39 <sup>e</sup> /2006-2008	3 octobre 2006	2 <sup>e</sup> lecture du projet de loi C-24 (amendement et ajournement)	Adopté
39 <sup>e</sup> /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 <sup>e</sup> /2006-2008	13 décembre 2007	3 <sup>e</sup> lecture des projets de loi C-18 et S-2/durée de la séance/ajournement d'hiver	Adopté
39 <sup>e</sup> /2006-2008	31 janvier 2008	2 <sup>e</sup> 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 adoptée<sup>15</sup>.

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 »<sup>16</sup>.

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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup>, 39<sup>e</sup> et 40<sup>e</sup> 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<sup>e</sup>) 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 <sup>e</sup>	6 (3)	1,1	2,0	-	-	-	-	-	-	1,0
13 <sup>e</sup>	1 (1)	0,3	0,3	-	-	-	-	-	-	0,3
14 <sup>e</sup>	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
15 <sup>e</sup>	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
16 <sup>e</sup>	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
17 <sup>e</sup>	1 (1)	0,2	0,3	-	-	-	-	-	-	0,3
18 <sup>e</sup>	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
19 <sup>e</sup>	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
20 <sup>e</sup>	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
21 <sup>e</sup>	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
22 <sup>e</sup>	4 (1)	0,8	2,2	-	-	-	-	-	-	0,5
23 <sup>e</sup>	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
24 <sup>e</sup>	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
25 <sup>e</sup>	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
26 <sup>e</sup>	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
27 <sup>e</sup>	0	0	0	-	-	-	-	-	-	0
28 <sup>e</sup>	0	0	0	2 (1)	0,3	1,0	-	-	-	0,5
29 <sup>e</sup>	0	0	0	0	0	0	-	-	-	0
30 <sup>e</sup>	0	0	0	11 (8)	1,4	4,0	-	-	-	2,9
31 <sup>e</sup>	0	0	0	1 (1)	2,0	3,6	-	-	-	3,6
32 <sup>e</sup>	0	0	0	21 (16)	3,0	9,2	-	-	-	7,0
33 <sup>e</sup>	0	0	0	17 (14)	2,4	6,0	-	-	-	4,9
34 <sup>e</sup>	12 (9)	2,0	5,1	29 (20)	4,9	12,4	0	0	0	12,4
35 <sup>e</sup>	1 (1)	0,2	0,5	20 (14)	4,5	9,3	0	0	0	6,9
36 <sup>e</sup>	2 (2)	0,5	1,5	30 (20)	8,0	22,7	1 (1)	0,3	0,8	17,4
37 <sup>e</sup>	0	0	0	12 (10)	2,9	7,7	2 (3)	0,7	1,9	8,3
38 <sup>e</sup>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
39 <sup>e</sup>	1 (1)	0,3	0,8	1 (1)	0,3	0,8	3 (4)	1,4	3,2	4,8
40 <sup>e</sup>	2 (2)	0,7	1,6	3 (2)	1,0	2,3	0	0	0	3,1
41 <sup>e</sup> **	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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> et 40<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 <sup>e</sup>	1968-1972	2	1	2	14,5	15,5	3,5
29 <sup>e</sup>	1973-1974	0	0	0	-	-	-
30 <sup>e</sup>	1974-1979	11	8	12	5,5	6,2	2,1
31 <sup>e</sup>	1979	1	1	1	9,0	10,0	1,0
32 <sup>e</sup>	1980-1984	21	16	31	4,1	4,7	1,6
33 <sup>e</sup>	1984-1988	17	14	22	3,8	4,1	1,5
34 <sup>e</sup>	1988-1993	29	20	46	1,3	1,4	1,7
35 <sup>e</sup>	1994-1997	20	14	29	2,1	2,2	1,5
36 <sup>e</sup>	1997-2000	30	20	46	1,4	1,4	1,6
37 <sup>e</sup>	2001-2004	12	10	17	2,5	2,5	1,5
38 <sup>e</sup>	2004-2005	0	0	0	-	-	-
39 <sup>e</sup>	2006-2008	1	1	1	3,0	3,0	1,0
40 <sup>e</sup>	2008-2011	3	2	5	2,0	2,7	1,7
41 <sup>e*</sup>	2011-	21	11	29	1,6	1,6	2,4
<b>Total</b>		<b>168</b>	<b>118</b>	<b>241</b>	<b>2,6</b>	<b>2,9</b>	<b>1,7</b>

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 américain<sup>17</sup>. 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 lecture<sup>18</sup>. 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<sup>e</sup> 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 vote<sup>19</sup>.

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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 législatives<sup>20</sup>. 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 temps<sup>21</sup>.

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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> éd., Ottawa, Chambre des communes, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 649.
- 3 Deux raisons expliquent la référence à la 12<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>o</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>o</sup> 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.

---

# L'équilibre travail-famille : un défi pour les députés canadiens

---

Royce Koop, James Farney et Alison Loat

*De nombreux Canadiens peinent à trouver un équilibre entre leur famille et leur carrière. Un sondage effectué par Harris/Décima en 2011 indique que 47 % des Canadiens se démènent pour atteindre un équilibre travail-vie personnelle, et que la famille pèse souvent lourd dans la balance. Certaines professions, notamment celle de député, rendent l'atteinte de cet équilibre encore plus difficile que d'autres. Le présent article se penche sur la nature générale de la pression exercée sur les députés, les deux stratégies utilisées par les élus pour s'adapter aux défis de leur profession, et des réformes potentielles visant à faire baisser la pression ressentie par les députés et leur famille. Les données de l'article proviennent d'une série d'entrevues semi-structurées effectuées par Samara, organisme de bienfaisance indépendant dont l'objectif est d'améliorer la participation politique et démocratique au Canada dans le cadre de son projet d'entrevues avec les députés sortants. Pour rédiger l'article, les auteurs ont utilisé les transcriptions d'entrevues de 65 députés sortants qui ont quitté la vie publique durant ou après les 38e et 39e législatures, dont 21 ministres et un ancien premier ministre. Les personnes interrogées représentaient tous les partis politiques et toutes les régions du pays et ont été en poste durant 10,5 ans en moyenne.*

Dans son examen perspicace du « côté sombre » de la vie politique au Canada, Steve Paikin attend l'avant-dernier chapitre de son livre pour aborder le sujet de la famille. Son récit ressemble étrangement à un avertissement bien senti adressé à ceux qui se lancent en politique et qui ont l'espoir de maintenir une vie familiale sereine. Il raconte notamment l'histoire de Christine Stewart, députée libérale élue en 1993, qui, lors de sa participation à une séance d'orientation offerte aux nouveaux députés, avait entendu ce qui suit : « Regardez les gens dans cette pièce, avait averti l'animateur de la séance. Parce qu'à la fin de votre carrière politique, 70 % d'entre vous seront divorcés ou auront causé de sérieux dommages à leur mariage. » Mme Stewart pensait bien réussir à être l'exception à la règle; pourtant, ses 17 années de mariage ont pris fin au cours de sa carrière de députée.

---

*Royce Koop est professeur adjoint à l'Université du Manitoba, James Farney est professeur adjoint à l'Université de Regina et Alison Loat est directrice générale de Samara. Pour plus d'information sur le projet d'entrevues de départ et sur les des députés sortants qui y ont participé, consulter le site Web suivant : [www.samaracanada.com/fr/nos-projets/entrevues-avec-les-deputés-sortants](http://www.samaracanada.com/fr/nos-projets/entrevues-avec-les-deputés-sortants). Des renseignements détaillés sur la méthode de recherche sont disponibles à l'adresse suivante : [www2.samaracanada.com/Research\\_Methodology](http://www2.samaracanada.com/Research_Methodology).*

À quel point les familles des députés ressentent-elles la pression? Les personnes interrogées ont illustré l'importance de cette pression de trois façons. Premièrement, lorsque nous leur avons demandé de parler des aspects négatifs de leur carrière politique, bon nombre de députés ont immédiatement et spontanément indiqué la pression sur leur vie familiale. Un député de la Saskatchewan a sans tarder mentionné cette tension et fait état du fardeau imposé à son épouse :

C'est difficile pour la famille. Je le savais dès mon élection puisque j'étais politicien auparavant et que j'étais souvent absent. Mais ça a été pire que je le pensais [...] Ma femme a été vraiment incroyable. Elle a dû endurer beaucoup de tout cela, en plus du fait que je travaillais à Ottawa deux semaines par mois. Cependant, elle m'appuyait et souhaitait que je reste en poste, mais je me sentais coupable vis-à-vis de ma famille. Ça a donc été la partie la plus difficile.

Deuxièmement, les députés ont dévoilé l'ampleur des difficultés familiales en se félicitant de la réussite de leur propre vie familiale. Ces élus sont bien conscients de la pression que leur impose la vie politique, et ils se sont souvent montrés reconnaissants, voire surpris, que leur propre vie de famille n'en ait pas été trop affectée. Un député l'a clairement souligné en parlant de la plus grande réalisation de sa carrière politique :

---

Je vis toujours avec la fille que j'ai mariée il y a 39 ans. J'ai deux merveilleux enfants qui réussissent bien. Que puis-je demander de plus? En fin de compte, je n'ai pas perdu ma femme.

Le fait que ce député qualifie la pérennité de son mariage comme sa plus grande réussite démontre bien qu'il comprend toute l'amplitude de la pression ressentie par les familles de députés.

Enfin, les députés ont aussi révélé la force de la pression sur leur famille lorsqu'on leur a demandé s'ils recommanderaient la carrière politique à d'autres et, le cas échéant, quels conseils ils donneraient aux aspirants politiciens. La plupart d'entre eux ont répondu par l'affirmative, mais ils mettraient en garde les futurs politiciens contre le prix tant élevé qu'inattendu à payer sur le plan familial.

Assurez-vous de créer un bon équilibre entre votre vie familiale, votre vie personnelle et votre vie politique. J'ai vu trop de mariages connaître de trop nombreux problèmes, et c'est difficile.

Les anciens députés interrogés par Samara ont cerné quatre facteurs qui font augmenter ou baisser la pression imposée par leur carrière : le fait d'avoir ou non des enfants et l'âge de ceux-ci; l'attitude du conjoint envers une carrière politique; la distance entre la circonscription et Ottawa; les avancées dans les technologies des communications et la facilité de se déplacer.

Les députés qui ont de jeunes enfants estimaient souvent que leur travail limitait le temps qu'ils pouvaient passer avec eux. « Lorsque vous êtes à l'extérieur, ce ne sont pas les grands événements de la vie familiale que vous ratez », note un député.

Lorsque je vois des jeunes pères et mères de famille tout juste élus, je me dis qu'ils ne savent pas ce qu'ils manquent. Nous devrions leur donner encore plus de soutien à cause des sacrifices qu'ils font pour nous représenter.

En revanche, les députés à une étape ultérieure de leur vie, surtout ceux qui ont des enfants adultes, ont été moins affectés par les conséquences familiales de leur carrière politique, puisque, pour eux, les tracas liés à l'éducation de jeunes enfants sont choses du passé.

Je n'aurais jamais songé à me présenter à des élections lorsque mes enfants étaient petits. Je ne sais pas comment font les personnes avec de jeunes enfants. Lorsque j'étais en poste, j'étais tellement inquiet à propos de mes enfants.

Le deuxième facteur qui affecte le stress imposé aux familles de députés est l'attitude des conjoints envers cette carrière. Certains conjoints appuient fortement la carrière des députés et se montrent très compréhensifs vis-à-vis des tensions liées à celle-ci; d'autres sont d'un moins grand soutien, ce qui occasionne pour les députés un stress énorme lorsqu'ils sont loin de leur famille.

La principale différence semble se manifester selon que le conjoint mène ou non une carrière stimulante à laquelle

il attache de l'importance. Selon de nombreux députés, le fait que leur conjoint poursuive sa propre carrière signifie qu'étant lui-même très occupé, il est moins susceptible d'être affecté par leurs absences et leurs horaires de travail chargés. Cependant, la situation peut compliquer la vie des députés, car le conjoint est alors confronté à l'attente implicite qu'il serve de deuxième représentant dans la circonscription. En outre, les conjoints qui ont leur propre carrière risquent moins de pouvoir déménager à Ottawa ou de s'y rendre pour visiter les députés qui y travaillent.

Il arrive que les conjoints ne soient pas aussi ancrés dans leur propre carrière. Cette situation est source tant d'occasions que de défis pour la vie familiale des députés concernés. D'une part, les conjoints qui n'ont pas de carrière exigeante disposent de plus de temps pour s'occuper de la maison et de la vie familiale, ce qui est particulièrement le cas pour les députés qui ont de jeunes enfants. Dans ces cas, les conjoints peuvent assumer le rôle traditionnel de conjoint de député, c'est-à-dire voyager souvent avec le député et même participer à certains aspects de son travail comme les fonctions de représentation dans la circonscription. Les députés dont les conjoints avaient choisi d'assumer ce rôle s'en montraient invariablement reconnaissants et ils tenaient à souligner le rôle de leur conjoint.

Et sans ma femme, je ne serais pas passé au travers de toute façon. Elle a rendu la vie à Ottawa endurable.

Elle a passé tellement de temps avec moi. Nous n'étions pratiquement jamais séparés, même pour le travail dans la circonscription. Tel était le genre d'entreprise dans laquelle nous nous étions lancés. Si elle n'avait pas été comme ça, je n'aurais pas duré à Ottawa. Je serais parti après moins de deux mandats. La vie peut être très solitaire à Ottawa.

Ma femme était mes yeux et mes oreilles dans la circonscription lorsque je travaillais à Ottawa, de 150 à 300 jours par année. Par exemple, lorsque je recevais une invitation à une activité et que je me trouvais à Ottawa, elle s'y rendait à ma place; elle déposait une couronne lorsque je ne pouvais le faire ou prononçait un discours en mon nom.

De plus, les conjoints qui ne sont pas fortement ancrés dans leur propre carrière jouissent d'une meilleure mobilité et, par conséquent, sont plus enclins à déménager à Ottawa ou à y passer du temps avec le député. Par ailleurs, une carrière stimulante procure au conjoint une identité qui lui est propre et un moyen d'occuper son temps lorsque le député se trouve à Ottawa. Certains élus se réjouissaient que leur conjoint ait eu une carrière et supposaient que ceux qui n'en ont pas devaient se sentir bien seuls lorsque le député se trouvait à Ottawa.

Le troisième facteur qui aggrave le stress éprouvé par les familles de député est la distance entre la circonscription et Ottawa. Pour simplifier les choses, disons que la proximité entre une circonscription et Ottawa réduit le temps de

## Anciens députés participants

L'hon. Peter Adams  
L'hon. Reginald Alcock  
Omar Alghabra  
L'hon. David Anderson  
L'hon. Jean Augustine  
L'hon. Eleni Bakopanos  
L'hon. Susan Barnes  
Colleen Beaumier  
Catherine Bell  
Stéphane Bergeron  
L'hon. révérend William Blaikie  
Alain Boire  
Ken Boshcoff  
L'hon. Don Boudria  
L'hon. Claudette Bradshaw  
L'hon. Edward Broadbent  
Bonnie Brown  
L'hon. Sarmite Bulte  
Marlene Catterall  
Roger Clavet  
L'hon. Joseph Comuzzi  
Guy Côté

L'hon. Roy Cullen  
Odina Desrochers  
L'hon. Paul DeVillers  
L'hon. Claude Drouin  
L'hon. John Efford  
Ken Epp  
Brian Fitzpatrick  
Paul Forseth  
Sébastien Gagnon  
L'hon. Roger Gallaway  
L'hon. John Godfrey  
James Gouk  
L'hon. Bill Graham  
Raymond Gravel  
Art Hanger  
Jeremy Harrison  
Luc Harvey  
L'hon. Loyola Hearn  
L'hon. Charles Hubbard  
Dale Johnston  
L'hon. Walt Lastewka  
Marcel Lussier

L'hon. Paul Macklin  
Le très hon. Paul Martin  
Bill Matthews  
Alexa McDonough  
L'hon. Anne McLellan  
Gary Merasty  
L'hon. Andrew Mitchell  
Pat O'Brien  
L'hon. Denis Paradis  
L'hon. Pierre Pettigrew  
Russ Powers  
Penny Priddy  
Werner Schmidt  
L'hon. Andy Scott  
L'hon. Carol Skelton  
L'hon. Monte Solberg  
L'hon. Andrew Telegdi  
Myron Thompson  
L'hon. Paddy Torsney  
Randy White  
Blair Wilson

déplacement et, par conséquent, le temps que passe un député loin de sa famille. En revanche, les longs déplacements peuvent se révéler très difficiles pour les députés, puisque ceux-ci peinent à créer un équilibre entre les affaires de leur circonscription et d'Ottawa, et leur vie de famille.

De nombreux députés ont mentionné la distance entre leur circonscription et Ottawa comme facteur ayant compliqué leurs efforts pour concilier travail et famille. Les députés de circonscriptions proches reconnaissent leur chance lorsqu'ils comparent leur situation avec celle de leurs homologues des régions les plus éloignées du pays.

Je me suis toujours considéré chanceux d'avoir seulement 45 minutes de transport entre Ottawa et ma ville. Et puisque ma maison se trouvait près de l'aéroport, je pouvais prendre un vol d'Ottawa à 18 heures et être à la maison à 19 h 45. Certains députés doivent se déplacer. Je ne sais pas comment ils font. Quelqu'un qui a une jeune famille et une épouse qui ne travaille pas, et qui habite en Colombie-Britannique, franchement je ne sais pas comment il fait.

Les députés de circonscriptions éloignées ont de la difficulté à composer avec le temps de déplacement nécessaire. Bien que la plupart d'entre eux soient réticents à se plaindre étant donné leur engagement à servir le public, la pression est évidente. C'est particulièrement vrai pour les députés de régions éloignées qui représentent également des circonscriptions rurales, puisque cela signifie un long vol d'Ottawa et, par la suite, un vol de correspondance ou un long trajet en voiture pour se rendre dans leur circonscription. Pour les députés de circonscriptions rurales éloignées ou des territoires du Nord, le trajet régulier est pénible.

Quatrièmement, la technologie, particulièrement en ce qui a trait aux communications et aux déplacements, a modifié la façon dont les députés font leur travail et, par conséquent, le temps qu'ils peuvent passer en famille. Certains députés ont indiqué que les technologies des communications leur permettent de demeurer en contact plus facilement avec le personnel de leur circonscription et de répondre à des demandes relatives au traitement de dossiers directement d'Ottawa.

Si vous avez de bons employés dans votre circonscription, la technologie peut vous permettre de traiter beaucoup de questions à distance grâce aux BlackBerry, aux ordinateurs, aux courriels, etc.

Bien que la technologie puisse aider les députés à gérer l'équilibre travail-famille, elle peut également aggraver le problème. Nous avons été surpris de constater que plusieurs députés ont indiqué que les améliorations dans les technologies des communications et de déplacement constituent un fardeau plus qu'un atout qui les prive d'encore plus de temps à passer en famille.

Les communications et le transport moderne ont, à certains égards, rendu les choses encore plus difficiles.

Avant, j'étais capable d'envoyer des lettres et les gens de ma circonscription ne s'attendaient pas à ce que je sois sur place. À certains égards, je crois que les choses étaient mieux en 1968 et en 1972. Les gens ne s'attendaient pas à autant de déplacements de la part des députés. Ils pensaient encore au temps des déplacements en train. Ils ne s'attendaient pas non plus à ce qu'autant d'information leur soit livrée sur le pas de leur porte. Et ils étaient probablement aussi bien servis.

---

La technologie a haussé les attentes et, par conséquent, fait augmenter le temps à consacrer au travail.

Bien qu'aucun député ne les ait formellement énoncés, nous estimons que trois facteurs supplémentaires ont un effet sur la pression exercée par la carrière politique sur la vie familiale des députés.

Nous croyons que les gouvernements minoritaires élus à Ottawa entre 2004 et 2011 ont nui à celle-ci pour deux raisons. L'instabilité des gouvernements minoritaires signifiait que les partis devaient surveiller de près le nombre de députés à la Chambre à tout moment pour éviter de perdre des votes. La présence des députés à Ottawa était donc plus étroitement surveillée et était plus souvent exigée. De plus, nous croyons que les mandats relativement courts de ces gouvernements minoritaires pourraient avoir découragé encore davantage les familles des députés de s'installer à Ottawa, surtout dans le cas des circonscriptions incertaines.

L'atmosphère de collégialité qui caractérisait la vie à la Chambre des communes s'est dégradée à cause de l'intense partisanerie et de la politique de la corde raide qui règnent actuellement en politique canadienne. Bon nombre des députés qui ont siégé longtemps à Ottawa et ont participé à une entrevue de départ avec Samara ont parlé avec tendresse des relations qu'ils ont bâties avec d'autres députés au début de leur carrière, au-delà des allégeances politiques. Nous soupçonnons que la partisanerie intense des gouvernements minoritaires de notre époque, qui sont en « campagne constante », a nui aux relations déjà tendues entre les partis et a privé les députés de ressources importantes en mentorat et en soutien lorsqu'ils se trouvaient loin de leur famille.

De plus, même ceux qui se sentent obligés de passer du temps dans leur circonscription le font parfois aux dépens de leur famille. Nous soupçonnons que la vulnérabilité électorale joue un rôle dans le stress qu'impose une carrière politique sur la vie familiale des députés. Les députés qui se sentent vulnérables dans leur circonscription sont plus susceptibles d'y passer plus de temps pour traiter des dossiers et participer à des activités locales dans le but de s'attirer des votes personnels durant les campagnes de réélection. Ce faisant, ils augmentent leur charge de travail, réduisant ainsi davantage le temps en famille. En outre, des preuves empiriques suggèrent que les députés des circonscriptions rurales se sentent davantage forcés de participer à des activités communautaires le week-end que leurs collègues des circonscriptions urbaines.

### **Laisser la famille derrière ou la réinstaller ailleurs**

En essayant de trouver l'équilibre optimal entre le travail et la vie personnelle tout en assumant le double rôle de parlementaires et de représentants d'une circonscription, les députés ont le choix entre deux stratégies. Ils peuvent soit posséder une résidence à Ottawa tandis que leur famille demeure dans leur circonscription, soit amener leur famille

avec eux dans la capitale. Lors des entrevues de départ, Samara a interrogé des personnes qui ont choisi l'une et l'autre option. Leurs réponses permettent de découvrir les aspects positifs et négatifs de chacune d'elles.

Une résidence à Ottawa tandis que la famille demeure dans la circonscription comporte deux principaux avantages, dont le plus important est que cela évite au député de devoir déraciner sa famille et de la déménager dans une nouvelle ville. C'est une solution particulièrement attrayante si les conjoints des députés mènent une carrière bien établie ou sont bien ancrés dans leur collectivité, ou encore si le député a de jeunes enfants. La question des enfants est cruciale, puisque les députés tentent, autant que possible, d'éviter de retirer leurs enfants de leur milieu et de les amener loin de leurs amis pour les inscrire dans de nouvelles écoles. L'explication simple et mémorable d'un député dont la famille est demeurée dans sa circonscription est la suivante : « Notre foyer était ici. »

Les désavantages de cette solution sont évidents. Cette décision signifie que le député doit laisser sa famille dans la circonscription durant la plupart des semaines de travail. Cela entraîne souvent de la solitude durant celles-ci à Ottawa.

Je me sentais très seule, loin de mes amis. Ils étaient à la maison, avec leur vie, et je n'y étais pas. Toutes les activités que j'avais l'habitude de faire avec eux, je ne pouvais pas les faire parce que je n'étais pas dans la circonscription durant la semaine. Les week-ends, j'étais épuisée ou j'avais toujours quelque chose à faire. Au fond, j'ai perdu huit années que j'aurais pu passer avec eux. Je sais que mon mari se sentait très seul lorsqu'il se trouvait dans ma circonscription. Et je me sentais très seule ici, à Ottawa. Si vous avez une jeune famille et que vous êtes un jeune homme, je crois que votre femme devrait être avec vous à Ottawa. Je crois vraiment que, si une jeune femme a des enfants, ceux-ci devraient rester avec elle.

De plus, de nombreux députés ont raconté en détail leurs déplacements pénibles. Ils devaient notamment prendre des vols tard le vendredi soir pour passer du temps en famille et revenir le dimanche soir pour travailler au Parlement. Souvent, les députés sont même privés du peu de temps qu'ils peuvent passer en famille le week-end puisqu'ils doivent effectuer du travail dans leur circonscription et participer à des activités communautaires dans l'espoir de se bâtir une réputation de réceptivité symbolique sur le plan local. Par conséquent, à leur retour à Ottawa, les députés se rendent compte qu'ils ont passé bien peu de temps avec leur famille.

La deuxième solution, que certains choisissent avec enthousiasme, est d'amener toute la famille à Ottawa. Cette approche leur permet de passer les soirées en famille. Toutefois, elle comporte d'importants désavantages qui permettent d'expliquer pourquoi de nombreux députés refusent de l'adopter. Les députés ne sont jamais certains d'être réélus. Il est difficile de se faire à l'idée de faire

---

déménager sa famille à Ottawa et de traverser toutes les difficultés que cela entraîne, puis de perdre sa campagne de réélection. Ils n'ont, comme le dit un député, « aucune sécurité d'emploi ».

Les députés considèrent parfois que leurs longues journées de travail empiètent sur le temps qu'ils pourraient passer avec leur famille à Ottawa. Au départ, leur intention était de dîner en famille tous les soirs de semaine. Cependant, ils sont souvent occupés au Parlement jusque tard en soirée.

J'avais un appartement à Ottawa et notre résidence se trouvait dans la circonscription. Ma femme venait me visiter à l'occasion. À des amis qui lui demandaient si elle venait souvent me rendre visite, elle répondait : « Non, pourquoi le ferais-je? Il part pour le travail à 6 h 45 le matin et il ne revient pas avant 20 heures. Qu'est-ce que ça me donnerait d'y être? »

On s'attend qu'en plus de s'acquitter de leur importante charge de travail, les députés retournent dans leur circonscription le vendredi et y passent le week-end pour y entretenir de bonnes relations et y traiter des dossiers. Certains députés qui déménagent à Ottawa estiment qu'ils doivent, par conséquent, limiter scrupuleusement le temps qu'ils passent dans leur circonscription.

Cependant, d'autres députés maintiennent des liens solides avec leur circonscription et doivent y retourner lorsque la Chambre des communes ne siège pas afin d'entretenir ces relations. De plus, puisque le Parlement ne siège qu'environ cinq mois par année, un député peut décider de laisser sa famille dans sa circonscription, ce qui est parfait pour les périodes au cours desquelles la Chambre ne siège pas, mais peut être difficile pour la famille lorsque le Parlement siège.

Ces deux choix s'avèrent donc imparfaits pour les députés, puisqu'ils empiètent tous deux sur le temps passé en famille. Nous ne croyons pas que ceux qui souhaitent servir la population doivent nécessairement payer le prix de cette décision sur le plan familial. C'est pourquoi la prochaine section est axée sur des moyens de réduire le stress subi par les députés au niveau de la famille.

### **Propositions de réforme**

La géographie du Canada, la nature intrinsèquement compétitive de la politique, les exigences justifiées des électeurs envers leurs députés en matière de représentation et le désir louable de ceux-ci d'apprendre et de pousser leurs connaissances pour bien remplir leur rôle de surveillance constituent tous des facteurs qui font en sorte que le travail de député ne risque pas de sitôt d'être très favorable pour les familles. Néanmoins, certains changements — notamment ceux suggérés par des députés durant les entrevues de Samara et d'autres puisés dans différentes législatures — pourraient entraîner des améliorations. Durant les entrevues, on a indiqué que ces changements sont particulièrement importants pour inciter les femmes à entrer en politique. Or, à l'heure où le rôle de prestataires de soins n'est plus

réservé aux femmes et où les soins aux aînés deviennent un besoin social de plus en plus criant, nous suggérons que les bénéficiaires de ces réformes ne se limitent pas aux jeunes mères de famille, groupe que bon nombre des personnes interrogées ont mentionné.

Quatre réformes s'imposent. La première, des sessions parlementaires raccourcies et intensifiées, permettrait de réduire les déplacements.

L'une de mes suggestions pratiques consiste à raccourcir la semaine parlementaire. C'est un sujet épineux sur le plan politique qui a suscité des discussions. La Chambre siège du lundi au vendredi, mais pourquoi ne pas laisser tomber le vendredi et allonger le nombre d'heures de travail du lundi au jeudi? J'aurais préféré travailler de plus longues heures lorsque j'étais à Ottawa, et avoir une journée libre le vendredi pour retourner à la maison et être dans ma circonscription et avec ma famille.

Dans un même ordre d'idées, certaines législatures — notamment la Chambre galloise après la décentralisation des pouvoirs — ont modifié leurs heures de séances régulières et de réunions de comité pour qu'elles aient lieu entre 9 heures et 17 heures plutôt que durant l'après-midi et le soir, comme c'est le cas à Westminster et à Ottawa. Bien que ce ne soit pas une solution aussi satisfaisante pour les députés des régions éloignées qu'une semaine de travail raccourcie, cela permettrait au moins de mieux faire cadrer leur travail avec leur vie familiale, la carrière de leur conjoint, et les horaires des services de garde et des écoles de leurs enfants.

Pour les députés dont le conjoint a une carrière, la question des services de garde est difficile à gérer, particulièrement s'ils ont décidé de déménager à Ottawa et s'ils ont des horaires de travail imprévisibles.

Supposons que j'aurais amené mes enfants à Ottawa. J'aurais dû faire inscrire leurs noms sur une liste d'attente pour la garderie de la Colline. Vous ne pouvez pas prendre de congé de maternité lorsque vous êtes députée. En fait, la députée qui m'a remplacée au Parlement a eu un bébé. Elle n'a pris aucun congé de maternité. Comment a-t-elle pu?

Mes parents m'ont beaucoup aidée. En fait, nous avons emménagé chez eux lorsque j'ai été élue et nous y sommes restés pendant longtemps, ce qui était très bien pour mes filles. Elles ont une excellente relation avec leurs grands-parents et avec leur père, qui était avec elles lorsque je n'y étais pas.

Retourner vivre dans la maison familiale est hors de question pour la plupart des députés. Il vaudrait mieux leur fournir des services de garde d'enfants flexibles et de qualité à Ottawa, que ce soit en augmentant le nombre de places disponibles au service de garde de la Colline parlementaire ou en leur donnant des subventions pour embaucher des nourrices ou d'autres types de gardienne. Les congés de maternité, bien que possible sur le plan juridique, semblent bien difficiles à faire concorder avec les exigences du rôle

---

de député.

À l'instar de la PDG de Yahoo, Marissa Meyer, on peut facilement imaginer des moyens de rendre l'horaire des députés plus souple, mais cela nécessiterait l'instauration d'une culture de la sensibilité à la fois chez les électeurs et les autres parlementaires, qui doivent accepter le fait que les députés vivent des situations particulières. Étant donné l'évolution démographique du Canada, les soins aux aînés devraient également entrer en ligne de compte.

De nombreux députés ont souligné l'importance de l'opinion de leur conjoint dans leur décision de se présenter aux élections. Tous ceux qui ont parlé de l'importance de la vie familiale ont indiqué que le soutien de leur conjoint avait été essentiel, et qu'ils avaient eu absolument besoin de lui pour s'occuper de la maison et des services aux électeurs. Certains ont loué le travail effectué par leur parti pour inclure, former et appuyer leur conjoint dans son nouveau rôle. D'autres ont suggéré qu'un effort non partisan de la part de la législature serait utile pour présenter à leur conjoint les exigences de la vie avec un député, et non plus seulement avec un candidat aux élections.

Finalement, de nombreux députés ont indiqué le fait que, pour eux, se rendre disponible pour leurs électeurs signifiait que, lorsqu'ils se trouvaient dans leur circonscription, leur horaire était souvent aussi chargé qu'à Ottawa. Certains ont même allés jusqu'à accueillir des électeurs chez eux chaque week-end pour que ceux-ci puissent obtenir des réponses à leurs questions et pour éviter de se rendre au bureau le samedi. Ajouté à un horaire déjà chargé et rempli d'activités communautaires, cette ouverture aux électeurs constitue un réel fardeau. Évidemment, le député doit continuer d'être le représentant de dernier recours pour ses électeurs, mais il semble évident que, s'il recevait davantage de soutien de son personnel et si la structure de protection du citoyen fonctionnait mieux dans d'autres secteurs de l'appareil gouvernemental (peut-être particulièrement en matière d'immigration), il aurait plus de temps pour bien représenter ses électeurs, au lieu de se contenter de les guider dans le dédale d'une bureaucratie souvent lointaine.

---

## Conclusion

Les députés sont souvent tournés en ridicule à cause des avantages de leur travail, ou assaillis par les chroniqueurs et les caricaturistes politiques pour leur « pension en or ». Que ces critiques soient méritées ou non, ceux qui s'indignent le plus des avantages du travail de député prennent rarement le temps d'en dénombrer les désavantages. Ils ne sont pas conscients qu'une carrière politique entraîne des exigences et des déplacements constants et qu'elle rend l'atteinte d'un équilibre travail-famille très difficile. En fait, nous soupçonnons que peu de Canadiens toléreraient de telles exigences dans leur propre travail. Par ailleurs, nous notons que les gouvernements, y compris le gouvernement conservateur actuel, mettent l'accent sur le soutien aux familles. Il est donc ironique de constater que les familles des élus qui constituent ce même gouvernement souffrent elles-mêmes d'une telle pression énorme.

À première vue, le problème dont il est ici question semble inévitable. Les députés jouent un rôle double : ils sont à la fois des représentants de leur circonscription et des députés de la Chambre des communes. Ils ont donc un pied dans leur circonscription et l'autre au Parlement. Les députés doivent passer du temps dans leur bureau de circonscription à écouter leurs électeurs et à effectuer du travail en leur nom, en plus de participer à des activités communautaires et à faire des apparitions publiques essentielles pour cultiver un sentiment de réceptivité.

Les députés doivent également passer du temps à Ottawa, à siéger à la Chambre, à assister à des caucus et, peut-être, à des réunions du Cabinet, à prendre part à des comités parlementaires et à effectuer toutes les tâches liées au travail d'un parlementaire. Ils doivent passer du temps au Parlement, et la plupart des députés se sentent également forcés de passer du temps dans leur circonscription. Les deux rôles qu'ils doivent jouer, souvent à bonne distance, mettent beaucoup de pression sur leur vie personnelle. Bien que tous les participants aux entrevues aient été députés, il est facile d'imaginer que les conditions décrites plus haut ont dissuadé de nombreuses personnes qualifiées de servir au Parlement. C'est bien dommage!

---

# Le Cabinet du Premier ministre de l'Ontario de 1945 à 2010 : qui conseille réellement?

---

Patrice Dutil et Peter P. Constantinou

*Dans le présent article, les auteurs portent un regard sur la composition du Cabinet du Premier ministre de l'Ontario pour placer l'influence des conseillers en contexte d'un point de vue institutionnel. Ils s'attardent aux pratiques de dotation du Cabinet et aux dépenses inscrites dans les Comptes publics. Ils font valoir que le nombre de conseillers et le rôle de ceux-ci au sein de la hiérarchie décisionnelle exercent une influence concrète sur la quantité et la qualité des conseils prodigués au premier ministre. Entre autres choses, ils montrent que la division classique entre la politique et l'administration n'était pas clairement définie en Ontario. Il s'est plutôt installé une tendance à l'expérimentation qui donne davantage d'importance à l'un ou à l'autre de ces deux pôles selon la personnalité du premier ministre, les compétences des conseillers politiques et administratifs, et l'étape où se trouve le gouvernement dans son cycle de vie. On note des tendances perceptibles en ce qui concerne l'embauche du personnel politique et la croissance des dépenses qui indiqueraient que le Cabinet du Premier ministre était davantage préoccupé par la préparation des campagnes électorales et des questions externes que par la lutte contre l'influence de la bureaucratie. Comparativement à Ottawa, où les structures du Cabinet du Premier ministre et du Bureau du Conseil privé étaient plus clairement distinctes à la même époque, l'histoire du Cabinet du Premier ministre de l'Ontario est marquée par une constante expérimentation.*

Pendant près de deux générations, des observateurs de tout genre ont déploré presque à l'unanimité l'influence croissante des conseillers du premier ministre. Des députés et des fonctionnaires se sont récriés que de jeunes conseillers arrogants aient eu la prétention de parler au nom du « pouvoir » et d'affirmer que leurs « vérités » avaient plus de poids et de pertinence que tous les autres conseils. Des universitaires ont conclu que la force des conseillers du premier ministre constitue un indicateur de la volonté de « centraliser le pouvoir ». Au Canada, le défenseur le plus reconnu de ce modèle a été Donald Savoie, qui a décelé une

tendance croissante à la « centralisation des pouvoirs » et l'émergence d'une nouvelle forme de « gouvernement de cour » qui doit s'entourer d'un grand nombre de conseillers<sup>1</sup>.

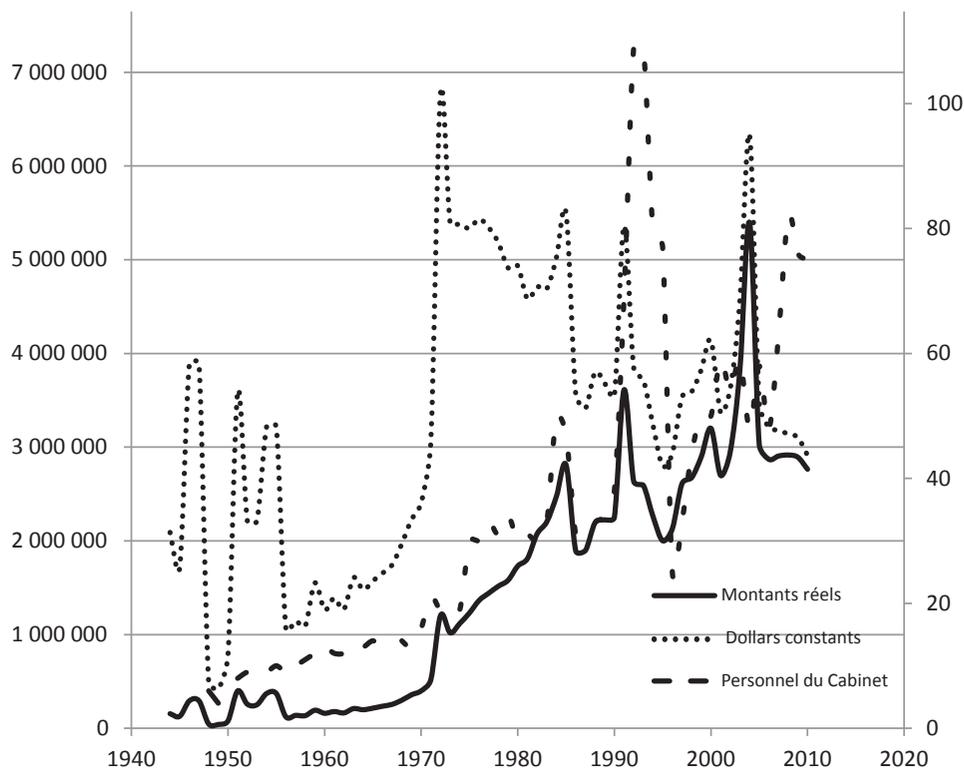
Dans l'étude qu'elle a menée pour la Commission Gomery, Liane Benoit a noté que le personnel ministériel (ou « personnel exonéré ») jouait un rôle important dans ses conseils aux premiers ministres. Paul Thomas s'est montré plus dur à l'égard des attachés politiques, estimant qu'ils devraient rendre des comptes et que leur fonction devrait être réglementée<sup>2</sup>. Plus récemment, Ian Brodie a défendu le rôle du personnel ministériel, mais a admis qu'une formation sur ce plan lui serait profitable<sup>3</sup>. En Ontario, Graham White a retracé l'évolution du rôle non officiel de conseiller du premier ministre, mais il n'a pas examiné en détail la nature du travail des attachés politiques<sup>4</sup>.

Dans la foulée des conclusions présentées par Savoie et dans celle de la Commission Gomery sur le scandale des commandites, qui a mis au jour des cas d'ingérence politique indue dans un programme gouvernemental<sup>5</sup>, Peter Aucoin a présenté un nouveau concept, la « nouvelle gouvernance publique », qui sous-entend « la concentration du pouvoir chez le premier ministre et son entourage de quelques ministres, aides politiques et fonctionnaires choisis<sup>6</sup> ». Aucoin remarque

---

*Patrice Dutil est professeur, directeur intérimaire du Département de science politique et d'administration publique, et membre de la Yeates School of Graduate Studies de l'Université Ryerson. Peter P. Constantinou est chargé de cours à temps partiel à l'École de politique et d'administration publiques de l'Université York. Les auteurs remercient David Agnew, Sean Conway, le regretté J. Stefan Dupré, Ali Ghiassi, David Lindsay, Ian MacDonald, Graham Murray, le sénateur Hugh Segal et Don Stevenson d'avoir généreusement fait part de leurs réflexions sur le sujet. Ils expriment également leur reconnaissance à Susan Katz, bibliothécaire au ministère des Finances de l'Ontario, pour son aide précieuse dans la recherche des documents nécessaires à la rédaction du présent article.*

**Diagramme 1 : Budget et niveaux de dotation, Cabinet du Premier ministre, 1945-2010**



que ces pressions, issues des exigences croissantes en matière de reddition de comptes, de cohérence, de transparence et d'ouverture, placent un fardeau sans précédent sur les épaules du premier ministre<sup>7</sup>. Le modèle d'Aucoin, qui a permis de décrire une réalité qu'observaient de nombreux journalistes depuis des décennies, n'était toutefois pas étayé de preuves empiriques. Comment mesurer la « concentration du pouvoir »? Peut-on démontrer que le personnel ministériel a acquis plus de poids et de pouvoir? Peut-on prouver que les premiers ministres passent aujourd'hui plus de temps à examiner les compétences des mandarins qui relèvent de lui? Existe-t-il des preuves que l'on contraint davantage les fonctionnaires à se conformer à la ligne tracée par le gouvernement ou à se montrer enthousiastes à l'égard des projets et des priorités du gouvernement?

### **Leadership du secteur public au sein du Cabinet du Premier ministre**

Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, le « Cabinet du Premier ministre » est bien installé dans l'aile est du palais législatif de Queen's Park. George Drew, premier ministre de l'Ontario d'août 1943 à octobre 1948, est entouré d'un petit nombre d'employés de bureau. Les fonctionnaires les plus haut placés relèvent officiellement du secrétaire provincial, un poste du Cabinet, et non du premier ministre lui-même.

Le court passage de Thomas Kennedy au pouvoir modifie clairement la structure en place : un « Bureau du Conseil des ministres » officiel est créé au sein du ministère du secrétaire

provincial, et Lorne R. McDonald est nommé sous-ministre et secrétaire du Cabinet. Lui qui occupait auparavant le poste d'adjoint au secrétaire provincial relève alors techniquement de Dana Porter, le secrétaire provincial. Il est essentiel de noter que les titres, bien qu'importants, ont toujours fait l'objet de manipulations et qu'ils peuvent induire en erreur. Ce qui compte réellement n'est pas le titre du poste occupé, mais bien la personne qui prodigue des conseils<sup>8</sup>. McDonald conseille de plus en plus le premier ministre directement, une pratique qui diffère fortement de celle de ses prédécesseurs.

Leslie Frost devient premier ministre en 1951 et agrandit largement son cabinet, tant sur le plan du personnel que du budget, afin d'obtenir systématiquement de meilleurs conseils. M. McDonald est officiellement reconnu comme « sous-ministre du premier ministre et secrétaire du Cabinet ». Il est maintenant évident qu'il relève du premier ministre. En outre, l'ancien poste de « greffier du Conseil exécutif » (occupé par H. A. Stewart, qui faisait partie du Bureau du secrétaire provincial, est intégré au Cabinet du Premier ministre. Dans les faits, le Cabinet du Premier ministre devient le secrétariat du Cabinet, ce qui démontre le désir de centraliser la prise de décision dans l'aile est de Queen's Park. (M. Frost ajoute même à son cabinet la Commission des courses de l'Ontario en 1952-1954 afin de gérer les dossiers personnellement.<sup>9</sup>)

En 1954, W.M. McIntyre remplace M. McDonald comme secrétaire du Cabinet sans toutefois hériter du titre de sous-

---

ministre du premier ministre. M. Frost ajoute plutôt à son cabinet en 1955 le poste d'attaché de Cabinet, confié à D.J. Collins. En 1958, M. Frost lui-même s'accorde officiellement le titre de « président du Conseil ». Selon Allan Grossman, ministre sans portefeuille au cours de la dernière année du gouvernement Frost, le premier ministre « faisait cavalier seul<sup>10</sup> ». En 1960, on ajoute un secrétaire adjoint du Cabinet et, en 1961, on modifie le titre du fonctionnaire le plus haut placé : W. M. McIntyre devient secrétaire du Cabinet et directeur du Bureau du Conseil exécutif.

John Robarts devient premier ministre en 1961 et adopte au départ la structure établie par son prédécesseur. En 1963, M. McIntyre occupe officiellement trois postes : celui de secrétaire du Cabinet, de sous-ministre et de directeur du Bureau du Conseil exécutif. L'année suivante, on crée le ministère du Premier ministre, qui divise officiellement le Bureau du Conseil des ministres et le Cabinet du Premier ministre. M. McIntyre, à titre de sous-ministre, devient chef administratif du ministère, mais il concentre son travail sur ses fonctions de secrétaire du Cabinet.

En 1965, on nomme Keith Reynolds, un autre fonctionnaire, au nouveau poste de chef de Cabinet. Il dirige en réalité le groupe des collaborateurs personnels du premier ministre et de ses conseillers. Plus particulièrement, il coordonne les demandes adressées au premier ministre « de manière à réduire au minimum les demandes que doit traiter le premier ministre et à produire les meilleurs résultats possibles<sup>11</sup> ». Toutefois, comme M. Frost, M. Robarts aime recevoir des conseils de nombreuses sources. Comme le note l'un de ses biographes, « le réseau politique [de M. Robarts] dépassait les limites du Cabinet pour s'étendre à son cercle politique ainsi qu'au personnel de son bureau.

M. Frost avait peu de conseillers et beaucoup de connaissances, tandis que M. Robarts, lui, a plutôt tendance à s'entourer d'un plus grand nombre de conseillers sur lesquels il exerce un contrôle beaucoup moins serré que son prédécesseur<sup>12</sup>. » Par conséquent, le nombre d'employés à temps plein du Cabinet du Premier ministre demeure sensiblement le même, et le budget comporte des augmentations ne dépassant que légèrement le taux d'inflation. La création du poste de chef de Cabinet provoque certaines tensions, puisque M. Reynolds devient la principale personne-ressource en ce qui concerne les dossiers politiques. Il acquiert ainsi une grande influence auprès du premier ministre, malgré le fait qu'il relève techniquement de M. McIntyre. Au départ à la retraite de ce dernier en 1969, M. Robarts promeut M. Reynolds au poste de secrétaire du Cabinet et abolit le poste de chef de Cabinet, ce qui met fin à une période d'expérimentation où le Cabinet comprenait deux conseillers principaux. Keith Reynolds est qualifié « d'adjoint principal » et ses fonctions le mènent vers le processus de prise de décisions politiques, à un point tel qu'au printemps 1970, il discute de nominations au Cabinet directement avec les ministres<sup>13</sup>.

Au cours de la même année, le rapport du Comité sur la productivité du gouvernement note que le mandat du Cabinet du Premier ministre consiste à servir le premier ministre dans ses trois rôles distincts de « premier ministre du Cabinet », de « chef du gouvernement et principal porte-parole législatif de celui-ci » et de « représentant élu ». Dans son rapport, le Comité souligne que le Cabinet du Premier ministre se concentre principalement sur les deux derniers rôles et qu'il délaisse celui de « premier ministre du Cabinet ». Le principal conseiller du premier ministre à l'époque est le sous-ministre du Cabinet du Premier ministre, alors que la responsabilité d'appuyer le rôle de « premier ministre du Cabinet » revient au Bureau du Conseil des ministres, dirigé par le titulaire du poste de sous-ministre du Cabinet du Premier ministre. « Cette concentration des responsabilités autour d'un seul poste facilite la relation fonctionnelle entre le Bureau du Conseil des ministres et le Cabinet du Premier ministre<sup>14</sup>. » Les responsabilités du Cabinet du Premier ministre, clairement définies, consistent à « formuler des conseils sur des dossiers politiques et à offrir un soutien administratif au premier ministre ».

Lorsque M. Robarts prend sa retraite en 1971, la structure de son cabinet est très similaire à celle qui était en place au moment de son arrivée au pouvoir en 1961 (à l'exception d'un nouveau poste de responsable des communications). En réalité, le Cabinet du Premier ministre n'est rien d'autre qu'un appendice du Bureau du Conseil des ministres, et cette organisation se maintient au cours des 15 années suivantes. Cette structure laisse croire à de nombreuses personnes que, puisque le Bureau du Conseil des ministres est largement composé de fonctionnaires, même les personnes qui y sont nommées pour des raisons politiques prodiguent des conseils impartiaux. Quoi qu'il en soit, M. Robarts se lasse des conseils provenant de fonctionnaires. En 1970, il hésite devant le désir de mettre sur pied un nouveau Conseil du Trésor plus rigoureux inspiré du modèle fédéral et doté d'un solide personnel. Bien que le projet de loi ait été rédigé et que des locaux aient été attribués, il ordonne que le projet de loi soit mis au rancart, car il estime que le projet est « appuyé par des bâtisseurs d'empire, ce qui fait, de toute évidence, référence à [Carl] Brannan [secrétaire du Cabinet], et peut-être même à JKR [Reynolds]<sup>15</sup> ». À ses yeux, la « bureaucratisation » du Cabinet du Premier ministre avait franchi une étape de trop.

M. Davis adopte une approche entièrement différente concernant le Cabinet. Après son élection en 1971, il ajoute trois postes d'adjoints spéciaux et fait passer le nombre d'attachés de Cabinet à cinq. Keith Reynolds demeure sous-ministre afin d'assurer une bonne transition, mais les fonctions du secrétaire du Cabinet constituent un poste à part entière attribué à C.E. [Carl] Brannan. Le Bureau du Conseil des ministres est reconnu officiellement pour la première fois, mais il fait encore partie du Cabinet du

---

Premier ministre. James Fleck, professeur à l'Université York et principal architecte du Comité sur la productivité du gouvernement, est invité à se joindre au Cabinet du Premier ministre en 1972 à titre de chef de cabinet (le titre de sous-ministre du premier ministre est aboli). Il exige alors que tous les discours des ministres soient approuvés par son bureau avant d'être prononcés (et largement ignorés)<sup>16</sup>.

En 1972, le Cabinet du Premier ministre compte alors 20 personnes, dont 8 attachés de Cabinet, et son nom anglais, « Office of the Prime Minister », devient « Premier's Office ». Clare Westcott est nommé directeur administratif et adjoint administratif du premier ministre, et les adjoints spéciaux deviennent des fonctionnaires en affectation spéciale, ce qui laisse entendre que l'on alloue délibérément des ressources à des activités que l'on pourrait qualifier de partisans. Afin d'harmoniser davantage la collaboration horizontale interministérielle, Edward E. Stewart, ancien sous-ministre de l'Éducation qui connaît personnellement M. Davis, obtient le poste de sous-ministre du Premier ministre au cours de l'été 1974 et M. Fleck est nommé secrétaire du Cabinet. En 1975, au moment où le gouvernement se prépare à une élection, le Cabinet du Premier ministre compte 30 employés. La « Big Blue Machine » de M. Davis s'en tire mal : le gouvernement perd 27 sièges et, du coup, sa majorité à la Chambre (il ne conserve que 51 des 125 sièges). Contraint d'affronter l'opposition du NPD de Stephen Lewis, dont les rangs se sont étoffés, le gouvernement sent le besoin pressant de centraliser ses efforts, de la même manière que l'élection de 1967 avait déstabilisé le gouvernement de M. Robarts. Comme le note Edward Stewart, « le premier ministre commence alors à élargir le processus consultatif et à se tourner vers de nouvelles sources<sup>17</sup> ».

M. Davis réaménage alors le Cabinet : il commence par changer son nom pour « Cabinet du Premier ministre et Bureau du Conseil des ministres ». M. Fleck, qui a peu de patience pour les politiciens, est relevé de ses fonctions en raison des nombreuses plaintes des membres du caucus. Le premier ministre fait alors appel à son ancien sous-ministre de l'Éducation, Ed Stewart, et le nomme sous-ministre et secrétaire du Cabinet. M. Stewart embauche à son tour Hugh Segal, secrétaire de campagne de M. Davis au cours des dernières élections, pour son expérience au sein du cabinet de Robert Stanfield et au sein d'un gouvernement minoritaire. M. Segal travaille au sein du Bureau du Conseil des ministres et relève de M. Stewart, et non de Clare Westcott. Malgré sa nomination, il est embauché comme membre du personnel exonéré. En d'autres mots, bien qu'il soit un employé de la Couronne, il n'est pas embauché comme fonctionnaire.

Pour sa part, M. Westcott réorganise son bureau. Il place Sally Barnes à la direction des communications et embauche sept « agents de liaison avec le public » et quatre « fonctionnaires en affectation spéciale ». M. Stewart est une anomalie : considéré par bon nombre de personnes

comme un loyal fonctionnaire impartial<sup>18</sup>, il est pourtant entièrement dévoué au succès personnel de Bill Davis et du Parti progressiste-conservateur<sup>19</sup>. Comme l'écrit Hugh Segal, « lorsque Ed Stewart remplace M. Fleck au poste de sous-ministre du Cabinet du Premier ministre et, par la suite, à celui de secrétaire du Cabinet, tout est en place pour un réel réaménagement et l'établissement d'un processus de prise de décisions politiques pragmatique<sup>20</sup> ». En effet, M. Segal est également secrétaire du Comité des politiques du Parti progressiste-conservateur. En veillant à ce que ses principaux adjoints occupent des postes importants au sein du Bureau du Conseil des ministres, M. Davis configure l'agence centrale de son gouvernement de manière à ce qu'il fonctionne en harmonie avec son cabinet personnel.

Bill Davis déclenche une élection en juin 1977. Malgré une remontée à la Chambre, il lui manque encore cinq sièges pour décrocher la majorité. Le premier ministre apporte de nouveaux changements pour resserrer la coordination de son équipe. M. Stewart est nommé sous-ministre du premier ministre, secrétaire du Conseil des ministres et greffier du Conseil exécutif en 1978. Comme il l'indique lui-même, « les deux organismes sont de nouveau liés ». Il s'efforce alors de renforcer la capacité. Ironiquement, c'est le chef de la fonction publique qui établissait les structures nécessaires à la prestation de conseils politiques<sup>21</sup>. Comme Edward Stewart l'écrira plus tard, le Cabinet du Premier ministre « posait, pour certains, un autre problème important, plus particulièrement en ce qui concernait la capacité des personnes qui souhaitaient ou devaient rencontrer le premier ministre à communiquer avec lui<sup>22</sup> ». En fait, même après dix ans, M. Stewart pouvait encore défendre la fusion des fonctions politiques et administratives.

L'élection de mars 1981 donne enfin aux progressistes-conservateurs la majorité désirée depuis 1975. M. Davis apporte quelques autres changements au Cabinet. Il crée deux postes pour faciliter la communication de conseils politiques. Il maintient Clare Westcott au poste de directeur administratif et nomme John Tory premier secrétaire du premier ministre (un titre emprunté d'Ottawa). Il établit en outre une pratique qui demeurera en place au cours des 30 prochaines années, à savoir nommer deux principaux conseillers politiques à différents postes (directeur administratif, premier secrétaire ou chef de Cabinet). La répartition des tâches entre les deux postes dépend entièrement des compétences et de l'expérience des titulaires. Certains se concentrent sur des questions liées au parti politique, tandis que d'autres s'occupent des questions relatives aux politiques, et ces deux pôles sont appelés à changer à mesure que les élections approchent.

Après son élection en 1985, David Peterson apporte des changements considérables au Cabinet du Premier ministre et au Bureau du Conseil des ministres. Sur le plan structurel, le gouvernement cesse d'attribuer les postes de secrétaire du Cabinet et de sous-ministre du premier ministre à une seule

### Conseillers des premiers ministres de l'Ontario, 1945-2010

Premier ministre	Sous-ministre	Greffier du Conseil exécutif	Secrétaire du Cabinet	Directeur, Bureau administratif	Directeur de cabinet	Adjoint principal	Directeur administratif	Premier secrétaire	Chef de cabinet
George Drew	None	H.A. Stewart							
Thomas Kennedy	L.R. McDonald		L.R. McDonald						
Leslie Frost	L.R. McDonald		L.R. McDonald						
			W.M. McIntyre	W.M. McIntyre	D.J. Collins				
John Robarts	W.M. McIntyre		W.M. McIntyre	W.M. McIntyre	Keith Reynolds				
	W.M. McIntyre		Keith Reynolds			Keith Reynolds			
William Davis	Keith Reynolds		C.E. Brannan		James Fleck				
			James Fleck						
	Ed Stewart		Ed Stewart				Clare Westcott	John Tory	
David Peterson			Robert Carman Peter Barnes				Gordon Ashworth	Herschell Ezrin Vince Borg Daniel Gagnier	
Bob Rae			Peter Barnes David Agnew				Richard McLelland	David Agnew Melody Morrison	
Mike Harris			Rita Burak Andromache Karakatsanis					David Lindsay John Weir Steve Pengelly	Guy Giorno Ron McLaughlin Jeff Bangs
Ernie Eves			Andromache Karakatsanis					Steve Pengelly	Jeff Bangs
Dalton McGuinty			Tony Dean Shelley Jamieson					David McNaughton	Don Guy Peter Wilkinson

personne. Le Bureau du Conseil des ministres est dirigé par le secrétaire du Cabinet, Robert Carman, un fonctionnaire de carrière. Le Cabinet du Premier ministre, quant à lui, est dirigé par le premier secrétaire du premier ministre, Hershell Ezrin, ancien fonctionnaire fédéral, qui supervise les services des politiques, des lois et des communications (en 1988, il est suivi à ce poste par Vince Borg, loyal adjoint de M. Peterson, puis par Daniel Gagnier, qui obtient le titre de chef de Cabinet en 1989). Au moment de la défaite du gouvernement libéral en 1990, 38 personnes travaillent au Cabinet du Premier ministre.

C'est sous le gouvernement de Bob Rae, qui se méfie énormément de la fonction publique et qui ne croit pas qu'elle puisse mener à bien les projets du gouvernement, que

le Cabinet du Premier ministre prend le plus d'ampleur<sup>23</sup>. Quelques mois après l'arrivée du nouveau premier ministre, l'effectif du Cabinet double presque, passant de 38 à 69 en 1991, à 102 en 1992 et à 109 en 1993. M. Rae abolit l'appellation de « chef de Cabinet » pour son principal conseiller politique. Il nomme David Agnew, son adjoint de longue date, au poste de premier secrétaire ainsi qu'une autre personne au poste de directeur administratif. Il maintient en poste, à contrecœur, Peter Barnes, secrétaire du Cabinet nommé par David Peterson, pendant deux ans. En 1992, s'inspirant d'une pratique des gouvernements néo-démocrates de la Saskatchewan et du Manitoba, il nomme M. Agnew aux postes de secrétaire du Cabinet et de greffier du Conseil exécutif, afin d'inciter la fonction publique à

---

mieux respecter les souhaits du gouvernement. M. Agnew met alors fin à son adhésion au NPD.

Trois ans plus tard, on renverse encore la tendance. Élu en 1995, le gouvernement de Mike Harris vise à réduire la taille et les dépenses du gouvernement, et le Cabinet du Premier ministre n'échappe pas au couperet. Au cours de la première année complète du premier mandat du gouvernement Harris, l'effectif du Cabinet est réduit des deux tiers, le nombre d'employés étant alors comparable à celui du Cabinet des premières années du gouvernement Davis<sup>24</sup>. En 2003, les libéraux de Dalton McGuinty réduisent l'effectif du Cabinet à 48 employés.

### **L'évolution du budget**

Les conseillers peuvent être embauchés, mais on peut également faire appel à leurs services de manière ponctuelle. Il est donc important d'examiner les sommes d'argent que les premiers ministres ont consacrées à leur cabinet. En 1945, la première année visée par la présente étude, le budget du Cabinet du Premier ministre s'élève à 127 798 \$ (1,7 million de dollars indexés). Au cours des deux années suivantes, les dépenses font plus que doubler et atteignent 292 900 \$ par année. De toute évidence, M. Drew a consacré une vaste somme d'argent (même selon les normes de 2010) au personnel occasionnel et aux rencontres visant à obtenir des conseils. M. Frost utilise, lui aussi, son budget à d'autres fins que l'embauche de personnel. Alors que s'approchent les élections de 1951, les dépenses du Cabinet du Premier ministre atteignent 399 142 \$, malgré le fait qu'il ne compte que sept employés. La plus grande partie de ces fonds publics servent aux déplacements du premier ministre, des principaux ministres du Cabinet et membres du personnel ainsi qu'aux conseils politiques de tous genres. Les dépenses sont réduites au cours des années suivantes, mais elles augmentent de nouveau lors de la campagne électorale de 1955 pour atteindre 371 511 \$. L'année suivante, les dépenses du Cabinet du Premier ministre chutent considérablement pour s'établir à 121 576 \$. Elles demeurent peu élevées jusqu'à l'élection de 1959 (192 917 \$). Après la dernière élection de M. Frost en 1960, elles sont encore une fois légèrement réduites à 160 248 \$, mais s'élèvent à 178 694 \$ en 1961, dernière année de M. Frost au pouvoir, puisque le gouvernement se prépare à l'élection d'un nouveau chef.

En 1970, après neuf ans sous la gouverne de M. Robarts, le Cabinet du Premier ministre compte 10 employés, mais ses dépenses sont très élevées et atteignent 500 000 \$ (2,9 millions de dollars indexés). En un an, ces chiffres doublent en raison des dépenses importantes que Bill Davis effectue. À la fin de la dynastie conservatrice en 1985, le budget du Cabinet du Premier ministre atteint presque 3 millions de dollars (5,8 millions de dollars indexés). Un an après l'arrivée au pouvoir du gouvernement Peterson, le Cabinet compte 31 employés, et, en 1990, ce nombre passe

à 38 et le budget atteint 2 251 132 \$. Le gouvernement Rae investit grandement dans le Cabinet du Premier ministre. En 1991, le budget passe de 2 251 132 \$ à 3 611 438 \$ par suite de l'intégration au Cabinet de différents bureaux chargés de la liaison avec le gouvernement. (Il faudra attendre l'arrivée au pouvoir des libéraux pour que les coûts de fonctionnement du Cabinet n'atteignent les mêmes sommets. On dépensera alors 5 392 121 \$.) En un an, l'effectif passe à 109 employés, une augmentation de 63 %, mais le budget ne reflète pas cette hausse. En effet, le budget est réduit alors que l'effectif augmente, ce qui indique encore une fois que le gouvernement, comme à l'époque de M. Frost, obtenait des employés en détachement dont le salaire était assuré par leur ministère d'attache. Cette pratique est abandonnée en 1995 et un certain équilibre est rétabli en raison des efforts que déploie le gouvernement pour réduire les dépenses. L'effectif est réduit à 80 en 1994 et à 77 en 1995, mais les dépenses dépassent encore les 2 millions de dollars.

Au cours de sa première année au pouvoir, en 2003, le premier ministre McGuinty réduit l'effectif de son cabinet à 48 employés, mais le budget passe de 3 831 077 \$ à 5 392 121 \$, une explosion des dépenses qui ne saurait être expliquée par les salaires des employés. L'effectif augmente avant l'élection de 2006 pour atteindre 63 employés, puis augmente de nouveau en 2007 jusqu'à 82 employés (une augmentation de 30 %), avant de diminuer et de s'établir à 75 employés.

### **Conclusion**

Les premiers ministres de l'Ontario ont toujours eu besoin de conseils politiques. Avec le temps, selon leurs caractères, leurs besoins et les circonstances, ils se sont tournés vers des cercles plus ou moins larges : leur famille, leurs loyaux amis, leurs alliés politiques au sein de leur parti, des ministres, des dirigeants de la fonction publique, des députés, des magnats des affaires, des leaders syndicaux, des représentants de groupes d'intérêts et des représentants locaux (politiques et communautaires). À mesure que se sont multipliés les dossiers complexes engendrés par les conséquences économiques, sociales et environnementales du développement de l'infrastructure, par la forte expansion des services gouvernementaux et par la réglementation d'une vaste gamme d'activités socioéconomiques, les premiers ministres en sont venus à dépendre davantage d'une information de qualité pour affronter l'opposition, elle-même préparée, informée et à l'écoute de la société civile. Les premiers ministres ont donc dû embaucher des conseillers politiques au sein de leur cabinet<sup>25</sup>.

L'évolution du gouvernement ontarien vers une « nouvelle gouvernance publique » au cours des 50 dernières années illustre certaines réalités. Tout d'abord, il a fallu donner davantage d'envergure au Cabinet du Premier ministre, en ce qui concerne tant le nombre d'employés à temps plein

---

que le budget. Au cours des 55 années visées par l'étude, les modifications budgétaires correspondaient vaguement aux changements au sein de l'effectif. Toutefois, pour de nombreuses années, il est clair que les gouvernements faisaient appel à des fonctionnaires en détachement au Cabinet du Premier ministre, comme le montrent les moments où l'effectif était élevé par rapport au budget. Par opposition, il est arrivé que les dépenses dépassent largement les salaires des employés. Ces montants étaient consacrés à une multitude d'activités, généralement au cours des années d'élections : sondages, consultations, déplacements. Il est saisissant de remarquer que, en dollars indexés, le Cabinet du Premier ministre a dépensé moins d'argent au cours des cinq dernières années comparativement aux années 1940 et 1950 et à une grande partie des années 1970 et 1980.

L'effectif du Cabinet du Premier ministre a augmenté à mesure que les opérations gouvernementales ont pris de l'envergure. Il n'existe toutefois pas de corrélation directe entre leur croissance respective. L'augmentation relative de l'effectif du Cabinet ne permet pas de tirer aussi aisément de conclusions. Lorsque le budget du gouvernement de l'Ontario atteint 1 milliard de dollars en 1960, le Cabinet du Premier ministre compte moins de 10 employés. Quarante ans plus tard, le budget du gouvernement s'approche des 120 milliards de dollars (une augmentation de près de 12 000 %), mais l'effectif du Cabinet, lui, n'a augmenté que de 650 %. Alors que les embauches au sein de la fonction publique atteignent leur point culminant au début des années 1990 (on compte alors 90 000 fonctionnaires), 110 personnes relèvent directement du premier ministre, ce qui représente un rapport de 0,001: 1. En 2010, environ 60 000 personnes figurent au livre de paie du gouvernement (sans compter les employés des 635 organismes, commissions et fondations du gouvernement de l'Ontario), et 75 personnes travaillent au Cabinet du Premier ministre. Le rapport reste le même, soit 0,001: 1.

L'effectif du Cabinet du Premier ministre a toujours été relativement faible, peu importe l'angle sous lequel on l'examine. À l'exception de la forte augmentation ponctuelle sous Bob Rae ou de l'augmentation tout aussi spontanée du budget du Cabinet du Premier ministre au début des années 2000, la croissance a été progressive et sans surprise.

D'après les données des 55 dernières années, il est clair que le budget du Cabinet du Premier ministre augmente presque systématiquement au cours des années d'élections (1945, 1948, 1951, 1955, 1959, 1963, 1971, 1975, 1977, 1981, 1985, 1990, 1995, 1999, 2003, 2007), ce qui laisse croire que la priorité du Cabinet consiste à communiquer avec le public lorsque l'électorat se montre réceptif plutôt qu'à influencer la fonction publique. Le fait que le cycle des embauches s'accroisse vers la fin du mandat du gouvernement nous permet d'affirmer qu'il existe un modèle tripartite d'attachés politiques au sein du Cabinet du Premier ministre, ce qui

infirme l'hypothèse acceptée selon laquelle les embauches servent uniquement à répondre à des besoins administratifs. Au contraire, la plupart des personnes embauchées sont des propagandistes chargés de faire connaître aux divers groupes visés les réussites et les intentions du gouvernement. D'autres ont plutôt le rôle d'agents de liaison chargés de comprendre les opinions des intervenants sur les priorités et les mesures du gouvernement. Les conseillers sont passés maîtres dans l'art de recueillir les opinions d'une multitude d'intervenants et de résumer les enjeux aux hauts dirigeants politiques surchargés. En raison de ce double rôle, les employés du Cabinet sont, si l'on peut dire, de jeunes ambassadeurs de la « cour<sup>26</sup> ».

Le troisième groupe est composé d'un très petit nombre de conseillers responsables de prodiguer des conseils sur des énoncés de politique ou des questions d'ordre politique ou administratif. Avec le temps, par contre, très peu d'entre eux se sont montrés en mesure de fournir de leur propre chef des conseils sur les politiques et d'exercer l'influence nécessaire pour freiner des initiatives. On a toutefois pu compter sur eux pour donner une coloration politique aux idées et aux conseils des autres et veiller à ce qu'il n'y ait aucune surprise.

Nous estimons que, même si certains conseillers (au sein du Cabinet du Premier ministre ou ailleurs) ont plus de poids que d'autres, rien n'indique que les conseillers ont plus d'influence aujourd'hui qu'ils n'en avaient dans le passé. Les chiffres, dans le cas qui nous intéresse, sont révélateurs. Depuis les années 1940, le nombre de conseillers embauchés au sein du Cabinet du Premier ministre de l'Ontario reflète à peu près la croissance du gouvernement. Toutefois, les conseillers ne sont pas tous embauchés. Certains sont acquis par d'autres moyens. Les documents montrent que des premiers ministres ont dépensé considérablement plus que leurs prédécesseurs pour obtenir des conseils politiques. Rien n'indique toutefois que les conseillers ont plus d'influence aujourd'hui qu'ils n'en avaient hier. Le Cabinet en compte bien sûr plus qu'auparavant, mais il convient de noter de nouveau que le gouvernement s'occupe maintenant d'un plus grand nombre de dossiers et qu'il a pris de l'ampleur avec le temps.

Nous estimons en outre que l'Ontario a suivi les tendances internationales en ce qui a trait à la composition du cabinet du principal dirigeant politique et que, à bien des égards, il a reflété et même devancé la centralisation du pouvoir à Ottawa, phénomène recensé au cours des années 1970 et 1980<sup>27</sup>. Le Cabinet du Premier ministre a entamé sa lente évolution au cours des années 1960, à mesure que l'on embauchait des adjoints politiques professionnels afin de s'adapter à l'accélération du cycle des nouvelles. Au fil des ans, les premiers ministres ont senti le besoin de contrebalancer la croissance fulgurante de la fonction publique en cherchant des conseils de l'extérieur. Pour la fonction publique de l'Ontario, il était légitime de

préparer des séances d'information pour le premier ministre (ou les ministres) sur les conséquences d'une politique gouvernementale. En effet, la fusion même des postes de sous-ministre (Cabinet du Premier ministre) et de secrétaire du Cabinet facilitait la coordination des conseils prodigués. Ceux-ci provenaient également d'autres sources, comme les « cabinets officieux », les entretiens personnels avec les députés, les réunions des caucus et les voyages d'études. En somme, le Cabinet du Premier ministre connaît plus de stabilité que de désordre depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. De toute évidence, le nombre d'employés a augmenté à mesure que le gouvernement a acquis de nouvelles responsabilités, mais les statistiques montrent que les premiers ministres ont consacré énormément d'argent à leur cabinet au cours des cinquante dernières années. Mis ensemble, ces facteurs contribuent à la complexité de la discussion sur l'avènement d'une « nouvelle gouvernance publique » puisqu'ils montrent que le style propre à l'Ontario en matière de gestion gouvernementale peut revêtir la même importance que les tendances internationales.

## Notes

- 1 Voir Donald Savoie, *Governing from the Centre*, Toronto, University of Toronto Press, 1999; et *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press, 2008.
- 2 Paul Thomas « Qui reçoit le message? Les communications au centre du gouvernement », *Les questions de politiques publiques et la Commission Oliphant : études indépendantes*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2010.
- 3 Ian Brodie, « Plaidoyer pour le personnel ministériel », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 35, n° 3 (automne 2012), p. 35-41.
- 4 Graham White, « Governing from Queen's Park : The Ontario Premiership », dans Leslie A. Pal et David Taras, dir., *Prime Minister and Premiers: Political Leadership and Public Policy in Canada*, Toronto, Prentice-Hall, 1998.
- 5 Liane Benoit, « Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », *Rétablir l'imputabilité – Études : volume 1 – Le Parlement, les ministres et les sous-ministres*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005.
- 6 Peter Aucoin, « Améliorer la responsabilisation gouvernementale », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 29, n° 3 (automne 2006), p. 23.
- 7 *Ibid.*, p. 23-24. Voir également l'article posthume de Peter Aucoin, « New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk », *Governance*, vol. 25, n° 2 (avril 2012), p. 177-199. Jonathan Boston et J.R. Nethercote critiquent sévèrement la position d'Aucoin dans le même numéro. Voir « Reflections on "New Political Governance in Westminster Systems" », p. 201-207.
- 8 F.F. Schindeler, *Responsible Government in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 1969, p. 45.
- 9 Voir Roger Graham, *Old Man Ontario: Leslie Frost*, Toronto, University of Toronto Press, 1990, p. 259-262.
- 10 *Ibid.*, p. 173.
- 11 *Ibid.*, p. 133-34.
- 12 *Ibid.* p. 88.
- 13 Journal d'Allan Grossman, cité dans Peter Oliver, *Unlikely Tory: The Life and Politics of Alan Grossman*, Toronto, Lester & Orpen Dennys, 1985, p. 236.
- 14 Comité sur la productivité du gouvernement.
- 15 *Ibid.*, p. 239-240.
- 16 Peter Oliver, op. cit., p. 295. Eddie Goodman, *Life of the Party: The Memoirs of Eddie Goodman*, Toronto, Key Porter, 1988, p. 222. Goodman indique que Fleck était appuyé par John Cronyn, un haut dirigeant des Brasseries Labatt de London.
- 17 Edward E. Stewart, *Cabinet Government in Ontario: A View from Inside*, Halifax, Institut de recherches politiques, 1989, p. 55.
- 18 Hugh Segal, *No Surrender: Reflections of a Happy Warrior in the Tory Crusade*, Toronto, HarperCollins, 1996, p. 64-65; Goodman, op. cit., p. 261 : Goodman a littéralement conseillé au premier ministre Davis de ne pas aller en politique fédérale en partie parce que « Stewart ne viendra pas avec vous à Ottawa ».
- 19 Voir, par exemple, Ian Scott (avec Neil McCormick), *To Make a Difference: A Memoir*, Toronto, Stoddart, Toronto, 2001, p. 119. Selon Scott, Stewart n'est rien de moins que le « bras droit de Davis ».
- 20 Voir Hugh Segal, op. cit., p. 57; Eddie Goodman, op. cit., p. 224, 237.
- 21 Edward E. Stewart, op. cit., p. 41.
- 22 *Ibid.*, p. 20.
- 23 Bob Rae, *From Protest to Power: Personal Reflections on a Life in Politics*, Toronto, Viking, 1996, p. 130.
- 24 David Cameron et Graham White, *Cycling into Saigon: The Conservative Transition in Ontario*, Vancouver, UBC Press, 2000, p. 112.
- 25 John Halligan, « Le rôle-conseil de la fonction publique », dans B.G. Peters et Donald Savoie, dir., *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Ottawa, Centre canadien de gestion; Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1995.
- 26 Donald Savoie, *Court Government*. Michael Prince analyse les différences entre les conseillers qui « parlent franchement aux personnes qui détiennent le pouvoir » et ceux qui « communiquent l'opinion d'autres intervenants » dans « Soft Craft, Hard Choices, Altered Context: Reflections on Twenty-Five Years of Policy Advice in Canada », dans L. Dobuzinskis, M. Howlett et D. Laycock, dir., *Policy Analysis: The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press, 2007.
- 27 Marc Lalonde, « The Changing Role of the Prime Minister's Office », *Administration publique du Canada*, vol. 14, no 4 (décembre 1971), p. 509-537.



# Sur les rayons

## Challenges of Minority Governments in Canada, par Marc Gervais, Ottawa, Invenire Books, 2012.

Au Canada, les ouvrages universitaires sur les gouvernements minoritaires sont peu abondants, malgré le fait qu'il y a eu neuf gouvernements de ce type au niveau fédéral depuis 1957 et beaucoup plus dans les provinces. Peter Russell (*Two Cheers for Minority Government*, 2008) a brossé un tableau idyllique des avantages possibles, alors que d'autres se sont montrés plus critiques, à la lumière de l'expérience récente.

Fondé en grande partie sur une thèse de doctorat produite en 2011, le livre qui nous occupe adopte une approche quelque peu différente. Après un examen de la littérature et un exposé sur la théorie des gouvernements minoritaires, l'auteur procède à une comparaison détaillée de quatre gouvernements minoritaires, à savoir ceux de Diefenbaker (1957-1958), de Pearson (1963-1965) et de Clark (1979-1980) ainsi que le premier gouvernement minoritaire Harper (2006-2008), en vue de déterminer la mesure dans laquelle ils ont réussi à se maintenir au pouvoir et à contrôler le programme législatif. L'auteur mesure des éléments comme la durée des législatures (le premier gouvernement de M. Pearson a siégé 418 jours; celui de M. Clark, seulement 49) et les résultats législatifs (M. Diefenbaker a fait adopter 90 % de ses projets de loi en 1957-1958 et M. Clark, seulement 21 %).

Les exemples représentent quatre types de gouvernements minoritaires différents : courte durée/fort rendement (Diefenbaker), longue durée/fort rendement (Pearson), courte durée/faible rendement (Clark) et longue durée/faible rendement (Harper).

Chacun des gouvernements minoritaires est présenté dans un chapitre distinct où l'on résume la situation politique de l'époque, en accordant une attention particulière au rôle joué par la procédure parlementaire et la stratégie politique. Par exemple, le prolifique gouvernement minoritaire de Diefenbaker a profité de la faiblesse d'une opposition formée d'un Parti libéral décimé et d'une CCF moribonde. L'appui manifeste de la population, qui a fini par donner lieu à l'écrasante majorité de 1958, a permis au gouvernement de mettre son programme en œuvre.

Le premier gouvernement minoritaire de Pearson a, lui aussi, fait face à une opposition faible, composé d'un Diefenbaker discrédité et d'un Parti Crédit Social divisé en deux groupes, dont l'un, les Créditistes, était enclin à maintenir les libéraux au pouvoir. L'empressement de M. Pearson à trouver des compromis et le soutien du NPD à l'égard de certains changements sociaux d'importance ont permis aux libéraux d'obtenir suffisamment de voix pour survivre à plusieurs débats exténuants sur le discours du Trône, à plusieurs lois budgétaires et à un programme législatif chargé.

Si le gouvernement minoritaire de Joe Clark semblait présenter certains avantages, dont une opposition sans chef, son refus du compromis sur des politiques importantes et son incapacité à collaborer avec les petits partis ont provoqué sa chute prématurée.

À ses débuts, le premier gouvernement minoritaire de Stephen Harper a bénéficié de l'affaiblissement de son principal rival par le scandale des commandites. La répartition des sièges avantageait les conservateurs; en effet, l'appui d'un seul des

partis d'opposition suffisait au gouvernement et une alliance entre deux partis d'opposition ne pouvait renverser les conservateurs. Grâce à diverses manœuvres parlementaires, les conservateurs ont survécu à trois débats sur le discours du Trône et à trois budgets. Mais, lorsque beaucoup de leurs projets de loi se sont enlisés dans les comités, le premier ministre a dissout le Parlement, même s'il venait de faire adopter une loi fixant la date des élections.

Malheureusement, pour des raisons de temps et d'espace, tous les gouvernements minoritaires n'ont pu être examinés. Une étude du gouvernement minoritaire de M. Martin aurait démontré que de nombreux aspects inquiétants de l'approche de M. Harper à l'égard de la minorité trouvent en fait leur origine sous le gouvernement minoritaire de Paul Martin.

Il aurait été intéressant que l'auteur nous indique si les gouvernements minoritaires d'aujourd'hui diffèrent grandement de ceux d'autrefois quant à la façon de traiter les grandes conventions parlementaires. Est-il aujourd'hui de mise pour les gouvernements minoritaires d'abuser des règles pour se maintenir au pouvoir à tout prix, que ce soit en incitant des députés à changer de parti en échange d'un poste ministériel, en faisant fi des votes de censure, en prorogeant le Parlement pour éviter la défaite ou en définissant le terme de responsabilité de manière à ce que la notion de démission n'y soit jamais véritablement associée?

**Gary Levy**  
Directeur



# Rapports législatifs



ASSEMBLÉE NATIONALE

QUÉBEC

Les élections générales du 4 septembre 2012 ont donné place à un gouvernement minoritaire avec deux groupes parlementaires formant l'opposition. Des modifications temporaires au Règlement et aux Règles de fonctionnement ont donc été adoptées pour la 40<sup>e</sup> législature, Elles visent principalement les articles relatifs à la composition des commissions, la répartition des présidences et des vice-présidences ainsi que les modalités touchant au quorum.

## Budget et crédits budgétaires

Le 20 novembre, le ministre des Finances et de l'Économie, **Nicolas Marceau**, a prononcé le discours sur le budget 2013-2014. Le 30 novembre, au terme du débat de 25 heures tenu à l'Assemblée et à la Commission des finances publiques, la politique budgétaire du gouvernement du Québec a été adoptée par le vote suivant : 49 pour, 48 contre et 0 abstention.

## Conseil des ministres et fonctions parlementaires

Le 4 décembre, la première ministre a procédé à quelques modifications à la composition de son cabinet et à son équipe d'officiers parlementaires. **Yves-François Blanchet** a été nommé ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs en remplacement

de **Daniel Breton**. **Véronique Hivon** a réintégré ses fonctions de ministre déléguée aux Services sociaux et à la Protection de la jeunesse.

**Marjolain Dufour** a été nommé whip en chef du gouvernement. Enfin, **Sylvain Pagé** s'est vu confier la présidence du caucus.

## Législation

Onze projets de loi ont été adoptés pendant la période de travaux parlementaires de la 40<sup>e</sup> législature : 9 projets de loi publics au nom du gouvernement et 2 projets de loi d'intérêt privé. De ces projets de loi, 10 ont été adoptés à l'unanimité des membres de l'Assemblée.

Parmi les principaux projets de loi adoptés, notons le projet de loi n<sup>o</sup> 1 sur l'intégrité en matière de contrats publics et le projet de loi n<sup>o</sup> 2, *Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de relever le financement public des partis politiques du Québec*.

## Directives de la présidence

Le président, **Jacques Chagnon**, a rendu une directive le 21 novembre, en réponse à la demande formulée par le whip en chef du gouvernement, qui souhaitait que le président se prononce sur la question suivante : « Est-ce que le drapeau canadien devrait être retiré de la salle du Conseil législatif en tout temps lors des travaux parlementaires? » Le président a jugé qu'il appartenait à l'ensemble des parlementaires, et non à lui seul, de se prononcer sur cette question. Il s'est donc appuyé sur l'article 41 du *Règlement* pour leur soumettre cette question. Notons

qu'il s'agissait du premier recours à cet article par un président depuis l'adoption de l'actuel *Règlement*, en 1984. Le 4 décembre, l'Assemblée s'est prononcée en faveur du maintien du drapeau canadien dans la salle du Conseil législatif de l'hôtel du Parlement.

Le président a également dû rendre une décision concernant une motion présentée par une députée de l'opposition officielle, **Yolande James**, à la rubrique des affaires inscrites par les députés de l'opposition. Cette motion visait à mandater la Commission des transports et de l'environnement de faire la lumière sur des événements survenus le 24 octobre 2012 concernant des interventions du ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs et député de Sainte-Marie-Saint-Jacques, M. Breton, auprès du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), organisme public et indépendant. À cette fin, la motion prévoyait notamment la convocation du ministre ainsi que de toute autre personne que la Commission jugerait nécessaire d'entendre.

À la séance de l'Assemblée du 21 novembre, le leader du gouvernement, **Stéphane Bédard**, a soulevé l'irrecevabilité de cette motion, alléguant que la motion visait à attaquer la conduite du ministre et était contraire au principe voulant qu'on ne peut refuser d'accepter la parole d'un député, le ministre ayant déjà fait des déclarations et répondu à des questions sur l'affaire, empêchant ainsi la Commission d'être saisie du mandat.

La présidence a alors jugé que la motion était conforme au pouvoir que possède tant l'Assemblée qu'une commission parlementaire d'entendre des ministres sur des sujets relevant de leurs compétences suivant le principe de la responsabilité ministérielle, selon lequel les ministres sont responsables de leurs actes devant l'Assemblée, qui a le pouvoir de leur exiger des comptes. Après avoir été débattue, cette motion a été adoptée par l'Assemblée le lendemain, soit le 22 novembre.

### Commissions parlementaires

La reconnaissance de deux groupes parlementaires formant l'opposition et l'adoption de règles temporaires pour la 40<sup>e</sup> législature a notamment eu pour effet de modifier la composition des commissions de manière à représenter la proportion des élus à la Chambre.

L'adoption de la politique budgétaire du gouvernement lors de la période de travaux de l'automne 2012 et le dépôt des crédits au même moment font en sorte que ces derniers seront exceptionnellement étudiés par les commissions parlementaires compétentes en février, ce qui constitue un fait inhabituel. Il faut, en effet, remonter en juin 2007 pour voir l'étude des crédits se faire à une période autre que celle du printemps.

Le 22 novembre, la Commission des transports et de l'environnement s'est vu confier le mandat portant sur les événements survenus le 24 octobre 2012, qui a été mentionné ci-dessus à la rubrique « Directives de la présidence ». Ce même jour, elle a tenu une première séance de travail en vue d'organiser ses travaux pour la réalisation du mandat que lui a ainsi confié l'Assemblée.

Le 29 novembre, le député de Sainte-Marie–Saint-Jacques a démissionné de ses fonctions ministérielles. Par la suite, la

Commission a tenu une autre séance de travail le 4 décembre au cours de laquelle elle a convenu de reporter son mandat à janvier 2013.

**Christina Turcot et Dany Hallé**  
Direction des travaux parlementaires



### Saskatchewan

La session d'automne s'est terminée le jeudi 6 décembre 2012. Au cours de la session, il y a eu présentation de 42 projets de loi émanant du gouvernement et d'un projet de loi d'initiative parlementaire.

La lieutenant-gouverneure, **Vaughn Solomon Schofield**, a donné la sanction royale à deux projets de loi, soit un projet de loi de crédits pour permettre au gouvernement de pourvoir aux dépenses de l'administration publique et le projet de loi n<sup>o</sup> 66, *The Saskatchewan Advantage Grant for Education Savings (SAGES) Act*.

### Centenaire de l'édifice de l'Assemblée législative

En décembre 2011, une capsule témoin a été retirée de la pierre angulaire de l'édifice de l'Assemblée législative. Une nouvelle capsule a été placée dans la pierre angulaire le 6 décembre. On y a inséré une photographie et une lettre du président aux futurs députés provinciaux accompagnés d'échantillons du tapis de la Chambre avant et après 2012, de lettres du gouverneur général et d'élèves de 4<sup>e</sup> année, une lettre manuscrite du premier ministre, un assortiment de semences de

plantes populaires cultivées en Saskatchewan, un échantillon de cuivre du dôme et de nombreux autres objets.

### Programme de sensibilisation du président

Le président **Dan D'Autremont** a rétabli le programme de sensibilisation à la démocratie parlementaire qui vise à mieux faire connaître l'Assemblée législative et à promouvoir la compréhension du processus démocratique d'une façon non partisane. Le programme de sensibilisation du président constitue aussi un moyen de rapprochement entre l'Assemblée législative et les élèves qui ne peuvent s'y rendre en visite. Le président a eu l'occasion de faire une présentation à 17 classes depuis novembre.

**Stacey Ursulescu**  
Greffière de comité



### Île-du-Prince-Édouard

La deuxième session de la 64<sup>e</sup> assemblée générale a été prorogée le 9 novembre 2012. La troisième session s'est ouverte le 13 novembre avec le discours du Trône, prononcé par le lieutenant-gouverneur **H. Frank Lewis**. Parmi les points marquants du discours, notons les nouveaux tests d'aptitude à lire et à écrire pour les élèves de 9<sup>e</sup> année et les tests de compétence en mathématiques pour les élèves de 11<sup>e</sup> année, l'exploration de centres d'urgence collaboratifs, et la présentation d'une loi sur les régimes de retraite. Le gouvernement a également annoncé son objectif de

---

créer 75 000 emplois d'ici 2016 et plusieurs de ses priorités en matière de soins de santé.

### **Lois importantes**

---

Durant la séance d'automne de l'Assemblée législative, plusieurs lois importantes ont reçu la sanction royale :

Le projet de loi 15, *Highway Traffic (Combating Impaired Driving) Amendment Act*, renforce la loi en place en élargissant la portée du programme d'interrupteur d'allumage pour y inclure les auteurs d'une première infraction et établir des périodes de participation obligatoire au programme, soit un an pour une première infraction, deux ans pour la deuxième, et cinq ans pour la troisième. Si un passager de moins de 16 ans se trouve dans le véhicule au moment de l'infraction, le contrevenant doit participer au programme un an de plus. En outre, la loi impose de nouvelles mesures de saisie des véhicules des contrevenants.

Le projet de loi 6, *Public Health Act*, interdit toute activité de marketing ou de vente d'équipement de bronzage auprès des personnes de moins de 18 ans, et de leur donner accès à cet équipement. Il oblige également les personnes qui semblent être âgées de moins de 18 ans à présenter une preuve de leur âge pour avoir accès à de l'équipement de bronzage. Les traitements aux rayons ultraviolets prescrits par un médecin ou une infirmière praticienne font exception.

Le projet de loi 24, *The Retail Sales Tax Act*, ratifie l'Entente intégrée globale de coordination fiscale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. Cette entente prévoit la mise en œuvre de la taxe de vente harmonisée à compter du 1<sup>er</sup> avril 2013.

### **Taxe de vente harmonisée**

---

En novembre, la province a signé, avec le gouvernement du Canada, l'Entente intégrée globale de coordination fiscale qui crée le cadre nécessaire à la mise en œuvre de la taxe de vente harmonisée (TVH) à l'Île-du-Prince-Édouard. Ce document confirme la politique de la province qui vise à éliminer la taxe de vente provinciale, actuellement de 10 % et à la remplacer par une taxe sur la valeur ajoutée de 9 %. Combinée à la taxe sur les produits et services, la nouvelle TVH s'élèvera à 14 % et elle entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013. L'Entente indique que la province accordera des remboursements aux points de vente équivalant à la portion provinciale de la TVH pour les livres, l'huile de chauffage ainsi que les chaussures et les vêtements pour enfants, en plus de donner un rabais de 35 % aux organismes de bienfaisance et sans but lucratif admissibles. Un nouveau crédit de taxe sur les ventes de l'Île-du-Prince-Édouard permettra d'accorder un remboursement pouvant atteindre 200 \$ aux particuliers et aux familles à faible revenu de la province pour faciliter la transition vers le nouveau système fiscal.

### **Nomination du commissaire indépendant pour la révision de la *Lands Protection Act***

---

Le 8 novembre, **Wes Sheridan**, ministre des Finances, de l'Énergie et des Affaires municipales, a annoncé la nomination de **Horace Carver** au poste de commissaire chargé de la révision de la *Lands Protection Act*. Durant ses trois mandats de député à l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard, M. Carver a assumé les fonctions de procureur général, de ministre des Affaires communautaires et culturelles et de chef parlementaire. Il a participé à la rédaction et à l'adoption de la *Lands Protection Act* en 1982, qui limitait

les avoirs fonciers que peut détenir une personne ou une société dans la province.

M. Carver amorcera la révision de la *Lands Protection Act* en janvier 2013. Pour ce faire, il étudiera la loi actuelle et il organisera des consultations pour déterminer les changements nécessaires, au besoin.

### **Révision judiciaire — Programme des candidats des provinces**

---

Au début novembre, conformément à la décision rendue à l'occasion d'une révision judiciaire, la province a divulgué les noms des sociétés ayant reçu des investissements dans le cadre du Programme des candidats des provinces, partenariat fédéral-provincial conçu pour accélérer les procédures d'immigration des candidats et de leur famille qui répondent aux critères provinciaux en appui au développement commercial et économique. Le Programme a eu des répercussions économiques importantes pour l'Île, donnant aux entreprises l'accès à des millions de dollars en capitaux de placement. En juin 2010, la commissaire à l'information et à la vie privée d'alors, **Judith Haldemann**, avait confirmé la décision de l'administrateur du programme, Island Investment Development Incorporated, de s'abstenir de divulguer les noms des entreprises participantes au programme. La Cour suprême a tenu des audiences sur la question en mars 2012 et elle a rendu sa décision le 2 novembre suivant.

### **Mise à jour financière**

---

Le ministre des Finances, de l'Énergie et des Affaires municipales a publié la mise à jour financière de la province le 29 novembre. M. Sheridan a indiqué que le déficit de 2013 devrait se chiffrer à 79,6 millions de dollars, en hausse par rapport au déficit prévu de 74,9 millions. Cette augmentation est

principalement attribuable aux pertes en assurance-récolte causées par la sécheresse de l'été 2012. De plus, les revenus provenant des taxes sur le tabac ont rapporté 2,5 millions de dollars de moins que prévu.

### Budget d'immobilisations

À la fin novembre, la province a publié son budget d'immobilisations pour 2013-2014, où sont prévus des investissements de 83,9 millions de dollars dans l'infrastructure au cours de cet exercice. Le ministre des Finances a indiqué que les dépenses seront plus conformes aux niveaux traditionnels, annonçant du même coup la fin des dépenses de stimulation des dernières années.

### Gilbert R. Clements

**Gilbert R. Clements** est décédé le 27 novembre à l'âge de 84 ans. « M. Clements a apporté une immense contribution à la vie publique de notre province durant sa longue et distinguée carrière de député de l'Assemblée législative, de ministre et de lieutenant-gouverneur », a déclaré le premier ministre **Robert Ghiz**. « On se souviendra de lui surtout pour son engagement envers la protection et l'amélioration de l'environnement et pour sa loyauté envers les personnes qu'il représentait. » Élu pour la première fois à l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard dans le district de Fourth Kings en 1970, M. Clements a été réélu en 1974, 1979, 1982, 1986, 1989 et 1993. En 1981, il a été chef intérimaire du Parti libéral et chef de l'opposition officielle. Il a ensuite été nommé lieutenant-gouverneur en 1995. Il a occupé plusieurs postes au sein du cabinet du premier ministre **Alex B. Campbell** et a été ministre des Finances au sein du gouvernement du premier ministre **Joe Ghiz**.

### Marian Johnston

Greffière adjointe et greffière des comités



## Yukon

La séance de l'automne 2012 de la première session de la 33<sup>e</sup> Assemblée législative du Yukon se sont amorcées le 25 octobre et se sont terminées le 13 décembre, soit après 28 jours de séance.

### Sanction

Au cours de la séance d'automne, les projets de loi suivants, tous d'initiative ministérielle, ont reçu la sanction :

- Projet de loi n° 7, *Loi d'affectation n° 2 pour l'exercice 2012-2013*
- Projet de loi n° 42, *Loi sur les dons d'aliments*
- Projet de loi n° 43, *Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières*
- Projet de loi n° 44, *Loi de 2012 modifiant diverses lois*
- Projet de loi n° 45, *Loi modifiant la Loi sur les finances municipales et les subventions aux agglomérations*
- Projet de loi n° 46, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*
- Projet de loi n° 47, *Loi modifiant la Loi sur les bénéficiaires de régimes de retraite*
- Projet de loi n° 48, *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*
- Projet de loi n° 49, *Loi de 2012 modifiant la Loi sur le pétrole et le gaz*
- Projet de loi n° 50, *Loi modificative sur les infirmières praticiennes*
- Projet de loi n° 51, *Loi sur les rapports entre locateurs et locataires en matière résidentielle*

### Rapport du Comité spécial de la protection des dénonciateurs

Le 4 décembre, **Patti McLeod**, présidente du Comité spécial de

la protection des dénonciateurs, a déposé le rapport final du Comité. Ce dernier se composait aussi de **Doug Graham**, de **Stacey Hassard**, de **Sandy Silver** et de **Jan Stick**. Créé lors de la séance du printemps 2012, le Comité spécial a eu accès aux documents du comité homonyme constitué lors de la législature précédente, qui n'avait cependant pas déposé de rapport final. Le Comité n'a pas été chargé de rédiger un projet de loi, mais bien de faire rapport à la Chambre de ses conclusions et de ses recommandations à l'égard des principaux points que la *Loi sur la protection des dénonciateurs* devrait prévoir. Le rapport final du Comité peut être consulté à l'adresse [www.legassembly.gov.yk.ca/pdf/whistle\\_blower\\_committee\\_final\\_report\\_\\_4dec2012.pdf](http://www.legassembly.gov.yk.ca/pdf/whistle_blower_committee_final_report__4dec2012.pdf).

### Manifestants dans la tribune

Durant la séance d'automne, il y a souvent eu des manifestants dans la tribune du public. Ceux de la journée inaugurale se sont bien comportés et ont quitté l'Assemblée sans encombre, mais cela n'a pas toujours été le cas. Le président **David Laxton** a maintes fois déconseillé aux personnes situées dans la tribune de participer aux délibérations et d'adopter des comportements inconvenants (p. ex. applaudir, rester debout au lieu d'être assis, parler). À deux reprises, le président a ordonné à des visiteurs aux comportements inconvenants persistants de quitter la Chambre. Il s'agissait d'un groupe d'élèves d'une école secondaire qui, après s'être levés d'un bloc et avoir été intimés par le président de regagner leur siège, ont commencé peu après à monter et à descendre l'escalier de la tribune au pas de course. Les élèves, qui dénonçaient l'absence d'un gymnase tout au long de la reconstruction de leur école secondaire, auraient eu recours à la tactique de l'escalier pour faire

un peu « d'activité physique », puisqu'ils n'ont pas de gymnase pour le faire.

L'aménagement de la Chambre fait de la tribune du public un endroit de choix pour tenir une manifestation pour quiconque voudrait attirer l'attention sur une question donnée. En effet, située au-dessus de l'entrée principale de la Chambre, elle est bien visible pour tous les députés et les journalistes présents dans la tribune de la presse. Cette tentative des protestataires de s'exprimer depuis la tribune (plutôt qu'à l'extérieur de la Chambre) a d'autant plus mis le président, responsable du maintien de l'ordre et du décorum, dans la mire de ceux qui souhaitent organiser une manifestation à cet endroit. Ces derniers estiment en effet détenir le « droit » de manifester dans l'enceinte de la Chambre, bien que cela aille à l'encontre des règles et des usages parlementaires.

Durant la séance d'automne, il y a eu d'autres manifestations concernant l'exploitation du pétrole et du gaz – les inquiétudes environnementales liées notamment à la fracturation hydraulique – et les droits des Premières Nations. Ces dossiers ont fait l'objet, entre autres choses, de questions, de motions et de pétitions. Le projet de loi n° 49, *Loi de 2012 modifiant la Loi sur le pétrole et le gaz*, constitue le dénominateur commun de toutes ces inquiétudes, d'autant plus qu'une de ses dispositions visait à supprimer le droit de « veto » que les Premières Nations sans accords de revendication territoriale et d'autonomie gouvernementale possédaient en matière d'exploitation gazière et pétrolière sur leurs territoires ancestraux.

### Projet de loi n° 51

Le projet de loi n° 51, *Loi sur les rapports entre locateurs et locataires en matière résidentielle*, fait partie des mesures que le gouvernement a prises pour donner suite au rapport du Comité spécial chargé d'étudier la *Loi sur la location immobilière*

(déposé en novembre 2010) durant la 32<sup>e</sup> législature. La nouvelle loi remplace l'ancienne version, qui datait de plusieurs dizaines d'années, et met en place « une loi moderne et complète de réglementation de la location à usage d'habitation qui comprend des dispositions prévoyant les droits et responsabilités des locateurs et des locataires », selon les notes explicatives afférentes au projet de loi. Le gouvernement devrait aussi présenter un projet de loi sur les locations commerciales.

### Modifications à la composition de comités

L'Assemblée a adopté des motions visant à modifier la composition de comités pour exclure de ceux-ci l'ancien chef intérimaire du Parti libéral, **Darius Elias**, maintenant député indépendant, et d'y nommer M. Silver, son successeur et seul député libéral à la Chambre.

M. Silver fait dorénavant partie des cinq comités permanents de l'Assemblée et M. Elias ne fait désormais partie d'aucun comité.

De même, l'assemblée a adopté une motion visant à exclure l'ancien leader parlementaire du NPD, **Jim Tredger**, du Comité permanent sur les règlements, les élections et les privilèges des membres de l'Assemblée législative, et à y nommer M<sup>me</sup> Stick.

**Linda Kolody**

Sous-greffière,  
Assemblée législative du Yukon



### Terre-Neuve-et-Labrador

La Chambre d'assemblée a repris ses travaux le 19 novembre 2012,

entamant ainsi la séance d'automne après un remaniement ministériel tenu en octobre, qui a notamment entraîné les changements suivants au Cabinet :

- **Thomas W. Marshall** a été nommé procureur général, et a conservé ses responsabilités à titre de ministre des Finances, de président du Conseil du Trésor, et de ministre responsable du Secrétariat des ressources humaines, de la Commission de la fonction publique et de la Société des alcools de Terre-Neuve-et-Labrador.
- **Tom Hedderson**, qui était ministre des Transports et des Travaux publics, a été nommé ministre de l'Environnement et de la Conservation, et ministre responsable de la Commission de gestion des matériaux multiples et du Bureau du changement climatique, de l'efficacité énergétique et de l'échange de droits d'émission.
- **Darin King**, auparavant ministre des Pêches et de l'Aquaculture, a été nommé ministre de la Justice, leader parlementaire du gouvernement et ministre responsable de l'Agence des relations de travail.
- **Felix Collins**, qui était ministre de la Justice et procureur général, a été nommé ministre des Affaires intergouvernementales et autochtones.
- **Terry French**, qui était ministre de l'Environnement et de la Conservation, a été nommé ministre du Tourisme, de la Culture et des Loisirs.
- **Derrick Dalley**, l'ancien titulaire du ministère du Tourisme, de la Culture et des Loisirs, a été nommé ministre des Pêches et de l'Aquaculture.
- **Keith Hutchings** a été nommé ministre responsable du Bureau de l'engagement du public et leader parlementaire adjoint, tout en conservant ses fonctions de ministre de l'Innovation, de l'Entreprise et du Développement et de ministre responsable de la Société de la recherche et du développement.
- **Paul Davis**, auparavant ministre

de Service Terre-Neuve-et-Labrador, a été nommé ministre des Transports et des Travaux publics et ministre responsable de la Société d'habitation de Terre-Neuve-et-Labrador.

- **Nick McGrath** a, quant à lui, été nommé ministre de Service Terre-Neuve-et-Labrador et ministre responsable de la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail, du Bureau du dirigeant principal de l'information et de l'Agence des achats gouvernementaux, tout en conservant ses responsabilités à titre de ministre responsable des Affaires du Labrador.

Un autre remaniement, consistant principalement en un échange de portefeuilles, est survenu le 16 janvier. **Jerome Kennedy**, alors ministre des Ressources naturelles, a été nommé ministre des Finances, président du Conseil du Trésor, et ministre responsable du Secrétariat des ressources humaines, de la Commission de la fonction publique et de la Société des alcools de Terre-Neuve-et-Labrador, tandis que **M. Marshall** a été nommé ministre des Ressources naturelles et ministre responsable de l'Agence des ressources forestières et de l'agroalimentaire, tout en conservant ses responsabilités à titre de procureur général.

### Autres nominations

La Chambre a repris ses travaux en comptant une nouvelle greffière. **Sandra Barnes**, nommée en juin, est entrée en fonction en juillet. Fonctionnaire depuis 1994, la nouvelle greffière est arrivée à la Chambre d'assemblée après un séjour au ministère des Affaires municipales, où elle assumait les fonctions de sous-ministre. M<sup>me</sup> Barnes a ainsi succédé à **William MacKenzie**, qui a accepté un poste à Service Terre-Neuve-et-Labrador, le ministère des Services gouvernementaux.

La province compte aussi un nouveau vérificateur général.

**Terry Paddon** a, en effet, succédé à **Wayne Loveys**, qui occupait ces fonctions à titre intérimaire. **M. Paddon**, qui a occupé divers postes au sein de la fonction publique depuis 1990, occupait depuis huit ans le poste de sous-ministre des Finances.

### Séance d'automne

Les débats sur le projet hydro-électrique de Muskrat Falls ont occupé la majeure partie de la séance d'automne. Celle-ci s'est terminée le 22 décembre en matinée, alors que la journée parlementaire avait débuté le 20 décembre. Cette séance prolongée a été consacrée à l'étude de deux projets de loi en lien avec le projet hydro-électrique.

La Chambre a adopté 19 projets de loi durant la séance d'automne, portant à 54 le nombre total de projets de loi adoptés au cours de la 1<sup>re</sup> session de la 47<sup>e</sup> législature, qui devrait être prorogée à la mi-mars.

La position des partis à la Chambre d'assemblée a changé en septembre 2012, lorsque le député de St. John's South, **Tom Osborne**, a quitté le caucus progressiste-conservateur pour siéger comme indépendant.

### Elizabeth Murphy

Greffière adjointe



### Nouveau-Brunswick

Le 27 novembre 2012, le Lieutenant-gouverneur, **Graydon Nicholas**, a officiellement ouvert la troisième session de la 57<sup>e</sup> législature lorsqu'il a prononcé le discours du Trône du gouvernement

progressiste-conservateur de **David Alward**. Le discours avait pour thème « Rebâtir le Nouveau-Brunswick grâce à l'innovation en matière de développement économique, de santé et de soins aux personnes âgées, d'éducation, de protection et de développement des collectivités ainsi qu'à la rationalisation du gouvernement ». En voici les points saillants :

- Création d'un nouveau comité ministériel sur l'emploi et l'économie qui sera chargé de surveiller le rendement économique et de recommander des rajustements de l'orientation et des principes directeurs du gouvernement.
- Lancement d'une stratégie de perfectionnement des compétences de la main-d'œuvre.
- Évaluation, par Énergie NB, des meilleures options relatives à l'obtention d'une indemnisation pour les dépassements de coûts de la remise à neuf de la centrale de Point Lepreau.
- Élaboration d'une stratégie en matière de croisières pour le nord du Nouveau-Brunswick afin de déterminer les ports d'escale éventuels et les parties prenantes en vue de développer le secteur des croisières dans la région.
- Élaboration d'un plan directeur pour le pétrole et le gaz naturel dans le but de façonner une vision pour le secteur des ressources naturelles de la province.
- Appui aux activités de recherche et de développement dans les secteurs de l'agriculture, des pêches et de l'aquaculture.
- Élaboration d'un régime néo-brunswickois d'assurance médicaments.
- Établissement d'une charte des aînés pour faire en sorte que les aînés soient traités avec compassion et respect lorsqu'ils reçoivent des services du gouvernement.

### Réponse au discours du Trône

Le 29 novembre, le chef de l'opposition officielle,

---

**Victor Boudreau**, a répondu au discours du Trône. Il a traité du processus de renouvellement du Parti libéral et du nouveau chef élu de cette formation politique, **Brian Gallant**.

M. Boudreau a exprimé ses préoccupations au sujet de l'économie actuelle et du taux de chômage et mentionné la nécessité d'avoir une main-d'œuvre qualifiée. Le chef de l'opposition a abordé de nombreux points concernant les négociations du gouvernement provincial avec le gouvernement fédéral, notamment l'élimination du financement des agences de développement économique communautaire et l'indemnisation relative aux dépassements de coûts de la centrale de Point Lepreau.

### **Budget d'immobilisations**

Le 11 décembre, le ministre des Finances, **Blaine Higgs**, a déposé le budget d'immobilisations de 2013-2014 qui s'élève à 466 millions de dollars. Les fonds affectés aux dépenses pour de nouveaux projets ont été ramenés de 24 millions en 2012-2013 à 3,5 millions de dollars en 2013-2014. Le ministre Higgs a fait remarquer que le budget sera axé sur l'accomplissement de projets déjà en cours et sur l'entretien des actifs actuels. Voici les points saillants :

- 120,8 millions de dollars pour l'infrastructure des écoles publiques et 7 millions pour l'infrastructure des universités et des collèges communautaires.
- 53,2 millions de dollars pour l'infrastructure des soins de santé, dont 22,3 millions pour les projets d'amélioration et de construction d'immobilisations et 30,9 millions pour remplacer de l'équipement médical.
- 279,6 millions de dollars pour les transports et l'infrastructure, et plus précisément pour l'entretien, la réparation et les investissements stratégiques.

### **Projets de loi**

Dix-sept projets de loi émanant du gouvernement ont reçu la sanction royale au cours de la séance d'hiver. Mentionnons plus particulièrement les trois projets de loi suivants, qui concernent des questions de gouvernance locale :

- Le projet de loi 2, *Loi concernant la réforme de l'impôt foncier*, présenté par le ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux, **Bruce Fitch**, met en place un régime permettant aux propriétaires de payer leur impôt foncier annuel en douze versements mensuels égaux; accorde une exonération des impôts fonciers provincial et municipal aux bibliothèques; ajoute les services de police au taux local de l'impôt foncier dans les districts de services locaux et les communautés rurales; réduit l'impôt foncier des entreprises, des terres agricoles, des terrains vacants et des biens résidentiels non occupés par le propriétaire.
- Le projet de loi 3, *Loi concernant la Loi sur la prestation de services régionaux*, présenté par le ministre Fitch, modifie le modèle actuel de communauté rurale, supprime les obstacles qui le limitait aux villages et aux districts de services locaux, et le rend accessible aux villes intéressées.
- Le projet de loi 19, *Loi sur le financement communautaire*, présenté par le ministre Fitch, prévoit une nouvelle formule pour la subvention de financement et de péréquation communautaires qui remplacera la subvention sans condition pour les municipalités, les communautés rurales et les districts de services locaux. Le nouveau modèle comporte deux composantes : une composante de financement de 12 millions de dollars qui sont distribués en fonction de l'assiette fiscale non résidentielle d'une communauté; une composante de péréquation de 54 millions de dollars qui sont distribués en fonction des besoins en matière de dépenses et de la capacité fiscale.

L'opposition officielle a présenté cinq projets de loi, dont les deux suivants :

- Le projet de loi 14, *Loi sur les lits de bronzage*, présenté par **Donald Arseneault**, vise à interdire l'accès des personnes de moins de 19 ans aux salons de bronzage au Nouveau-Brunswick.
- Le projet de loi 25, *Loi modifiant la Loi sur les mesures d'urgence*, présenté par **Rick Doucet**, exigerait que les propriétaires et les exploitants d'infrastructures essentielles aient des plans de mesures d'urgence.

### **Motions**

Le 19 décembre, le premier ministre Alward, appuyé par le chef de l'opposition Boudreau, a présenté une motion appuyant la construction d'un pipeline ouest-est pour acheminer du pétrole brut de l'Ouest à Saint John et assurer la croissance économique de la région et de la province. La motion a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée.

### **Comités**

Le Comité permanent des comptes publics, présidé par **Rick Doucet**, et le Comité permanent des corporations de la Couronne, présidé par **Jack Carr**, ont siégé durant les mois de janvier et de février afin d'examiner les rapports annuels de divers ministères et corporations de la Couronne ainsi que des rapports du vérificateur général.

### **Répartition des sièges**

L'Assemblée s'est ajournée le 20 décembre et devrait reprendre ses travaux le 26 mars. La répartition des sièges à la Chambre est toujours de 41 sièges pour les progressistes-conservateurs, de 13 sièges pour les libéraux et de 1 siège occupé par un progressiste-conservateur indépendant.

**John-Patrick McCleave**  
Adjoint à la recherche



## Manitoba

La deuxième session de la 40<sup>e</sup> législature s'est ouverte le 19 novembre 2012 avec la lecture du 16<sup>e</sup> discours du Trône du gouvernement néo-démocrate. Le juge en chef **Richard Scott**, au nom du lieutenant-gouverneur **Phillip Lee**, en a fait la lecture. Le texte a mis en lumière un éventail d'engagements et de propositions du gouvernement, notamment ce qui suit :

- De nouveaux développements économiques ruraux et des améliorations urbaines grâce à une nouvelle infrastructure routière, en s'appuyant sur les investissements routiers sans précédent déjà accomplis.
- Une croissance économique stable avec l'ajout de 75 000 travailleurs à la main-d'œuvre du Manitoba d'ici 2020.
- De meilleurs soins pour les personnes âgées grâce à des améliorations du système de soins à domicile et à 200 places de plus dans des foyers de soins personnels à Winnipeg.
- Un accès plus rapide et plus pratique aux tests et aux traitements pour les patients atteints de cancer grâce à de nouveaux centres Action cancer dans les régions rurales du Manitoba.
- Une amélioration de l'accès aux médecins de famille grâce à l'ajout d'infirmières praticiennes, d'auxiliaires médicaux, d'infirmières et de diététistes dans les cliniques médicales qui acceptent de nouveaux patients.
- De meilleures possibilités d'éducation et de formation grâce à de nouvelles écoles primaires et à de nouvelles ressources pour permettre aux élèves du secondaire d'entamer un programme d'apprentissage.
- Davantage de ressources pour les universités et les collèges afin d'augmenter le nombre d'inscriptions en faisant la promotion du Manitoba comme destination de choix pour les étudiants étrangers.
- De nouvelles mesures visant la construction domiciliaire, les achats de voitures et les factures de câble afin de protéger les familles, et de nouveaux outils pour aider les Manitobains et Manitobaines ayant un faible revenu à acheter un logement.
- Du soutien pour les nouveaux projets de recherche visant à restaurer la santé du lac Winnipeg et à protéger les eaux de la province.
- Dans les matières comme la lecture, les mathématiques et les sciences, les élèves du Manitoba continuent d'obtenir les notes parmi les plus faibles.
- Les universités du Manitoba se trouvent encore presque en queue de peloton par rapport aux autres universités canadiennes.
- Le manque criant de logements abordables persiste.
- Le Manitoba se situe en tête du palmarès canadien pour ce qui est des crimes violents. Les gangs continuent de prospérer.
- De nombreux Autochtones manitobains vivent toujours dans la pauvreté, et leurs collectivités n'ont toujours pas les services de base.
- De nombreux secteurs agricoles ne reçoivent pas une aide adéquate lorsque des circonstances hors de leur contrôle nuisent à la production alimentaire.

Dans sa première motion de censure visant à amender l'Adresse en réponse au discours du Trône, le chef de l'opposition officielle, *Brian Pallister*, a formulé un certain nombre d'observations et de commentaires sur les projets du gouvernement. Il a notamment indiqué qu'en dépit de l'augmentation record des impôts et des transferts d'autres gouvernements :

- Le Manitoba demeure l'endroit où la pauvreté des enfants sévit le plus au Canada.
  - Le recours aux banques alimentaires au Manitoba enregistre actuellement un taux record. C'est également au Manitoba qu'on trouve le plus haut pourcentage, dans tout le Canada, d'enfants qui ont besoin de ces banques.
  - Le problème du déficit dans la sphère des infrastructures demeure entier. Les routes et les ponts sont en mauvais état.
  - De nombreuses victimes des récentes inondations n'ont toujours pas obtenu d'indemnités adéquates pour leurs pertes.
  - La santé des Manitobains demeure en péril en raison des longues attentes à l'urgence et pour les chirurgies.
  - De nombreux aînés doivent attendre longtemps pour avoir une place dans un centre de soins de longue durée.
- Après le rejet de la motion d'amendement de M. Pallister le 28 novembre (20 voix pour l'amendement et 35 voix contre), la motion principale a été adoptée le 29 novembre par 34 voix contre 20.

Pendant la session d'automne, 21 projets de loi ont été présentés, et 1 projet de loi émanant du gouvernement a été adopté; tous portaient sur diverses questions de gouvernance :

- *Projet de loi 2 – Loi modifiant le Code de la route (sécurité du personnel d'urgence et des agents d'exécution de la loi)*, qui permet à un pompier — si aucun agent de la paix n'est présent — de diriger la circulation en cas d'urgence et qui établit la vitesse maximale que doivent respecter les conducteurs dans ces circonstances.
- *Projet de loi 3 – Loi modifiant le Code des normes d'emploi (congés en cas de maladie grave, de décès ou de disparition d'enfants)*, qui autorise les employés du Manitoba à profiter des nouvelles prestations fédérales précisées dans le projet de loi C-44. Les parents ont ainsi droit à un congé non rémunéré de leur emploi et peuvent réintégrer leur poste à la fin du congé. Ce projet de loi a obtenu la sanction

royale le 6 décembre.

- **Projet de loi 5 – *Loi sur la garantie des maisons neuves***, qui fait en sorte que toutes les maisons neuves construites en vue de leur mise en vente doivent être couvertes par une garantie à l'égard des défauts concernant les matériaux, l'exécution et la conception.
- **Projet de loi 18 – *Loi modifiant la Loi sur les écoles publiques (milieux scolaires favorisant la sécurité et l'inclusivité)***, qui apporte en ce qui a trait à l'intimidation et au respect de la diversité humaine.
- **Projet de loi 203 – *Loi sur la participation du Manitoba au nouveau partenariat de l'Ouest***, qui oblige le gouvernement du Manitoba à communiquer avec les gouvernements de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Saskatchewan afin d'entamer des négociations en vue de son inclusion dans leur partenariat économique, connu sous le nom de nouveau partenariat de l'Ouest, dans un délai de un an suivant la date de sa sanction.

À l'exception du projet de loi 3, tous ces projets de loi sont reportés à la session du printemps et poursuivront leur cours.

### Comités permanents

Parmi les travaux des comités permanents du Manitoba durant ce trimestre, notons une réunion du Comité des ressources humaines afin d'examiner le projet de loi 3 ainsi que deux réunions du Comité des affaires législatives. Ces deux dernières visaient à examiner la reconduction des mandats du commissaire aux conflits d'intérêts et de l'arbitre en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée ainsi que le rapport et les recommandations produits le 11 juillet 2012 par le Comité chargé de la rémunération des juges.

### Condoléances

Les 4 et 5 décembre, la Chambre a adopté plusieurs motions pour

exprimer ses sincères condoléances aux familles des regrettés Albert Driedger, John A. Christianson, George Minaker, Thelma Forbes, Samuel Uskiw, Laurent Desjardins et Parker Burrell, qui ont tous été députés à l'Assemblée législative du Manitoba entre 1959 et 1999.

### Répartition des sièges

La répartition des sièges à l'Assemblée législative du Manitoba est la suivante : 37 députés néo-démocrates, 19 députés progressistes-conservateurs et un député indépendant libéral.

La date de reprise des travaux n'est pas fixée, mais, conformément à l'entente conclue entre les leaders parlementaires, un préavis de quatre semaines est exigé pour la reprise des travaux au printemps 2013.

**Monique Grenier**

Greffière adjointe/Greffière des comités



### Sénat

**D**urant les séances parlementaires de l'automne et de l'hiver, le Sénat a adopté plusieurs projets de loi dignes de mention, dont le projet de loi C-46, *Loi modifiant la Loi sur les allocations de retraite des parlementaires*, qui a apporté des changements aux prestations de retraite des députés et des sénateurs, et le projet de loi C-36, *Loi modifiant le Code criminel (maltraitance des aînés)*, qui prévoit des peines plus sévères pour les auteurs de crimes à l'endroit des aînés. En tout, six projets de loi émanant du gouvernement, deux projets de loi d'intérêt public émanant du Sénat et

deux projets de loi d'intérêt public émanant des Communes ont reçu la sanction royale durant cette période.

En décembre, la Chambre du Sénat a été saisie du projet de loi C-45, *Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget* déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures. Étant donné l'ampleur du projet de loi, le Sénat a décidé de renvoyer l'étude de son sujet à six différents comités, tandis que le projet de loi était toujours examiné par la Chambre des communes. Les résultats de ces études, tenues sur une période de quatre semaines, ont été automatiquement renvoyés au Comité sénatorial permanent des finances nationales. Ce processus a facilité l'étude du projet de loi, qui a franchi la dernière étape au Sénat et reçu la sanction royale le 14 décembre.

### Comités

Outre le deuxième projet de loi omnibus qui a été divisé pour une étude préalable par plusieurs comités, des rapports de fond ont été déposés ou présentés en novembre et en décembre. Parmi eux, notons le rapport du Comité sénatorial permanent des droits de la personne intitulé *La cyberintimidation, ça blesse! Respect des droits à l'ère numérique*, déposé le 12 décembre. Le Comité a considéré la cyberintimidation comme une violation des droits de l'enfant prévus dans la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies. Le rapport compte six recommandations à l'intention du gouvernement qui visent principalement l'amélioration de la coopération et des partenariats entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans ce domaine. Il contient aussi un *Guide pour les jeunes* et un *Guide à l'intention des parents* qui ont pour objet d'aider les parents et leurs enfants à comprendre la

cyberintimidation et à y faire face. Le Sénat a demandé une réponse officielle du gouvernement à son rapport.

D'autres comités ont déposé des rapports, dont le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, qui a déposé un rapport intitulé *Ajouts aux réserves : accélérer le processus*. Ce document explore des moyens d'améliorer la politique fédérale des ajouts aux réserves. Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a, quant à lui, déposé un rapport provisoire intitulé *L'infrastructure des essais cliniques au Canada : Ordonnance pour améliorer l'accès aux nouveaux médicaments*. Celui-ci se penche sur quatre aspects : le processus d'approbation des médicaments brevetés, sous l'angle particulier des essais cliniques; le suivi post-approbation des médicaments sur ordonnance; l'utilisation non indiquée sur l'étiquette de médicaments sur ordonnance; la nature des effets indésirables de l'utilisation de médicaments sur ordonnance. Notons que ces deux rapports ne complètent pas les travaux de ces comités, qui poursuivront leur étude au cours des prochains mois.

### Sénateurs

Plusieurs sénateurs ont quitté le Sénat ces derniers mois. Le sénateur de la Saskatchewan **Robert Peterson** a pris sa retraite en octobre. Ingénieur civil et homme d'affaires, il avait été nommé au Sénat en 2005 par **Paul Martin**. Les sénateurs **Gerry St. Germain** (Colombie-Britannique) et **Frank Mahovlich** (Ontario) ont, quant à eux, respectivement pris leur retraite en novembre et en décembre. Nommé au Sénat en 1993, le sénateur St. Germain avait d'abord été élu à la Chambre des communes en 1983. Devenu le premier sénateur à siéger à titre de membre de l'Alliance

canadienne en 2000, il a aussi longtemps assumé la présidence du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Gagnant de la Coupe Stanley à six reprises et détenteur de l'Ordre du Canada, le sénateur Mahovlich avait été recommandé pour une nomination au Sénat par **Jean Chrétien**, en 1998.

La sénatrice **Joyce Fairbairn** (Alberta) a démissionné du Sénat le 18 janvier 2013. Ancienne journaliste, la sénatrice Fairbairn a été nommée au Sénat en 1984 par **Pierre Trudeau**, dont elle avait été l'attachée de presse. Elle a été la première femme nommée leader du gouvernement au Sénat, poste qu'elle a occupé de 1993 à 1997.

À la fin janvier 2013, comme il y avait plusieurs sièges vacants au Sénat, le premier ministre **Stephen Harper** a annoncé son intention de nommer cinq nouveaux sénateurs, soit **Doug Black** (Alberta), **David M. Wells** (Terre-Neuve-et-Labrador), **Lynn Beyak** (Ontario), **Victor Oh** (Ontario) et **Denise Batters** (Saskatchewan).

### Autres nouvelles

Certains changements ont été apportés au Réseau de télévision parlementaire interne grâce à des améliorations à la diffusion sur écran des séances du Sénat. Auparavant, la chaîne du parquet n'affichait qu'un écran rouge où alternaient deux pages de texte indiquant que le Sénat siège et l'heure du début de la séance. Depuis novembre, elle affiche des renseignements en temps réel sur les questions dont le Sénat est saisi (période des questions, affaires émanant du gouvernement, sonnerie d'appel pour certains votes, etc.), de même que le nom du sénateur ayant la parole. Ces améliorations permettent de suivre plus facilement la séance du Sénat.

**Vanessa Moss-Norbury**  
Greffière à la procédure  
Bureau des journaux



### Colombie-Britannique

Le 12 février 2013, l'Assemblée législative a repris ses travaux et entamé la quatrième session de la 39<sup>e</sup> législature, laquelle a été prorogée en matinée et suivie de l'ouverture de la cinquième session en après-midi. Après le discours du Trône, le budget a été déposé le 19 février, conformément à la *Budget Transparency and Accountability Act*, qui prévoit que le budget principal des dépenses doit être présenté le troisième mardi de février.

La session devrait être de courte durée parce que des élections générales sont prévues dans la province pour le 14 mai. La Colombie-Britannique tient en effet des élections à date fixe depuis que la *Constitution Act* a été modifiée en 2001 pour exiger la tenue d'élections tous les quatre ans, le deuxième mardi de mai.

### Loi sur la TVP

Geste inhabituel, le gouvernement provincial a rendu public un avant-projet de loi de consolidation de la *Provincial Sales Tax Act* le 9 janvier pour aider les entreprises et les consommateurs à se préparer au retour de la TVP le 1<sup>er</sup> avril. L'avant-projet de loi comprend une consolidation de la Loi adoptée en mai 2012, de même que des propositions de modifications. La publication de l'avant-projet de loi concrétisait un engagement pris par le gouvernement en 2012, c'est-à-dire de publier le texte final de la loi sur la TVP avant le retour de cette taxe. Le texte a été présenté aux députés de l'Assemblée législative avant sa publication et avant la

reprise des travaux de la Chambre.

Le 13 février, le projet de loi 2, *Provincial Sales Tax Transitional Provisions and Amendments Act, 2013* a été déposé. Comportant 308 articles, il complète les mesures législatives requises pour le retour de la TVP et comprend des dispositions transitoires, ainsi que des modifications corrélatives et connexes à d'autres lois.

### Travaux des comités

Le 31 octobre 2012, le Comité permanent de la santé a publié un rapport sur la première étape de son enquête au sujet des répercussions prévues des tendances démographiques sur le système provincial de soins de santé jusqu'en 2036. Le document comprend les résultats d'une consultation publique, des recherches sur le vieillissement de la population et les conclusions d'un expert-conseil.

Le 14 novembre, le Comité permanent des finances et des services gouvernementaux a présenté un rapport sur les consultations menées à l'échelle de la province en lien avec le budget de 2013. Le rapport résume les réactions de la population et formule 29 recommandations pour le prochain budget provincial. Le Comité a aussi terminé son examen annuel des budgets des huit bureaux législatifs indépendants et a présenté un rapport comportant des recommandations à ce sujet le 17 décembre.

Le Comité spécial visant à enquêter sur l'utilisation des dispositifs à impulsions et à vérifier certaines plaintes visant la police a poursuivi ses travaux pendant la période visée par le présent rapport. Il pourrait terminer son enquête avant la prorogation de la Chambre.

Le 23 janvier, le Comité spécial de nomination d'un vérificateur général a publié un rapport recommandant que **John Doyle** soit

nommé pour un deuxième mandat qui se terminerait le 31 octobre 2015. La recommandation unanime résultait d'un processus controversé au cours duquel la première ministre **Christy Clark** a annoncé que le gouvernement avait l'intention de modifier l'*Auditor General Act* pour que le mandat du vérificateur général ne soit plus renouvelable et qu'il soit dorénavant de huit ans. Actuellement, le vérificateur général est nommé pour un mandat de six ans, qui peut être renouvelé pour une période maximale de six années supplémentaires.

Le 4 février 2013, M. Doyle a annoncé qu'il a accepté l'offre qui lui a été faite de devenir le vérificateur général de l'État de Victoria, en Australie, plus tard cette année.

### Changements à l'Assemblée législative

Le 14 janvier, le député de Boundary-Similkameen, **John Slater**, a annoncé qu'il se retirait du caucus libéral de la Colombie-Britannique pour siéger comme député indépendant.

**Byron Plant**

Analyste de recherche pour les comités



### Alberta

Le 15 janvier 2013, on a annoncé que la séance du printemps débuterait le 5 mars 2013 et que le budget serait déposé deux jours plus tard, soit le 7 mars. La séance du printemps est la suite de la première session de la 28<sup>e</sup> législature, qui s'est ouverte le 23 mai 2012. L'Assemblée législative de l'Alberta n'a pas connu

de session de trois séances ou plus depuis la quatrième session de la 22<sup>e</sup> législature, en 1992-1993.

### Travaux des comités

Les trois comités de politique législative ont poursuivi leurs travaux et se sont employés à étudier différentes questions relatives à leur mandat. Le Comité permanent des femmes et des collectivités a reçu des mémoires qui lui permettront de poursuivre un examen de la santé mentale en Alberta. Le Comité permanent de l'administration des ressources s'affaire actuellement à rédiger un rapport à l'Assemblée, après avoir entendu de témoignages oraux et effectué des visites sur place dans le cadre de son étude sur la faisabilité de développer la capacité de production hydroélectrique des trois principales rivières du nord de l'Alberta. Le Comité permanent sur l'avenir économique de l'Alberta a reçu des mémoires écrits de la part de parties intéressées et poursuit son étude de l'exploitation d'un programme qui permettrait à des entreprises d'obtenir du bitume du gouvernement pour le transformer en produits pétroliers d'une plus grande valeur.

Le Comité permanent des hauts fonctionnaires de l'Assemblée s'est penché sur la nomination d'un commissaire à l'intérêt public conformément à la *Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act*. Cette loi, qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2013, prévoit la création d'un tel poste, qui viendra s'ajouter aux autres postes de hauts fonctionnaires de l'Assemblée. À l'instar de ses collègues, le commissaire à l'intérêt public sera nommé par l'Assemblée législative de l'Alberta, à la suite d'une recommandation du Comité. À l'issue d'une discussion à ce sujet lors de sa réunion du 14 février, le Comité a recommandé que l'ombudsman de l'Alberta, **Peter Hourihan**, soit le premier titulaire nommé pour occuper

le poste de commissaire à l'intérêt public.

Le Comité spécial d'examen de la *Conflicts of Interest Act*, constitué par l'Assemblée le 23 octobre 2012, a amorcé son examen de la Loi et a invité les intéressés à lui présenter des mémoires. À la demande du Comité, un guide de discussion a été mis en ligne à l'intention du public et la date limite fixée pour la réception des mémoires est le 1<sup>er</sup> mars. Dans l'intervalle, le Comité recueillera des comptes rendus d'étude préparés par le personnel de soutien et aura droit à des séances d'information technique sur la Loi données par des représentants du ministère de la Justice et Procureur général de l'Alberta et du Bureau du commissaire à l'éthique.

### Question de privilège soulevée en comité

Le Comité permanent spécial des services aux députés, présidé par le président, **Gene Zwozdesky**, s'est réuni le 7 février, pour examiner les allocations des députés. C'est toutefois un gazouillis envoyé avant la réunion par la première ministre **Alison Redford** qui a monopolisé l'essentiel des discussions du Comité. Dans son gazouillis, la première ministre félicitait les membres du caucus ministériel d'avoir prêché par l'exemple et annonçait que les progressistes-conservateurs allaient geler le salaire des députés et les indemnités de logement le jour même. L'intervention de la première ministre a soulevé des inquiétudes parmi les députés de l'opposition membres du Comité, qui ont fait valoir que son geste portait atteinte à l'indépendance du comité multipartite. La question a d'abord été soulevée par **Danielle Smith**, membre du Comité et chef de l'Opposition officielle, qui en a fait un rappel au Règlement. Lors du débat initial sur la question, quelqu'un a proposé que le président écrive une lettre à la première ministre pour la mettre en garde contre le danger de

devancer les conclusions d'un comité de l'Assemblée. À l'issue d'autres échanges sur la question, un autre membre du Comité, **Brian Mason**, chef de l'opposition néo-démocrate, en a fait une question de privilège. Le président a fait savoir qu'il allait prendre la question en délibéré et y reviendrait lors d'une prochaine séance du Comité pour expliquer la procédure à suivre pour traiter une question de privilège soulevée en comité.

### Remaniement ministériel

Le 4 février, la première ministre Redford a annoncé un remaniement ministériel et procédé à une légère réduction de la taille de son Cabinet. **Thomas Lukaszuk**, vice-premier ministre, s'est vu confier la responsabilité du portefeuille de l'Entreprise et de l'Enseignement supérieur, en remplacement de **Stephen Khan**, député de St. Albert. De plus, **Richard Starke**, député de Vermilion-Lloydminster, remplacera **Christine Cusanelli**, députée de Calgary-Currie, au poste de ministre du Tourisme, des Parcs et des Loisirs. À la suite de ce remaniement, la taille du Cabinet a été réduite à 18 ministres.

### Jody Rempel

Greffière des comités



### Chambre des communes

La Chambre des communes a ajourné pour la relâche d'hiver le 12 décembre 2012 et a repris ses travaux le 28 janvier 2013. Les renseignements ci-dessous couvrent la période allant du 1<sup>er</sup> novembre 2012 au 27 janvier 2013.

### Projet de loi C-45, Loi de 2012 sur l'emploi et la croissance

Au cours de l'automne, les délibérations sur le projet de loi C-45 ont suscité beaucoup d'intérêt et de nombreuses interventions à la Chambre et en comité.

Le 30 octobre, le projet de loi C-45 a été lu une deuxième fois, puis renvoyé au Comité permanent des finances, qui a tenu plusieurs réunions sur le sujet. Conformément à une motion adoptée par le Comité le lendemain, l'étude article par article du projet de loi s'est terminée le 21 novembre, lorsque toutes les questions nécessaires pour disposer du projet de loi ont été mises aux voix sans autre débat. Du 21 au 23 novembre, le Comité a pris plus de 3 600 décisions en votant pendant 46 heures consécutives avec seulement quelques suspensions. Le 26 novembre, le projet de loi a été renvoyé à la Chambre sans amendement.

Le même jour, **Nathan Cullen**, leader à la Chambre de l'opposition officielle, et **Scott Brison** ont invoqué le Règlement concernant les travaux du Comité permanent des finances relatifs au projet de loi. M. Cullen a fait valoir qu'en adoptant une motion sur la conduite de ses travaux sur le projet de loi, le Comité des finances avait outrepassé les limites de son mandat et usurpé l'autorité de la Chambre. À son tour, M. Brison a indiqué que la motion du 31 octobre, qui prévoyait une limite de temps pour l'étude article par article, a fait en sorte qu'une décision du président du Comité a été annulée, ce qui, en conséquence, a obligé les membres du Comité à voter sur chaque amendement, y compris ceux qui n'avaient pas encore été proposés. Le 29 novembre, le président **Andrew Scheer** a statué qu'en l'absence d'un rapport du Comité à la Chambre faisant état de doléances ou décrivant une série d'événements

---

en particulier, il ne détenait pas suffisamment de preuves pour conclure que le Comité permanent avait outrepassé les limites de son mandat et de ses pouvoirs dans le cadre de l'examen du projet de loi. Par conséquent, il a conclu que la Chambre était dûment saisie du 13<sup>e</sup> rapport du Comité permanent des finances et déclaré que le projet de loi pouvait passer aux prochaines étapes du processus législatif.

Le 29 novembre, avant de rendre une décision sur la sélection et le regroupement des motions d'amendement à l'étape du rapport du projet de loi C-45, le président a répondu à un rappel au Règlement soulevé la veille par M. Cullen concernant le regroupement des motions à l'étape du rapport. M. Cullen se disait préoccupé du fait que, en raison du regroupement des motions à l'étape du rapport pour la mise aux voix, on appliquerait le résultat d'un seul vote à plusieurs motions, et ce, même si les députés pouvaient avoir une opinion différente sur chacune d'elles. **Peter Van Loan**, leader du gouvernement à la Chambre des communes, est aussi intervenu à ce sujet. Citant une décision qu'il avait rendue le 11 juin 2012 concernant le projet de loi C-38, le président a expliqué qu'il serait contraire à l'usage de la Chambre de tenir un vote séparément sur chaque motion. Par conséquent, il a statué qu'en ce qui concerne la décision relative à l'étape du rapport du projet de loi C-45, la présidence s'appuierait sur les décisions passées et, plus particulièrement, sur la décision rendue pour le projet de loi C-38.

Le débat à l'étape du rapport du projet de loi s'est entamé le 29 novembre, lorsque le président a sélectionné et regroupé 667 motions d'amendement pour le débat et la mise aux voix. Le 3 décembre, une motion d'attribution de temps, prévoyant cinq heures de débat

supplémentaires à l'étape du rapport et un jour de séance à la troisième lecture, a été adoptée. Le lendemain, 46 votes ont été tenus à la Chambre pour disposer du projet de loi à l'étape du rapport.

Le 5 décembre, le président a rendu une décision concernant un rappel au Règlement soulevé plus tôt au cours de la séance par M. Cullen au sujet de la façon dont la motion d'adoption du projet de loi C-45 à l'étape du rapport avait été présentée le soir précédent. M. Cullen a indiqué que la motion présentée à la Chambre par la présidence désignait **Jim Flaherty**, ministre des Finances, comme parrain de la motion. Or, comme le ministre n'était pas présent à la Chambre au moment où la motion a été présentée, M. Cullen estimait qu'elle n'était pas recevable et que le vote qui avait été tenu n'était pas légitime. Dans sa décision, le président a indiqué qu'il y avait eu, en fait, une erreur lors de la présentation de la motion, mais que les usages de la Chambre prévoyaient ce genre de situation. Il a expliqué que, comme un projet de loi du gouvernement est considéré comme une initiative de l'ensemble du Cabinet, il est d'usage qu'un ministre puisse présenter une motion au nom d'un autre. Le président a affirmé que la pratique habituelle a été suivie en inscrivant dans les *Journaux* que la motion a été présentée par le leader du gouvernement à la Chambre. Il a donc statué que la Chambre pouvait poursuivre le débat à l'étape de la troisième lecture du projet de loi. Plus tard au cours de la séance, le projet de loi C-45 a été lu une troisième fois et adopté.

Le 12 décembre, le président a rendu une décision plus approfondie sur les rappels au Règlement soulevés par MM. Cullen et Van Loan le 28 novembre. Il a affirmé qu'il existe plusieurs précédents justifiant la sélection et le

regroupement de motions pour le débat et la mise aux voix à l'étape du rapport, et que cette pratique fait partie des usages de la Chambre depuis longtemps. Il a ensuite précisé que la présidence est et continuera d'être guidée dans toutes ses décisions par les impératifs procéduraux, et que les motions à l'étape du rapport ne sont pas, et n'ont jamais été, sélectionnées et regroupées pour le débat et la mise aux voix en fonction des résultats vraisemblables des votes. Enfin, il a abordé le rôle et les droits des députés indépendants à l'étape du rapport. Il a expliqué que les députés indépendants ne siègent pas actuellement pas aux comités, suggéré qu'un mécanisme adéquat pourrait être mis sur pied pour leur permettre de présenter des motions en comité, et fait valoir que le processus de sélection des motions par la présidence à l'étape du rapport s'adapterait à cette nouvelle réalité. Par conséquent, le président a affirmé que, jusqu'à ce que l'on adopte de nouvelles façons d'examiner en comité les motions d'amendement de tous les députés, il continuerait de protéger le droit des députés indépendants de proposer des amendements à l'étape du rapport.

Le projet de loi C-45 a reçu la sanction royale le 14 décembre.

### **Rappels au Règlement et procédure**

---

Le 27 novembre, le président a rendu une décision relative à un rappel au Règlement soulevé par **Marc Garneau** le 5 novembre au sujet de la nature d'une réponse donnée à une question écrite. Affirmant qu'il n'est pas permis pour le gouvernement d'indiquer dans une réponse à une question écrite le temps et les coûts liés à la préparation de la réponse, M. Garneau s'est opposé à une réponse fournie par le ministre de la Sécurité publique, **Vic Toews**, durant la période des questions

orales, dans laquelle le ministre mentionnait les coûts considérables de rédaction pour répondre à une question écrite donnée. Dans sa décision, le président a suggéré que la députée ayant posé la question et le gouvernement pourraient trouver de concert un moyen de parvenir à un résultat satisfaisant pour les deux parties, et a noté que les règles régissant les réponses aux questions écrites ne s'appliquent pas aux réponses données au cours de la période des questions orales, même si la réponse porte sur une question écrite. Par conséquent, le président a statué que la réponse du ministre de la Sécurité publique respectait les dispositions du Règlement.

Plusieurs motions dilatoires ont été présentées entre le 21 et le 23 novembre, ce qui a mené à la tenue de votes par appel nominal imprévus. Les motions « Que la Chambre s'ajourne maintenant », « Que le député soit maintenant entendu », « Que la Chambre passe maintenant à l'ordre du jour », et « Que le débat soit maintenant ajourné » ont été présentées en tout sept fois au cours des trois jours de séance et ont, chaque fois, fait l'objet d'un vote par appel nominal. Deux de ces motions (« Que la Chambre passe maintenant à l'ordre du jour » et « Que le député soit maintenant entendu ») ont été adoptées; toutes les autres ont été rejetées par la Chambre.

Le 12 décembre, à la fin de la période des questions orales, le président a fait une déclaration concernant l'ordre et le décorum à la Chambre. Il a noté que, au cours des derniers mois, l'atmosphère à la Chambre avait parfois été difficile et a encouragé tous les députés à déployer davantage d'efforts pour enrayer le désordre et les comportements inconvenants. Il a ensuite rappelé que l'autorité que détient la présidence pour appliquer les règles de la Chambre dépend

de la coopération des députés. Il a terminé son intervention en remerciant, au nom de tous les députés, les autres occupants du fauteuil pour leur excellent travail.

### Affaires émanant des députés

Le 6 décembre, le président a rendu une décision relative à un rappel au Règlement soulevé par **Alexandre Boulerice** le 22 novembre au sujet du projet de loi C-377, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exigences applicables aux organisations ouvrières)*. M. Boulerice a fait valoir que le projet de loi contenait des dispositions entraînant de nouvelles dépenses à des fins présentement non autorisées par la législation et qu'il devait donc être accompagné d'une recommandation royale. **Tom Lukiwski**, secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes, et **Russ Hiebert**, parrain du projet de loi, ont tous deux affirmé que les dépenses prévues dans le projet de loi étaient déjà autorisées par les dispositions en vigueur. Le président a déterminé que les dispositions du projet de loi pourraient entraîner une augmentation de la charge de travail ou des charges d'exploitation, mais qu'elles n'entraînaient pas de dépenses découlant d'une nouvelle fonction et que, par conséquent, les exigences créées par le projet de loi pouvaient être considérées comme comprises dans le pouvoir de dépenser. Le président a donc conclu que le projet de loi C-377 n'avait pas à être accompagné d'une recommandation royale pour poursuivre son cheminement législatif.

### Comités

Conformément aux exemples récents, le Comité permanent de la sécurité publique et nationale a adopté une motion concernant son examen du projet de loi S-7, *Loi*

*modifiant le Code criminel, la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la protection de l'information*, pour fixer la date de la fin de l'étude article par article; pour demander au président du Comité de mettre aux voix toute question nécessaire pour disposer du projet de loi sans autre débat si l'examen n'est pas terminé à la date fixée; pour ordonner au président du Comité de renvoyer le projet de loi à la Chambre dès que possible. Le projet de loi S-7 a été renvoyé à la Chambre sans amendement le 11 décembre.

### Autres questions

Le 11 décembre, le président a informé la Chambre de l'élection de **Murray Rankin** (NPD – Victoria). Le lendemain, le président a annoncé l'élection de **Joan Crockatt** (PCC – Calgary-Centre) et d'**Erin O'Toole** (PCC – Durham).

Le 7 novembre, après la déclaration du ministre des Anciens Combattants, **Steven Blaney**, au sujet des célébrations du jour du Souvenir, et après les réponses de **Peter Stoffer** au nom de l'opposition officielle et de **Sean Casey** au nom du Parti libéral. **Louis Plamondon** et **Elizabeth May** ont pris la parole au nom du Bloc Québécois et du Parti vert respectivement. Le président suppléant a, par la suite, invité les députés à observer deux minutes de silence.

Le 6 décembre, à la fin des déclarations de députés, **Jean-François Fortin**, **Bob Rae**, **Thomas Mulcair** et **Shelly Glover** ont chacun fait une déclaration soulignant la Journée nationale de commémoration et d'action contre la violence faite aux femmes. La Chambre a, par la suite, observé un moment de silence.

### Philippe Grenier-Michaud

Greffier à la procédure  
Direction des recherches pour le Bureau



## Nouvelle-Écosse

La séance d'automne de la 4<sup>e</sup> session de la 61<sup>e</sup> Assemblée générale a commencé le 25 octobre 2012 pour se terminer le 6 décembre suivant par la sanction royale de 33 projets de loi. Le discours du Trône, prononcé au début de la séance du printemps, le 29 mars 2012, a ouvert la 4<sup>e</sup> session. Il est intéressant de savoir qu'au cours de la séance d'automne, c'est-à-dire le 25 octobre, ainsi que les 9 et 27 novembre, trois députés (deux du parti au pouvoir et un de l'opposition officielle) ont consacré deux heures et huit minutes à la réponse au discours du Trône.

Pendant la séance d'automne, le gouvernement néo-démocrate a déposé 29 projets de loi publics et 5 projets de loi d'intérêt privé et local. Les partis de l'opposition ont présenté 33 projets de loi d'intérêt

privé et 1 projet de loi d'intérêt privé et local.

### Mesures législatives proposant de nouvelles circonscriptions

Pour compléter l'article paru dans le numéro de l'hiver 2012, il faut savoir que le débat en deuxième lecture du projet de loi 94, *An Act to Amend Chapter 1 (1992 Supplement) of the Revised Statutes, 1989, the House of Assembly Act*, s'est déroulé sur un peu plus de neuf heures et qu'un vote par appel nominal à l'étape de la deuxième lecture a eu lieu le 5 novembre. La motion portant deuxième lecture a été adoptée par 28 voix contre 19. Le Comité de modification des lois examine les projets de loi après l'étape de la deuxième lecture et accepte les observations du public. Il importe de souligner que, pour la première fois en 35 ans, le Comité a tenu des réunions sur un projet de loi à l'extérieur d'Halifax. Les audiences sur le projet de loi 94 ont eu lieu pendant six jours à Halifax et ailleurs. Le débat de troisième lecture a duré trois heures et le vote par appel nominal à cette étape a eu lieu le 6 décembre. Le projet de loi

a été adopté, 26 députés ayant voté pour et 22 députés, dont un ministre, ayant voté contre.

Le projet de loi met en œuvre les modifications aux limites des circonscriptions que la Commission de délimitation des circonscriptions électorales, nommée conformément à la *House of Assembly Act*, a recommandées le 24 septembre 2012. Principalement, le nombre de circonscriptions passe de 52 à 51 et la superficie de la majorité des circonscriptions est augmentée ou réduite.

### Débat d'urgence

Un deuxième débat d'urgence a eu lieu le 4 décembre, lorsque le chef du Parti progressiste-conservateur a demandé et obtenu la permission de débattre de la nouvelle hausse des coûts estimatifs de la partie du lien maritime du projet de Muskrat Falls. La question a fait l'objet d'un débat de deux heures, soit de 14 h 49 à 16 h 49 le jour même.

**Annette M. Boucher, c.r.**

Greffière adjointe



# APC : La scène canadienne

## Trentième conférence des présidents d'assemblée

Les présidents des assemblées fédérale, provinciales et territoriales ont tenu leur trentième conférence annuelle du 31 janvier au 3 février 2013 à Victoria, en Colombie-Britannique. L'hôte de la conférence a été le président **Bill Barisoff** de la Colombie-Britannique.

On comptait, parmi les présidents participants, **Gene Zwozdesky** (Alberta), **Andrew Scheer** (Chambre des communes), **Daryl Reid** (Manitoba),

**Dale Graham** (Nouveau-Brunswick), **Ross Wiseman** (Terre-Neuve-et-Labrador), **Jackie Jacobson** (Territoires du Nord-Ouest), **Gordon Gosse, Jr.** (Nouvelle-Écosse), **Hunter Tootoo** (Nunavut), **Dave Levac** (Ontario), **Carolyn Bertram** (Île-du-Prince-Édouard), **Jacques Chagnon** (Québec), **Dan D'Autremont** (Saskatchewan) et **David Laxton** (Yukon).

La première séance, présidée par le président D'Autremont, a pris la forme d'une table ronde sur les défis et les possibilités qui se

présentent aux nouveaux présidents. La discussion a été suivie d'une présentation du président Chagnon sur les défis auxquels il a été confronté en tant que président de l'Assemblée nationale dans une nouvelle législature, avec un gouvernement minoritaire et de nombreux députés indépendants.

Lors de la troisième séance, intitulée « Comment répondre à une vérification », des exposés ont été présentés par le président Gosse (Nouvelle-Écosse), le président Wiseman (Terre-Neuve-et-Labrador) et **Audrey O'Brien**, greffière de



---

la Chambre des communes. La session a été présentée et présidée par **Craig James**, greffier de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique.

La dernière séance de la première journée s'intitulait « La transparence et l'imputabilité dans la divulgation des dépenses des députés » et comprenait des présentations de **Tim Mercer**, greffier de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, du président D'Autremont, de **Greg Putz**, greffier de l'Assemblée législative de la Saskatchewan, et de **Patricia Chaychuk**, greffière de l'Assemblée législative du Manitoba.

Le samedi 2 février, le président Barisoff (Colombie-Britannique) et **Charles MacKay**, greffier de l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard, ont parlé des huissiers du bâton noir de leur province.

La séance suivante, présidée par le président Graham (Nouveau-Brunswick), était une table ronde dirigée par le président Tootoo (Nunavut) qui portait sur la responsabilité comptable de l'Association parlementaire du Commonwealth.

Lors de la dernière séance, présidée par le président Bertram

(Île-du-Prince-Édouard), **Jill Anne Joseph**, directrice du Service de la vérification interne et de la planification stratégique du Sénat du Canada, est venue faire une présentation sur l'évaluation et l'élaboration de normes pour le Parlement.

En plus des séances de travail, les délégués ont participé à une activité à la résidence de la lieutenant-gouverneure de la Colombie-Britannique, **Judith Guichon**, ainsi qu'à un dîner à la Base des Forces canadiennes Esquimalt au cours duquel ils ont assisté à une présentation sur la Flotte canadienne du Pacifique.