

# Colloque du GCEP : La participation des parlementaires aux questions législatives

Lorsqu'ils exercent leurs fonctions législatives, les parlementaires proposent et modifient des lois et ils examinent des règlements. Au cours de ce colloque, on a traité des réalités pratiques liées à l'élaboration des lois dans le contexte parlementaire, et on a fait un survol de l'évolution des usages législatifs du Parlement, qui découle de plusieurs facteurs, parmi lesquels on peut mentionner la hausse du nombre de mesures législatives et de modifications présentées par le Sénat, ainsi que l'étude de plus en plus fréquente des messages à la Chambre des communes. Peu importe que les parlementaires soient des juristes d'expérience ou qu'ils n'aient aucune expérience juridique, ils participent tous au processus législatif; ce colloque visait à analyser la façon dont ils s'acquittent de leur tâche, et ce que cela signifie pour notre démocratie.

## Will Stos

Le 15 novembre, les membres du Groupe canadien d'étude des Parlements se sont réunis pour assister au premier d'une série de trois colloques qui sont offerts au cours de l'exercice 2019-2020. Au cours du colloque, qui portait sur le rôle assumé par les parlementaires à l'égard des questions législatives, on a d'abord rendu hommage au regretté C.E.S. (Ned) Franks, président fondateur du GCEP. On a ensuite demandé à Michael Kaczorowski, étudiant et ami de M. Franks, d'offrir quelques souvenirs personnels de cet homme, tout en tenant compte, dans le contexte du thème du jour, de ses écrits et de ses recherches.

## Perspectives de l'institution

Les membres du premier groupe d'experts ont examiné trois groupes au sein du Parlement qui aident les parlementaires à effectuer des recherches et à rédiger des projets de loi et des motions. Wendy Gordon, légiste adjointe et conseillère parlementaire, travaille à la Direction des services législatifs de la Chambre des communes. Son équipe fournit des services spécialisés de rédaction législative à tout député admissible (environ 270) qui n'est pas un député du gouvernement, ni le Président ou le vice-président de la Chambre des communes. Ces services confidentiels et impartiaux sont offerts dans les deux langues officielles. Une équipe formée de 17 personnes, soit 4 rédacteurs spécialisés,

4 traducteurs, 4 jurilinguistes, de même que le personnel de soutien et les membres de l'équipe des publications, aide les députés à rédiger des projets émanant des députés ou des amendements à tout projet de loi (du gouvernement ou d'initiative parlementaire).

M<sup>me</sup> Gordon a expliqué que le processus est le même, peu importe qu'il s'agisse d'un projet de loi ou d'un amendement. Un député émet une proposition, parfois détaillée, parfois assez sommaire. Les employés affectés à la proposition examinent son objet, en préparent le texte, lui trouvent une catégorie qui lui convient (décidant s'il s'agira d'un nouveau texte législatif distinct, ou si celle-ci s'insérera dans les lois existantes), et la rédigent toujours comme si elle allait faire partie intégrante du droit canadien : elle doit être de qualité supérieure.

M<sup>m</sup> Gordon a fait remarquer que, souvent, les nouveaux députés qui arrivent au Parlement n'ont pas de formation législative, et les membres de son équipe doivent collaborer avec eux pour les aider à traduire leurs idées et leur zèle en propositions législatives. Ils leur signalent les vulnérabilités sur le plan juridique (compétence constitutionnelle, questions relevant de la Charte, etc.) et travaillent avec eux à transformer leurs idées en quelque chose de probablement conforme à la Constitution. L'équipe, dont les membres travaillent dans des délais très serrés, particulièrement en ce qui a trait aux projets de loi émanant des députés, mais encore plus dans le cas des amendements, a aussi recours à des partenaires de la Bibliothèque du Parlement.

M<sup>me</sup> Gordon a expliqué que ce ne sont pas tous les députés qui souhaitent proposer des mesures législatives, mais que ceux qui le font démontrent beaucoup d'intérêt



### Panel : Perspectives de l'institution

pour la question. « Nous les qualifions de “grands voyageurs” », a-t-elle dit à la blague. Toutefois, peu de projets de loi émanant des députés et d'amendements sont adoptés. Quoi qu'il en soit, ils soulèvent d'intenses débats, puisqu'ils véhiculent des idées persistantes qui suscitent la réflexion, qui placent devant un défi et qui sont essentielles à une démocratie fondée sur la participation. Elle a classé les projets de loi émanant des députés en catégories : provocateurs, novateurs, repoussant les limites des programmes électoraux ou faisant partie d'une compétence partagée. Certes, le contexte législatif est compliqué, a conclu M<sup>me</sup> Gordon, mais les députés qui font preuve d'initiative peuvent faire appel aux connaissances et au savoir-faire qui leur sont nécessaires, et la persévérance rapporte parfois.

Shaila Anwar, greffière principale adjointe à la Direction des comités du Sénat, a d'abord dit que les lois sont semblables aux saucisses : il vaut mieux de pas voir comment elles sont préparées. Elle a néanmoins souligné les aspects du processus en expliquant que la procédure, les usages (les précédents ou la tradition, la mémoire de l'organisation) et la politique (les parlementaires doivent s'en occuper, mais, bien que non partisans, ils en voient beaucoup) entrent en compte dans la prise de dispositions législatives pour nous rappeler ce que nous pouvons contrôler ou non.

M<sup>me</sup> Anwar a raconté que, en 2015, le nouveau gouvernement n'était pas représenté au Sénat, ce qui constituait une première. La procédure voulait qu'il y ait un gouvernement et une opposition clairement définis, mais soudain, ce n'était plus le cas. Le Sénat a fait preuve de souplesse pour que tout fonctionne. Un de ses rôles fondamentaux consiste à examiner les mesures législatives. Avec le temps, un petit caucus du

gouvernement a été créé, mais la présence d'un groupe élargi d'indépendants est venue modifier la formule traditionnelle gouvernement-opposition, et il arrive maintenant souvent que des indépendants parrainent des projets de loi du gouvernement.

En ce qui concerne le rôle que joue la politique dans le processus législatif, M<sup>me</sup> Anwar s'est demandé pourquoi des amendements sont proposés, et pourquoi ces amendements sont adoptés ou rejetés? D'abord, s'il obtient un appui avec un consensus assez vaste, le projet de loi ou l'amendement a plus de chances d'être adopté. Ensuite, si la couleur du parti du gouvernement à la Chambre est différente de celle de la majorité des sénateurs, des amendements sont plus susceptibles d'être proposés. Enfin, si une question présente un intérêt pour un sénateur, celui-ci pourrait l'ajouter à des projets de loi.

À la lumière des tendances récentes, M<sup>me</sup> Anwar croit qu'il sera encore essentiel d'obtenir un vaste consensus (et que des amendements à toutes les étapes seront chose courante). Elle a également signalé que, étant donné que les sénateurs ont des antécédents très variés et sont moins liés à un parti ou à un groupe en particulier, leur expertise dans un domaine va sans doute leur donner une plus grande liberté. En l'absence d'une structure de parti traditionnelle, les sénateurs pourraient avoir besoin de différents types de soutien que par le passé.

Faisant référence aux contraintes de temps mentionnées par M<sup>me</sup> Gordon, M<sup>me</sup> Anwar a expliqué que celles-ci peuvent être encore plus pressantes au Sénat, car les périodes de préavis diffèrent de façon significative entre la Chambre et le Sénat. Au Sénat, il faut que les membres de l'équipe soient prêts, sans pouvoir bénéficier d'un préavis, à rédiger un « amendement sur le coin de la table ». M<sup>me</sup> Anwar a parfois dû rappeler gentiment aux gens que « non, on ne peut pas utiliser Google Traduction pour traduire un amendement ».

Kristen Douglas, directrice générale par intérim du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, a indiqué que, comparativement aux équipes de rédaction de la Chambre des communes et du Sénat, la Bibliothèque compte un effectif important, employant 150 chercheurs; cependant, ceux-ci doivent couvrir tous les aspects imaginables de ce qui pourrait intéresser les parlementaires.

Ces chercheurs fournissent des services de référence et de recherche individualisés, rédigent des publications de recherche, organisent des ateliers, appuient les comités parlementaires et font la synthèse des bulletins d'information et de l'actualité. Ils ne rédigent pas de projets de loi et n'offrent pas d'avis juridiques sur



### Panel : Perspectives de milieu universitaire

leur faisabilité. Ils se rapprochent beaucoup de la ligne de démarcation entre les conseils juridiques et les suggestions, mais, ultimement, ils fournissent au parlementaire un choix de solutions parmi lesquelles celui-ci peut choisir. Le parlementaire doit toujours avoir le choix de la marche à suivre, et les chercheurs ne lui recommandent pas une solution particulière plutôt qu'une autre.

M<sup>me</sup> Douglas a indiqué que les analystes fournissent une rétroaction sur les idées générales d'un projet de loi en contribuant à circonscrire la portée d'un plan, en expliquant ce qu'il est possible de réaliser à l'aide d'un projet de loi et en formulant des suggestions concernant la façon de le faire (par exemple, une motion serait-elle plus appropriée?). Sur demande, ces analystes peuvent aussi organiser une rencontre entre les conseillers législatifs et le parlementaire afin de lui fournir une rétroaction sur ses propositions.

En conclusion, M<sup>me</sup> Douglas a dressé la liste des autres services offerts par la Bibliothèque du Parlement, notamment la préparation de résumés législatifs, rédigés en langage clair, des projets de loi émanant du gouvernement et des députés, et l'appui du Sous-comité des affaires émanant des députés du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

### Perspectives de milieu universitaire

---

Brian Donald Williams, professeur adjoint au département de sciences politiques au State University of New York College de Cortland, a présenté les grandes lignes de ses recherches quantitatives sur l'importance qu'a ou non la partisanerie pour l'adoption des projets de loi d'intérêt public du Sénat. À l'aide de LEGISinfo

(pour les projets de loi d'intérêt public) et de [sencanada.ca](http://sencanada.ca) (pour de l'info sur les sénateurs), il a inclus dans ses recherches des variables de contrôle, dont la province, le sexe et l'expérience à la Chambre des communes. D'autres études démontrent que les députés qui sont élus avec une faible marge font généralement avancer plus activement leur programme législatif (Nouvelle-Zélande et pays de Galles), et que les députés du gouvernement ont tendance à être récompensés lorsqu'ils présentent des projets de loi d'intérêt privé.

Il se demandait si les divisions partisans ont des incidences sur le sort réservé aux projets de loi, puisque les sénateurs ne font pas campagne pour être nommés, et ont un plus grand degré d'indépendance par rapport aux partis. La situation est toutefois totalement différente de celle qui prévaut au Royaume-Uni, où les membres du Parlement ne sont affiliés à aucun parti.

M. Williams a présenté des modèles de régression logistique (modèle 1, veto du Sénat, modèle 2, veto des Communes, modèle 3, promulgation du projet de loi). Il a constaté que, s'il y a une majorité de députés de l'opposition aux Communes, le projet de loi ne dépassera pas cet endroit, et que, si le sénateur a acquis une expérience antérieure aux Communes, plus de projets de loi finissent aussi là! Le fait de tenter à plusieurs reprises de faire adopter un projet de loi à plusieurs sessions contribue également à amener le gouvernement à passer à l'action. Un sénateur qui a à son compte de nombreuses années de service au Sénat a également plus de chances de tenter de présenter un grand nombre de projets de loi d'intérêt public, ainsi que de faire des tentatives uniques en vue de présenter un projet de loi.

L'une des principales constatations de M. Williams est l'importance de la partisanerie. Les projets de loi d'intérêt public émanant de sénateurs sont plus susceptibles de se voir opposer un veto si les membres de l'opposition dominant. Une autre de ses constatations importantes est que l'expérience est importante : les sénateurs comptant plus d'années de service ont tendance à produire davantage de mesures législatives que les plus récents.

Jean-François Godbout, professeur de sciences politiques à l'Université de Montréal, a présenté ses recherches approfondies sur la partisanerie et les votes par appel nominal. Les députés d'arrière-ban sont parfois décrits comme des « poissons en liberté », des « types chancelants », des « phoques dressés », des « machines à voter » et des « pantins qui impressionnent la galerie », a-t-il dit, mais il s'est demandé comment il se fait que nous soyons passés de « poissons en liberté » pendant les premières années de la Confédération au concept moderne de « phoques dressés ». D'où nous sommes-nous éloignés de l'indépendance?



### Panel : Perspectives de la pratique

M. Godbout a recueilli 14 725 votes à la Chambre et 1 788 au Sénat. Il s'est demandé pourquoi la discipline de parti est si forte. La 42<sup>e</sup> législature est l'une des plus polarisées depuis la Confédération. Qu'est-ce que cela signifie pour la représentation politique? Il a montré un graphique illustrant la fréquence à laquelle les membres d'un caucus votent contre le parti. Qualifiant les premières années du Parlement « d'âge d'or », alors que les députés anticonformistes étaient plus nombreux, il a décelé une augmentation exponentielle de l'unité des partis au début des années 1900.

Qu'en est-il des distinctions entre chaque type de vote? Il a aussi étudié cette question, qui touche de multiples types de votes. Au cours de la 42<sup>e</sup> législature, les conservateurs ont voté comme le parti dans 99,5 % de cas, les libéraux, dans 99,6 % des cas, et le NPD, dans 99,8 %. Les 10 principaux anticonformistes étaient tous des libéraux ou des conservateurs.

Comme l'a souligné M. Godbout, les votes qui ont entraîné les plus grands clivages politiques entre les partis pendant la 42<sup>e</sup> législature portaient sur les sujets suivants : libéraux (C-240 — Crédit d'impôt pour une formation en secourisme, et C-235 — Troubles causés par l'alcoolisation fœtale), conservateurs (C-16 — Droits de la personne-Code criminel et motion visant à donner la parole à un autre député), NPD (deux motions de procédure : visant à donner la parole à un autre député).

M. Godbout s'est demandé si l'essor de la partisanerie était lié au tri des partisans et à l'idéologie, à l'effet de carrière ou de remplacement, aux mesures incitatives et aux récompenses, ou au programme législatif ainsi qu'aux règlements parlementaires. Il a déclaré que « l'augmentation historique de l'unité des partis

découle en grande partie de la modification des règles parlementaires et de la baisse de l'influence des simples députés sur le processus législatif ». Avec la modernisation de l'État, non seulement les projets de loi d'intérêt privé deviennent beaucoup moins nécessaires, mais on assiste aussi à un recul du nombre de projets de loi d'intérêt privé qui n'émanent pas du gouvernement. Les députés d'arrière-ban ont aussi moins d'occasions de proposer des amendements. Les règles ont été resserrées entre 1906 et 1913, et il y a eu transition du pouvoir vers les banquettes ministérielles. M. Godbout a fait observer que la modification du nombre d'amendements qu'il est possible de proposer fait augmenter la discipline partisane. En ce qui concerne les débats et le temps de parole au Parlement, les députés ministériels d'arrière-ban sont beaucoup plus limités que les autres députés. Seule la situation des indépendants est pire sur le plan du nombre total de mots prononcés.

M. Godbout a conclu à une diminution générale de l'influence des députés d'arrière-ban, surtout de ceux du côté ministériel.

### Perspectives de la pratique

Paul Thomas, associé de recherche principal au Samara Centre for Democracy, a commencé par raconter à l'auditoire qu'un député avait comparé les projets de loi émanant des députés à « deux minutes de gloire », ou à ce que peut ressentir un roi ou une reine d'un jour. M. Thomas a précisé que ces projets de loi sont un outil utile aux députés d'arrièreban, et que, selon les recherches, ils ont des répercussions. Même les projets de loi qui n'ont jamais abouti peuvent influencer les travaux et accroissent les probabilités qu'un député se fasse réélire.

Chaque jour de séance, on réserve du temps aux affaires des simples députés, leur ordre étant établi par voie de tirage. Le tirage permet de dresser une liste qu'on appelle « l'ordre de priorité ». Les sénateurs peuvent présenter des projets de loi ou des motions, mais aucune limite ne leur est imposée, et ils peuvent les débattre en tout temps.

Au cours de la dernière législature, environ la moitié des députés ont pu présenter une mesure législative et le faire étudier. M. Thomas a affirmé que, dans le cas des projets de loi émanant des députés, maintenant, il ne s'agit plus de déterminer « quand » on en débattrait, mais bien « si » on le fera. La Chambre des communes est un système très réglementé. Cependant, les prorogations n'ont aucune répercussion sur la progression des mesures législatives. Le bureau du légiste offre un service d'aide à la rédaction, mais les dépenses nécessitent une recommandation royale.

Les recherches de M. Thomas ont révélé que la partisanerie donc un rôle non négligeable. Les projets de loi parrainés par des députés du gouvernement sont plus souvent adoptés. D'autre part, il existe une autre tendance, à savoir qu'un plus grand nombre de projets de loi émanant des députés sont rejetés au lieu de simplement mourir au Feuilleton. Il faut aussi mentionner que ces projets de loi sont de plus en plus souvent défaits au Sénat. Les projets de loi du Sénat ne meurent pas au Feuilleton, mais il faut une motion pour les proposer. Certains sont donc interrompus. Cependant, les prorogations ont une incidence sur ceux-ci.

De nombreux projets de loi adoptés aux Communes ont tendance à être « symboliques » ou visent à « demander au gouvernement de créer une stratégie pour faire quelque chose ». Quelques-uns portent sur des questions de fond. Les sénateurs adoptent également des lois symboliques, mais, généralement, ils légifèrent sur des questions de fond.

M. Thomas a conclu en proposant des solutions qui permettraient de débattre d'un nombre accru d'affaires émanant des députés pendant une législature ainsi que des moyens de s'assurer que les projets de loi d'initiative parlementaire sont créés pour l'intention prévue, plutôt que d'être une autre occasion pour le gouvernement ou les partis de contrôler ce qui figure à l'ordre du jour. En priorité, on pourrait allonger le délai consacré aux affaires émanant des députés à la Chambre des communes en créant une chambre parallèle visant à en accélérer l'étude aux Communes. Les députés pourraient peut-être envisager d'adopter un seuil d'appui multipartite afin d'aider les projets de loi sur des questions de fond à prendre la place de ceux des autres. Pour finir, de l'avis de M. Thomas, dans le cas de ces projets de loi, le whip ne devrait pas forcer les députés à suivre la ligne du parti ni leur imposer le contrôle du parti, mais les députés devraient plutôt discuter de la création d'un système de projets de loi distincts proposés par l'opposition (pour laisser du temps pour les véritables affaires émanant des députés).

L'ancien sénateur Wilfred Moore a parlé de son très médiatisé projet de loi S-203 (qui visait à mettre fin à la captivité des baleines et des dauphins). Il a donné lieu à la plus longue bataille législative de l'histoire du Canada, avec 17 audiences et plus d'une quarantaine de témoins. M. Moore a déclaré qu'il est important de trouver un parrain à la Chambre pour les projets de loi du Sénat, et que le choix de mauvaise personne peut faire en sorte que le député laisse traîner le projet de loi en longueur. Les sénateurs doivent pouvoir compter sur une personne qui partage ses vues et qui est engagée. Par exemple, il a demandé à Elizabeth May de parrainer son projet de loi,

et l'adjoint de cette dernière a immédiatement téléphoné au greffier pour lui faire part de son appui.

Pour un autre projet de loi auquel il a travaillé, qui visait à établir un poste d'artiste officiel du Parlement en arts visuels, il a dû changer de parrain aux Communes en raison de la promotion d'un député au poste de secrétaire parlementaire. Il lui fallait obtenir le consentement unanime pour changer le nom du parrain, mais deux personnes ont voté contre ce consentement sans se rendre compte que le projet de loi était une mesure non partisane. Même si elles se sont efforcées de réparer leur erreur, le projet de loi a été renvoyé au Sénat et est mort au Feuilleton.

Le sénateur Moore a conclu que le Sénat est un endroit où les Canadiens peuvent vraiment être une force influente s'ils convainquent les sénateurs d'adopter leurs idées.

Le député conservateur de Wellington—Halton Hills, Michael Chong, dont le projet de loi est à l'origine de la bien connue Loi instituant des réformes, a expliqué qu'il visait à rendre aux députés le pouvoir que la direction du parti s'était usurpé. Il a fait remarquer que les partis politiques n'ont pas toujours tenu une place centrale dans notre démocratie parlementaire et que, dans un premier temps, ils n'étaient pas des créatures formelles, mais plutôt des associations informelles. Les députés pouvaient être membres de nombreux partis. Pendant la majeure partie de notre histoire, a ajouté M. Chong, les partis étaient accessoires par rapport aux députés.

Actuellement, on compte deux catégories de partis au Canada, a expliqué le député. Premièrement, il y a le parti enregistré, mais cette entité ne se retrouve pas au Parlement. Deuxièmement, il y a le parti reconnu (appelé officieusement caucus du parti). Le fonctionnement de ce dernier relève de règles tacites. La *Loi instituant des réformes* visait à soutenir que ce parti reconnu était trop important pour ne pas se doter d'un règlement écrit. Il fallait transférer de nouveau aux députés les pouvoirs assumés par la direction du parti enregistré.

En fin de compte, après qu'on y a apporté quelques amendements afin d'assurer son adoption, le projet de loi de M. Chong a mené à la création d'une loi qui établissait quatre règles encadrant la capacité des députés de décider des quatre points suivants : 1) l'expulsion d'un député du caucus et sa réadmission, 2) l'élection et la destitution du président d'un caucus, 3) l'examen et la destitution d'un chef de parti, 4) l'élection d'un chef intérimaire.

Le colloque s'est clôturé par un discours de l'ex-premier ministre Joe Clark.