

Réflexions sur les débats parlementaires en Ontario

Sam L. Cureatz

Il faut absolument procéder à une révision complète des règles de procédure de nos institutions parlementaires, tant fédérales que provinciales, pour pouvoir aborder efficacement toutes les questions complexes que notre société technologique s'attend à voir régler au jour le jour.

En mars 1982, la Chambre des communes se trouva complètement paralysée par une controverse qui, abstraction faite des motifs qui l'avaient provoquée, portait directement sur l'interprétation de son règlement. L'opposition estimait que la *Loi de 1982 sur la sécurité énergétique*, présentée par le gouvernement, ne se limitait pas au domaine de l'énergie, car il s'agissait d'un projet de loi omnibus qui, en plus de modifier un certain nombre de lois existantes, en créait plusieurs autres. L'opposition exprima son mécontentement en refusant de venir voter à la Chambre.

En Ontario, quand le ministre du Revenu voulut présenter les projets de loi découlant du budget provincial adopté en mai 1982, il demanda la mise aux voix en première lecture. Les membres de l'opposition officielle quittèrent la Chambre et la sonnerie d'appel retentit jusqu'à leur retour deux jours et demi plus tard.

Ces deux incidents ont naturellement attiré l'attention des citoyens ordinaires et fait ressortir clairement l'importance du rôle du président et des règles de procédure. On tient généralement pour acquis que le processus législatif se déroule sans heurts, jusqu'à ce qu'une catastrophe se produise. Il n'est plus possible alors, faute de temps, de procéder à une étude sereine et approfondie du problème et encore moins, d'effectuer une révision globale des règles.

La raison d'être de la procédure parlementaire

Quiconque a eu l'occasion d'assister à une discussion houleuse entre un grand nombre de participants, sans aucune règle de procédure, ne peut douter de l'utilité de pareilles règles. On ne peut avoir de débat sensé que si l'on adopte certaines règles de procédure; elles sont essentielles pour maintenir l'ordre et le décorum et doivent non seulement exister, mais aussi être comprises et respectées. En outre, elles doivent être appliquées de façon judicieuse dans chaque situation, et c'est là le rôle du président.

Sam Cureatz représente la circonscription de Durham-Est à l'Assemblée législative de l'Ontario. Il en est le vice-président depuis 1980.

Les parlementaires sont, à juste titre, farouchement indépendants, qu'il s'agisse de respecter leur allégeance au parti ou de s'acquitter de leur rôle de représentants de leurs électeurs. On comprend aisément qu'ils se soumettent mal au contrôle de la présidence.

Il importe de signaler que, même si le président doit être député à la Chambre avant d'être élu à la présidence, il n'est pas nécessairement membre du parti au pouvoir. Une fois nommé, il doit, pendant qu'il occupe le fauteuil, renoncer à toute affiliation politique et appliquer le règlement à tous les membres sans distinction de parti, de façon équitable, impartiale et efficace. Il devra éviter d'utiliser sa fonction pour mettre un terme à une impasse politique puisque cela équivaudrait à régler un contentieux politique par l'application de règles de procédure. L'importance du rôle du président, tant au niveau fédéral que provincial, est un sujet dont, à mon avis, nous entendrons beaucoup parler au cours des prochaines années.

La question du privilège parlementaire

Le principe du privilège, qui prit naissance au Royaume-Uni, avait pour but de protéger la Chambre des communes contre toute ingérence lorsqu'elle s'occupait des affaires du Roi. Le privilège fut étendu plus tard de façon à protéger la Chambre des communes contre toute intervention des particuliers lorsqu'elle s'occupait des affaires de la nation. Il importe de souligner que le privilège date des débuts du régime parlementaire alors qu'on ne pouvait tenir pour acquise l'indépendance des députés et de la Chambre par rapport au monarque. À l'origine, le terme privilège avait un sens très étroit et très précis au Parlement et visait à renforcer et à garantir la liberté et les droits fondamentaux des députés tant individuellement que collectivement. Les droits individuels comprenaient la liberté de parole, la protection contre toute arrestation découlant d'actions civiles et la protection contre toute menace et contre toute tentative de corruption. Les privilèges de la Chambre, dans son ensemble, comprenaient notamment le contrôle de ses propres délibérations et de ses propres membres. Un député peut faire valoir ses privilèges tout simplement en se levant et en attirant l'attention du président en disant : «question de privilège, monsieur le Président».

Au fil des ans, le sens traditionnel et restreint du mot privilège a été élargi au sein des parlements canadiens. On a maintenant recours à la question de privilège, souvent à tort, pour

protester contre le bruit que font certains députés qui mangent des cacahuètes, pour corriger de fausses citations parues dans les journaux et pour signaler qu'un autre député a enfreint le règlement. W.F. Dawson, spécialiste en sciences politiques et auteur de nombreux ouvrages sur la procédure à la Chambre des communes, a souligné que la question de privilège sur la colline parlementaire «passe pour un mot magique qui sert à justifier les plus flagrants manques d'à-propos». ¹ Conscients de cette situation, de nombreux présidents ont tenté à maintes reprises «de faire la différence entre la question de privilège et les points frauduleux souvent soulevés sous la même étiquette». ² Il n'est pas étonnant que «la Chambre se soit fermement opposée à ces tentatives. On n'abandonne pas de bon gré un instrument si utile» ³ et la question de privilège en est un par excellence.

Si les députés recourent de plus en plus souvent à la question de privilège, c'est précisément parce que le terme lui-même est ambigu. Quand ils se lèvent pour poser une question de privilège, ils retiennent automatiquement l'attention du Parlement tout entier, mais aussi celle de la tribune de la presse et du public. Dans la plupart des cas, il importe peu que le président juge que la question ainsi posée constitue ou non une question de privilège. En intervenant à la Chambre, le député est certain que ses remarques figureront au compte rendu officiel des débats. Un observateur cynique pourrait prétendre que l'on utilise parfois la question de privilège pour interrompre le débat, détourner l'attention ou tout simplement perturber le déroulement ordonné des travaux de la Chambre. Si les députés réclament le droit de se servir de la question de privilège pour aborder des sujets qui les intéressent, mais qui ne sont pas pertinents au débat en cours, il faudrait alors réserver à cette fin une période précise pendant les travaux de la Chambre.

Dans la pratique, deux éléments viennent compliquer le rôle du président appelé à déterminer si la question de privilège est, de prime abord, fondée ou non. Il y a d'abord le glissement que nous avons déjà signalé entre le sens parlementaire original du terme privilège et l'utilisation courante que l'on en fait à la Chambre. En outre, les questions de privilège ne sont pas aussi clairement définies qu'elles pourraient l'être dans le règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario, ce qui entraîne une certaine confusion entre les questions de privilège et les rappels au règlement. Par exemple, les allégations et les accusations portées contre un autre député doivent faire l'objet d'un rappel au règlement. L'alinéa 19 d) (8) du règlement stipule que le président doit rappeler un député à l'ordre s'il formule des accusations contre un autre député. Si le président ne réagit pas, le député offensé peut se lever et, pour attirer l'attention du président, demander le rappel au règlement puisqu'un autre député a lancé des accusations contre lui. Toutefois, les députés soulèvent régulièrement pareilles questions comme s'il s'agissait de questions de privilège. Par conséquent, le président a souvent un choix difficile à faire. Il doit décider s'il permet au député de poursuivre ou s'il le rappelle à l'ordre parce que, techniquement, il ne respecte pas les règles.

Exemple :

Député X: Question de privilège, monsieur le Président. Je tiens à signaler la gravité de la situation dans laquelle je me trouve. L'honorable député Y a

affirmé que j'ai menti et que j'ai induit la Chambre en erreur dans le discours que j'ai prononcé hier dans cette chambre et je demande que le député se rétracte.

En vertu du règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario, le député X aurait dû se lever et attirer l'attention du président comme suit :

Député X: Monsieur le Président, j'invoque l'alinéa 19 d) (8) de notre règlement en vertu duquel un député doit être rappelé à l'ordre lorsqu'il "formule des accusations contre un autre député". L'honorable député Y a affirmé que j'ai menti et que j'ai induit la Chambre en erreur. Par conséquent, j'aimerais que vous rappeliez le député Y à l'ordre et que vous lui demandiez de se rétracter.



M. Sam Cureatz, vice-président de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Période des questions

Ceux qui assistent régulièrement à la période des questions à l'Assemblée législative de l'Ontario savent que le député qui pose une question et le ministre qui y répond profitent souvent de l'occasion pour parler plus longuement qu'il ne le faudrait.

Bien sûr, certaines questions et réponses nécessitent un préambule assez détaillé, mais la prolixité semble être la règle. Cela va à l'encontre de l'objectif visé. La période des questions est censée permettre aux simples députés de poser des questions aux membres du Cabinet et ceux-ci doivent y répondre de façon précise.

Le président est aux prises avec un dilemme. S'il a pour rôle de s'assurer que la période des questions se déroule de façon ordonnée, il a aussi le devoir de donner à tous les députés l'occasion de poser des questions, dans les délais impartis. Le règlement ne fixe pas la durée des questions et des réponses, sans doute pour donner au président une certaine latitude lorsqu'il rappelle un député à l'ordre s'il parle trop longtemps. Il serait également possible de prolonger la période des questions quand un ministre donne une réponse très détaillée. Mais le président devrait-il prolonger la période des questions parce qu'un simple député a mis trop de temps à poser sa question? Le résultat logique de cette procédure est nettement insatisfaisant. Pour être juste et conséquent, le président doit pouvoir rappeler un député à l'ordre s'il juge qu'il met trop de temps à poser une question ou à y répondre.

Les sanctions imposées aux députés

Le président ne doit pas user de son pouvoir discrétionnaire lorsqu'un député affirme qu'un de ses collègues a induit l'Assemblée législative en erreur ou a menti. Ses directives à cet égard prévoient que le député pourra être expulsé de l'Assemblée législative pour le reste de la journée. Rien n'indique clairement quand un député peut réintégrer la Chambre sauf qu'une motion pourra être présentée en vue de l'expulser pour une période allant jusqu'à deux semaines. Quand un député accuse un autre de ses collègues de mentir, le règlement devrait être très clair. Le mensonge constitue un outrage à la Chambre et le député reconnu coupable d'avoir menti doit être expulsé de l'Assemblée législative jusqu'à ce qu'il accepte de rétracter ses dires.

Recommandations

Quand les règles cessent de refléter la réalité de la Chambre, il est temps de songer à les modifier. Après consultation des collègues des trois partis politiques, on en est arrivé au consensus suivant. Les règles de procédure touchant les privilèges sont d'ordre technique et toutes les mesures propres à mieux faire comprendre les problèmes de privilège méritent d'être soumises au Comité des affaires de procédure qui examine le règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Il suffirait peut-être que le règlement définisse clairement ce qu'il faut entendre par question de privilège. Certaines provinces, telles que le Nouveau-Brunswick, prévoient que les déclarations erronées publiées dans la presse peuvent faire l'objet d'une question de privilège. Le Manitoba, par contre, définit les questions de privilège en expliquant ce qui constitue une revendication légitime et ce qui n'en constitue pas une. (Appendice D du règlement du Manitoba).

Le règlement pourrait aussi distinguer les questions de privilège traditionnelles, c'est-à-dire celles qui sont de nature si urgentes qu'elles nécessitent l'attention immédiate de la Chambre, de celles qui pourraient être soumises à la Chambre pendant une période réservée à cette fin. Quand les députés désirent soulever une question de privilège, par exemple pour corriger des citations erronées dans un journal, ils pourraient le faire au cours d'une période de quinze minutes suivant immédiatement les déclarations ministérielles et précédant la période de questions orales. Le Parlement européen du Marché commun reconnaît la légitimité des déclarations personnelles et leur réserve une période de trois minutes à la fin du débat sur une question précise.

L'Assemblée législative pourrait aussi songer à établir une nette distinction entre les questions de privilège et les rappels au règlement, non seulement en les définissant, mais en les énumérant séparément dans le règlement. La présentation du règlement pourrait être modernisée en utilisant une reliure rigide à feuillets mobiles, comme cela se fait à l'heure actuelle dans d'autres provinces. La reliure pourrait contenir des feuillets à onglets pour que les députés puissent les consulter plus facilement; de plus, il suffira pour modifier les différents articles du règlement, de réimprimer quelques pages et non le manuel tout entier. Finalement, une publication attrayante et dotée d'une reliure pratique rehausserait le prestige et le sérieux du règlement de la Chambre.

J'espère que le Comité des affaires de la procédure et l'Assemblée législative de l'Ontario pourra aborder ces questions dans un avenir rapproché et en examiner attentivement les aspects particuliers et généraux. Pour formuler des règles efficaces, il faut accorder une importance égale au déroulement ordonné des travaux et à la tenue de débats exhaustifs dans nos parlements démocratiquement élus.

(traduit de l'anglais)

Notes :

¹ W.F. Dawson, *Procedure in the Canadian House of Commons*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, p. 54.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*