

Le comité du règlement et de la procédure : bilan de la première année

David Collenette, député



M. Tom Lefebvre, président du comité, et ses adjoints, M. Walter Baker (à gauche) et M. Bill Blaikie, grâce à qui le rapport du comité fut adopté à l'unanimité par la Chambre des communes.

Il est devenu monnaie courante ces dernières années de dire que le Parlement ne participe plus au gouvernement de notre pays. En fait, il est presque à la mode de critiquer l'inefficacité du Parlement et des parlementaires.

Ces critiques ne se fondent pas sur une perception véritable du système parlementaire, mais plutôt sur certains aspects plus superficiels de la vie parlementaire qui ne sont pas très bien compris, entre autres l'essence même de la période des questions et les bouleversements qu'a apportés la télédiffusion des travaux du Parlement qui n'est plus cette tribune de discussion qu'il était auparavant, mais bien plutôt une scène de théâtre.

M. David Collenette représente la circonscription de York Est à la Chambre des communes. Il a participé activement aux travaux du Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure. Depuis la rédaction de cet article, il est devenu ministre d'Etat au multiculturalisme.

Je crois que pour mieux saisir les problèmes inhérents au système parlementaire, il convient d'adopter l'approche du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national qui vient tout juste de publier un document intitulé *Parliamentary Democracy in Canada* (1983). D'après le Conseil, on a de plus en plus de doutes sur la capacité du Parlement d'exercer un contrôle sur le gouvernement et sur sa faculté d'élaborer efficacement des politiques et des lois qui répondent aux besoins du pays.

C'est sur cette toile de fond qu'il faut évaluer les deux événements qui ont précipité la création du Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure en mai 1982. Ce comité reçut pour mandat d'étudier les moyens par lesquels le règlement de la Chambre des communes pourrait être amélioré pour donner aux Canadiens un meilleur gouvernement.

À deux reprises au cours des trois dernières années, la Chambre a été paralysée par les tactiques de l'opposition. En 1981, les Progressistes conservateurs ont empêché la marche des

travaux de la Chambre en invoquant des «rappels au règlement» et en soulevant des «questions de privilège» pour manifester leur mécontentement à l'égard de la résolution constitutionnelle; en 1982, ils ont récidivé lors de la fameuse «crise de la sonnerie», pour faire modifier le projet de loi omnibus émanant du Programme énergétique national. Ces deux événements ont été le catalyseur qui a incité les parlementaires à reconnaître qu'il fallait améliorer le déroulement des travaux du Parlement.

Les vingt députés des trois partis qui constituent le comité ont remporté un succès étonnant en trois ou quatre mois sous la présidence de M. Tom Lefebvre, député libéral de Pontiac-Labelle. Après de nombreuses heures d'un débat souvent houleux, les députés ont d'abord réussi à dissiper leur méfiance naturelle à l'égard des motivations et de l'esprit partisan de leurs collègues, puis ils se sont attablés pour élaborer un rapport unanime qui a été adopté par la Chambre en décembre dernier.

Analyse des modifications adoptées

Pour moi, la rédaction d'un rapport unanime et son adoption par la Chambre sont tout aussi importants que les modifications qui sont entrées en vigueur pour une année en vertu du règlement provisoire adopté en décembre 1982. Les députés ont prouvé au public, mais surtout à eux-mêmes, qu'à part les obligations qu'ils ont l'égard de leurs commettants, de leur parti et de leur conscience, ils ont aussi des obligations envers l'institution même qu'est le Parlement. Comme l'a déclaré au comité lors de sa visite à Londres en janvier dernier, l'ex-président de la Chambre des communes britannique, M. George Thomas, qui vient tout juste de prendre sa retraite, «le Parlement doit refléter tous les points de vue, tenir compte des intérêts et des aspirations de tous les citoyens du pays s'il veut bien jouer son rôle. Si nous, les parlementaires, faillissons à cette tâche, c'est alors l'échec du Parlement et, du même coup, c'est aussi l'échec du pays».

Les réformes qui sont actuellement mises à l'essai comportent en réalité trois volets. D'abord, le comité a tenté de rationaliser la planification des travaux du Parlement et du gouvernement en adoptant un calendrier parlementaire. C'est pour cette raison que le Parlement s'est ajourné pour les vacances d'été le 29 juin plutôt qu'à la fin de juillet ou au début du mois d'août, permettant ainsi aux députés de passer une partie de leurs vacances dans leur circonscription, mais aussi de jouir d'un congé normal avec leur famille. C'est là une réforme qui est des plus appréciées et qui, espérons-le, améliorera l'atmosphère de la Chambre à la rentrée et tout au cours de la session. L'un des membres du comité, M. James McGrath (député conservateur de St. John Est) me faisait remarquer lorsque nous nous sommes rencontrés en juillet qu'il n'en revenait toujours pas que, pour la première fois depuis 27 ans, il avait pu planifier son été dans sa circonscription et avec sa famille plutôt que d'être constamment dans l'incertitude, sans savoir quand la Chambre s'ajournerait.

Le deuxième élément positif du règlement provisoire a été l'adoption d'un calendrier quotidien dans le but d'aider les députés à organiser leur travail de façon plus efficace. Les deux heures de séance du soir prévues les lundi, mardi et jeudi ont été déplacées le matin, ces mêmes jours. Cela veut donc dire que la Chambre s'ajourne maintenant à 18 heures ou à 18h 30 au lieu de le faire à

22 heures ou à 22h 30. Les tenants de cette modification ont soutenu que la validité d'un débat le soir était contestable et que si les députés avaient leurs soirées libres, ils auraient plus de temps à consacrer aux comités et pourraient jouir de leur temps libre comme la majorité des gens qui ont un horaire de travail normal.

Je crois que certains ne sont pas tout à fait d'accord et se demandent si c'est une bonne idée d'ajourner les travaux de la Chambre à 18 heures ou à 18h 30 tous les jours (et à 17 heures le vendredi). Pour les députés dont la famille est à Ottawa, ce changement est sans doute bienvenu parce qu'ils peuvent effectivement être à la maison vers les 19 heures et s'attabler avec les leurs pour le dîner. Mais de nombreux députés dont la famille est au loin dans la circonscription ont de la difficulté à s'adapter à cette abolition des séances du soir. On peut souvent se sentir seul lorsqu'on travaille à des centaines, voire à des milliers de milles de sa famille et les séances du soir servaient de lieu de rencontre pour les députés qui s'asseyaient dans les foyers pour y discuter. Elles permettaient aussi d'avoir une vie sociale après les débats en soirée. Il n'en est plus ainsi et la Chambre est pratiquement déserte après 19 heures. Même la salle à manger ne semble plus aussi fréquentée qu'elle ne l'était auparavant.

Et il n'en a rien été non plus des travaux des comités qui devaient être supposément très importants. En fait, il semble que la journée parlementaire ait été raccourcie bien que, j'en suis sûr, la majorité des députés travaillent à leur bureau ou à la maison le soir.

Pour moi, l'analogie entre le Parlement et une entreprise n'est pas valable. Les activités du pays ne s'arrêtent pas à 17 ou à 18 heures. En fait, quand il est 18 heures à Ottawa, il est 15 heures à Vancouver. De plus, des milliers de Canadiens sont obligés de rester au travail après les heures normales et, comme le disait M. Thomas, le Parlement doit autant que possible refléter la réalité du pays. Plus encore, je crois qu'il existe une certaine animation lorsque le Parlement siège tard le soir et, à mon avis, l'échauffement naturel qui se produisait à la fin de la journée a suscité des débats intéressants et produit des résultats valables au sein des comités.

Je me souviens du discours prononcé par l'honorable Paul Martin, lors d'un dîner d'adieu offert en son honneur en 1975, avant qu'il ne devienne haut commissaire à Londres; voici ce qu'il dit devant une salle remplie de l'Édifice de l'Ouest du Parlement : «Un jour, dans bien des années, je reviendrai par une froide soirée d'hiver, la neige tournoyant autour de moi; j'arpenterai la rue Wellington et je tournerai mon regard vers la Chambre pour y voir toutes les lumières allumées, sachant très bien que les députés y siègent et que les questions vitales du jour y sont actuellement discutées. J'imagine un étranger s'avançant vers moi pour me demander pourquoi les lumières sont allumées, pourquoi il y règne toute cette activité; je lui expliquerai alors comment les choses fonctionnent au Parlement et que j'avais l'habitude d'y travailler». Pour Paul Martin tout comme pour la majorité des députés, au cours des années, le Parlement est devenu plus qu'un simple lieu de travail. Il est le centre décisionnel du pays et le fait d'interrompre artificiellement ses activités, tout simplement parce que les lumières s'éteignent dans la majorité des bureaux du pays à 17 heures ou à 18 heures, n'est pas un bon indice de la santé de notre régime parlementaire.

Mais la réforme provisoire du règlement visait peut-être plus à accroître le rôle du député et à améliorer la qualité des débats. À ce titre, je crois que les recommandations du comité ont remporté un vif succès. La plupart du temps, les débats étaient monotones; très peu de gens y prêtaient attention, sauf peut-être les sténographes parlementaires. Très souvent, les discours étaient pondus par des adjoints de recherche, par la Bibliothèque du Parlement ou par les divers bureaux des caucuses. En général, les whips avaient recours aux discours en Chambre pour simplement tuer le temps.

a assisté à des échanges intéressants, ce qui a rendu les délibérations de la Chambre beaucoup plus stimulantes. Je crois qu'on a réussi à ranimer un climat de débat véritable à la Chambre de communes. Le processus législatif et les affaires du pays ne s'en portent que mieux puisque plus d'idées sont aujourd'hui remises en question, plus de positions sont prises et plus de solutions de rechange sont proposées. Ce règlement et celui qui limite les discours à dix minutes après huit heures de débat en deuxième lecture, incite les députés à présenter leurs arguments rapidement et de façon succincte.



Dans le cadre de son mandat, le comité s'est rendu à Londres. On voit ici (de g. à d.) MM. Maurice Dionne, Claude-André Lachance, Roger Simmons, Ray Hnatyshyn, Bill Blaikie, Hal Herbert, Tom Lefebvre et Bud Cullen examinant le texte original de l'A.A.N.B. à Westminster.

Soucieux de régler ce problème, les membres du Comité ont été fortement impressionnés par les rapports provenant de la Chambre des communes de Westminster et de la Chambre des représentants à Washington où il y a davantage de ripostes, où un député permet à un collègue de l'interrompre pour présenter un argument ou discuter d'une question. Plutôt que d'adopter en tous points la méthode des représentants du Congrès américain qui consiste à «céder la parole», le comité a recommandé que les discours de quarante minutes prévus par le règlement soient réduits à vingt minutes, avec une période supplémentaire de dix minutes pour répondre à des questions ou réfuter certains arguments.

Ceci a donné de bons résultats. D'abord, les députés sachant qu'ils pourront être l'objet de critiques, font plus attention à ce qu'ils disent. Moins de discours sont aujourd'hui lus et les délibérations sont empreintes d'une plus grande originalité. Deuxièmement, les autres députés présents à la Chambre, au lieu de signer des lettres, de lire des documents ou de parler entre eux comme ils le faisaient — puisqu'il doit y avoir un quorum de vingt députés à chaque séance — écoutent plutôt ce qui se dit. Ainsi, on

Un des changements accepté d'emblée par les députés a été l'utilisation des quinze premières minutes des affaires courantes, à quatorze heures les quatre premiers jours de la semaine et à onze heures le vendredi, qui sont consacrées aux déclarations des députés. Auparavant, cette période était utilisée pour présenter des motions avec le consentement unanime de la Chambre, conformément à l'article 43 du règlement. Le nouvel article 21 accorde aux députés 90 secondes pour énoncer un grief ou pour soulever une question. Grâce à l'attention qu'accordent les médias à ces déclarations, un certain nombre de députés d'arrière-ban ont pu ainsi se faire connaître alors qu'auparavant ils auraient éprouvé beaucoup de difficulté à attirer l'attention.

Le défaut de cette procédure est que le règlement ne prévoit aucun mécanisme précis, à l'exception du rappel au règlement, pour amener la Chambre à étudier une motion d'urgence. Bien qu'on ait souvent abusé de l'article 43, il a quelquefois permis l'adoption immédiate de motions qui ont ainsi attiré beaucoup d'attention. Peut-être l'une des plus célèbres de ces motions a-t-elle été celle proposée un vendredi matin, en 1980, par M. William Yurko, député indépendant d'Edmonton Est qui siégeait alors du

côté des conservateurs. M. Yurko proposa que la Chambre accepte à l'unanimité le principe du rapatriement unilatéral de la constitution avec formule d'amendement. Une fois adoptée par la Chambre, cette motion suscita beaucoup d'intérêt chez le public canadien et des remous internes considérables au sein du Parti progressiste conservateur. L'un des changements les plus populaires et les plus importants en vigueur jusqu'à la fin de décembre, est la possibilité pour les comités de définir leur propre mandat à partir des rapports annuels des ministères, des sociétés de la Couronne et des organismes du gouvernement. En outre, le gouvernement doit répondre aux recommandations des comités dans un délai précis. Bien qu'il soit encore trop tôt pour juger de l'effet de cette disposition, elle traduit néanmoins les fortes pressions exercées par les députés pour regagner leur indépendance à la Chambre des communes.

La modification restreignant la taille des comités permanents à dix ou quinze membres a été approuvée avec quelque réserve. On avait pensé qu'un petit groupe de personnes pourrait être mieux en mesure d'analyser une question précise ou un projet de loi. Toutefois, en regardant en arrière, il semble que cette disposition ait causé certains problèmes à l'opposition officielle car le gouvernement décida de se conformer au rapport du comité et de limiter la taille de la plupart des comités permanents à dix membres. Ainsi, de nombreux députés conservateurs ne purent siéger à aucun des comités puisque les comités composés de dix personnes ne peuvent compter que trois députés de l'opposition officielle. On peut sympathiser avec les Conservateurs, mais peut-être faut-il se demander si tous les députés du Parlement doivent siéger à un ou à plusieurs comités.

Les articles provisoires du règlement ne sont en vigueur que jusqu'en décembre 1983, après quoi la Chambre reviendra aux articles antérieurs qu'elle jugeait insatisfaisants, à moins que les leaders des partis à la Chambre n'en arrivent à un compromis durant la session d'automne. Lorsque ces derniers étudieront des changements, peut-être devront-ils aussi tenir compte des rapports subséquents du comité qui n'ont pas encore été adoptés par la Chambre. Six de ces rapports sont des rapports de fond.

Autres rapports du comité

Le quatrième rapport aborde un problème qui s'est posé au cours des années, à savoir que le président est élu par la Chambre, après avoir été nommé par le Premier ministre. Au départ, en Angleterre, le président était la personne choisie par tous les députés pour exprimer les volontés de la Chambre au Souverain. Mais, naturellement, c'était lui qui écopait puisqu'il était souvent porteur des mauvaises nouvelles au monarque. Plusieurs furent condamnés à mort.

Aujourd'hui, bien sûr, les présidents n'ont pas à craindre pour leur vie, mais ce qui les préoccupe, c'est d'avoir la confiance de tous les députés. En Grande-Bretagne, les députés d'arrière-ban protestèrent vigoureusement lorsque le gouvernement et les chefs de l'opposition s'entendirent sur la nomination de M. Selwyn Lloyd au poste de président de la Chambre, en 1972, sans qu'ils aient été consultés. Bien que la nomination de M. Lloyd fût confirmée par la suite, les députés arrivèrent à faire entendre que

l'élection du président devait demeurer la prérogative de tous les députés de la Chambre.

Au début de l'été, peu après sa retentissante victoire électorale, le Premier ministre Margaret Thatcher se rendit compte de l'indépendance de la Chambre lorsque les députés lui signifièrent qu'ils n'accepteraient pas la personne qu'elle voulait nommer, en l'occurrence l'ex-secrétaire au Foreign Office, M. Francis Pym, que Mme Thatcher voulait évincer en douce du Cabinet. C'est le vice-président, M. Bernard Weatherill, qui avait été en quelque sorte choyé par les députés, qui fut élu sans opposition.

Ces dernières années, les députés canadiens ont aussi manifesté une certaine indépendance en ce qui concerne l'élection du président de la Chambre. Ceci ne doit pas être considéré comme une critique à l'égard des récents premiers ministres ou des personnes qu'ils ont nommées à ce poste. C'est plutôt une preuve que la Chambre essaie de reprendre en main ses propres affaires.

À cet égard, le comité, dans son neuvième rapport, a discuté de la composition de la Commission de la régie interne. Actuellement, quatre ministres de la Couronne et le président sont effectivement en charge de l'administration de la Chambre des communes à titre de commissaires de la régie interne. Les membres du comité de la procédure ont estimé que les énormes pouvoirs du Cabinet devaient être limités et ils ont proposé la participation de tous les partis à un nouvel organisme, la Commission de la régie interne.

Le sixième rapport du comité traite de l'absence de sièges réservés à l'opposition aux comités et recommande la création de comités législatifs semblables à ceux que l'on trouve à Westminster. Ces comités sont créés pour étudier un projet de loi précis et sont dissous lorsqu'il est fait rapport du projet de loi à la Chambre. Bien sûr, ce n'est là qu'une recommandation qui n'a pas encore été approuvée par la Chambre.

Le septième rapport est peut-être le plus important de ceux qui ont été déposés à la Chambre. Il recommande la création de comités chargés d'étudier la responsabilité financière et des moyens pour permettre au Parlement d'exercer un meilleur contrôle des dépenses publiques. Ce rapport est le fruit du travail très innovateur de deux membres du comité, M. Ron Huntington (député conservateur de Capilano) et M. André Lachance (député libéral de Rosemont).

Lors des séances du comité spécial sur la responsabilité financière, un débat houleux eut lieu pour déterminer si le rôle du Parlement était d'agir à titre de gouvernement parallèle doté du droit de formuler des propositions de dépenses — comme c'est le cas au Congrès des États-Unis — ou si le rôle du Parlement était d'analyser et d'étudier toutes les mesures émanant du gouvernement. En fin de compte, c'est le principe du gouvernement responsable qui est sorti gagnant. L'un des éléments importants de notre régime parlementaire est que le gouvernement, une fois élu, est en droit de s'attendre à ce que le Parlement examine, mais aussi approuve ses propositions législatives. À mon avis, si le septième rapport est adopté, il permettra d'améliorer énormément l'examen des propositions gouvernementales. L'administration étant de plus en plus complexe et les ministres ayant une charge

de travail de plus en plus lourde, l'examen minutieux de tous les projets de loi par les députés est dans l'intérêt du gouvernement.

Avenir du comité

Le débat le plus important de la 32^e législature a justement été de savoir si le gouvernement est en droit de s'attendre à ce que le Parlement approuve son programme après l'avoir étudié soigneusement. On se souviendra que le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure a été créé à la suite de ces deux incidents au cours desquels les travaux du Parlement ont été totalement paralysés parce que l'opposition était très réticente à voir adopter la résolution constitutionnelle et le Programme énergétique national. La majorité des députés estimèrent qu'une telle situation ne devait plus se reproduire et que le comité devait recommander des façons de régler le problème. Or, le comité n'a fait aucune recommandation à ce sujet et on peut donc dire qu'il a échoué. Jusqu'à quel point l'opposition peut-elle mettre des bâtons dans les roues du gouvernement? Certains estiment que si les partis d'opposition croient devoir bloquer une mesure proposée parce qu'elle revêt une grande importance à l'échelle nationale, ils devraient alors forcer le gouvernement à convoquer des élections sur cette question pour en avoir le cœur net. D'autres pensent, comme l'ancien député John Stewart, aujourd'hui professeur à l'Université Saint-François Xavier, dans son livre intitulé *The Canadian House of Commons*, que «la Chambre doit être prête à étudier les travaux du gouvernement, car ce dernier, qui a le devoir de gouverner d'après notre constitution, doit être assuré de la coopération de la Chambre. Le règlement doit faire en sorte que, dans un délai raisonnable, la Chambre prenne des décisions sur les questions qui lui sont soumises par le gouvernement».

On entendit de bons arguments pour ou contre l'opportunité des tactiques de l'opposition à propos de la résolution constitutionnelle, mais ils commencèrent à s'étioler avec la «crise de la sonnerie», lors du projet de loi sur le Programme énergétique national; et ils furent encore plus douteux au sujet des tactiques employées par le NPD pour s'opposer au projet de loi du Nid-de-Corbeau. Nous avons donné le mauvais exemple, et la «crise de la sonnerie» s'est malheureusement reproduite à l'Assemblée législative de l'Ontario et tout récemment à celle du Manitoba.

On peut donc se demander si notre système parlementaire est en mesure de faire face aux tensions d'un gouvernement moderne ou si les législateurs canadiens sont de moins en moins capables de transiger et de faire preuve de souplesse.

Quoi qu'il en soit, le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure a discuté de cette question sérieusement pendant des mois et n'a pu arriver à aucune recommandation sur la sonnerie d'appel ni sur la question de savoir jusqu'où l'opposition pouvait aller pour faire valoir son point de vue. Ceci a donné lieu à une discussion sur une question corollaire : un député a-t-il le droit d'être entendu n'importe quand, sur n'importe quelle question, même contre le gré de la majorité de ses collègues à la Chambre?

Si ces questions ne sont pas réglées par la Chambre des communes au cours des prochaines années, l'avenir du gouvernement parlementaire au Canada demeure incertain. Je crois que nous avons fait un grand pas en modifiant notre règlement et que nous sommes prêts à faire une percée. Mais tant que nous ne réaliserons pas cette percée importante, nous ne pourrons pas nous prononcer sur l'avenir du régime parlementaire au Canada.

(traduit de l'anglais)