

Nouvelles règles pour les affaires émanant des députés

Nora S. Lever

Voilà plusieurs années que l'on s'inquiète du rôle de simple député. Le tout premier paragraphe du rapport final du Comité McGrath sur la réforme de la Chambre des communes pose carrément le problème : En 1985, le but de la réforme de la Chambre des communes est de faire que les députés redeviennent de véritables législateurs et qu'ils retrouvent un rôle de premier plan dans la formulation des politiques, redonnant ainsi à la Chambre des communes la place qui lui revient dans notre système politique. Et le chapitre VII de ce rapport aborde les affaires émanant des députés, et notamment les débats touchant les projets de loi et motions proposés par les députés, par opposition aux mesures émanant du gouvernement.

Les recommandations relatives aux affaires émanant des députés visent à rendre plus strictes les conditions du tirage au sort, à élargir la portée des mesures législatives émanant des députés et à garantir la mise aux voix de certains de ces projets de loi et de certaines de ces motions. En vertu du Règlement provisoire, ces propositions sont maintenant en vigueur et resteront à l'essai jusqu'en décembre 1986. On verra d'ici-là si les députés prennent au sérieux les affaires émanant des députés et acceptent de se débattre avec des questions de procédure jusqu'au moment où le tout sera bien rodé. Les leaders à la Chambre et leur personnel, les membres du nouveau Comité permanent des affaires émanant des députés et des fonctionnaires de la Chambre s'emploient à formuler des lignes directrices et à rajuster le Règlement pour que les nouvelles procédures puissent répondre aux attentes posées par le rapport du Comité McGrath.

Le nouveau système

Lorsqu'un membre du Parlement désire déposer un projet de loi, il l'envoie d'abord à la Direction des journaux. Un avis paraît dans le *Feuilleton des Avis* et, après vingt-quatre heures, figure sous la rubrique Affaires quotidiennes du *Feuilleton*. Là, les motions de dépôt et de première lecture parviennent au président si un député indique son intention de procédure. (Dans le cas d'une motion, un député du Parlement se limite à l'adresser à la Direction des journaux qui la fait paraître dans le *Feuilleton des Avis* et, subseqüemment, dans le *Feuilleton*).

De temps en temps, le greffier de la Chambre convoque les députés pour un tirage au sort visant à établir l'ordre de priorité de vingt projets de loi ou motions devant être débattus en Chambre. Le vice-président dirige ce tirage : il pige les textes dans une magnifique boîte en bois sculpté, récemment confectionnée en vue du nouveau mode d'élection du président. Toutes les affaires

qui n'ont pas été tirées demeurent inscrites pêle-mêle au *Feuilleton*. Elles peuvent être choisies lors de tout autre tirage effectué durant la session. Chacun des vingt textes prioritaires fait l'objet d'un débat d'au moins une heure. Cependant au moins six d'entre eux pourront être débattus pendant cinq heures. La décision en revient au nouveau Comité permanent des affaires émanant des députés.

Le Comité permanent des affaires émanant des députés

Le Comité McGrath sur la réforme parlementaire recommandait la mise sur pied d'un petit comité avec la mission de choisir les critères présidant au choix des affaires assujetties à un vote et unique responsable des décisions en ce domaine.

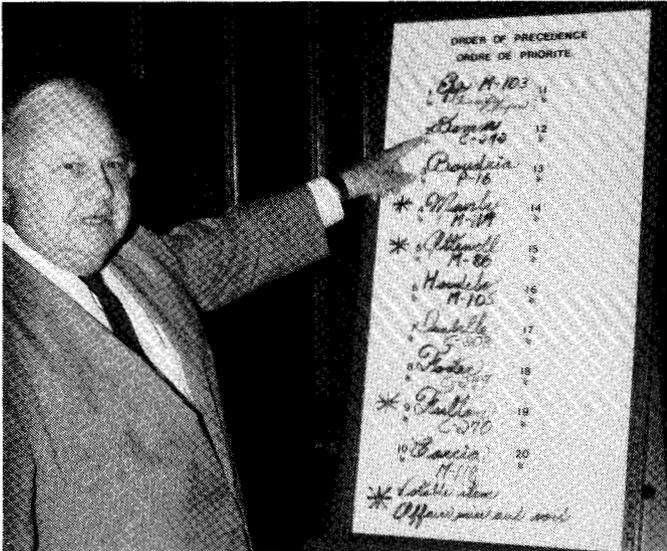
Bill Kempling, le premier président de ce comité et député expérimenté, envisage de faire en sorte que les choix soient le résultat d'un consensus aussi peu partisan que possible. André Plourde en est le vice-président; André Ouellet et Bill Blaikie, anciens membres du Comité McGrath ainsi qu'Arnold Malone, John Reimer et Gerry St-Germain complètent cet organisme. Le Comité est chargé de choisir un maximum de six affaires qui feront l'objet d'un vote à la fin du débat. En effet, on reprochait souvent à l'ancien système de ne jamais permettre la mise aux voix même si les projets de loi émanant des députés étaient parfois discutés.

En établissant la première série de vingt projets de loi et motions prioritaires, le Comité a convenu d'entendre les parrains de chacun de ces textes pour environ 15 minutes. Puis, suite à une réunion tenue à huis-clos, les membres déterminèrent les critères nécessaires à un choix équitable. Très conscients de la nouveauté du projet, ils décidèrent de publier les critères à la base du choix des vingt premières affaires. Ainsi espéraient-ils que les députés en tiendraient compte au moment de déposer leurs motions et projets de loi et contribueraient alors à la mise au point d'un mode juste de sélection.

Dans son rapport du 23 mai 1986 à la chambre, le comité a énoncé les critères suivants :

1. Les projets de loi ou les motions d'initiative parlementaire peuvent être d'intérêt national, régional ou local et être ou non sujets à la controverse, mais pour être choisis en vue de faire l'objet d'un vote, ils ne doivent être ni futiles ni insignifiants.
2. Les projets de loi ou les motions qui semblent susciter de la discrimination pour ou contre une région donnée ne devraient pas être choisis pour donner lieu à un vote.
3. Il ne faudrait pas choisir des projets de loi concernant les limites ou le nom des circonscriptions électorales. Le Comité estime que les députés disposent d'autres moyens pour régler ces questions sans avoir à prendre jusqu'à cinq heures du temps réservé aux affaires émanant des députés faisant l'objet d'un vote.

Nora Lever est greffier principal et est responsable des affaires émanant des députés à la Chambre des communes.



Bill Kempling, président du Comité permanent des affaires émanant des députés. (Martine Bresson)

4. Il ne faut pas que le projet de loi ou la motion nécessite une modification évidente parce qu'il reprend en substance la loi déjà en vigueur, n'atteint pas l'objectif qu'il poursuit ou a une signification obscure, ou lorsque sa rédaction comporte d'autres lacunes. On reconnaît que le *Feuilleton* renferme beaucoup de motions et de projets de lois qui ont été déposés au début de la présente Législature et qui sont aujourd'hui périmés en tout ou en partie. Au début d'une nouvelle session cependant, le Comité s'attend que les députés portent plus d'attention au dépôt de nouvelles affaires.

5. Le sujet de la motion ou du projet de loi ne devrait pas reprendre celui d'une affaire bien précise que le gouvernement a déjà incluse à son programme législatif.

6. Le nombre de fois que la Chambre a été saisie d'une question peut être important, compte tenu du contexte des questions et des événements politiques.

7. Toutes choses égales par ailleurs, moins d'importance sera donnée aux motions qui traitent de questions sur lesquelles la Chambre peut se pencher autrement ou en invoquant une autre procédure.

8. Les motions rédigées en des termes partisans ne seront pas retenues. En effet, le Comité estime qu'une telle motion pourrait être contraire à l'esprit de la réforme des affaires émanant des députés dès lors qu'elle donnerait lieu à un vote par appel nominal.

9. Au cours de la sélection, ou écartera les projets de loi nettement anticonstitutionnels du fait qu'ils empiètent sur le pouvoir législatif des provinces, violent la Charte canadienne des droits et libertés ou d'autres règles constitutionnelles bien établies, ou encore s'ils nuisent aux relations fédérales-provinciales ou internationales normales, ou s'ils sont contraires.

Le Comité a choisi trois affaires après le premier tirage. Jim Fulton, député de Skeena, a fait valoir que les négociations entre notre gouvernement et les États-Unis profiteraient de l'adoption de son projet sur la frontière internationale entre le Canada et l'État de l'Alaska. Bill Attewell présenta une motion demandant au gouvernement d'étudier l'opportunité de déposer un projet de loi exigeant un budget annuel dont les débours annuels totaux n'excéderaient pas les recettes annuelles totales : ces dernières excluraient les revenus en provenance d'emprunt, tandis que les débours totaux retrancheraient ceux qui en intérêt sur la dette nationale et en remboursement sur le capital. La motion de Jim

Manly pria le gouvernement de fixer à 0.7 p. 100 du Produit national brut le taux de l'aide publique au développement, question d'importance permanente sur laquelle la Chambre devra se prononcer.

- À la fin juin, après un deuxième tirage de dix affaires, pour ramener l'ordre de priorité à vingt, le Comité s'est réuni pour choisir d'autres textes devant faire l'objet d'un vote. Leur choix de trois motions a porté à un maximum de six les affaires qui font l'objet d'un vote. Ce sont : une motion de John Parry recommandant l'abolition du Sénat, la proposition de Gus Mitges voulant que l'article 7 de la *Charte des droits et libertés* inclue un fœtus humain ou un être humain non né, et, finalement, une motion de Jean-Claude Malépart qui réclame les prestations du programme d'allocations du conjoint pour les personnes seules, séparées ou divorcées nécessiteuses de 60 à 64 ans.

L'attribution de temps à la Chambre

Quatre fois par semaine, les députés ont une heure pour discuter des affaires émanant d'eux. Les textes non retenus pour un vote par le Comité des affaires émanant des députés sont débattus pendant une heure puis rayés du *Feuilleton*. Les textes retenus pour un vote peuvent être débattus pendant un maximum de cinq heures à la Chambre, à l'étape de la première lecture. Après une heure de débat, la motion ou le projet de loi est placé à la fin de la liste de priorité, et remonte peu à peu vers le sommet, pour faire l'objet d'une deuxième heure de débat, retombe en queue de liste et ainsi de suite. On a estimé qu'il faudrait environ quatre mois pour qu'une affaire atteigne la cinquième heure de débat et soit mise aux voix. Évidemment, si le débat s'épuise avant la cinquième heure, le texte est immédiatement mis aux voix.

Dans le cas d'une motion, une fois que la Chambre a pris sa décision l'affaire est expédiée. Un projet de loi, s'il est recevable, il est référé à un comité législatif où la procédure normale de l'audition de témoins et de l'étude article par article suit son cours. Aucune limite de temps n'est prévue pour l'étape en Comité. Une fois renvoyé à la Chambre, le projet de loi se retrouve à la fin de la liste de préséance. Il fera l'objet de deux heures de débat pendant l'heure réservée aux députés, soit à l'étape du rapport et à celle de la troisième lecture, retombant à la fin de la liste de préséance après la première heure de débat. Durant la première heure de l'étape du rapport et de la troisième lecture, un



Le greffier principal, Nora Lever, et le Président adjoint, Marcel Danis, lors du tirage pour les affaires émanant des députés. (Martine Bresson)

député peut proposer une motion visant à prolonger le débat le deuxième jour pour une période ne dépassant pas cinq heures. Une telle motion doit obtenir l'appui d'au moins vingt députés.

Pendant la période d'essai, estiment les membres du Comité, il faudrait aplanir au maximum les difficultés. En dépit un bon accueil réservé à la formule de l'ordre de priorité, notent-ils dans leur troisième rapport à la Chambre, et malgré la satisfaction des députés vis-à-vis cette possibilité de connaître à l'avance la date de certains débats, des difficultés subsistent. Puisque le débat prévu par le nouveau Règlement est entré en vigueur le 24 avril 1986, il y avait, théoriquement, trente-deux heures pour les affaires émanant des députés; mais seulement quinze heures ont été utilisées; dix autres ont été suspendues à cause de l'attribution des jours et enfin sept journées ont été perdues en raison de l'absence à la Chambre des députés responsables d'une motion. La suspension des affaires émanant des députés par des jours alloués a entraîné trop de reports de débats prévus à l'horaire. Il paraissait également peu réaliste de fixer l'horaire des débats par voie de tirage au sort sans tenir compte des engagements déjà pris par les députés, d'autant qu'aucune disposition ne prévoit le remplacement d'un député lorsqu'il sait d'avance ne pas pouvoir respecter l'horaire. De plus, le Règlement ne dit rien sur la façon de disposer des projets de loi et des motions qui ne sont pas débattus selon l'horaire prévu.

L'heure attribuée aux appels des députés, selon le Comité, ne devrait pas être suspendue les jours de l'opposition. Il préférerait aussi que l'établissement de l'horaire des débats soit plus souple, sans modifications aux dates fixées pour les motions et projets de loi soumis à un vote. Enfin, les textes des affaires émanant des députés qui sont présentés au nom d'un député incapable d'être présent, a-t-il proposé, ou bien retomberaient au bas de la liste de priorité, ou bien seraient rayés complètement du *Feuilleton*, selon que les députés donnent un délai suffisant.

Le premier vote sur une affaire émanant des députés a eu lieu le lundi 26 mai 1986. Il ne s'agissait, cependant, ni d'une motion, ni d'un projet de loi choisi par le Comité permanent des affaires émanant des députés. La raison : le débat a pris fin et que la Présidence a mis aux voix un amendement à une motion de M. Stackhouse concernant les taux d'intérêt élevés régissant les cartes de crédit. La sonnerie a retenti pour appeler les députés au vote.

La situation a soulevé deux problèmes. D'abord, plusieurs députés s'interrogèrent sur le rôle des whips. Ces derniers, aux yeux de certains, devraient maintenir cet usage de veiller à la présence des députés pour le vote en Chambre. Selon les tenants de cette idée, il faudrait continuer cet usage suivant lequel le whip en chef du gouvernement et le whip de l'opposition entrent solennellement dans la salle pour indiquer que la Chambre est prête à voter. Les députés, selon des opinions contraires, ne devraient pas se faire houspiller pour des affaires émanant des députés et, par conséquent, il faudrait abandonner ce rôle traditionnel des whips. Avec le nouveau Règlement, soutiennent-ils, la sonnerie ne peut retentir plus de trente minutes et la Présidence mettrait la question aux voix sans l'avis des whips.

Le deuxième problème a surgi durant l'appel nominal. Selon l'usage, les noms sont proclamés par parti et, en fait, les feuilles de vote nominatif utilisées par le greffier au Bureau sont imprimées en conséquence. Néanmoins, certains députés se sont dits déçus. Bill Blaikie, député de Winnipeg-Birds Hill, a déclaré après le vote : Je trouve honteux que cette occasion historique ait été manquée, en ce sens que nous avons voté selon le parti plutôt que selon la rangée de bancs... cela ne devrait pas se re-

produire la prochaine fois, à mon avis. Warren Allmand a renchéri : Nous ne votons pas sur une mesure gouvernementale mais sur une initiative d'un député, et j'espère que la Présidence en tiendra compte dans l'avenir.

Depuis, les fonctionnaires ont préparé de nouvelles feuilles pour le vote nominatif. Lors du prochain vote nominatif sur une affaire des députés, la présidence demandera les votes affirmatifs et négatifs selon l'ordre jugé le meilleur par la Chambre.

Le Bureau des affaires émanant des députés

Avec l'adoption du nouveau Règlement, le greffier de la Chambre a mis sur pied un petit bureau qui s'occupe exclusivement des affaires des députés.

Son travail consiste à étudier attentivement et à interpréter le nouveau Règlement, et à constituer le recueil des décisions des titulaires de la Présidence concernant les procédures ou les usages à suivre lorsque le nouveau Règlement est muet sur un point. Il faut aussi de l'expérience en matière de procédure pour examiner quotidiennement le *Feuilleton des Avis et motions*, et pour être en mesure de conseiller les députés et leur personnel. Les responsabilités en matière de procédure et d'administration s'exercent toutes deux à l'occasion des initiatives parlementaires.

Le soutien administratif offert par ce Bureau comporte divers aspects : fixer l'horaire des délibérations d'ajournement; s'assurer que les députés et le personnel sont au courant de l'ordre de priorité et des dates des débats; prendre des dispositions pour le tirage et donner un appui au Comité permanent des affaires émanant des députés, notamment pour les arrangements pour une des réunions, la préparation des rapports et des budgets, etc. Selon que le temps et les ressources offerts le Bureau espère préparer des séances et des documents d'information pour les députés et leur personnel, afin de les sensibiliser à toutes les possibilités qui s'offrent ainsi à eux.

Le Bureau des affaires émanant des députés a été mis sur pied à titre provisoire seulement, jusqu'en décembre 1986. S'il devient permanent à ce moment-là, il sera sans aucun doute doté en personnel, de temps en temps, grâce au roulement prévu par le programme de carrière du Bureau du greffier. Ce bureau constituerait un débouché de premier ordre pour la carrière des personnes attachées aux diverses expériences de travail, notamment les individus intéressés à approfondir la procédure de la Chambre et des comités.

Les changements de procédure touchant les affaires émanant des députés font partie de tout un nouveau système qui s'inspire, comme le dit bien le rapport McGrath, ni du modèle traditionnel de Westminster, ni du régime du Congrès. Mais il ne suffit pas de changer un Règlement pour donner un nouveau rôle aux simples députés. Le comité sur la réforme de la Chambre des communes a exhorté les députés à agir, soulignant que l'amélioration de leur statut dépend en grande partie de ce qu'ils feront eux-mêmes et des partis politiques auxquels ils appartiennent, car, à moins d'un changement complet d'attitudes de la part de tous ceux qui ont à coeur la politique canadienne, les modifications que nous avons proposées ne donneront que peu de résultats, même si elles sont adoptées.

Tous les citoyens intéressés ainsi que les députés et fonctionnaires qui portent un intérêt durable à la procédure parlementaire sont aux aguets. ■