

LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Rédaction :
James R. Robertson
Division du droit et du gouvernement
Révisé le 21 février 2002

TABLE DES MATIÈRES

DÉFINITION DU SUJET

CONTEXTE

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Modifications provisoires apportées au *Règlement de la Chambre des communes* (décembre 1982)

B. Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes

C. Les suites données au rapport

1. Les réformes de juin 1985

2. Les réformes de février 1986

3. Affinement des réformes, 1986-1990

4. Les réformes de 1991 et 1992

D. La trente-cinquième législature

E. La trente-sixième législature

F. La trente-septième législature

G. Conclusion

CHRONOLOGIE

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES*

DÉFINITION DU SUJET

La procédure parlementaire est constituée de l'ensemble des règles gouvernant les travaux d'une assemblée législative. Ces règles peuvent prendre la forme de dispositions de la Constitution ou de lois. Ainsi, le quorum de la Chambre des communes est fixé à 20 députés par l'article 48 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, alors que les articles 42 à 44 de la *Loi sur le Parlement du Canada* (L.R.C. (1985) ch. P-1, modifiée), décrivent la procédure à suivre en cas d'absence du Président de la Chambre. L'essentiel de ces règles est cependant exposé dans le *Règlement de la Chambre des communes*, dont les omissions et lacunes sont suppléées par la prise en compte des usages passés de la Chambre des communes et des décisions de la présidence. Divers ouvrages de procédure peuvent également se révéler utiles, par exemple *La procédure et les usages de la Chambre des communes* de Robert Marleau et Camille Montpetit.

Loin d'être un recueil de règles statiques, la procédure (surtout le *Règlement de la Chambre des communes*, qui en est la partie codifiée) évolue constamment, afin d'adapter les ressources du Parlement aux nouvelles réalités. Le présent document décrit l'orientation et l'évolution récentes de la procédure parlementaire et en évalue l'incidence sur le rôle du Parlement.

CONTEXTE

De la fin du XIX^e siècle jusqu'au début des années 80, la réforme de la procédure visait principalement à accroître l'efficacité du Parlement, considéré essentiellement comme un organe d'examen des mesures législatives du gouvernement. Ce besoin découlait de tendances de longue date qui se sont constamment accentuées avec le temps. L'avènement de l'État interventionniste moderne a entraîné une croissance phénoménale du nombre et de la complexité des mesures législatives déposées devant le Parlement. Il est donc devenu nécessaire d'accorder aux mesures gouvernementales la priorité législative et de rationaliser la procédure régissant les travaux du Parlement.

Or, si les diverses réformes ont accéléré le travail législatif du Parlement, elles ont réduit la capacité des députés d'y apporter une contribution personnelle. Voici quelques exemples de cette tendance générale :

- réduction du temps de la Chambre consacré aux affaires émanant des députés;
- institution et réduction subséquente d'un temps de parole limité;
- attribution d'une période déterminée aux délibérations de la Chambre sur chaque projet de loi;
- limitation du temps alloué aux questions orales.

La réforme de la procédure avait surtout pour objet d'accroître le rendement du Parlement.

Par exemple, en 1968, on a allégé l'emploi du temps de la Chambre en confiant l'examen approfondi des projets de lois adoptés en deuxième lecture et celui des prévisions budgétaires non plus au comité plénier – qui avait toujours rempli cette fonction, parfois avec un zèle excessif – mais aux comités permanents, complètement réorganisés. On a établi un échéancier strict pour l'adoption des plans de dépenses des ministères, des budgets de dépense supplémentaires et des crédits provisoires. Ce nouveau régime a certes permis à la Chambre de tirer un meilleur parti du temps dont elle disposait, mais il a accentué le sentiment d'inutilité des simples députés; en effet, ils étaient toujours sous la férule des whips, les maîtres de discipline des partis, et les motions et mesures législatives qu'ils proposaient avaient peu de chances d'être adoptées.

Ce n'est qu'au milieu des années 70 que la question de l'efficacité du Parlement a commencé à susciter d'autres préoccupations que la simple élimination des engorgements législatifs. En 1976, dans une déclaration qui a fait couler beaucoup d'encre, le vérificateur général J.J. Macdonnell s'est alarmé de ce que le Parlement risquait de ne plus contrôler les cordons de la bourse et a fait une série de propositions visant à permettre un examen plus rigoureux des dépenses projetées par le gouvernement et une meilleure surveillance des activités des sociétés d'État par l'entremise des comités. Dans leurs recommandations, le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national (en 1979 et 1982) et la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (en 1979) ont également insisté sur la nécessité de rétablir l'influence du Parlement.

Ces préoccupations reviennent dans plusieurs études publiées par des chercheurs à l'époque. On y dépeint le Parlement comme une assemblée de généralistes de plus en plus dépassés par la complexité des lois modernes, déclassés par des fonctionnaires experts et des groupes d'intérêt organisés cherchant à influencer le gouvernement, et réduits par la discipline de parti à adopter sans discussion des mesures n'émanant pas d'eux.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Modifications provisoires apportées au *Règlement de la Chambre des communes* (décembre 1982)

Étant donné ces nouvelles préoccupations relatives à l'efficacité du Parlement, un comité spécial a reçu le mandat, en mai 1982, de faire un examen approfondi du Règlement et de la procédure de la Chambre des communes. Il a par la suite recommandé des modifications au Règlement qui ont donné lieu à des innovations, notamment l'adoption d'un calendrier parlementaire régulier, et qui, toujours en vue d'accroître l'efficacité du Parlement, ont réduit le temps de parole maximal de 40 à 20 minutes pour les discours à la Chambre, et à 10 minutes pour les interventions à l'étape du rapport des projets de lois.

Des recommandations plus importantes visaient à renforcer les comités permanents, afin de permettre au Parlement d'examiner et, au besoin, d'amender les projets de loi de façon plus efficace. Diverses mesures sont entrées en vigueur à titre provisoire en décembre 1982 :

- réduction de la taille des comités – entre 10 et 15 membres – afin de favoriser la spécialisation des députés dans divers domaines;

- continuité accrue dans la composition des comités par la création de listes restreintes de substituts officiels;
- institution du renvoi automatique des rapports annuels des ministères et des sociétés d'État aux comités concernés;
- habilitation des comités à demander au gouvernement de présenter une « réponse globale » dans les 120 jours du dépôt de leurs rapports.

Le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure (ou Comité Lefebvre, du nom de son président, Tom Lefebvre) n'a pas seulement appliqué ces innovations; il a aussi étudié sérieusement la question de la responsabilité, surtout en ce qui concerne l'examen et la surveillance des dépenses du gouvernement par le Parlement. Il a proposé d'adjoindre au Comité permanent des comptes publics trois nouveaux comités d'examen et de renforcer davantage le système des comités en leur donnant un mandat plus spécialisé sur le plan des domaines dont ils s'occupent, en leur permettant d'engager plus de professionnels et en les invitant à recourir plus souvent aux sous-comités. La Chambre n'a toutefois pas eu le temps d'étudier ces recommandations avant la dissolution de la trente-deuxième législature en 1984.

B. Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, qui a été annoncé dans le discours du trône du 5 novembre 1984, a été créé le 5 décembre suivant. Ce comité composé de sept membres a été chargé d'examiner les pouvoirs, les procédures, les pratiques, l'organisation et les installations de la Chambre des communes en tenant compte de l'équilibre entre les responsabilités et les rôles constitutionnels respectifs de la Chambre des communes et du gouvernement. Ce comité est connu comme le comité McGrath, du nom de son président, l'honorable James McGrath.

Après avoir présenté, le 20 décembre 1984, un premier rapport qui reprenait plusieurs des recommandations que le Comité Lefebvre avait faites au cours de la législature précédente, le Comité spécial a poursuivi ses travaux tout l'hiver. Le 26 mars 1985, il a déposé un deuxième rapport dans lequel il faisait des recommandations de son cru portant surtout sur les préoccupations immédiates des députés et le fonctionnement de la Chambre; il proposait notamment que soit confié à un nouveau fonctionnaire directement responsable devant le Parlement la responsabilité de la planification et de l'entretien des édifices du Parlement, qui incombait jusque-là au ministère des Travaux publics, et de doter la Chambre d'un système de scrutin électronique.

Dans son troisième rapport, déposé plus tard la même année, le Comité a fait une série de recommandations qui ont servi de base au système de comités actuel et qui visaient à accroître l'efficacité du Parlement :

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. (Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, *Troisième rapport*, juin 1985, p. 1)

Le Comité McGrath a notamment recommandé :

- de modifier le système des comités pour rapprocher sa structure de celle des ministères du gouvernement;
- d'accroître les pouvoirs permettant aux comités d'obtenir des renseignements des ministères;
- de confier l'examen approfondi des projets de lois à des comités législatifs afin que les comités permanents puissent examiner exclusivement les questions de politique et les prévisions budgétaires des ministères;
- de réduire à sept (en temps normal) le nombre de membres des comités;
- de donner aux députés un plus grand contrôle sur le choix de leurs substituts;
- d'accorder à chaque comité un budget propre et le pouvoir d'engager du personnel spécialisé;
- d'autoriser les comités à examiner les nominations par décret autres que celles des juges (ou, dans certains cas, les candidatures à des nominations);
- d'accroître leurs pouvoirs en matière d'examen de la réglementation.

Le troisième rapport du Comité ne portait pas que sur la structure des comités; loin de là. Il visait également à redonner aux simples députés une fonction législative réelle et à leur permettre de jouer un rôle significatif dans l'établissement des politiques de l'État. Ainsi, le Comité a conclu que dans de très nombreux domaines, il n'était pas nécessaire que les votes pris à la Chambre soient des votes de confiance. S'il ne prônait pas de changements à la procédure en la matière, le Comité n'en recommandait pas moins aux gouvernements et aux partis de l'opposition d'assouplir la discipline de parti. Le Comité proposait en outre des changements qui permettraient aux simples députés d'inclure des dispositions financières dans leurs projets de lois d'initiative parlementaire et qui leur donneraient de meilleures chances (elles étaient alors minimes) de voir leurs mesures législatives (et leurs motions) mises aux voix.

C. Les suites données au rapport

1. Les réformes de juin 1985

Un pas important a été franchi dans la mise en œuvre des recommandations du premier rapport le 27 juin 1985, quand la Chambre a adopté une loi modifiant la composition de son Bureau de régie interne pour qu'y siègent des députés des deux côtés de la Chambre. Le nouveau Bureau de régie interne était composé du Président, du Vice-président, de deux ministres désignés par le Cabinet, du chef de l'opposition ou de son délégué, de deux députés ministériels et de deux députés de l'opposition, dont un de l'opposition officielle.

Au nombre des changements au Règlement qui ont été adoptés (provisoirement) figure une nouvelle procédure d'élection du Président, conçue pour que ce soient les députés plutôt que le premier ministre qui le choisissent. Le vote est secret et les ministres et chefs de parti sont inéligibles. Le processus peut être long dans l'éventualité de candidatures nombreuses; l'élection du Président nécessite plusieurs tours de scrutin – le candidat ayant recueilli le moins de voix étant éliminé à chaque tour – jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité absolue. Cette nouvelle procédure a été appliquée pour la première fois en septembre 1986, lorsque la Chambre a porté l'honorable John A. Fraser à sa présidence au onzième tour de scrutin.

De plus, une catégorie distincte de comités temporaires – les comités législatifs – a été créée pour procéder à l'étude détaillée des projets de loi après la deuxième lecture. Mis à part le fait qu'ils comptent plus de membres et que leur mandat ne porte que sur un seul projet de loi, ces comités disposent de pouvoirs semblables à ceux des comités permanents et fonctionnent comme ces derniers.

2. Les réformes de février 1986

Le 24 février 1986, à la suite de longues négociations entre les partis, de nouvelles modifications au *Règlement de la Chambre des communes* sont entrées en vigueur, initialement à titre provisoire. Il s'agit des modifications les plus importantes apportées depuis 1968, et elles ont ajouté plusieurs chapitres importants au Règlement.

Le nouveau Règlement prévoyait notamment la révision de la législation subordonnée et l'examen des nominations par décret. Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires (maintenant le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation) a été autorisé à recommander à la Chambre, par voie de rapport, l'abrogation d'un texte réglementaire dont on lui a confié l'examen. Un rapport à cet effet est réputé adopté par la Chambre et, par conséquent, le règlement est réputé abrogé, sur simple inscription au *Feuilleton* d'une motion portant adoption du rapport, à moins que la Chambre ne rejette ladite motion dans les 15 jours de séance suivants.

Par la même occasion, il a été décidé d'exercer un certain contrôle parlementaire sur les nominations par décret. Aux termes du nouveau Règlement, les décrets de nomination autres que ceux des juges sont automatiquement transmis aux comités permanents concernés et ceux-ci disposent de 30 jours de séance pour convoquer la personne qui a été nommée ou qu'on se propose de nommer, afin d'examiner ses compétences, ses qualités et sa capacité d'exécuter les fonctions du poste. Les comités peuvent faire rapport de leurs recommandations à la Chambre, mais n'ont pas (comme le Sénat américain) le pouvoir d'accepter ou de refuser les nominations.

Les règles régissant les affaires émanant des députés ont été réécrites de façon à augmenter la probabilité que la Chambre prenne des décisions au lieu de simplement délibérer. De temps à autre, un tirage au sort fixe l'ordre de priorité pour un certain nombre de projets de loi et de motions émanant des députés. Par la suite, un comité se réunit pour choisir, après les consultations nécessaires, diverses affaires qui feront l'objet d'un vote en raison de leur intérêt. Le rapport du Comité est ensuite déposé à la Chambre et réputé adopté. Les affaires choisies sont étudiées plus longtemps et doivent faire l'objet d'un vote.

Le Règlement du 24 février 1986 a créé 25 comités permanents, presque tous chargés d'examiner la politique d'un ministère, et trois comités mixtes. Il est maintenant plus facile pour les comités d'obtenir des renseignements; ils peuvent notamment exiger la totalité des documents relatifs à la politique du gouvernement, les avant-projets de lois, les plans de dépenses et les études d'évaluation. En outre, leur composition (normale) a été réduite à sept membres, de sorte qu'en général, les députés siègent à moins de comités et dispersent moins leur énergie et leur temps. De plus, les membres des comités exercent un plus grand contrôle sur le choix des substituts appelés à les remplacer en leur absence. Enfin, les comités ont désormais chacun leur budget (les fonds sont alloués par un Comité de liaison composé des présidents des comités, sous réserve de l'approbation du Bureau de régie interne) et sont autorisés à engager du personnel spécialisé.

Les réformes de 1986 ont par ailleurs rendu l'obstruction systématique à la Chambre plus difficile : on a modifié les règles qui régissent le recours à la sonnerie au moment des votes (en réaction tardive au fameux épisode des cloches de mars 1982), et on a prévu une limite à la durée des débats d'urgence. L'un des nombreux autres changements adoptés en 1986 est particulièrement digne de mention : la suppression de la mention de la Grande-Bretagne au début du Règlement. Maintenant, les décisions du Président doivent être fondées sur les précédents de la Chambre des communes et sur « la tradition parlementaire au Canada et dans d'autres États ».

3. Affinement des réformes, 1986-1990

La procédure complexe régissant l'examen des affaires émanant des députés a nécessité un ajustement technique pour le cas où un député serait absent au moment de la discussion d'une affaire inscrite à son nom. Par un ordre spécial du 18 décembre 1986, la Chambre a autorisé le Président, avec l'assentiment des députés en cause, à organiser un échange de rangs dans l'ordre de priorité. Dans son troisième rapport, le Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure a entériné cette idée.

Dans son quatrième rapport, daté du 7 avril 1987, le Comité permanent a procédé à un bilan de l'expérience en cours depuis plus d'un an. Se fondant sur les réponses fournies par 140 députés à un questionnaire détaillé, il a conclu ce qui suit :

Une forte majorité des répondants est en faveur du maintien des mesures de réforme. Certains se sont dits d'avis que les articles provisoires n'avaient pas donné aux députés la possibilité de participer davantage à l'élaboration de la politique, mais, en général, les députés sont satisfaits des changements apportés. Quelques articles ont cependant suscité des critiques. [...] La construction de la « nouvelle Chambre » qu'avait prédite le Comité spécial [McGrath] est bien avancée. (*Procès-verbaux de la Chambre des communes*, 7 avril 1987, p. 705.)

Après s'être déclaré favorable à la nouvelle procédure d'élection du Président de la Chambre, le Comité a suggéré divers ajustements visant à réduire le nombre des candidats avant et pendant le scrutin. Si le bilan de l'activité des comités permanents a été positif, l'expérience

des comités législatifs s'est avérée nettement moins convaincante. Reconnaissant que les conflits d'horaires entre les comités législatifs posaient un problème, le Comité a proposé qu'au plus six comités législatifs soient autorisés à siéger en même temps.

Après avoir plusieurs fois repoussé l'échéance pour permettre la poursuite des discussions, la Chambre a convenu à l'unanimité, le 3 juin 1987, de conférer un caractère permanent aux modifications provisoires du Règlement et d'adopter plusieurs révisions. Parmi celles-ci, mentionnons les suivantes :

- un comité permanent ne peut siéger en même temps qu'un comité législatif saisi d'un projet de loi touchant un ministère visé dans le mandat du comité permanent;
- lorsque la Chambre siège, les comités législatifs ont préséance sur les autres comités, mais ces derniers (selon le rang déterminé par le whip en chef du gouvernement) ont préséance en période d'ajournement;
- la période prévue pour l'établissement d'une réponse globale du gouvernement à un rapport de comité passe de 130 à 150 jours;
- un député qui présente une motion relative à une affaire émanant des députés peut prendre la parole pendant 20 minutes au lieu de 10;
- il est interdit d'appeler des décisions du Président concernant les débats d'urgence.

Le 5 avril 1989, la Chambre a réduit de 25 à 19 le nombre de comités permanents sans apporter de changements au Comité de sélection, aux comités mixtes permanents et aux comités spéciaux. Le 27 septembre 1989, la création du Comité permanent du multiculturalisme et de la citoyenneté a porté ce nombre à 20. La réduction du nombre de comités avait pour but d'atténuer deux problèmes fréquents au cours de la législature précédente : les conflits d'horaires et le nombre de séances auxquelles les députés devaient assister, qui grevait sérieusement leur temps et leur énergie. Cependant, la stratégie semble avoir été compromise par l'augmentation à 14 du nombre de membres de beaucoup de comités.

Le 10 mai 1990, on a modifié la procédure qui régit le choix des projets de loi émanant des députés qui seront débattus afin d'empêcher que les députés ne présentent un grand nombre de projets de loi en vue d'accroître leurs chances d'en voir un choisi.

4. Les réformes de 1991 et 1992

Le 5 octobre 1990, le comité de sélection a présenté à la Chambre des communes un rapport dans lequel il proposait, pour les comités permanents, des listes de 8 à 10 membres ainsi qu'un recours accru aux sous-comités. Ces propositions n'ont cependant pas été adoptées et aucun consensus général des partis concernant les réformes ne s'est dégagé au cours des mois qui ont suivi. Enfin, le 26 mars 1991, le leader du gouvernement à la Chambre a déposé une résolution proposant plusieurs modifications importantes :

- une disposition empêchant un député de bloquer le dépôt des motions courantes

ordinaires (le Règlement exige maintenant 25 opposants);

- une mesure faisant passer de 175 à 134 le nombre de jours de séance, ce qui permet aux députés de passer plus de temps dans leurs circonscriptions;
- des réductions de la durée de certains discours et débats;
- l'institution d'une procédure révisée de sélection des projets de loi et motions d'initiative parlementaire : un nouveau comité, le Comité permanent de la gestion de la Chambre (qui cumule les mandats d'anciens comités – le Comité de privilèges et élections, le Comité de la gestion et des services aux députés et le Comité de sélection), choisit jusqu'à trois motions et trois projets de loi qui feront l'objet d'un vote.

En ce qui concerne la structure des comités :

- les comités permanents et législatifs ont été regroupés dans des « enveloppes » en fonction desquelles devaient être réservées les salles de réunion – afin de décourager la tenue simultanée de réunions par des comités dont les compétences se recoupent – et dans le cadre desquelles les députés pourraient se remplacer aisément d'un comité à l'autre;
- les mandats de certains comités permanents ont été modifiés;
- des principes directeurs devaient être établis concernant la télédiffusion des séances de comité et la présence des médias électroniques à ces séances.

La Chambre a adopté les réformes le 11 avril 1991, après un débat animé au cours duquel les partis d'opposition se sont fortement opposés à la procédure et à certaines des réformes proposées. Leur adoption n'a donc pas fait l'objet d'un consensus de tous les partis comme cela se produit habituellement pour des changements de cette envergure.

Les changements apportés à la procédure après 1991 se sont inscrits dans le prolongement des réformes de cette année-là. Le 27 mars 1992, la Chambre a établi, à titre expérimental et conformément aux propositions de 1991, des principes directeurs régissant la radiodiffusion et la télédiffusion des séances de comité. Ces principes directeurs autorisaient la transmission sonore des séances de comité et prévoyaient que l'on équipe une salle de comité pour la télédiffusion des travaux, à titre expérimental. Divers changements mineurs ont aussi été apportés aux règles régissant les affaires émanant des députés afin de tenter d'améliorer le fonctionnement du système. Ainsi, on a augmenté le nombre d'affaires placées dans l'ordre de priorité et le nombre d'affaires faisant l'objet d'un vote.

L'appui du gouvernement à la réforme parlementaire s'est exprimé dans les propositions constitutionnelles (et connexes) du 24 septembre 1991 (*Bâtir ensemble l'avenir du Canada : Propositions*). Les auteurs de ces propositions se sont inquiétés du fait que le processus législatif était devenu trop sectaire et propice aux affrontements et ils ont proposé d'y remédier en augmentant le nombre de votes libres à la Chambre, en accordant une plus grande priorité aux projets de loi d'initiative parlementaire et faisant davantage ressortir le rôle impartial joué

par les députés. Dans son rapport du 28 février 1992, le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Comité Beaudoin-Dobbie) n'a appuyé aucune réforme en particulier, mais a recommandé un examen exhaustif de la procédure et des usages de la Chambre.

Les mêmes préoccupations sont exprimées dans le quatre-vingt-unième rapport du Comité permanent de la gestion de la Chambre, déposé le 1^{er} avril 1993. Il y est notamment question du vote libre : le Comité recommande de supprimer les principes régissant les questions de confiance pour dissiper tout doute quant au caractère politique du fait de les invoquer. Le Comité s'est aussi beaucoup attardé à la période de questions; il a recommandé à cet égard un resserrement des règles afin de rectifier la perception négative du public et d'autres mesures, y compris l'adoption d'une période intensive de questions adressées à un ministre, qui aurait lieu une fois la semaine. Ces recommandations sont mortes au *Feuilleton* lorsque la trente-quatrième législature a pris fin.

La réforme a reçu un nouvel appui parlementaire, le 2 avril 1993, lorsque le Comité de liaison des présidents a déposé un rapport sur l'efficacité des comités de la Chambre des communes. Le Comité était arrivé à la conclusion que le système de comités établi en 1985 afin d'accroître le rôle joué par les députés avait considérablement accru la possibilité qu'avaient ces derniers de donner leur avis sur les politiques. Par contre, le pouvoir des comités d'influencer l'élaboration de politiques, que ce soit par voie directe ou grâce aux importants débats publics suscités par leurs travaux, ne s'était pas pleinement concrétisé. La plupart des recommandations relatives aux comités et à leur personnel attendaient toujours d'être débattues lorsque la Chambre a mis fin à ses travaux en juin 1993.

D. La trente-cinquième législature

La nécessité d'une réforme parlementaire a été reconnue (à des degrés divers) par tous les grands partis politiques lors de l'élection fédérale d'octobre 1993. Ce consensus s'est matérialisé dans le nouveau Parlement. Le 1^{er} février 1994, on a révisé la structure des comités permanents pour que leurs mandats correspondent à la nouvelle organisation des ministères. Le 7 février, avec l'appui de tous les partis politiques, la Chambre a adopté un ensemble de réformes plus substantiel.

Les modifications apportées au Règlement en février 1994 visaient à améliorer l'efficacité des comités et, partant, l'influence des députés d'arrière-ban. Elles avaient toutes pour objet de faire intervenir le Parlement dans les dossiers avant que le gouvernement ne se soit engagé à l'égard de textes législatifs ou de plans de dépenses particuliers.

Deux nouvelles options ont été créées à l'intérieur du processus législatif. La première permet le renvoi d'un projet de loi à un comité avant la deuxième lecture (acceptation en principe), ce qui élargit la portée du travail qu'un comité est en mesure d'accomplir et rehausse la probabilité que le projet de loi sera modifié en profondeur. En vertu de la seconde option, on peut demander à un comité de préparer et de présenter un projet de loi. Le cas échéant, le comité aborderait les questions fondamentales des principes et de la politique qui sous-tendent la mise en branle du processus législatif. Aucune de ces deux options n'a été utilisée souvent au cours

de la trente-cinquième législature. Le recours à ces options a été encore moins fréquent au cours de la trente-sixième législature.

En outre, on a cherché à accroître l'influence des comités en ce qui concerne les dépenses du gouvernement. À cet égard, on a intégré, lorsque les comités le souhaitaient, les priorités futures de dépenses à l'examen du Budget des dépenses principal des ministères et organismes qui est mené par les comités. Ainsi, le point de vue de ces derniers peut être exprimé avant le parachèvement des prévisions budgétaires de l'année suivante. En ce qui a trait à la préparation du budget, le Comité permanent des finances doit mener des consultations publiques à l'automne de chaque année, ce qui le fait participer directement à l'examen des propositions.

La motion qui proposait les modifications renvoyait également au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre diverses questions relatives à la réforme. Mentionnons, entre autres, la réforme de la période des questions, les mécanismes participatifs comme les initiatives des citoyens, la destitution et les référendums, le vote libre et les dates fixes pour les élections, ainsi qu'un certain nombre de questions touchant plus particulièrement la procédure. Les avantages et inconvénients de ces éventuelles innovations ont été examinés dans le cinquante-quatrième rapport du Comité, qui a été déposé en Chambre le 9 décembre 1994.

Les changements dans la procédure apportés depuis février 1994 ont été, en général, d'ordre administratif. Le 6 février 1995, la Chambre a adopté des modifications apportées au Règlement de la Chambre concernant les votes différés, le dépôt d'avis avant un ajournement et le renvoi de projets de loi aux comités avant la deuxième lecture. Le 14 juin de la même année, les exigences de l'article 36 relatives aux pétitions ont été précisées davantage et cinq mois plus tard, le 10 novembre 1995, l'article 107 du Règlement a été modifié pour que le Comité de liaison puisse créer des sous-comités et pour que des membres de partis politiques reconnus qui ne sont pas représentés au Comité puissent être nommés à ses sous-comités.

Au printemps de 1997, des sous-comités du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre ont déposé des rapports dans lesquels ils recommandaient de vastes changements à la procédure pour l'étude des subsides et les affaires émanant des députés. On n'a toutefois pas donné suite à ces rapports puisque le Parlement a été dissous en avril 1997.

E. La trente-sixième législature

À l'issue de l'élection générale de juin 1997, la Chambre des communes comptait cinq partis reconnus, de sorte que le gouvernement ne disposait que d'une majorité relativement faible. Contrairement à certaines attentes, la première année de ce Parlement « mosaïque » s'est relativement bien passée sur le plan de la procédure. Les partis étaient assez bien disposés à collaborer, par l'entremise de leurs leaders, mais il faut dire que le programme législatif n'était pas très chargé et que les projets de loi n'étaient pas tellement de nature à soulever des polémiques.

Au début de la législature, des changements mineurs ont été apportés au Règlement : le nombre de comités permanents a été réduit de deux et le nombre des membres est passé de 16 à 18

pour la plupart des comités. On a également modifié légèrement la procédure relative aux affaires émanant des députés.

En 1997-1998, le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre a été saisi d'un certain nombre de questions, dont le scrutin électronique et des modifications au calendrier des séances de la Chambre, mais il n'a pas fait de recommandations formelles. Le 21 avril 1998, un débat a été tenu à la Chambre en application de l'article 51, qui dispose qu'entre le 60^e et le 90^e jour de séance de la première session d'un Parlement, un débat soit tenu sur la motion suivante : « Que cette Chambre prenne en considération le Règlement et la procédure de la Chambre et de ses comités ». Bien que cet article existe depuis plusieurs années, il n'avait jamais été appliqué.

Au mois de juin 1998, l'absence des membres du gouvernement a permis à l'opposition officielle de faire adopter une motion portant suspension des règles sur la clôture et l'attribution du temps pour le reste de la session. Cette motion a ensuite été annulée, mais seulement une fois que le gouvernement eut accepté de modifier :

- l'article 81 en portant le nombre de jours désignés à 21 par année (sept jours par période de crédits, avec un maximum de 14 pour les motions avec vote);
- la procédure pour le dernier jour de la période de crédits se terminant au plus tard le 23 juin.

En novembre 1998, la Chambre des communes a adopté le treizième rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Le rapport traitait de diverses modifications à la procédure régissant les affaires émanant des députés. Il avait été rédigé au départ par le Sous-comité des affaires émanant des députés à la fin de la trente-cinquième législature, adopté une nouvelle fois par le Sous-comité après l'élection, et déposé à la Chambre par le Comité en novembre 1997. Les modifications nécessaires au Règlement sont entrées en vigueur le premier jour de séance de 1999. Les modifications comprenaient :

- une disposition prévoyant qu'au début d'une nouvelle session, les projets de loi émanant des députés seront rétablis à l'étape où ils se trouvaient au moment de la prorogation;
- une disposition prévoyant l'inclusion dans l'ordre de priorité des affaires recevant l'appui d'au moins 100 députés (dont au moins dix députés de chacun des partis formant une majorité des partis reconnus à la Chambre);
- une disposition prévoyant que les dix affaires incluses dans l'ordre de priorité et pouvant faire l'objet d'un vote peuvent comprendre des projets de loi et des motions dans n'importe quelle proportion;
- l'obligation pour les comités auxquels ont été renvoyés des projets de loi d'intérêt public émanant des députés d'en faire rapport à la Chambre dans les 60 jours de séance, avec la possibilité de prolonger ce délai de 30 jours et de recommander l'abandon de projets de loi.

En juin 2000, le Comité a recommandé l'abrogation de la disposition relative à l'appui d'au

moins 100 députés. Après environ un an, il était devenu évident que cette disposition soulevait des difficultés, et on s'accordait à dire qu'elle n'avait pas donné les résultats escomptés. Le rapport du Comité n'a pas été adopté avant la dissolution du Parlement en octobre 2000.

Tout au long de la trente-sixième législature, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre souhaitait revoir le Règlement afin de moderniser les procédures et les usages de la Chambre. Il a en été empêché par l'urgence d'autres questions. Bien que, de l'avis général, une réforme parlementaire s'impose, il ne semblait pas y avoir consensus au sujet des questions à examiner, ni au sujet des correctifs à apporter. Le 17 mai 2000, par exemple, le Comité a déposé un rapport dans lequel il recommandait d'apporter deux modifications aux procédures : premièrement, un amendement énonçant la procédure à suivre pour préciser la façon dont les députés d'un parti voteront dans le cas de votes successifs par appel nominal et, deuxièmement, une révision du paragraphe 78(3) du Règlement concernant l'attribution du temps à toute étape des délibérations sur un projet de loi d'intérêt public. Après plusieurs réunions, le rapport faisait toujours l'objet d'opinions dissidentes de l'Alliance canadienne – l'opposition officielle – et du Bloc Québécois, et la Chambre ne l'a pas adopté.

F. La trente-septième législature

Au début de la première session de la trente-septième législature (le 29 janvier 2001), des changements mineurs ont été apportés à la structure et aux noms des comités permanents de la Chambre des communes.

Le 27 février 2001, la Chambre a adopté une modification du Règlement concernant la sélection des motions d'amendement à l'étape du rapport. Par la suite, le 21 mars 2001, le Président a fait une déclaration à la Chambre concernant la façon dont il entendait interpréter la nouvelle note jointe au Règlement.

Le 15 mai 2001, la Chambre a adopté des changements au Règlement relatifs à la pause de mars. En effet, en reprenant ses activités une semaine plus tôt en janvier, la Chambre pourra modifier son calendrier chaque année afin de tenter de tenir compte des divers congés scolaires dans tout le pays.

En mai 2001, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a déposé un rapport modifié qui permettrait aux médias électroniques de radiodiffuser et de télédiffuser des rencontres publiques de tout comité de la Chambre en respectant certaines lignes directrices. Ce rapport, qui a été adopté le 16 mai 2001, prévoit une période d'essai qui se termine le 31 décembre 2001. **Cette période a été prolongée jusqu'au 30 juin 2002 par suite de l'adoption, le 5 décembre 2001, du quarante et unième rapport du Comité, déposé à la Chambre deux jours plus tôt.**

Le 13 juin 2001, la Chambre a adopté un rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre abrogeant la procédure requérant cent signatures pour les affaires émanant des députés. Ce mécanisme, qui faisait parties d'un train de changements adoptés en novembre 1998, semble avoir créé plus de problèmes qu'il n'en a réglés.

Le 1^{er} juin 2001, le Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure de la

Chambre des communes a déposé son rapport, dans lequel il recommande divers changements procéduraux. Ce comité, qui était présidé par le vice-président de la Chambre, comprenait les cinq leaders parlementaires et son ordre de renvoi précisait qu'il devait obligatoirement présenter un rapport unanime. Deux débats ont été tenus à la Chambre sur des questions relatives à la réforme parlementaire et à la modernisation de la procédure. Le Comité s'est penché sur toute une gamme de questions, dont un grand nombre revêtaient un caractère assez technique ou administratif. Parmi les changements apportés, mentionnons les suivants :

- discours des candidats au poste de Président;
- nomination du greffier de la Chambre des communes;
- questions écrites;
- débat d'ajournement;
- votes différés;
- clôture et attribution de temps;
- débats exploratoires;
- débats d'urgence;
- motions de procédure concernant les comités;
- Budget principal des dépenses;
- avis des motions du jour de l'opposition;
- comités plénières;
- hauts fonctionnaires du Parlement.

La motion d'adoption du rapport du Comité a été approuvée le 4 octobre 2001. Les recommandations contenues dans ce rapport sont entrées en vigueur le 15 octobre 2001.

G. Conclusion

La réforme de la procédure à la Chambre des communes s'est accélérée ces dernières années. Ce phénomène peut s'expliquer de diverses façons : cynisme du public à l'égard du processus politique, désir d'accroître le rôle des simples députés, conviction que le Parlement se doit d'être davantage responsable et pertinent vis-à-vis du public, augmentation du nombre et de la complexité des lois et apparition de nouvelles exigences auxquelles le Parlement doit s'adapter et adapter la façon dont il mène ses activités. On tente toujours de maintenir un juste équilibre entre les intérêts du gouvernement et ceux de l'opposition. Certains sont d'avis que la Chambre doit adopter des règles de procédure efficaces et modernes, mais d'autres croient que la démocratie et la tradition sont tout aussi importantes.

En fait, la procédure parlementaire doit continuer d'évoluer pour tenir compte des réalités d'aujourd'hui. Elle est fermement enracinée dans la tradition et l'histoire, mais elle est également dynamique et doit s'adapter aux circonstances actuelles. Il semble donc assez probable que les procédures de la Chambre des communes continueront de changer et que les règles et les usages de la Chambre seront l'objet d'autres modifications.

CHRONOLOGIE

5 novembre 1982 - Dans son troisième rapport, le Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure (Comité Lefebvre), créé le 31 mai précédent, recommande plusieurs changements au Règlement pour une période d'essai d'un an. Ce rapport est approuvé par la Chambre le 29 novembre et les changements proposés, entrés en vigueur le 22 décembre 1982 pour une période d'un an, sont reconduits le 19 décembre 1983 (avec de légères modifications) et le 7 décembre 1984. Les autres rapports du Comité ne seront toutefois pas entérinés.

20 décembre 1984 - Dépôt du premier rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (Comité McGrath) constitué le 5 décembre précédent.

26 mars 1985 - Dépôt du deuxième rapport du Comité spécial.

18 juin 1985 - Dépôt du troisième rapport du Comité spécial.

27 juin 1985 - Adoption, à titre provisoire, de modifications au Règlement touchant la présidence, le Bureau de régie interne et les comités législatifs.

13 février 1986 - La Chambre adopte de nouvelles modifications provisoires au Règlement, qui entrent en vigueur le 24 février 1986.

30 septembre 1986 - Le premier scrutin secret pour l'élection du Président de la Chambre se solde par l'élection de l'honorable John A. Fraser.

3 juin 1987 - Les articles provisoires du Règlement (légèrement modifiés) ainsi que les ordres spéciaux en vigueur et diverses autres modifications mineures sont adoptés pour être intégrés au Règlement.

10 mai 1990 - Modification temporaire du processus de tirage au sort pour le choix des projets de loi émanant des députés qui seront débattus; on opte pour le tirage du nom des députés plutôt que des projets de loi, pour empêcher les députés de présenter de nombreux projets de loi.

11 avril 1991 - Après un débat très animé, des modifications importantes au Règlement sont adoptées.

24 septembre 1991 - Dans son ensemble de propositions constitutionnelles et de propositions connexes, le gouvernement prévoit la modification de la procédure et des pratiques de la Chambre des communes.

28 février 1992 - Le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada (Comité Beaudoin-Dobbie) demande que l'on procède à un examen en profondeur de la procédure et des usages en vigueur à la Chambre des communes.

1^{er} avril 1993 - Le Comité permanent de la gestion de la Chambre dépose un rapport contenant 31 recommandations liées à la réforme parlementaire.

1^{er} février 1994 - Révision de la structure des comités permanents.

7 février 1994 - Adoption d'un ensemble de réformes pour rehausser l'influence des comités permanents et apporter diverses modifications à la procédure.

21 avril 1998 - Débat en vertu de l'article 51 sur le Règlement et la procédure de la Chambre et de ses comités.

30 novembre 1998 - Adoption de modifications au Règlement concernant les affaires émanant des députés pour donner suite au treizième rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

27 février 2001 - Adoption d'une modification au Règlement concernant la sélection des motions d'amendement à l'étape du rapport.

15 mai 2001 - Adoption de changements concernant le calendrier des séances de la Chambre entre janvier et Pâques.

16 mai 2001 - Adoption de lignes directrices provisoires concernant la radiodiffusion et la télédiffusion des délibérations des comités par des médias électroniques.

13 juin 2001 - Abrogation du paragraphe 87(6) du Règlement concernant les 100 signatures exigées pour les affaires émanant des députés.

4 octobre 2001 - Adoption du rapport du Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes; les recommandations qu'il contient entrent en vigueur le 15 octobre 2001.

5 décembre 2001 - La période d'application de lignes directrices provisoires sur la radiodiffusion et la télédiffusion des travaux des comités au moyen de médias électroniques est prolongée jusqu'au 30 juin 2002.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bibliothèque du Parlement, *Procédure parlementaire au Canada*, Bibliographie n^o 47A, Ottawa, Direction de l'information et des services techniques.

Marleau, Robert et Camille Montpetit (direction), *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Ottawa, Chambre des communes, 2000.

* La première version de ce bulletin d'actualité a été publiée en mai 1982. Le document est mis à jour régulièrement.
