LE DEPUTE DE L'ARRIERE-BAN ET SES RESPONSABILITES LEGISLATIVES

PAR
JOHN M. REID
DEPUTE DE KENORA-RAINY RIVER

Réimprimé avec l'autorisation de l'éditeur des Proceedings of the National Conference on the Legislative Process qui s'est tenue à l'université de Victoria le 31 mars et le 1er avril 1978 sous l'égide de l'Institut de recherches politiques de Montréal et la Faculté de droit de l'université de Victoria. On peut se procurer à l'Institut le texte complet des délibérations.

Le concept de "responsabilités législatives" du député de l'arrière-ban est beaucoup plus important que l'on ne le croit généralement et il fait partie intégrante de sa vie de tous les jours. Si certains députés ont certaines causes, certains intérêts à défendre, il ne s'en suit pas qu'ils pourront participer activement au processus législatif. Cette expérience éducative constitue, cependant, le sujet d'un autre essai.

M. John Reid est né en 1937 à Fort Frances, en Ontario. Il a fait ses études au collège Saint-Paul, à l'université du Manitoba et à l'université de Toronto. Il a été élu pour la première fois à la Chambre des communes en 1965. Il a été le secrétaire parlementaire du président du conseil privé en 1972. Parti politique: libéral.

Nous utilisons habituellement le terme "processus législatif" en parlant des nouvelles lois et des modifications apportées aux lois existantes; cette dernière catégorie constitue en fait la partie la plus importante du travail effectué par le Parlement. L'expression englobe également la législation par règlement à laquelle on a de plus en plus recours. La définition de ce concept est assez précise, mais j'irais jusqu'à y inclure les actes administratifs. Le concept des responsabilités législatives s'applique même aux efforts déployés par le député pour obtenir l'appui général nécessaire pour permettre à sa proposition de devenir loi.

Les députés peuvent préconiser des lois, à la suite du travail qu'ils ont exécuté dans leur circonscription, qui peut parfois leur donner une très bien bonne idée de l'efficacité d'un programme donné. J'ajouterai que les ministres, tout comme les hauts fonctionnaires, ne disposent généralement pas de ces précieux renseignements qui sont réservés à ceux qui, comme les députés, sont en mesure de comprendre le problème qui a donné naissance à la loi proposée et peuvent surveiller l'application de la solution législative.

Le système de comités constitue également une autre source importante d'inspiration et de motivation pour les députés. Tout député qui peut vraiment comprendre le rôle du gouvernement et comment il

s'acquitte de ses fonctions, n'a qu'à se fier au système de comités. Il leur permet de se renseigner à fond sur les questions qui les intéressent et d'établir des contacts importants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'appareil gouvernemental.

Le système de comités qui est le meilleur moyen d'information à la disposition du député de l'arrière-ban, peut parfois devenir une source de frustration. Par contre, c'est en siégeant à des comités que le député peut vraiment participer au processus législatif.

Je voudrais souligner que le système de comités est passablement imposant. Dix-neuf comités figurent actuellement au règlement. J'estime qu'environ 65 députés sont membres des différents comités. Les comités comptent entre 12 à 30 membres chacun. Les comités peuvent fixer eux-mêmes le quorum nécessaire pour entendre des témoins; pour les prises de décisions, on accepte habituellement que 50% des membres plus 1 soient présents. Ce règlement nuit évidemment à l'efficacité des comités, mais les députés ne sont pas prêts à l'abroger. Le député consciencieux perd beaucoup de temps à attendre qu'on obtienne le quorum.

La Chambre crée à l'occasion des comités spéciaux. Il existe, par exemple, un comité des droits et immunités des députés, un comité sur la radio-télédiffusion des délibérations de la Chambre et de ses comités, et un comité mixte sur la région de la capitale nationale.

Aux 65 députés qui participent activement au système de comité, s'ajoutent de 20 à 25 "membres flottants". Ce sont les membres qui sont presque toujours absents, lorsqu'il y a du travail à abattre, mais qui réapparaissent au cours des derniers jours de discussion du projet de loi, ou lorsqu'ils flairent le scandale. Les membres consciencieux des comités connaissent bien ces parasites que l'on retrouve dans tous les partis.

Comment les députés peuvent-ils manifester leurs attitudes législatives? Ils peuvent le faire de plusieurs façons que je voudrais vous expliquer à tour de rôle. J'ajoute toutefois que peu de députés s'intéressent vraiment aux divers aspects du fonctionnement du processus législatif. La plupart s'y intéressent dans la mesure où il s'applique à une question sur laquelle ils travaillent à ce moment. Il arrive souvent que ces députés aient de la difficulté à s'acquitter de leurs fonctions législatives parce qu'ils n'ont pas les connaissances voulues. A mon avis, seuls 20 à 25 députés connaissent vraiment le processus législatif.

Il y a d'abord le temps réservé aux députés. Le député a trois choix; il peut d'abord présenter à la Chambre un projet de loi visant à modifier une loi publique. Deuxièmement, un député peut présenter une proposition sous la forme d'une résolution. Cette option comporte moins de restrictions que la précédente. La troisième est le temps alloué aux députés pour présenter des projets de loi privés portant sur des questions privées. Ces questions se limitent actuellement à la création des banques et à la constitution de certaines autres sociétés dont la charte fédérale exige une décision du Parlement. Ainsi, la Chambre étudie actuellement un projet de loi visant à modifier la charte du Canada. Cette pratique disparaît à la suite des modifications apportées à la loi comme en témoigne le fait qu'on ait présenté un seul projet de loi de ce genre au cours

de cette session, et deux, seulement au cours de la session précédente.

La période réservée aux affaires des députés a pour principal but de permettre aux députés de soumettre des sujets de discussions. Puisque bon nombre d'entre eux font effectivement l'objet d'un débat, le gouvernement est tenu de donner les éclaircissements demandés. Que cela plaise ou non au gouvernement, celui-ci doit prendre la proposition au sérieux et présenter ses arguments à la chambre, car il sait que la plupart des députés de quelque côté qu'ils soient considèrent l'adoption de leurs bills comme une réalisation importante à leur niveau. Par conséquent, il doit tenir compte de ces projets de loi et décider comment y répondre.

Deuxièmement, un nombre surprenant de ces bills ont été étudiées au cours des six dernières années. Par exemple, la Chambre a récemment approuvé ma motion, appuyée par Jim McGrath, député conservateur, visant à envoyer six projets de loi traitant de l'article du Code criminel sur l'obscénité au Comité de la justice qui tient actuellement des auditions à ce sujet au moment où le présent document est rédigé. Il a fallu pour cela négocier avec tous les partis ainsi qu'avec le gouvernement. Les simples députés ne sont pas sans disposer d'un certain pouvoir de négociation.

Grâce à ce système, certaines idées sont lancées. Le député ne tient pas forcément à ce qu'elles soient débattues, mais il veut qu'elles soient étudiées. A la suite de quoi des mesures législatives sont prises tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux. Pour le député qui s'intéresse de près à l'adoption des lois, l'"heure réservée aux députés" est l'occasion ou jamais, non seulement à cause de l'attitude que doit adopter le gouvernement, mais encore parce qu'elle permet au député d'assumer sa tâche d'informateur auprès du public, de la presse, et du gouvernement. Pour ce qui est de ma propre expérience, j'ai trouvé que "l'heure des députés" était sans prix.

Permettez-moi de vous donner un exemple personnel un peu plus approfondi de la portée du bill d'initiative parlementaire qui ne fait pas l'objet d'un débat.

Il y a environ deux ou trois ans j'ai été abordé par le bénéficiaire d'une pension d'invalidité du Régime de pension du Canada. Sa pension était indexée sur le coût de la vie. A la suite de décisions patronales-syndicales, il était également couvert par un régime privé qui lui garantissait le versement d'une somme mensuelle. Comme son Régime de pension du Canada était indexé, il a suivi le coût de la vie, mais, par contre, les obligations de la compagnie d'assurance ont baissé, étant donné que le contrat, prévoyait simplement de maintenir le revenu à un niveau donné.

J'ai alors entamé une longue correspondance avec le ministre de la Santé. J'ai passé un temps considérable avec les cadres de ce ministère. Ils m'ont dit qu'ils ne pouvaient rien faire, étant donné que la compagnie d'assurance appliquait tout simplement le contrat et que dans ce cas la solution n'était pas du ressort fédéral.

Je me suis alors adressé aux législateurs ontariens, mais sans grand succès.

J'ai décidé alors de rédiger un bill public d'initiative parlemen-

taire pour traiter la question. J'ai continué les pourparlers avec le ministère puis avec le ministre de la Justice. Ensuite, j'ai contacté le légiste parlementaire et nous avons rédigé un bill traitant de la situation.

Pour des raisons constitutionnelles, la rédaction a été très difficile, sans doute pas très satisfaisante. Toutefois, on s'est efforcé d'aborder le problème indirectement puisque le Parlement fédéral ne pouvait le faire directement.

Quelques jours après avoir présenté le projet de loi à la Chambre, j'ai reçu un certain nombre d'appels téléphoniques de hauts fonctionnaires et autres. L'un des plus intéressants provenait d'un représentant de l'Association des compagnies d'assurance. Il m'a dit qu'il connaissait le problème et voulait aider à le résoudre. Il n'était pas d'accord avec mon projet de loi, mais estimait que celui-ci indiquait la bonne voie à certains égards.

Ensuite, nous nous sommes adressés à l'Ontario Pension Commission qui réglemente la manière selon laquelle les compagnies prestataires peuvent opérer. Après des mois de discussions et de délibérations, auxquelles je n'ai pas pris part, la Commission a changé ses règlements.

Le but était d'éliminer les abus en fixant le montant que les compagnies devaient verser aux termes des dispositions prévues de sorte que l'indexation d'une partie des revenus d'une personne ne corresponde pas à une perte de revenu provenant d'une source qui ne serait pas indexée.

Je n'étais pas le premier à relever ce problème mais j'étais le premier à proposer une solution concrète, aussi insatisfaisante fut-elle. Elle émanait d'un organisme du gouvernement provincial avec la pleine collaboration des compagnies d'assurance du Canada. Cela illustre la complexité de notre régime et la nécessité pour nos législateurs de se chercher des alliés.

Incidemment, le bill n'a jamais été mis en délibération à la Chambre des communes... Cependant, il a atteint son objectif beaucoup mieux que la plupart de ceux qui le sont. Sans ce recours au bill d'initiative parlementaire, l'histoire aurait probablement tournée d'une manière toute différente.

Lorsque la Chambre étudie les projets de loi, elle devient réellement une tribune pour tous les partis. C'est pour eux un champs de bataille et si quelqu'un veut se jeter dans la mêlée, il lui faut en subir les conséquences.

Cette déclaration ne devrait toutefois pas être faite sans réserves parce qu'en fait le débat entre les partis se termine en deux ou trois jours. A ce moment-là, comme la Chambre doit faire preuve de discipline dans l'utilisation de son temps, les délibérations ont des chances de se prolonger, à l'insu de la presse et du public. Les députés ont alors l'occasion de lancer des idées dans le domaine général auquel s'applique le projet de loi en cause. Par soulagement, chacun est prêt à écouter quelque chose de nouveau. Mais, habituellement, la Chambre ne se prête guère aux compromis pour les simples députés qui s'intéressent aux lois, à moins, bien sur, de faire partie de l'équipe du parti qui s'occupe de la question.

Par contre, lorsque le projet de loi est renvoyé en comité, les circonstances changent quelque peu. Bien qu'il soit rare qu'on puisse changer profondément un projet de loi l'occasion s'en présente parfois lorsque se manifeste une forte résistance de la part du public ou de groupes d'intérêt. La politique de concurrence en est un exemple frappant. A la fin de la dernière session le Comité des finances de la Chambre des communes a publié à ce sujet un rapport qui influera vraisemblablement sur la décision que prendra le gouvernement à cet égard. Les députés qui ont participé aux travaux auront sans aucun doute contribué largement à en faire naître l'idée. Cet exemple est à rapprocher de l'utilisation croissante des documents de base du gouvernement (que l'on appelait livres blancs et livres verts) et de leur renvoi en comité pour étude et présentation de rapport. Grâce à cette technique, les députés ont eu davantage l'occasion de participer directement au processus législatif, de même qu'avec le principe du renvoi en comité, dont le dernier exemple le plus intéressant est le rapport du comité de la Justice sur le système pénitentiaire et la demande faite ensuite d'être tenu informé de l'application des séries de changements qu'il a recommandés.

Un autre exemple de l'influence que peuvent avoir les députés de l'arrière-ban ministériel lorsqu'ils s'objectent aux mesures législatives proposées, se rapporter aux débats concernant la loi sur le contrôle des armes à feu. La première proposition déposée par le gouvernement a été mal accueillie par le comité et lorsqu'elle a atteint l'étape de la présentation du rapport à la Chambre des communes, il est devenu évident que les députés de l'arrière-ban n'appuyaient pas suffisamment le projet de loi pour en assurer l'adoption. L'opposition, au sein même du gouvernement, provenait des députés ministériels qui représentaient des circonscriptions rurales.

Au cours de la session suivante, un projet de loi comportant de nombreuses modifications a été présenté, et à la suite de longues discussions, il fut adopté. Il était très différent du précédent. Les amendements au projet de loi n'auraient jamais été adoptés si les députés de l'opposition - ou, selon son point de vue, vice-versa.

Il y a un autre aspect à considérer en ce qui concerne le travail qu'accomplissent les comités sur le plan législatif, en l'occurence les travaux qu'ils consacrent aux subsides, c'est-à-dire au budget des dépenses, comme on dit couramment. Selon le Règlement, le gouvernement doit déposer ses prévisions budgétaires pour l'année et les renvoyer aux divers comités permanents avant le 1er mars. Les comités ont alors jusqu'au 31 mai pour les étudier. A la fin de ce processus, un projet de loi portant affectation de crédits est déposé au Parlement à la fin de juin, pour fins d'étude et d'adoption. Parallèlement au déroulement du processus concernant les subsides, les partis d'opposition disposent de 25 jours de priorité à la Chambre des communes, répartis tout au long de l'année parlementaire, mais concentrés en mai et juin. Au cours de ces 25 jours, ils peuvent choisir les sujets de discussion. Outre leurs attaques dirigées contre le gouvernement, ils peuvent, et ils le font d'ailleurs, soulever des questions nécessitant une solution d'ordre législatif.

L'importance des discussions en comités portant sur les prévisions budgétaires provient du fait que durant cette période, les comités

ne sont aucunement limités par les mandats restrictifs que leur impose habituellement la Chambre des communes. Tout programme ou toute activité qui relève d'un ministère dont les prévisions budgétaires ont été renvoyées à un comité peut être examiné par ce dernier. Il peut faire enquête sur tout aspect concernant les activités du ministère et, souvent aussi, dans des domaines qui ne sont pas compris dans les activités du ministère.

Comme expérience instructive, le travail en comité représente probablement la formule de discussion ouverte la plus efficace pour les députés, même si le travail n'est pas toujours des plus agréables, et ce qui est pis encore, même si du point de vue pratique on n'y attache que très peu ou pas de publicité, à moins que quelqu'un n'ait découvert un grave scandale. Depuis la création des comités, il est beaucoup plus facile qu'auparavant de prendre connaissance de ce que le gouvernement fait et ne fait pas; de plus, le fait que ministres et hauts fonctionnaires participent directement aux discussions a eu, à mon avis, un effet salutaire pour tous sur le plan éducatif. Les députés peuvent exprimer leurs préoccupations directement en présence des personnes qui dirigent les programmes, puis même discuter en comité de leur aspect politique avec le ministre impliqué ou les amener à la chambre. Le député de l'opposition possède alors un avantage à cette étape, puisque lui-même et son parti bénéficient des 25 jours consacrés aux subsides et il s'agit d'un privilège dont ne peuvent se prévaloir les députés de l'arrière-ban qui font partie du gouvernement.

La dernière possibilité qu'ont les députés de l'arrière-ban pour se faire valoir, c'est d'être nommé membre d'un des comités spéciaux qui sont créés de temps en temps ou d'un des deux comités dont les tâches spécifiques ont beaucoup d'importance. Dans le premier cas, la création du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la constitution ou sur la Commission de la Capitale nationale ajoute un aspect particulier à l'étude d'un problème. Ces comités mixtes ont généralement une plus grande influence que les comités spéciaux établis par la Chambre et le Sénat.

Les deux derniers types de comités que nous venons de mentionner sont respectivement le comité des comptes publics et le comité des règlements et autres textes réglementaires, ce dernier étant le résultat d'un comité mixte antérieur sur les textes réglementaires. C'est également un comité mixte. Ce comité à ses propres attributions en plus du travail qui lui est envoyé par la Chambre.

Le comité des comptes publics est un comité qui travaille en étroite collaboration avec le Vérificateur général. Les décisions prises par ce comité ont déjà influencé les lois comme par exemple à la suite des enquêtes effectuées après examen du rapport du Vérificateur général. Par exemple, le dernier document en date sur les corporations de la couronne est l'aboutissement direct de l'enquête effectuée par le comité des comptes publics dans les affaires de l'Energie atomique du Canada.

Le comité des règlements et autres textes réglementaires est l'un des comité qui effectue un travail non seulement important mais des plus intéressants. Il a en effet pour tâche de contrôler toutes les ordonnances rendues par le gouvernement fédéral en son nom. Vu que la

tendance actuelle veut que le Parlement délègue de plus en plus de pouvoirs de réglementation au gouvernement, le rôle du comité est des plus importants, parfois celui-ci prend des actes de tribunal. Il contrôle sérieusement la fonction législative du gouvernement. De plus, ce comité est pour l'instant en train d'étudier le document de travail sur la liberté de l'information. La contrainte la plus importante à laquelle doit faire face le député est celle qui lui est imposée par son parti. Etant donné que maintenant les débats de la Chambre sont télévisés, la politique de parti revêt une importance qu'elle n'avait pas auparavant. Cette politique impose une contrainte aux députés car le Parti veut présenter le plus souvent possible l'image d'unanimité, ce qui n'était pas jugé nécessaire avant.

Je ne saurais suffisamment insister sur ce point. Les députés sont conscients, qu'à la Chambre ils sont surtout membres d'un parti politique. Cette donnée est une partie intégrante de l'environnement politique laquelle restreint le rôle qu'un député de l'arrière-ban pourrait vouloir jouer, et de plus est essentielle au bon fonctionnement de la Chambre. Les efforts qui doivent être déployés pour faire respecter une discipline nécessaire à la Chambre des communes-constituée de 264 députés (après les élections de 1978 il y en aura 282), voulant tous rivaliser; seraient probablement vains sans recourir au parti. Ainsi, on insiste sur le fait qu'un député est membre d'une équipe, avant qu'il n'y a on demeurant aucune règle stricte quant à la façon dont un membre doit se comporter après avoir été élu. Il n'y a pas non plus aucun rôle parfaitement défini et souvent les membres ont une grande latitude de choix quant à la façon de se comporter à la Chambre dont l'atmosphère politique n'est pas toujours très officielle. Ainsi certains pourront y grandir alors que d'autres trouveront la chose impossible.

CONCLUSIONS

Pour les députés, les changements dans l'élaboration du système de comité, qui ont débuté à partir de 1965 jusqu'au status actuel de 1967, ont changé le système et permis une participation personnelle plus directe dans le processus législatif. Ce système donne aux députés davantage de renseignements pertinents, élimine les obstacles entre les fonctionnaires, le ministre et les députés et est je crois à l'origine d'un mécanisme de réponses plus approprié pour toutes les parties au processus législatif.

Même si je ne l'ai pas dit avant, le système des comités a également ouvert le processus législatif aux "étrangers" en leur permettant de contribuer de façon directe au travail en comité. Cette ouverture a profité à tous même si elle est assortie de difficultés.

Néanmoins les moyens traditionnels de participer au processus législatif sont à l'heure actuelle toujours très nombreux. Le temps consacré aux affaires privées des députés est d'une importance vitale pour les députés soucieux des questions législatives. On y a encore beaucoup recours et à cet égard il y a eu une série de réformes visant à garantir que cet temps sont réparti plus équitablement qu'avant. De plus, il semble que le gouvernement soit davantage disposé à collaborer qu'il ne l'a fait par le passé pour garantir que les projets de loi privés ne soient pas aussi rapidement enterrés que ce n'était le cas avant.

Bien entendu, un des domaines des plus importants où un député de l'arrière-ban peut faire entendre sa voix est en prenant part à l'élaboration de la politique de son parti. D'une certaine façon, il se pourrait bien que ce soit là la partie la plus importante du travail que pourra accomplir le député de l'arrière-ban. Je n'ai pas encore envisagé cette activité particulière. Je n'ai pas non plus parlé des empêchements à la réforme de la fonction législative, implicite moins dans la nature du système en soi que dans le fait que la Chambre des communes, et dans une moindre mesure toutes ses extensions, sont le champ de bataille entre les partis et occasionnellement entre les idées.

Pour les députés soucieux du processus législatif, ce qui n'est pas le cas de tous, il y a davantage de possibilités à l'heure actuelle. Depuis 14 ans que je fais partie du processus parlementaire, je crois que les possibilités de participer au processus législatif ont augmenté de façon significative pour les députés de l'arrière-ban. Néanmoins, je crois que les députés continueront à persévérer pour obtenir davantage et pouvoir prendre part plus directement dans le processus législatif, soit essayer d'ouvrir ce processus et d'éviter des contraintes de partie.

NOUS AVONS BESOIN D'INFORMATION

VOUS AVEZ UNE ETUDE, UN ARTICLE OU UN RENSEIGNEMENT PARLEMENTAIRE QUI, SELON VOUS, SERAIT SUSCEPTIBLE D'INTERESSER VOS COLLEGUES? ALORS, FAITES-LE PARVENIR AU COMITE PROVISOIRE DE REDACTION DE LA REVUE DE LA REGION CANADIENNE DE L'APC, BP 950, EDIFICES DU PARLEMENT, OTTAWA.