

# EXPOSE SUR LES PROJETS DE LOI PUBLICS DES DEPUTES

par Pierre Duchesne  
 Secrétaire adjoint de l'Assemblée  
 nationale du Québec  
 et  
 Directeur général des Services parlementaires

Cet exposé a été présenté à la 11e conférence de l'Association des Secrétares d'Assemblées parlementaires du Canada qui s'est tenue à Winnipeg du 1er au 4 août 1979.

Il était un temps où aucune loi n'était rédigée et publiée avant la clôture du Parlement en Angleterre; avec la conséquence que souvent les statuts contenaient des lois auxquelles le Parlement n'avait pas consenti. C'est seulement sous le règne d'Henri VI que l'habitude fut prise d'introduire dans les deux chambres des bills en forme de statuts complets (c'était voté auparavant sous forme de pétition); même si à l'occasion de nouvelles clauses à des statuts furent ajoutées par Henri VI et Edouard IV sans consulter le Parlement, la manière de légiférer que l'on connaît aujourd'hui remonte à l'époque d'Henri VI.

Si l'on s'arrête cependant à la manière d'opérer de nos assemblées législatives, on sera à même de constater que le monopole législatif du Parlement se trouve largement entamé; nonobstant la séparation théorique des pouvoirs législatif et exécutif, en pratique c'est le gouverne-

ment qui prend l'initiative de préparer et de présenter la législation.

Quel rôle réserve-t-on au député en sa qualité de législateur?

D'après un article paru dans la revue Parliamentary Affairs (1), la plupart des politicologues admettent que dans les parlements modernes on assiste graduellement à un transfert du pouvoir, du législatif à l'exécutif. Ce phénomène serait attribuable à quatre grands facteurs principalement, soit: premièrement, à la soumission des élus à la discipline de parti; deuxièmement, au déclin du prestige des membres du Parlement; troisièmement, à la faiblesse du système parlementaire qui fonctionne avec une procédure complexe et lente et quatrièmement, au grand nombre des lois à adopter, à leur nature technique qui demanderait des

(1) Parliamentary Affairs, vol. XXXVIII, no. 1, 1969/70.

connaissances professionnelles très poussées de la plupart des députés.

Pour toutes ces raisons, on ne devra donc pas se surprendre alors, que le nombre de projets de loi originant des députés ait considérablement diminué. Mais encore là, quelles facilités sont offertes aux députés et quels espoirs leur reste-t-il pour pouvoir exercer encore pleinement leur rôle de législateur dans le sens traditionnel du terme, savoir, de concevoir un projet de loi dans le but de le rendre à sa fin?

Une enquête menée par la revue "The Table" (1) dernièrement auprès des différents parlements de type britannique à travers le monde visait à obtenir des réponses: sur l'opportunité pour les députés d'arrière-ban de leur parlement d'introduire et de piloter une pièce de législation; sur les restrictions imposées à ces députés sur les sujets de législation qui pouvaient être abordés; sur l'attitude adoptée généralement par le gouvernement durant l'étude de ces législations; sur l'aide technique apportée aux députés d'arrière-ban et enfin, sur la proportion des projets de loi présentés par des députés d'arrière-ban qui atteignaient la phase finale.

A l'analyse des réponses fournies, il ressort que dans la grande majorité des parlements, des dispositions réglementaires existent pour favoriser la présentation de projets de loi par les députés d'arrière-ban. Cependant, le temps accordé pour la discussion de ces projets de loi demeure insuffisant pour permettre à la plupart des auteurs de ces projets de loi d'obtenir le succès désiré. Malgré que les Chambres Hautes accordent généralement plus de temps à ce type de législation, les espoirs sont vite éteints lorsque ces projets de loi atteignent les Chambres Basses.

Quelques extraits des témoignages de certains des parlements qui ont fourni des réponses aux questions précitées illustreront davantage ces conclusions auxquelles on est parvenu.

Ainsi, à la Chambre des Communes de Londres, on accorde aux affaires du gouvernement, comme il se doit, la priorité à toutes les séances sauf, qu'aux termes du règlement, il est réservé 12 vendredis au cours d'une session pour les projets de loi des députés. Les 6 premiers vendredis sont consacrés à l'étude des deuxièmes lectures. Les 6 derniers vendredis sont réservés aux projets de loi qui ont déjà franchi l'étape de la deuxième lecture. Il existe tout de même trois façons pour un député de présenter un projet de loi: Premièrement, en vertu du règlement qui donne aux 6 premiers députés la chance d'obtenir une journée du vendredi pour le débat de deuxième lecture; deuxièmement, en vertu d'une règle qui accorde dix minutes à un député d'exposer le contenu de son projet de loi; troisièmement, par la procédure ordinaire qui donne à peu près pas de chance du tout.

Il faudrait peut-être signaler comme quatrième source, les projets de loi qui proviennent de la Chambre des Lords.

La procédure la plus populaire est celle de la règle de dix minutes qui au moins accorde une publicité à l'auteur du projet de loi; par contre, il est certain que son projet de loi ne verra jamais le jour.

Dans l'ensemble, il appert qu'au Parlement de Londres, 15 à 20% des projets de loi de députés atteignent la sanction royale. C'est à mon sens assez considérable.

A la Chambre des Lords, on considère comme un privilège le fait qu'un Lord puisse piloter un projet de loi. Comme il n'y a aucune limite de temps pour la discussion et que l'objet peut varier à

(1) The Table, vol. XLVI, 1978.

l'infini, sauf pour imposer une dépense publique, tous ces projets de loi atteignent généralement leur phase finale. Il n'en est pas ainsi cependant lorsqu'ils viennent devant la Chambre des Communes.

Au Canada, au Sénat, il semble qu'autant de largesse soit accordée aux sénateurs qu'aux Lords. Seuls les "money bills" et les bills de matière provinciale ne peuvent être introduits au Sénat. Toute l'aide professionnelle et matérielle, même celle du gouvernement, serait fournie aux sénateurs dans leur travail de législateur. Même si la procédure est plus souple qu'à la Chambre des communes, et que ce cette façon il est plus facile pour un sénateur que pour un député fédéral de présenter un projet de loi, les chances que ce projet de loi atteigne la dernière étape demeurent très minces, à moins naturellement qu'un consentement ne soit donné par tous. Est-il possible d'imaginer qu'un seul projet de loi originant d'un membre du Sénat n'ait franchi toutes les étapes depuis la dernière guerre? Ça semble être le cas.

A la Chambre des Communes du Canada, sauf un projet contenant l'imposition d'une dépense quelconque, tous les sujets peuvent être abordés dans un projet de loi de député. Néanmoins, rares sont ceux qui deviennent loi. Si le gouvernement désire appuyer un projet de loi, il préfère le faire sien plutôt que de le laisser parrainer par un simple député.

En Ontario, il existe une façon plutôt originale de bloquer un projet de loi de député. Le règlement permettrait à tout député d'introduire une législation qui n'occasionne pas de dépenses publiques. Le débat serait limité au cours d'une séance du jeudi seulement. A la fin de la discussion sur la deuxième lecture, l'Orateur demande si la question peut

être mise aux voix. Si vingt députés s'y objectent, c'en est fini. Pourquoi vingt députés? Plutôt que de permettre un débat d'une durée de vingt fois dix minutes qui, à toutes fins pratiques, emploierait tout le temps permis pour l'étude du projet de loi, on se rend immédiatement à l'évidence par ce refus exprimé par vingt députés.

En Saskatchewan, malgré le peu de succès qu'on ait constaté, on accorde aussi une journée par semaine pour discuter soit une motion, soit un projet de loi de député.

En Australie, au Sénat, plusieurs projets de loi de sénateurs prennent naissance mais franchissent très difficilement l'étape de la troisième lecture. A chaque jour de séance un avis de motion peut être présenté par un sénateur en vue de l'introduction d'un projet de loi. Le jour suivant, cet avis de motion est déclaré "formal" ou "non formal". L'usage est à l'effet que le plupart des avis de motions sont déclarés "formels". A la suite de cela, le sénateur présente son projet de loi pour la première lecture. On réserve une journée par semaine pour la discussion de ces projets de loi. Ils sont étudiés suivant l'ordre de leur présentation au feuillet à moins d'une entente entre les whips pour fixer certaines priorités. Les restrictions traditionnelles concernant les dépenses publiques ou la création de taxes sont imposées aux sénateurs pour le contenu de leurs projets de loi. On nous indique que seulement 3% des projets de loi présentés par les sénateurs d'arrière-ban se retrouvent parmi les statuts.

A la Chambre des Représentants de l'Australie, c'est une heure et demie à tous les deux jeudis matin qui est consacrée à l'étude des projets de loi des

députés d'arrière-ban. Mais un député peut donner avis qu'il discutera une motion plutôt qu'un projet de loi, ce qui fait qu'au total, d'après les statistiques, seulement six jours par année sont consacrés aux projets de loi de députés. Aucun traitement spécial n'est accordé pour prolonger le débat au-delà du temps permis, à moins que le gouvernement ne rappelle, au moment des affaires du jour, un projet qui était destiné à mourir au feuilleton. Les restrictions traditionnelles sont imposées aux députés d'arrière-ban quant au contenu des projets de loi qu'ils peuvent piloter. La quantité de projets de loi présentés par les députés d'arrière-ban, étant très limitée (51 en l'espace de 76 ans), le pourcentage de ceux qui parviennent à la sanction est relativement élevé (10%).

Et l'on pourrait continuer à détailler l'expérience des autres parlements mais retenons seulement, qu'en Nouvelle-Zélande, avec une moyenne de 8 projets de loi par session, deux seuls ont été sanctionnés depuis 40 ans; à la Barbade, à l'Assemblée législative, comme il existe peu de chance que des projets de loi de députés puissent être adoptés, le temps qui est dévolu aux députés d'arrière-ban sera utilisé plutôt à discuter des motions; dans les Bahamas, même s'il existe des dispositions réglementaires pour permettre aux députés d'arrière-ban de présenter des projets de loi, aucun n'a réussi l'épreuve de la sanction jusqu'à présent; pour finir, il y a un Parlement à Sabah, en Malaisie, où il n'existe aucune possibilité pour les députés d'arrière-ban d'introduire et de piloter un projet de loi à l'Assemblée législative. Chez eux donc, pas d'illusion.

Je ne pourrais pas passer outre l'expérience du Québec dans le domaine des projets de loi de députés. Je vous rappelle que nous parlons toujours de projets de loi publics de députés. D'après l'interprétation qu'on a faite du règlement actuel, le mercredi après-midi (pour une période d'environ une heure

trente minutes) appartient aux affaires des députés. Il faudrait tout de suite indiquer que pendant le débat sur le message inaugural et pendant les mois de juin et décembre, à cause d'une règle bien particulière qui deviendra permanente bientôt, le mercredi redevient une journée comme les autres et seules les affaires du gouvernement peuvent y être étudiées. Une autre restriction peut empêcher les députés de discuter les affaires qui leur appartiennent le mercredi et se traduit dans le fait qu'une motion privilégiée ou une motion d'urgence a toujours priorité sur toute autre affaire. Avec toutes ces barrières, il reste peu de mercredis consacrés à la législation des députés proprement dite. Comme seulement deux mercredis consécutifs peuvent être accordés à un député pour débattre son sujet, qu'il est théoriquement impossible de franchir toutes les étapes d'un projet de loi au cours de deux séances, à moins d'un consentement unanime de l'Assemblée, très rares sont les députés qui osent introduire un projet de loi à l'Assemblée, si ce n'est pour bénéficier d'une certaine publicité.

J'ai en mémoire un projet de loi qui a franchi toutes les étapes en deux minutes la dernière journée de la session en 1977. Il s'agissait d'une loi, présentée par Me Jean-Noel Lavoie, de l'Opposition, contenant un seul article qui précisait le plafonnement du salaire du directeur général des élections, ce à quoi le gouvernement consentait; c'est pourquoi on en a permis l'adoption aussi rapidement.

Un projet de loi de député membre du gouvernement vient tout juste aussi d'être sanctionné; il s'agissait d'un projet de loi créant la Caisse Centrale Desjardins; à cause d'un précédent semblable et pour qu'il ne soit entaché d'aucune teinte partisane, ce projet de loi a été parrainé par un député ministériel. Naturellement, son étude a été

faite au cours des séances normales dévouées aux affaires du gouvernement et aucune limite de temps n'a été fixée pour sa discussion.

Dans le cours normal des choses, il n'existe aucune chance pour un député de faire adopter sa législation à l'intérieur du temps qui lui est imparti par le règlement; c'est pourquoi tous nos mercredis sont consacrés à la discussion de motions de députés. Voilà pour le Québec.

Que penser de tous ces témoignages? Ne sont-ils pas révélateurs du fait qu'il reste aujourd'hui peu de place à l'initiative législative personnelle d'un député ou d'un sénateur? Est-ce un mal qui n'affecte que les parlements dits de type britannique?

Dans le volume intitulé "Les Parlements dans le Monde" (1), on confirme ce déclin de l'initiative parlementaire. D'après une vaste étude entreprise parmi 56 pays du monde appartenant aux systèmes politiques les plus divers, les auteurs concluent que le gouvernement n'est plus seulement l'agent d'exécution chargé d'appliquer les lois qui sont l'oeuvre du Parlement; il se pose aussi comme l'autorité principale qui dirige leur élaboration. Dans ce traité, on reprend en d'autres mots les causes de cette disparition de l'initiative parlementaire qu'on attribue à la complexité des lois, au manque de ressources techniques et aux contraintes imposées par des règles concernant l'implication de dépenses, entre autres. Et mêmes les initiatives parlementaires arrivent à voir le jour, il est souvent impossible d'en délibérer, l'essentiel de l'ordre du jour des travaux des assemblées étant occupé, dans le domaine de la législation, par l'étude

des mesures proposées par le gouvernement pour conduire sa politique. On ne s'étonnera donc pas de savoir qu'en France, par exemple, en 1962, sept (7) parmi seulement 53 projets de loi de députés sont devenus lois, et en 1963, 13 parmi 93.

Doit-on proposer une réforme ou tout simplement s'ajuster à la dure réalité? Jean-Charles Bonenfant, dans une chronique qui paraissait dans le journal "L'Action", le 11 février 1967, semblait capituler en affirmant: "Au vingtième siècle, les députés doivent accepter que la loi soit presque uniquement suggérée par les techniciens et l'Exécutif et ils doivent comprendre qu'à notre époque ils ne sont plus les seuls à représenter démocratiquement le peuple". Et dans la même chronique en 1973, il écrivait: "Il est utopique de penser que les projets de loi des députés puissent devenir des lois, à moins que le gouvernement y consente".

John B. Stewart, dans The Canadian House of Commons (2) parle du "massacre impitoyable des motions et des projets de loi des députés qui révèle la constitution moderne. La responsabilité de gouverner un pays, dit-il appartient aux ministres et non aux députés. Ce sont des ministres qu'on doit exiger de prendre l'initiative" (législative).

En Angleterre, le Select Committee on Procedure, d'après le quatrième rapport soumis au cours de la session de 1964-65, croit à ce type de législation et suggère des modifications à la procédure, en ce qui a trait plus particulièrement au système de ballottage, au nombre de séances à consacrer pour la discussion de ces projets de loi et à la formation de comités supplémentaires auxquels ils ser-

(1) Les Parlements dans le monde, Union Interparlementaire (1977).

(2) Stewart, The Canadian House of Commons.

aient déférés. Il faut croire que peu d'améliorations ont été apportées parce que le même comité dans son deuxième rapport au cours de la session 1970-71, faisait encore à peu près les mêmes revendications.

Michael Ryle, dans la revue The Political Quarterly (1), commentait un article de la même revue qui affirmait qu'une réforme devait être entreprise pour donner une meilleure chance à ce type de législation. Et il insistait sur l'importance des projets de loi de députés en ce sens que, d'abord, ils offrent une opportunité de provoquer la discussion sur des sujets qui ne sont pas contenus au programme du gouvernement et permettent de sonder l'opinion du gouvernement sur ces matières; de plus, ils permettent de soulever des questions qu'aucun parti n'oserait présenter parce qu'elles seraient difficilement acceptées comme ligne de parti: ainsi, par exemple, l'homosexualité. L'auteur concluait en disant: "Si on accepte que ce type de législation mérite de survivre, qu'on n'en fasse pas une catégorie de deuxième classe et qu'aucune restriction ne vienne entraver sa marche afin de permettre un débat des plus ouvert". L'auteur P.A. Bromhead (2) nous présente le dilemme en affirmant que "d'un côté dans une législature démocratique, tous les députés devraient avoir non seulement le droit de présenter des projets de loi mais aussi celui de les débattre pleinement et de les voter, et, d'un autre côté, dans un monde moderne, les responsabilités gouvernementales sont tellement accaparantes qu'il n'est pas convenable qu'un simple député puisse proposer un projet de loi".

Pour les Français et les Américains, d'après Bromhead, on consacre la sacrosanctité des droits de législateurs des représentants du peuple. Ces droits doivent demeurer intacts et ils font

partie de la tradition. On respecte l'initiative parlementaire d'un député en lui accordant au moins la chance que son projet de loi sera toujours référé pour étude en commission. Le système britannique, au contraire, a permis avec le temps que les droits des élus soient fondamentalement modifiés d'abord en restreignant progressivement le temps alloué aux députés et en diminuant le champ des projets de loi de députés de sorte qu'aujourd'hui les tâches principales des députés sont réduites à poser des questions, à voir aux problèmes personnels de leurs électeurs et encore rarement mais parfois à présenter des projets de loi qui seront qualifiés de seconde importance. On continue de permettre aux députés d'introduire des projets de loi parce que si on leur enlevait ce droit complètement, ça débalancerait notre système; on dit que le droit accordé aux députés de présenter un projet de loi est la "safety valve" de notre conception démocratique. Les projets de loi de députés sont peut-être le seul moyen que possède le gouvernement de faire passer une loi que ne serait pas politiquement rentable.

En admettant qu'on veuille perpétuer l'initiative législative du simple député, alors, il faudra parler d'améliorer la procédure.

Parmi les suggestions les plus intéressantes visant à améliorer la possibilité de permettre la discussion de projets de loi de députés, signalons celle de Laski (3), à l'effet qu'un projet de loi qui au départ recevrait l'appui d'un grand nombre de députés, devrait être référé pour étude à un comité spécial. Ce comité ferait rapport à la Chambre. Si le rapport était favorable, le gouvernement se verrait lié pour accorder tout le temps voulu pour son étude.

(1) The Political Quarterly, 1966.

(2) Bromhead, Private members' bills in the British Parliament.

(3) Parliamentary Reform 1967, p. 123.

Ce rôle qui paraît nouveau et que l'on voudrait faire jouer aux commissions parlementaires, il est d'une certaine manière déjà exercé dans certains pays tels la Hongrie, la Suisse et la Yougoslavie où toutes les commissions parlementaires peuvent formuler des propositions; reste par la suite à leurs membres d'intervenir directement individuellement ou en groupe, pour déposer des textes législatifs.

Une autre suggestion, simpliste celle-là, faite par Bromhead, est à l'effet que les députés devraient délibérément restreindre la durée de leur discours pour permettre au plus grand nombre d'introduire des pièces de législation et de pouvoir les faire voter. De toute évidence, dit-il, l'apport de certains projets de loi de députés qui ont été sanctionnés et font partie des statuts est une justification substantielle pour la continuation du système.

Au Québec, nous ne délaissions pas l'aspect du député législateur. Plusieurs hypothèses sont émises pour accroître ce rôle. Ainsi, en outre de la participation éventuelle du député d'arrière-ban à l'élaboration de la législation déléguée, on scrute présentement les possibilités, à l'intérieur du règlement actuel, d'une interprétation plus souple des dispositions couvrant le droit accordé à tout député de présenter un projet de loi public. Peut-être, en viendra-t-on à un adoucissement des règles, ce qui permettra, théoriquement à tout le moins, aux projets de loi des députés d'être étudiés à leur mérite, évitant par là qu'on les considère comme une catégorie de deuxième classe.

Ainsi, étant donné qu'aux termes de notre règlement "tout député peut présen-

ter un projet de loi", étant donné que nulle part on indique expressément que les motions de deuxième et de troisième lecture d'un projet de loi de député sont soumises à des règles spéciales, étant donné que le règlement, quoiqu'édicte une procédure particulière pour les projets de loi originant de "personnes intéressées" (projets de loi privés), ne restreint d'aucune façon l'étude de ces projets de loi, pourquoi n'accorderait-on pas à un projet de loi public de député toute l'importance donnée aux projets de loi du gouvernement, ou, à tout le moins, un pied égal aux projets de loi déposés par des "personnes intéressées", peut-être en pensant à des règles de pratique qui emprunteraient à la fois de celles utilisées pour l'étude des projets de loi du gouvernement et de celles suivies pour l'étude des projets de loi privés? Par exemple, il serait acceptable que le projet de loi public de député soit soumis à une commission parlementaire avant la deuxième lecture et sans audition publique.

Pour ceux donc qui appuient la théorie de l'accroissement de l'initiative législative de la part des députés d'arrière-ban, les idées de réforme ne manqueront sûrement pas.

Pour ceux qui ne croient plus aux projets de loi présentés par des députés, ils s'efforceront de définir le rôle des députés d'arrière-ban, problème qui n'est pas à la veille d'être résolu.

Nous devons toujours avoir à l'esprit cependant qu'il était un temps où la rédaction et la publication des projets de loi ne relevaient pas du Parlement.