

---

Un bâillonnement à la démocratie ou une gestion efficace du temps ?

## *L'« attribution de temps » à la Chambre des communes*

---

par Yves Yvon J. Pelletier

*Est-ce que l'« attribution de temps » est devenue la forme par excellence pour bâillonner l'opposition ou permet-elle plutôt une gestion efficace du temps de la Chambre des communes ? En 1969, le gouvernement Trudeau adopta, non sans une réaction orageuse de la part des partis d'opposition, une nouvelle procédure pour attribuer une période de temps fixe pour un débat, réduisant le recours à la clôture. Malgré la promesse que cet article du Règlement ne serait jamais utilisé, 150 motions d'attribution de temps ont été adoptées par la Chambre des communes depuis décembre 1971. Cet article analyse le contexte qui a mené à l'adoption de l'attribution de temps et détermine quel gouvernement a eu recours à l'attribution de temps le plus souvent.*

**L**a centralisation des pouvoirs politiques au sein de la haute direction du bureau du Premier ministre et des agences centrales du gouvernement fédéral ne peut expliquer en soi le déclin du rôle législatif des parlementaires canadiens. En fait, les changements apportés au Règlement de la Chambre des communes par l'ensemble de la députation au fil des ans ont réduit la possibilité des simples députés d'influencer la formulation finale des projets de loi ministériels. Avec l'intervention croissante du gouvernement canadien dans la nouvelle économie de l'après-guerre, les initiatives ministérielles se multiplièrent rapidement, augmentant davantage le travail en Chambre. Par conséquent, l'adoption de mécanismes pour régir la gestion temporelle des débats fut nécessaire afin de permettre une prise de décision finale dans un délai raisonnable. Cependant, il fallait atteindre un équilibre entre le droit de parler aussi longuement qu'il semble opportun de le faire et le droit du Parlement de prendre

des décisions. Voyant la motion de clôture comme une rupture à cet équilibre, le gouvernement Trudeau adopta une nouvelle procédure à la Chambre des communes permettant l'attribution d'une période de temps fixe pour un débat. La position partisane au moment de son adoption n'a pourtant pas empêché son utilisation par tous les gouvernements depuis 1971, qui l'ont introduite à 163 reprises. Cet article examine donc le déclin du rôle législatif des députés par l'entremise de l'attribution de temps. Après une mise en contexte de son adoption, nous déterminerons quel gouvernement, de Trudeau à Chrétien, a le plus souvent recouru à l'attribution de temps, par rapport au nombre de jours de séance et à la quantité de projets de loi introduits et sanctionnés.

Cette étude s'insère dans une nouvelle tendance en science politique d'étudier la centralisation des pouvoirs au sein de l'exécutif au détriment de ceux du Parlement canadien. Plusieurs politologues affirment que le Premier ministre tire profit de la loyauté et de l'inexpérience de chacun de ses députés et recourt à ses outils de persuasion pour s'assurer que leur opposition aux mesures gouvernementales soit limitée, pour ne pas dire silencieuse, sur la scène publique<sup>1</sup>. En caucus, cependant, les députés ministériels d'arrière-ban peuvent exprimer leur désaccord avec le contenu de projets de loi et tenter d'influencer le conseil des ministres. Pour cette raison,

---

*Yves Yvon J. Pelletier a été stagiaire parlementaire en 1999-2000. Le présent article s'inspire d'un mémoire qui lui a valu le prix Alf Hales du meilleur mémoire rédigé par un stagiaire parlementaire en 1999-2000.*

le politicologue Donald Savoie conclut que les députés canadiens, même ceux des bans ministériels, ne sont pas élus pour gouverner mais plutôt pour s'assurer que ceux qui gouvernent sont tenus responsables de leurs décisions<sup>2</sup>. De plus, afin de préserver le rôle dominant du conseil des ministres dans le processus législatif, les députés ministériels ont refusé en 1985-1986 d'adopter un relâchement des lignes de parti en Chambre, une décision qui aurait eu pour effet d'augmenter le rôle législatif des députés au détriment de l'exécutif<sup>3</sup>. L'introduction d'une motion d'attribution de temps est un autre exemple de ce désir de l'exécutif de maintenir le plein contrôle du processus législatif à la Chambre des communes.

### **Vers l'attribution de temps**

L'adoption d'un projet de loi en 1956 visant le financement public d'un pipeline par une compagnie appartenant en partie à des intérêts américains créa un précédent dans l'histoire parlementaire canadienne. Le gouvernement St-Laurent, profitant de sa majorité à la Chambre des communes et imposant la clôture à chaque étape du projet de loi, assura son adoption en moins de quinze jours. S'étant vu retiré son droit de parole à chaque étape de ce projet de loi, le député conservateur Donald Fleming déclara que : « La Chambre des communes a été bâillonnée et ligotée par un gouvernement despotique. Vous (le gouvernement) sabotez les institutions qui ont su être les bastions de la liberté démocratique et foulez aux pieds les droits de la minorité de la Chambre. Ce stratagème n'a jamais vu le jour dans une mentalité démocratique »<sup>4</sup>. Malgré l'adoption de ce projet de loi, le recours à la motion de clôture lors du débat sur le pipeline, et la réaction vigoureuse des parlementaires non ministériels et du public qui s'ensuivit, a suscité une répugnance durable à son utilisation. De toute évidence, la décision du gouvernement Pearson de clôturer le débat sur le drapeau canadien en 1964 renforça le besoin d'adopter un nouvel article de gestion temporelle moins sévère que celui de la clôture.

De 1964 à 1969, la Chambre des communes modernisa son Règlement en adoptant de nouveaux articles pour une période d'essai afin de trouver un autre mode de gestion temporelle. Plusieurs comités de procédure examinèrent cette même question, mais en absence d'une décision unanime, ils acceptèrent le principe selon lequel le Règlement de la Chambre des communes ne peut être modifié qu'avec le consentement unanime de la députation. En juin 1969, la majorité ministérielle du comité suggéra à la Chambre des communes trois nouvelles façons d'employer l'attribution de temps. L'article 75A aurait permis d'attribuer une période de temps spécifique lorsqu'il « existe un accord entre les représentants de tous les partis »; l'article 75B aurait été accepté lorsque « la majorité des représentants des divers partis ont convenu de l'attribution proposée de jours ou d'heures »; et l'article 75C, le plus contentieux des trois, aurait permis

« [lorsqu'il] n'avait pas été possible d'en arriver à un accord en vertu des dispositions des articles 75A ou 75B (...), qu'un ministre de la Couronne [puisse] proposer une motion d'attribution »<sup>5</sup>. Même si les partis d'opposition appuyèrent les deux premières recommandations du rapport, l'article 75C fut adopté par le comité à la suite d'un vote ayant opposé les membres du gouvernement aux députés des autres partis. Peu étonnant, les députés des bans d'opposition qualifièrent les modifications au Règlement comme étant « la volonté exclusive du gouvernement ».

Après un long débat et une seule journée avant la prorogation de la Chambre des communes pour le congé estival, le gouvernement Trudeau invoqua la clôture au débat<sup>6</sup>. En réponse à cette motion, le chef du Parti Progressiste-Conservateur, Robert Stanfield, s'exclama :

Le recours à la règle de clôture pour faire adopter des modifications au Règlement contre le gré de tous et de chacun des députés de l'opposition est évidemment une circonstance aggravante et cette façon de faire est tellement étrangère à la tradition de la Chambre qu'elle constitue une atteinte aux privilèges. Si on peut modifier le Règlement dans ces circonstances, si on peut invoquer la règle de clôture pour le faire et pour changer de façon essentielle la nature et le rôle même de la Chambre des communes, la démocratie et la liberté sont vraiment dans un bien triste état<sup>7</sup>.

Durant ce bref débat, l'opposition cria d'une même voix que la procédure parlementaire devait assurer un privilège égal à tous les partis lors d'une discussion serrée et que les modifications au Règlement devaient découler d'un consensus. Dans la défense des actions de son gouvernement, M. Trudeau étala pour l'opposition les réformes parlementaires mises en place par son gouvernement depuis l'élection de 1968, telles que le financement d'un service de recherche pour l'opposition et l'attribution de jours de débat sur des thèmes choisis par elle. « Est-ce là le comportement d'un gouvernement qui veut détruire le Parlement, qui veut bâillonner l'opposition ... (en remplaçant) une mesure chancelante et parfois inefficace? » demanda Trudeau. Malgré une dernière tentative par l'opposition de renvoyer au comité l'article 75C avec instructions de le modifier, la Chambre des communes passa au vote le 24 juillet 1969. Par un résultat de 142 à 84, elle se prononça en faveur de l'adoption du rapport du comité de procédure. Ironiquement, l'attribution de temps ne put être adoptée qu'en imposant la clôture, l'article même qu'elle devait alléger.

### **La première mise en œuvre de l'article 75C**

Un précédent important marqua la séance du 1<sup>er</sup> décembre 1971 : l'introduction de la première motion d'attribution de temps sous sa forme actuelle. Était à l'étude le projet de loi C-259, *Loi sur les impôts*, un bill fiscal volumineux de 707 pages, en plus des 97 amendements proposés par l'opposition, qui fut débattu en comité plénier pendant plus de 25 jours. Le 2

et le 14 décembre 1971, la Chambre des communes vota sur deux motions d'attribution de temps sous l'article 75C du Règlement, imposant quatre jours pour finaliser le débat en comité plénier et trois jours à l'étape de la troisième lecture de ce projet de loi. Le président du Conseil privé, l'hon. Allan MacEachen, et le ministre de la Justice, l'hon. John Turner, appuyèrent l'utilisation de cet article du Règlement afin de permettre au gouvernement de prendre ses responsabilités et à la Chambre de prendre les siennes en se prononçant sur ce projet de loi.

Pour sa part, l'opposition qualifia la première mise en œuvre du controversé article 75C du Règlement de démarche antidémocratique, une aventure dans l'inconnu en raison « [d]es dangers, [d]es déviations, [d]es traquenards et [d]es écueils que comportent [cet] article »<sup>9</sup>. Par l'entremise de son débat désapprobateur, l'opposition attaqua vivement le gouvernement Trudeau sur plusieurs fronts. Premièrement, le gouvernement avait promis que, malgré l'imposition de la clôture pour faire adopter l'article traitant de l'attribution de temps, cette mesure ne serait jamais mise en application. En second lieu, l'opposition rejeta l'énoncé du gouvernement selon lequel ce bill était étudié depuis des mois, voire des années, et un bill bafouant les experts en fiscalité méritait d'être étudié encore plus longuement par la députation. Troisièmement, à la suite de nombreux reportages critiquant le contenu de ce bill, Stanfield crut que l'utilisation de l'article 75C était une tactique « pour sauver la face, politiquement parlant, du Premier ministre et du ministre des Finances »<sup>10</sup>. Enfin, l'opposition craignit que « si un jour, le Canada était régi par un gouvernement qui aurait des idées dictatoriales plus avancées, le système parlementaire serait peut-être massacré »<sup>11</sup>. En effet, l'argument était que si cette motion représentait la décadence lente mais progressive du Parlement, « [l]es Communes ne représenteront plus un forum permettant des débats publics mais se désintégreront pour se transformer en une tour de Babel anachronique vouée au mépris du peuple canadien »<sup>12</sup>.

En plus de l'opposition en Chambre, les journalistes prirent également note de l'importance de ce débat. Du *Globe and Mail* au *Ottawa Citizen* en passant par la *Montreal Gazette* et *Le Droit*, l'imposition de cette première limite de temps au débat fit la une des quotidiens au lendemain de son introduction en Chambre. Tous considérèrent cette première utilisation de l'attribution de temps comme une motion de clôture, la comparant à une guillotine ou une imposition par force. Malgré une opposition politique et médiatique importante, la majorité gouvernementale assura aisément l'adoption de deux motions d'attribution de temps et permit à la Chambre des communes d'adopter ce projet de loi avant le temps de fêtes. Malgré l'assurance du président du Conseil privé que « ce qui se passe maintenant ne constituerait pas un précédent », tous les gouvernements, de Trudeau à Chrétien, utilisèrent cet article à plus de 150 reprises dans la gestion temporelle de leur agenda

législatif. Chaque fois, l'opposition utilisa les mêmes arguments pour démontrer au gouvernement que le Parlement canadien n'est pas un instrument à son service pouvant être manipulé à son gré.

### **Un précédent qui devint la norme : l'utilisation de l'attribution de temps depuis 1971**

Depuis le débat initial sur l'utilisation de l'attribution de temps à la Chambre des communes en décembre 1971, 163 motions d'attribution de temps furent introduites à la Chambre des communes entre décembre 1971 et octobre 2000, et avec treize motions retirées par son auteur, 150 motions furent adoptées. Par conséquent, le gouvernement a pu faire avancer plus rapidement l'adoption du projet de loi en question à une ou à plusieurs étapes. Dans le tableau 1, les motions d'attribution de temps sont réparties selon les différentes étapes d'un projet de loi. On observe que la majorité des motions furent adoptées à la deuxième lecture et à l'étape du rapport et de la troisième lecture (120 motions ou 80%), étapes où la Chambre des communes sert de forum public pour discuter du raisonnement d'un bill. En invoquant une attribution de temps, le gouvernement limite la discussion et peut facilement bâillonner l'opposition et ses propres députés d'arrière-ban. À l'autre extrême, la majorité ministérielle assurée au sein de chaque comité parlementaire fait en sorte que le conseil des ministres peut décider de la durée des débats en comité avant de forcer le retour du projet de loi en Chambre, sans avoir recours à l'attribution de temps. De même, la sélection des sénateurs par le Premier ministre assure fréquemment que seuls les amendements sénatoriaux voulus par le gouvernement se rendent à la Chambre des communes.

**Tableau 1: Attribution de temps selon l'étape du projet de loi**

Étape	Fréquence
Deuxième lecture	55 motions (36,6%)
Comité	9 motions (6%)
Troisième lecture	11 motions (7,3)
Rapport et troisième lecture	65 motions (43,3%)
Toutes les étapes ou 3 étapes	7 motions (4,6%)
Amendements du Sénat	3 motions (2%)
<b>Total</b>	<b>150 motions (100%)</b>

Quand seul le parti ministériel appuie la motion d'attribution de temps, le droit de parole des députés se voit limité. Dans l'ensemble, 131 des 150 motions d'attribution de temps ou 87,3 % furent adoptées avec l'imposition du gouvernement (article 75C), dix motions ou 6,6 % avec l'appui de la majorité des partis (article 75B) et neuf motions ou 6 % avec l'appui de tous les partis (article 75A). Il est clair par cette division entre

---

les trois modes d'utilisation de cet article que la possibilité de faire taire la dissidence demeure plus importante qu'une véritable gestion efficace du temps à la Chambre. Afin de mieux comprendre l'impact de son utilisation au cours des trente dernières années, une analyse de chaque type d'attribution de temps est essentielle.

### **À l'unanimité : l'article 75A**

---

Grâce à l'article 75A, la Chambre des communes put adopter rapidement et officiellement de nombreux projets de loi, question de ratifier un bill non controversé ou pour entamer un débat d'urgence et assurer une prise de décision. Cependant, de nombreux projets de loi peuvent être ratifiés rapidement avec le consensus des partis, sans l'attribution de temps ; tel est le cas du projet de loi C-37 adopté en juin 2000 par la Chambre des communes en moins de deux jours qui modifiera le plan de pension des députés. Depuis 1971, neuf motions d'attribution de temps selon l'article 75A furent adoptées. En raison de cet article, l'étape du rapport et de la troisième lecture du projet de loi sur les réformes à la *Loi électorale du Canada* (1993) prirent seulement 21 minutes, soit 6 minutes pour l'étape du rapport et 15 minutes pour la troisième lecture. De plus, le consensus unanime de la Chambre permit l'adoption de la loi créant le territoire du Nunavut en une heure et 45 minutes et de l'hymne national du Canada en une seule journée.

De plus, les formations politiques utilisèrent cette approche afin de forcer un débat sur des questions urgentes, en particulier l'impact des grèves nationales ou régionales sur l'économie canadienne. À titre d'exemple, le gouvernement Chrétien introduisit une loi obligeant la réouverture des ports de la côte pacifique, à peine quinze heures après le déclenchement d'une grève. Le Bloc Québécois donna lui aussi son accord à l'utilisation de l'article 75A afin de pouvoir discuter ce même jour du problème urgent des relations de travail sur la côte ouest. Cependant, le député Gilles Duceppe, au nom de son parti, critiqua cette loi spéciale qui remis en cause le droit de grève après seulement quinze heures de débrayage. À la fin de la journée, un vote par appel nominal ne fut pas exigé par un minimum de cinq députés et le projet de loi fut adopté. Ainsi, le Bloc Québécois passa outre à son principe du droit de grève : il reconnut l'impact de ce débrayage sur l'économie de l'Ouest canadien et permit sa ratification.

### **Avec le consentement de la majorité : l'article 75B**

---

Malgré son adoption avec très peu de dissidence, l'article 75B fut utilisé uniquement durant le 35<sup>e</sup> Parlement, législature où seulement trois formations politiques - le Parti Libéral, le Bloc Québécois et le Parti Réformiste - avaient le statut de parti officiel. À dix reprises, l'un ou l'autre des partis d'opposition appuya la décision du gouvernement d'adopter rapidement un projet de loi.

Le Bloc Québécois appuya le gouvernement dans l'adoption de cet article du Règlement à sept reprises entre juin 1994 et juin 1995. À l'avant-veille de la prorogation de la Chambre des communes pour le congé estival de 1994, les députés bloquistes votèrent en faveur de limiter à une heure la troisième lecture de quatre projets de loi : deux s'attardaient à l'auto-gouvernance des peuples autochtones au Yukon, le troisième était un amendement à la taxe d'accises et le dernier permettait la restructuration anticipée du nouveau ministère de l'Immigration et de la Citoyenneté. L'année suivante, le Bloc Québécois appuya de nouveau le gouvernement dans l'utilisation de cet article dans la limitation du débat pour trois projets, dont le projet de loi sur les armes à feu qui continue toujours de provoquer un vif débat. Par principe, les Réformistes refusèrent d'appuyer ces motions d'attribution de temps en raison du premier livre rouge électoral du Parti Libéral du Canada où ce dernier écrit qu'il redonnera au Parlement son intégrité en défendant les intérêts des Canadiens.

Le Parti Réformiste, malgré ses propos qualifiant l'attribution de temps d'atteinte à la suprématie parlementaire, appuya à son tour le gouvernement à trois reprises dans son utilisation. En moins de neuf heures, grâce à leur appui, une loi assura la fin de la grève de 1995 dans le secteur du transport par rail. Percevant cette loi spéciale comme une mesure qui « non seulement nie le droit de grève, mais nie aussi le droit à la négociation », le Bloc Québécois s'y opposa, préférant que le gouvernement donne suite aux recommandations du rapport du commissaire Allan Hope, arbitre qu'il avait lui-même nommé l'année précédente pour le conseiller sur cette situation. Malgré ce rapport déposé au début février 1995, le gouvernement n'écoula pas ces suggestions, imposant une fin à la grève selon ses conditions.

La nature dichotomique de notre système parlementaire assure d'elle-même les critiques par les députés d'opposition aux mesures initiées par le conseil des ministres et à l'utilisation limitée des articles 75A et 75B. Selon le député Stéphane Bergeron, whip en chef du Bloc Québécois, les députés bloquistes :

ont toujours été loyaux à la position qu'il est totalement inconcevable que nous limitions le droit de parole, le temps de parole des députés. Je sais pertinemment qu'il est arrivé durant le premier mandat que nous avons été tiraillés entre des arguments pouvant militer en faveur de l'intention du gouvernement d'imposer une attribution de temps et cette position de principe fondamental qui est qu'on ne peut pas accepter que les parlementaires soient bâillonnés. Mais il semble qu'à quelques reprises nous avons jugé, pour des stratégies et pour des raisons d'éthique politique également, que les arguments militants en faveur à l'intention du gouvernement de bâillonner la Chambre aient été supérieurs à cet argument de principe fondamental, qui est qu'on ne doit pas bâillonner l'opposition<sup>13</sup>.

Avec la ferme conviction que le gouvernement ne peut bâillonner l'opposition, il devient peu étonnant que plus de

---

87 % des motions d'attribution de temps se basent sur le principe du pouvoir d'imposition du gouvernement selon l'article 75C du Règlement.

### **Bâillonner l'opposition : l'article 75C**

---

Depuis 1971, les différents gouvernements ont imposé 131 motions d'attribution de temps aux formations politiques opposées. Il devint la norme qu'un gouvernement impose une motion d'attribution de temps, spécialement quand la mesure législative peut provoquer d'importantes querelles. Au cours des trente dernières années, les gouvernements fédéraux recoururent tour à tour à cet article du Règlement plus fréquemment lorsque les projets de loi impliquaient une question sociale ou un débat national contentieux. Par exemple, la controverse vis-à-vis les traités de libre-échange, les droits accordés aux homosexuels, la *Loi sur la clarté* (2000) et le traité de Nisga'a fut légèrement réduite en Chambre par la limitation du débat. Le programme énergétique national (1981), la fin de la grève postale de 1983, la privatisation de Pétro-Canada (1990), l'introduction de la taxe sur les produits et services (1991), la construction du pont de la Confédération (1993) et la réforme à la *Loi électorale du Canada* (2000) sont d'autres exemples de projets de loi controversés adoptés plus rapidement en raison de l'attribution de temps. De plus, de nombreux projets de loi traitant de matière fiscale, incluant des amendements aux taxes d'impôt et d'accises et aux transferts aux provinces, furent adoptés plus facilement grâce à cet article du Règlement. Tout compte fait, le nombre considérable de motions d'attribution de temps relevant de l'article 75C du Règlement permet d'analyser son utilisation par chaque Parlement, du 28<sup>e</sup> au 36<sup>e</sup> Parlements.

### **Gouverner par bâillon : de Trudeau à Chrétien**

---

Malgré les promesses du président du Conseil privé en 1971 qu'aucun précédent ne serait créé par sa première utilisation, l'attribution de temps est devenue une norme courante dans la gestion temporelle de chaque Parlement. Au tableau 2, les données quantitatives reliées à l'utilisation de l'attribution de temps furent compilées, incluant le nombre total de motions d'attribution de temps introduites et le nombre de recours à l'article 75C à la Chambre des communes, du 28<sup>e</sup> au 36<sup>e</sup> Parlement. De plus, la répartition des sièges entre le gouvernement et les partis d'opposition, le nombre de séances parlementaires ainsi qu'un sommaire de l'agenda législatif du gouvernement par le nombre de projets de loi introduits et sanctionnés complètent le tableau.

### **Gouverner en position majoritaire**

---

Dans le système parlementaire canadien, la facilité avec laquelle le parti ministériel peut faire adopter ses projets de loi, tant en comité qu'à la Chambre des communes, est

proportionnelle à son importance numérique. Du 28<sup>e</sup> au 36<sup>e</sup> Parlements, l'électorat canadien envoya à Ottawa sept gouvernements majoritaires, dont Pierre Elliott Trudeau pendant trois mandats et Brian Mulroney et Jean Chrétien, chacun, pour deux mandats<sup>14</sup>. Par une analyse de la taille de leur majorité, de la durée de la session parlementaire et du nombre de projets de loi introduits et sanctionnés, nous pouvons conclure quel gouvernement majoritaire recourut le plus fréquemment à l'imposition de l'attribution de temps comme un mode de gestion efficace du temps à la Chambre des communes.

### **Majorité parlementaire**

---

La taille de la majorité parlementaire, peu importe son importance numérique, n'est pas un facteur permettant d'expliquer la fréquence d'utilisation d'une attribution de temps imposée. Lors du 34<sup>e</sup> Parlement, l'électorat canadien élut le parti de Brian Mulroney avec la plus grande majorité parlementaire du XX<sup>e</sup> siècle, soit 210 députés conservateurs par rapport à un total de 71 députés pour toutes les autres formations politiques. Malgré sa dominance numérique en Chambre, le gouvernement Mulroney recourut à l'article 75C du Règlement à 17 reprises, soit à une fréquence moindre que plusieurs autres gouvernements. Avec cette majorité écrasante, le gouvernement conservateur put prévenir des obstructions parlementaires et imposer ses projets législatifs sans avoir recours à l'imposition d'une motion d'attribution de temps. Par contre, à la suite de sa réélection, cette fois avec une majorité réduite à 43 sièges, le gouvernement Mulroney recourut plus fréquemment à l'attribution de temps en l'imposant 29 fois.

Ce même phénomène s'est vu reproduit durant les deux mandats de Jean Chrétien. Avec une majorité de 59 sièges à la Chambre des communes, de 1993 à 1997, cette première administration a imposé l'attribution de temps à 20 reprises, en plus d'en arriver à un accord avec un des deux partis d'opposition onze fois. Mais, avec une plus faible majorité au cours de son second mandat, le gouvernement Chrétien a imposé l'attribution de temps à 29 reprises d'octobre 1997 à octobre 2000, soit le même nombre de fois que durant le second mandat de Brian Mulroney.

Alors, une importante majorité parlementaire n'est pas un élément qui détermine la fréquence d'utilisation de l'attribution de temps. Ou plutôt, lorsque l'écart entre le gouvernement et l'opposition est plus étroit, le conseil des ministres est plus disposé à introduire une telle motion. Également, si une tendance peut être cernée avec les données provenant du 28<sup>e</sup> au 36<sup>e</sup> Parlements, un gouvernement, démontrant souvent une arrogance lors d'un second mandat, a une plus grande probabilité d'utiliser l'attribution de temps, plutôt que durant son premier, et lorsque sa majorité en Chambre est plus restreinte.

**Tableau 2 : Données quantitatives reliées à l'utilisation de temps à la Chambre des communes**

Parlement (Durée) Premier ministre	Sièges à la Chambre des communes			Attribution de temps		Jours de séance  (nombre d'impositions de l'attribution de temps / jours de séance (%))	Nombre de projets de loi du gouvernement introduit  (nombre d'impositions de l'attribution de temps / projets de loi introduits (%))	Nombre de projets de loi du gouvernement sanctionné  (nombre d'impositions de l'attribution de temps / project de loi sanctionnés (%))
	Gouvernement	Opposition	Majorité/Minorité	total	imposée			
28 (1968-1972) Trudeau	155	109	+46	3	2	688 (0,3 %)	204 (0,9 %)	157 (1,3 %)
29 (1972-1974) Trudeau	109	155	-46	0	0	256	89	57
30 (1974-1979) Trudeau	141	123	+18	14	11	767 (1,4 %)	276 (4,0 %)	176 (6,3 %)
31 (1979) Clark	136	146	-10	1	1	49 (2,0 %)	28 (3,6 %)	6 (16,7 %)
32 (1980-1984) Trudeau/Turner	147	135	+12	21	20	725 (2,7 %)	228 (8,8 %)	178 (11,2 %)
33 (1984-1988) Mulroney	211	71	+140	18	17	698 (2,4 %)	285 (6,0 %)	233 (7,2 %)
34 (1988-1993) Mulroney/ Campbell	169	126	+43	31	29	556 (5,2 %)	234 (12,4 %)	200 (14,5 %)
35 (1993-1997) Chrétien	177	118	+59	31	20	444 (4,5 %)	216 (9,0%)	152 (13,2 %)
36 (1997-2000) Chrétien	155	146	+9	29	29	376 (7,7 %)	134 (21,6 %)	95 (30,5 %)

**Sources:** Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la chambre des communes* (Ottawa: Chambre des communes, 2000), Annexe 12: Les législatures depuis 1867, pp. 1036-1042. Annexe 11: Les résultats des élections générales depuis 1867, pp. 1028-1035 et Annexe 12: Les législatures depuis 1867, pp. 1036-1042; Tableau de la législation introduite et sanctionnée par session depuis 11.11.1909, tableau préparé par la Bibliothèque du Parlement; L'utilisation de l'attribution de temps à la chambre des communes, document préparé par la Chambre des communes.

---

## Jours de séance

---

Depuis le 28<sup>e</sup> Parlement, la durée d'un Parlement en position majoritaire varie de 376 jours lors du deuxième mandat de Chrétien à 767 jours durant le troisième mandat de Trudeau, soit de 1974 à 1979. Le deuxième mandat de Chrétien a vu l'adoption de l'article 75C lors de 7,7 % des jours de séance parlementaire, soit le plus haut taux depuis l'introduction de cette composante du Règlement. De plus, lors du second mandat du gouvernement Mulroney (34<sup>e</sup> Parlement) et du premier mandat de Chrétien (35<sup>e</sup> Parlement), 5,2 % et 4,5 % des jours de séance, respectivement, ont vu l'imposition d'une motion d'attribution de temps. Lors des autres Parlements depuis le 28<sup>e</sup>, ce rapport fut de 2,7 % ou moins. Par conséquent, en raison du faible nombre de séances parlementaires, le gouvernement Chrétien depuis 1997 a eu recours à l'attribution de temps le plus fréquemment. De plus les gouvernements Mulroney et Chrétien, durant le 34<sup>e</sup> et le 35<sup>e</sup> Parlements, recoururent à l'attribution de temps à une fréquence quasi équivalente.

## Projets de loi introduits et sanctionnés

---

Si la productivité d'un Parlement repose sur la quantité de projets de loi introduits et sanctionnés durant un mandat, une analyse de l'attribution de temps permet de connaître l'aide de cet article dans la ratification de ces lois. Le gouvernement Mulroney, avec la troisième plus longue session parlementaire depuis 1968, a vu la Sanction royale accordée à 233 des 285 projets de loi introduits. Par rapport à l'utilisation de l'attribution de temps, dix-sept motions furent adoptées afin de ratifier 233 projets de loi, soit un taux de 7,2 %. Ce pourcentage baisse à 6 % par rapport aux projets de loi introduits.

Le rapport le plus élevé entre les lois introduites et les lois sanctionnées et l'attribution de temps relève du deuxième mandat du gouvernement Chrétien où 30,5 % des lois sanctionnées ou 21,6 % des lois introduites furent soumises à une motion d'attribution de temps. Peu importe, le recours à 29 reprises pour faire adopter 95 projets de loi demeure un taux très élevé par rapport aux autres Parlements.

Durant le premier mandat de Chrétien, 13,2 % et 9,0 % des lois introduites et sanctionnées furent assujetties à une motion d'attribution de temps. Malgré ce taux qui peut sembler élevé, le deuxième mandat de Mulroney a vu un taux légèrement supérieur, soit de 14,5 % pour les lois sanctionnées et 12,4 % pour les lois introduites. Par ces données, nous voyons une seconde fois qu'un gouvernement en second mandat recourt plus souvent à l'attribution de temps. Malgré les taux élevés d'utilisation de l'attribution de temps par les gouvernements Mulroney et Chrétien, une analyse plus poussée de leur utilisation de cet article s'impose.

---

## La comparaison Mulroney-Chrétien

---

Le gouvernement Mulroney, durant ses neuf ans au pouvoir, utilisa l'attribution de temps à 49 reprises, dont 46 furent imposées. Parmi les bills les plus controversés adoptés en partie grâce à l'attribution de temps, on compte les traités de libre-échange, les réformes à l'allocation familiale et à la loi sur la réglementation de brevets, la privatisation de Pétro-Canada, la loi rendant possible le recours au référendum et la loi réduisant l'effectif de la fonction publique. Pour chacune de ces lois, le gouvernement conservateur eut recours à l'attribution de temps au moins deux fois au cours de leur étude respective. Par conséquent, la nature controversée de ces lois fit que le gouvernement voulut limiter le débat et sa majorité parlementaire, en raison de la discipline de parti, assura leur adoption.

Pendant ce temps, l'opposition libérale déblatéra contre la majorité ministérielle pour son abus de pouvoir et son affront à la démocratie parlementaire. Les critiques du fonctionnement de la Chambre sous le gouvernement Mulroney varièrent de la condamnation de ce dernier par Peter Milliken pour son manque de respect envers les élus du peuple au désir d'Alfonso Gagliano de savoir la raison derrière l'adoption de lois à la course au milieu de la nuit. L'appui médiatique permit aux Libéraux de faire connaître à l'ensemble de l'électorat canadien leur interprétation de la gestion du temps à la Chambre des communes par le gouvernement Mulroney. En dépit des attaques de la part des Libéraux, le député néo-démocrate Bill Blaikie remarqua que le gouvernement Mulroney permit plus souvent à l'opposition de présenter ses critiques avant de la bâillonner. De son côté, le député Milliken atteste, qu'en l'absence d'une couverture médiatique négative, le gouvernement Mulroney aurait probablement utilisé l'article 75 du Règlement plus fréquemment pour adopter ses projets de loi<sup>15</sup>. Bénéficiant de cette couverture médiatique, le Parti Libéral promit dans son premier livre rouge en 1993 qu'il assurerait ample occasion à toutes les formations politiques de présenter leur critique aux projets de loi introduits. Cependant, depuis l'ascension des Libéraux au pouvoir en 1993, le style de gestion temporelle diffère peu.

La promesse électorale du Premier Ministre Chrétien de gouverner sans bâillonner l'opposition fut rompue à peine deux mois après le début de la première session de ce Parlement, lors d'un bill ajustant les frontières électorales. À la suite de cette première utilisation, le gouvernement Chrétien obtint pour les neuf prochaines fois l'appui d'un ou des deux partis d'opposition dans son recours. Ainsi, le gouvernement Chrétien, malgré sa limite aux débats sur les armes à feu et la protection constitutionnelle des droits des gais et des lesbiennes, imposa l'article 75C du Règlement à 20 reprises tandis que onze motions d'attribution de temps furent adoptées avec l'appui d'au moins une autre formation politique.

Lors du 36<sup>e</sup> Parlement, avec une majorité de seulement neuf députés, le gouvernement Chrétien, recourut 29 fois à ce mode de gestion temporelle. Malgré un taux d'utilisation élevé de l'article 75C, le député bloquiste Stéphane Bergeron affirme que « le gouvernement, d'abord, présente un menu législatif très pauvre, presque inexistant (...) et on finit presque toujours par les adopter par bâillon »<sup>16</sup>. En analysant les statistiques de la seconde session parlementaire du 36<sup>e</sup> Parlement, soit d'octobre 1999 à octobre 2000, le gouvernement a introduit 46 projets de loi. Afin que la Chambre ratifie quatre d'entre eux, soit l'accord du Nisga'a, la loi sur la clarté, la loi sur les bénéficiaires aux couples homosexuels et la *Loi électorale du Canada*, le gouvernement a adopté huit motions d'attribution de temps, affectant treize étapes des projets de loi. De plus, ces huit recours à l'article 75C représentent 61,5% des motions d'attribution de temps introduites depuis octobre 1999.

Le Bloc Québécois et le Parti Réformiste s'attaquent souvent au style de gestion temporelle adopté par le gouvernement Chrétien. De la part du Bloc Québécois, les vives attaques contre le gouvernement ont dominé le débat sur la loi sur la clarté et la loi électorale du Canada. Selon M. Bergeron, l'adoption par bâillon de la loi électorale du Canada, la pierre angulaire de la démocratie canadienne, où seulement deux intervenants ont pu s'exprimer en troisième lecture, constitue une utilisation inadmissible de cet article du Règlement. Même si M. Milliken, à titre de président du comité législatif du projet de loi C-20, appuya le recours à l'attribution de temps en comité, les députés bloquistes firent de leur mieux pour faire obstruction au fonctionnement de la Chambre des communes. Pour leur part, les députés de l'Alliance canadienne, en plus d'affirmer que les Libéraux ont « affiché [leurs] vrais couleurs » en adoptant quatre motions d'attribution de temps le 21 juin 1994 pour s'assurer que « les contribuables visés n'[ont] pas le temps de s'organiser et de contester », adoptèrent une nouvelle approche en mai 2000. Profitant de l'article 43(1) du Règlement qui n'impose pas une limite de temps au discours du chef de l'opposition, Deborah Grey, chef par intérim de l'Alliance canadienne, relata pendant plus de trois heures le 16 mai 2000 le manque de respect du gouvernement Chrétien pour la suprématie de la Chambre des communes. S'attaquant principalement à l'utilisation par le gouvernement Chrétien de l'attribution de temps, elle argumenta que ce dernier « a recours à ce procédé pour simplement escamoter les questions dont il souhaite se débarrasser rapidement »<sup>17</sup>. Selon elle, peu importe la distinction subtile entre l'attribution de temps et la clôture, la conséquence demeure la même. Elle démontra que, en seulement six ans, le gouvernement Chrétien recourut au même nombre d'attributions de temps que le gouvernement Mulroney au cours de ses neuf années au pouvoir. Par conséquent, elle se permit de qualifier Mulroney de tortue par rapport au Premier ministre actuel.

Peu importe leur tactique, les députés d'opposition ne reçurent aucun appui médiatique dans leur campagne, un support important aux Libéraux durant le mandat du gouvernement Mulroney. Selon le député Grant Hill, « l'attention des médias blasés n'a pas été attirée »<sup>18</sup> par les discours des Réformistes, même quand l'un d'entre eux décrivit Chrétien comme étant « moins démocrate et encore plus arrogant que Brian Mulroney »<sup>19</sup>. Malgré les tentatives de modifier l'article 75C du Règlement, l'Alliance canadienne et les autres formations politiques se voient imposer ce mode de gestion temporelle, une mesure qui ne sert que le parti au pouvoir.

## Conclusion

L'attribution de temps adoptée par la Chambre des communes dans l'optique d'améliorer son fonctionnement n'est pas un phénomène limité au Canada. En fait, toutes les législatures démocratiques ont adopté des modes de gestion temporelle semblables, sur une base informelle pour la plupart, mais dans quelques cas, cette possibilité est formalisée dans leur Règlement. En Australie, par exemple, la Chambre des représentants (sous l'article 92a, alinéas (i) à (iv) de son Règlement) et le Sénat (sous l'article 142 de son Règlement) peuvent recourir à des clauses semblables à l'attribution de temps à la Chambre des communes canadienne, permettant à tous projets de loi « urgents » d'être ratifiés rapidement. Cependant, à Londres, un horaire législatif est utilisé pour établir les échéances quant à l'introduction d'initiatives ministérielles et la durée requise avant d'accepter ou de refuser un projet de loi. Par conséquent, la planification détaillée de l'horaire législatif élimine le besoin d'un article d'attribution de temps. Quant au gouvernement Trudeau, il préféra les avantages de l'attribution de temps, lui offrant la possibilité d'introduire et de faire adopter ses initiatives ministérielles selon sa volonté.

Depuis le débat initial en 1969 et la première utilisation de l'attribution de temps en décembre 1971, les gouvernements profitèrent tour à tour de cet article du Règlement pour régir le passage de projets de loi à travers le labyrinthe parlementaire. Malgré une plus grande fréquence d'utilisation depuis le 34<sup>e</sup> Parlement, le gouvernement Chrétien demeure son plus grand utilisateur, peu importe le critère d'analyse employé. Le Parti Libéral du Canada apprit que, malgré sa vive opposition à l'usage de cet article durant le mandat de Mulroney et la chance de permettre l'adoption rapide de projets de loi et faire taire la critique en Chambre, son recours encore plus fréquent à l'attribution de temps n'engendrerait presque aucune conséquence politique, ses actes passant sous silence dans les reportages. À la demande des députés d'opposition, un comité de la procédure a déposé en avril 1993 et en mai 2000 un rapport favorisant des changements à cet article, sans jamais recevoir l'appui de l'exécutif qui verrait son contrôle législatif



---

diminuer. Le seul changement important à cet article vint à l'automne 1989, moment où la Chambre des communes numérotait de nouveau les articles de son Règlement, faisant de l'attribution de temps le nouvel article 78. En absence d'une volonté du parti ministériel de changer cet article qui le favorise grandement, l'utilisation de l'attribution de temps demeure le mode de gestion de temps préféré par le gouvernement. Sans l'adoption de changements à cet article du Règlement, l'attribution de temps continuera d'être l'outil par excellence pour bâillonner l'opposition.<sup>20</sup>

## Notes

---

1. C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, p. 33. Selon Paul G. Thomas, le déclenchement d'une élection, la promotion au poste de secrétaire parlementaire, de président d'un comité permanent et même un siège au conseil des ministres, en plus des voyages et des honneurs personnels, sont des outils utilisés par le Premier ministre et les whips pour assurer l'apparence d'une cohésion au sein d'un parti. Voir: Paul G. Thomas 'Parliamentary Reform Through Political Parties', dans John C. Courtney, ed., *The Canadian House of Commons: Essays in Honour of Norman Ward* (Calgary: University of Calgary Press, 1985), pp. 43-68.
2. Donald Savoie, *Governing from the Center: The Concentration of Power in Canadian Politics*, (Toronto: University of Toronto Press, 1999), p. 50.
3. Rand Dyck, *Canadian Politics: Critical Approaches* (Toronto: Nelson, 1996), p. 560. C'est le comité de la procédure en 1985-1986 qui publia son rapport demandant que les lignes de parti soient abolies en Chambre. Ce rapport reçut l'appui de l'opposition mais les députés ministériels assurèrent que le rapport ne soit pas adopté.
4. Canada, Chambre des communes, *Débats*, séance du 15 mai 1956, p. 4078-4079.
5. Canada, Chambre des communes, *Journaux*, séance du 20 juin 1969, pp. 1211-1212.
6. Bibliothèque du Parlement, «Application of Closure in the House of Commons Since 1913», document non-publié préparé par le service de recherche de la Bibliothèque du Parlement le 13 mars 2000. La clôture fut invoquée à trois reprises lors des débats suivants: l'adoption de l'article 75C du Règlement en 1969, le rapatriement de la Constitution en 1980 et la prorogation de la session parlementaire du printemps 1981.
7. Canada, Chambre des communes, *Débats*, séance du 24 juillet 1969, p. 11557.
8. Canada, Chambre des communes, *Débats*, séance du 24 juillet 1969, pp. 11570-11573.
9. Canada, Chambre des communes, *Débats*, séance du 1 décembre 1971, p. 10047.
10. Canada, Chambre des communes, *Débats*, séance du 2 décembre 1971, p. 10079.
11. Canada, Chambre des communes, *Débats*, séance du 1 décembre 1971, p. 10049.
12. Canada, Chambre des communes, *Débats*, séance du 14 décembre 1971, p. 10449.
13. Entretien avec le député Stéphane Bergeron, whip en chef du Bloc Québécois, le 5 juin 2000.
14. Depuis l'élection générale de 1968, seulement deux gouvernements minoritaires furent élus au niveau national : le deuxième mandat de Trudeau, d'octobre 1972 à mai 1974 et le gouvernement Clark, de mai à décembre 1979. Durant ces deux mandats, la position minoritaire du gouvernement en Chambre rendit difficile l'adoption des projets de loi ministériels ainsi que l'introduction d'une motion imposant unilatéralement ou en partenariat limité une limite de temps. En fait, le seul gouvernement minoritaire de l'après-guerre à avoir utilisé une motion d'attribution de temps fut sous le Premier ministre Joe Clark qui, en dépit d'une législature qui dura seulement 49 jours, recourut à l'article 75C du Règlement à une occasion. Dans une tentative de faire adopter des changements fiscaux avant le congé des fêtes, le président du Conseil privé invoqua cet article, limitant à une journée de plus les débats en comité plénier. La défaite inattendue du gouvernement Clark le jour suivant, lors du vote sur le sous-amendement au budget, et la démission de ce premier assura, malgré la controverse entourant l'utilisation de l'article 75C, que ce projet de loi ne soit jamais adopté.
15. Document électoral du Parti Libéral, 1993, «Rétablir la démocratie parlementaire : le plan libéral pour la Chambre des communes et la réforme électorale». Voir la section concernant les réformes parlementaires.
16. Entretien avec le député Stéphane Bergeron, whip en chef du Bloc Québécois, le 5 juin 2000.
17. Canada, Chambre des communes, *Débats*, séance du 16 mai 2000, 10h15.
18. Canada, Chambre des communes, *Débats*, séance du 22 juin 1994, p. 5722.
19. Canada, Chambre des communes, *Débats*, séance du 5 juin 1995, p. 13230.
20. L'auteur aimerait remercier les personnes suivantes pour leur aide : les députés Stéphane Bergeron, Bill Blaikie, Peter Milliken, et Randy White; de la Chambre des communes, Terry Moore et Carol Chafe; de la Bibliothèque du Parlement, Jamie Robertson. De plus, un remerciement personnel est dû à Mélanie Brunet pour son appui incontestable.