
Du bon et du mauvais usage des déclarations de députés

par Evan Sotiropoulos

Le 26 février 2009, Peter Milliken, président de la Chambre des communes, a transmis des instructions aux leaders parlementaires au sujet de l'article 31 du Règlement (Déclarations de députés). Il leur rappelle ainsi que « les attaques personnelles ne sont pas tolérées » et qu'il exercera sans hésiter son pouvoir de réduire les députés au silence s'il estime qu'ils tiennent des propos inconvenants. Le présent article décrit le contexte qui a amené le président à formuler ses instructions et comprend une analyse de quelque 4 000 déclarations faites par des députés au cours des deux législatures minoritaires précédentes. L'auteur cherche à déterminer si les députés ont outrepassé les règles applicables aux déclarations et s'il convient de revoir l'article du Règlement relatif à celles-ci.

Les activités quotidiennes, l'une des cinq catégories de travaux de la Chambre, comprennent trois éléments : la prière (suivie de l'hymne national le mercredi); les déclarations de députés (15 minutes) et les questions orales (45 minutes). Cette heure est, sans contredit, l'activité principale de l'Ordre des travaux de la chambre basse du Canada.

Tous les jours à 14 h (11 h, les vendredis), lorsque le président leur donne la parole, les députés qui ne sont pas ministres peuvent s'adresser à la Chambre sur presque n'importe quel sujet international, national, provincial ou local. Aux termes de l'article 31 du Règlement :

Un député peut obtenir la parole, conformément à l'article 30(5) du Règlement, pour faire une déclaration pendant au plus une minute. Le Président peut ordonner à un député de reprendre son siège si, de l'avis du Président, il est fait un usage incorrect du présent article.

En janvier 1983, Jeanne Sauvé, première femme à présider la Chambre des communes, a formulé

des lignes directrices concernant l'utilisation des déclarations de députés. Elle a indiqué :

- Les questions soulevées doivent être importantes, mais pas nécessairement urgentes.
- Les attaques personnelles ne sont pas tolérées.
- Les messages de félicitations, les déclamations de poèmes et les plaisanteries sont irrecevables.

En fait, les députés portent peu attention à l'interdiction de formuler des messages de félicitations, mais la restriction concernant les attaques personnelles a été réitérée maintes fois dans des décisions. En 1990, le président John Fraser « a précisé qu'une observation au sujet de la position politique d'un autre député serait acceptable, mais pas une attaque personnelle contre un député ». En 1996, le président Gilbert Parent a fait savoir qu'« une fois qu'elles [les paroles] ont été prononcées, il est très difficile de les rétracter et l'impression qu'elles laissent n'est pas toujours facile à dissiper »¹. Depuis les premières lignes directrices émises par la présidente Sauvé, d'autres restrictions ont été formulées, par exemple les critiques à l'égard des actions du Sénat².

Traditionnellement, les députés faisaient des déclarations à des fins non partisans. Ces déclarations portaient souvent sur le décès d'éminents Canadiens, sur des événements à caractère international,

Evan Sotiropoulos possède une maîtrise en sciences politiques de l'Université de Toronto. Le présent article est la version révisée d'une communication qu'il a présentée en 2009 à la Midwest Political Science Association à Chicago.

national, provincial ou local et sur ce qui se passait dans les circonscriptions. Or, depuis peu, de fervents observateurs de la Chaîne d'affaires publiques par câble ont constaté un changement dans le ton des déclarations des députés et des efforts mieux orchestrés de leur part pour obtenir des gains politiques stratégiques. Voilà qui soulève des questions intéressantes.

On se demande en premier lieu quel parti a le plus prononcé de déclarations à des fins stratégiques. Dans une démocratie parlementaire, l'opposition officielle évalue d'un œil critique la politique gouvernementale et décrie souvent les résultats ministériels. Après tout, le travail de tout « gouvernement en attente » consiste à présenter des mesures de rechange favorables afin de déloger l'administration en place lors d'une élection générale. On serait porté à penser que l'opposition officielle serait plus encline à recourir à des attaques partisans dans ses déclarations de députés.

La deuxième question consiste à savoir si certaines déclarations débordent le cadre du débat civilisé et traduisent un comportement antiparlementaire et inacceptable. C.E.S. Franks a écrit que « les participants à un débat civilisé reconnaissent être membres de la même société et avoir des intérêts communs; le discours est poli, il n'est ni dur, ni offensant »³.

La troisième question est de savoir si l'analyse de cette procédure relativement mineure et non controversée permettrait d'expliquer pourquoi « malgré la place centrale qu'occupe le Parlement, celui-ci est de moins en moins étudié »⁴.

Théorie et données

Les 38^e et 39^e législatures offrent un terrain fertile pour des recherches comparatives. Toutes deux se caractérisaient par des gouvernements minoritaires et avaient le même président (Peter Milliken) et le même *Règlement*. Autrement dit, un certain nombre de variables clés indépendantes, utilisées pour expliquer la variable dépendante (propos non parlementaires/partisans dans les déclarations quotidiennes de députés) étaient constantes. La différence fondamentale était que la 38^e législature avait à sa tête un gouvernement libéral et la 39^e, un gouvernement conservateur. C'est donc en fonction de deux législatures semblables quoique distinctes qu'on peut analyser le postulat selon lequel l'opposition officielle, peu importe son appartenance politique, utiliserait son temps de manière plus partisane.

En tout, 2 572 déclarations faites au cours de la 38^e législature ont été enregistrées entre le 4 octobre 2004 et le 29 novembre 2005 : Libéraux :

1 092, Conservateurs : 779, Bloc : 506, NPD : 192, Indépendants : 3

Par ailleurs, 3 231 déclarations faites au cours de 39^e législature ont été enregistrées entre le 3 avril 2006 au 7 septembre 2008⁵ (Conservateurs : 1 203, Libéraux : 1,004, Bloc : 604, NPD : 403, Indépendants : 17).

Les déclarations du Bloc québécois et du Nouveau Parti démocratique (NPD) ont été exclues de l'analyse. En tant que parti établi uniquement au Québec, le Bloc ne se prête pas à une comparaison exacte avec les deux grands partis nationaux du Canada. Quant au NPD, bien qu'il s'agisse d'un parti national, il compte trop peu de déclarations quotidiennes (environ deux chaque jour) pour qu'on en tienne compte. On s'est servi d'un simple système non pondéré pour coder chacune des déclarations des libéraux et des conservateurs⁶.

Un chiffre a été attribué à chaque déclaration si, par principe, la moitié de la déclaration d'une minute du député servait à faire l'éloge de son parti ou à en critiquer un autre. Dans la grande majorité des cas, on n'a relevé aucun incident, mais, comme la mesure des données prévoit un biais possible, des efforts délibérés ont été faits pour garantir la fiabilité de la collecte en utilisant la même procédure de la même manière pour chaque déclaration⁷.

Le tableau suivant montre les résultats d'analyse de plus de 4 000 déclarations. Il révèle une augmentation du discours politique/partisan dans les déclarations des députés de la 38^e à la 39^e législature. Le Parti conservateur, autant dans l'opposition qu'au pouvoir, a régulièrement tenu des propos de nature plus partisane dans les déclarations de députés que son principal adversaire, le Parti libéral.

Selon cette recherche concernant la 38^e législature, les députés conservateurs ont été trois fois plus enclins que leurs homologues libéraux à prendre la parole au cours de la période réservée aux déclarations de députés et à tenir des propos de nature politique ou partisane. Pendant la 39^e législature, l'opposition libérale a tenu davantage de propos non parlementaires ou partisans dans les déclarations de députés, ce qui confirme, jusqu'à un certain point, le postulat initial que l'opposition officielle utiliserait davantage le temps qui lui est dévolu pour tenir des discours à caractère plus partisan. Bien que les libéraux soient en partie responsables de l'augmentation de la partisanerie pendant la 39^e législature (leurs déclarations partisans ont doublé, passant de 13,5 p. 100 à 24,9 p. 100), les

38 ^e législature (Minorité libérale)	Parti conservateur	Parti libéral
Nombre total de déclarations	779	1092
Déclarations politiques/ partisanes	328 (42,1 %)	148 (13,5 %)
Déclarations partisanes positives	16 (4,9 %)	90 (60,8 %)
Déclarations partisanes négatives	312 (95,1 %)	58 (39,2 %)
39 ^e législature (Minorité conservatrice)		
Nombre total de déclarations	1203	1004
Déclarations politiques/ partisanes	569 (47,3 %)	250 (24,9 %)
Déclarations partisanes positives	241 (42,4 %)	25 (10 %)
Déclarations partisanes négatives	328 (57,6 %)	225 (90 %)

députés conservateurs étaient encore deux fois plus enclins à tenir des propos à saveur politique.

Partisanerie et stratégie

Avant d'examiner certaines stratégies utilisées aux fins des déclarations de députés, il faut se rappeler que le Parlement constitue, en soi, une tribune pour les luttes des partis politiques. C.E.S. Franks a écrit que l'aménagement de la Chambre contribue au climat de confrontation : la pièce est rectangulaire – les membres du gouvernement prennent place d'un côté et ceux de l'opposition de l'autre. « Cela simplifie grandement les choses : il n'y a que deux côtés possibles à chaque question [...] toute opinion nuancée est coincée d'un côté ou de l'autre »⁸. De nombreux auteurs d'études sur le Parlement ont constaté que les débats parlementaires peuvent être brutaux. Répondant à la mise en garde formulée par le président Milliken en février 2009, le député conservateur Pierre Poilievre a indiqué que « la promotion d'idées fait partie du principe démocratique. Toutefois, l'un des devoirs d'une démocratie est de constater les failles de certaines de ces idées »⁹.

D'après les milliers de déclarations analysées, il semble que les conservateurs aient davantage réussi à donner un thème à leurs déclarations et à les utiliser de manière coordonnée pour promouvoir leurs intérêts.

L'un de ces thèmes est la capacité de leadership de l'ancien chef libéral Stéphane Dion. En voici un exemple typique qui remonte au 9 avril 2008.

M. Jeff Watson (Essex, PCC) : Monsieur le Président, il y a 16 mois, le soi-disant chef du Parti libéral a dit, en parlant de lui-même, qu'il était « un héros », mais on constate maintenant qu'il est plutôt un zéro.

La seule personne qui a connu une année plus difficile que le chef libéral est Britney Spears.

Dans une tentative désespérée visant à redorer son image, le soi-disant chef libéral a demandé à son meilleur ami de lui prodiguer des conseils. Non, je ne parle pas du chef adjoint du Parti libéral, ni du député libéral de Toronto-Centre, mais bien de son chien Kyoto, dont il a suivi les conseils, ce qui a donné des résultats désastreux.

Lorsque Kyoto dit « couché », le chef libéral réagit en faisant baisser considérablement sa cote de popularité au Québec. Lorsque Kyoto dit « assis », le chef libéral réagit en demandant à son caucus de rester assis à chaque fois qu'un vote a lieu. Lorsque Kyoto dit « retourne-toi », le chef libéral réagit en acceptant chaque politique et mesure de confiance importante de notre gouvernement.

Toutefois, le soi-disant chef libéral garde le meilleur conseil de Kyoto pour la fin. Aux prochaines élections, que les libéraux disent maintenant vouloir provoquer pendant les grandes chaleurs de l'été, leur soi-disant chef va finalement faire le mort¹⁰. »

Un autre thème était carrément axé sur le Bloc québécois et visait à convaincre les électeurs du Québec que le Bloc ne défendait pas leurs intérêts.

Voici une déclaration type qui illustre ce thème :

M. Luc Harvey (Louis-Hébert, PCC) : Monsieur le Président, au cours des dernières semaines, j'ai demandé à plusieurs reprises aux députés du Bloc québécois de parler de leur bilan ici, à la Chambre. La réalité, c'est que les députés du Bloc québécois haussent le ton simplement pour masquer leur impuissance.

Au-delà des paroles, le Bloc, c'est zéro résultat réel et concret pour les familles, les travailleurs et les personnes âgées.

Force est de conclure que le bilan du Bloc québécois en 18 ans est nettement plus léger qu'une feuille de papier blanc. D'ailleurs, le Bloc québécois pourrait exister encore pendant 118 ans, il ne pourrait jamais faire avancer un seul dossier important, régler un seul problème ou adopter une seule loi. La seule chose qui progresse avec les députés du Bloc — on le sait tous —, c'est leur pension.

Je suis fier d'être québécois et d'être en mesure d'agir au sein d'un gouvernement qui « livre la marchandise » pour les familles et les travailleurs québécois.

J'invite les bloquistes à écouter leurs militants et à se saborder. Il y a maintenant un parti qui ne se limite pas à défendre leurs intérêts, mais bien à agir dans leur intérêt¹¹.

Voici d'autres exemples de thèmes des conservateurs :

- le Sénat à majorité libérale, qui n'est pas élu et n'a aucun compte à rendre;
- l'approche laxiste des libéraux en matière de crime;
- une nouvelle taxe permanente qui nuirait à tous les

Canadiens » (attaque contre la politique du Tournant vert des libéraux).

L'élaboration de thèmes pour les déclarations des députés semblait moins coordonnée au sein du Parti libéral¹², mais celui-ci s'est tout de même concentré sur certains thèmes, tels la promotion d'un « pays plus juste, plus riche, plus vert » pour mettre en valeur son Tournant vert. On reprenait souvent les propos de Stephen Harper : « Il n'y a pas pire tromperie qu'une promesse non tenue » pour ridiculiser le premier ministre, qui a manqué à sa promesse concernant l'impôt sur les fiducies de revenu.

L'ordre des déclarations de députés fait l'objet d'une décision politique négociée par les chefs des partis à la Chambre en début de session. Un petit changement dans cette procédure a toutefois eu une incidence stratégique considérable sur les déclarations de députés au sein du premier gouvernement minoritaire Harper. Alors que, dans la 38^e législature, les partis se partageaient le dernier tour de parole, dans la 39^e législature, à quelques exceptions près, le dernier tour de parole revenait toujours à un député conservateur. Ce n'est pas négligeable, car la période des questions orales est le point central de la journée parlementaire et l'une des rares occasions où la chambre est bondée de politiciens. Le gouvernement a l'occasion de critiquer l'opposition devant une chambre bien remplie, une tribune des journalistes bondée, et ce, directement devant les Canadiens, car la période des questions orales est généralement diffusée en direct sur les deux réseaux de télévision nationaux du Canada. Voici, à titre d'exemple, une déclaration finale précédant les questions orales :

M. Rick Dykstra (St. Catharines, PCC) : Monsieur le Président, la force de l'économie continuant d'être un point de mire de notre gouvernement, j'ai jugé opportun de voir un peu ce que le chef libéral ferait s'il était aux commandes.

Voici ses cinq principaux articles de dépenses.

Numéro cinq, le Projet vert, doté d'un budget de 1 milliard de dollars, qui coûterait les yeux de la tête sans pour autant contribuer à l'atteinte des objectifs nationaux.

Numéro quatre, un ruineux programme de garderies, doté d'un budget de 5 milliards de dollars qui serait consacré non pas à la création de places en garderie, mais à une bureaucratie hypertrophiée et aux groupes d'intérêt.

Numéro trois, la mise en œuvre de l'accord de Kyoto, au coût de 5 milliards de dollars. Voilà ce qu'il en coûterait aujourd'hui pour faire ce qu'ils n'ont pas fait il y a 13 ans.

Numéro deux, la TPS, qu'il ferait passer de 5 p. 100 à 7 p. 100, allant chercher au moins 12 milliards de dollars de plus dans les poches des contribuables.

Numéro un, la création d'une nouvelle taxe sur l'essence qui générerait des milliards de dollars en recettes fiscales à la pompe et ferait en sorte que chacun d'entre nous devrait payer l'essence 60 p. 100 plus cher qu'à l'heure actuelle.

Tous ces milliards conduiraient inexorablement à un déficit libéral. Une personne veut mettre le pays et son économie à genoux. Qui est-ce? C'est la personne qui s'apprête à prendre la parole¹³.

Bien entendu, la personne qui prend la parole après la dernière déclaration est le chef de l'opposition. La pratique s'est maintenue au cours de la législature actuelle, et les députés se servent de la dernière déclaration pour attaquer fréquemment le nouveau chef de l'opposition, Michael Ignatieff, qui « a été absent du Canada pendant 34 ans », qui « promet de hausser les impôts » et qui « veut accroître la TPS et imposer une taxe sur le carbone nuisible à l'emploi ».

Franchir la limite

La stratégie politique est une chose, mais le *Règlement* et les nombreuses décisions des présidents indiquent clairement que les déclarations de députés qui constituent des attaques personnelles sont irrecevables. Le président Parent a déclaré, le 16 mars 1998 : « Indépendamment de l'écart qui peut séparer nos points de vue et de la passion avec laquelle nous tenons à certaines convictions que nos opposants politiques ne partagent pas, la politesse est de mise à la Chambre des communes. »

Mais où est la démarcation entre ce qui est politique et ce qui est personnel? La déclaration suivante représente-t-elle une attaque personnelle?

M. Pierre Poilievre (Nepean—Carleton, PCC) : Saviez-vous, [M]onsieur le Président, que vous êtes mon héros? Cela fait un aujourd'hui que le chef libéral s'est autoproclamé héros, et bien des gens sont du même avis.

Le club des partisans du maintien de la TPS estime en effet que le plan héroïque du chef libéral en vue d'augmenter la TPS lui met le vent dans les voiles.

Le chef libéral est, de plus, le héros des criminels reconnus, puisque le Sénat libéral et lui bloquent l'adoption de la Loi sur la lutte contre les crimes violents.

Le monstre des gaz à effet de serre considère, lui aussi, le chef libéral comme un héros parce que, du temps où il était ministre de l'Environnement, les niveaux d'émissions pouvaient atteindre des hauteurs vertigineuses.

Enfin, même Ebenezer Scrooge fait partie de son

cercle d'admirateurs, car, alors que les petits enfants s'apprêtent à se rassembler autour du sapin de Noël, le chef libéral annonce qu'il va leur retirer leur allocation de 1 200 \$.

Le député d'Etobicoke—Lakeshore, qui a déjà reproché au chef libéral d'avoir failli à la tâche, confie aujourd'hui à son voisin de pupitre : « Tu es tout ce que j'aurais voulu être. » Bette Midler n'aurait pas mieux dit¹⁴.

Et que dire de la déclaration suivante qui n'est pas vraiment personnelle mais qui viole certainement l'esprit, sinon la lettre, des règles applicables aux déclarations de membres.

M. Jacques Gourde (Lotbinière—Chutes-de-la-Chaudière, PCC) : Monsieur le Président, en 17 ans à Ottawa, le Bloc a-t-il mis fin à la culture libérale du « tout m'est dû »?

Des voix : Non.

M. Jacques Gourde : En 17 ans à Ottawa, le Bloc a-t-il mis en oeuvre un accord assurant la participation du Québec à l'UNESCO?

Des voix : Non.

M. Jacques Gourde : En 17 ans à Ottawa, le Bloc a-t-il rétabli l'équilibre fiscal dans la fédération?

Des voix : Non.

M. Jacques Gourde : En 17 ans à Ottawa, le Bloc a-t-il conclu une entente de 350 millions de dollars pour financer le plan vert québécois?

Des voix : Non.

M. Jacques Gourde : En 17 ans à Ottawa, le Bloc a-t-il mis en place un programme de vente des terres à Mirabel?

Des voix : Non.

M. Jacques Gourde : En 17 ans à Ottawa, le Bloc a-t-il mis en place une mesure en faveur des agriculteurs?

Des voix : Non.

M. Jacques Gourde : En 17 ans à Ottawa, le Bloc a-t-il réduit les impôts et les taxes des entreprises, des travailleurs et des personnes âgées?

Des voix : Non.

M. Jacques Gourde : Est-ce que cela donne quelque chose d'avoir 49 députés bloquistes à Ottawa?

Des voix : Non

M. Jacques Gourde : Reconnaître la nation québécoise à Ottawa, c'est avoir des députés conservateurs qui ont les moyens de passer de la parole aux actes!¹⁵

Conclusion

Il ressort de mon examen approfondi des transcriptions parlementaires que les propos non

parlementaires ou partisans se font plus nombreux pendant la période réservée aux déclarations de députés à la Chambre des communes. Les divergences politiques et leur expression dans une société démocratique ne devraient pas servir de paravent à des attaques mesquines. Tous les députés, quel que soit leur parti politique, devraient s'efforcer de mettre fin au déclin du discours politique et contribuer à créer un milieu politique propice à la coopération.

Le président a le pouvoir de prendre des sanctions à l'endroit des parlementaires qui contreviennent à l'article 31 du *Règlement*. Néanmoins, les exemples de violation de l'esprit de la règle abondent dans les 38^e et 39^e législatures. Il n'est donc pas étonnant que la plupart des députés aient fait fi de la mise en garde du président Milliken et poursuivi le régime établi depuis cinq ans.

Le président est « le gardien des droits et privilèges de la Chambre des communes, en tant qu'institution, et des députés qui la composent ». Il peut et devrait appliquer énergiquement les règles existantes pour restreindre le décorum en baisse au Parlement du Canada. Toutefois, la situation est peut-être rendue au point où il est temps que les députés mêmes repensent certains articles du *Règlement*, incluant ceux qui ont trait à leurs déclarations, à défaut de quoi les Canadiens conviendront probablement avec l'historien britannique James Bryce que « l'esprit du parti peut même suppléer à la réflexion »¹⁶.

Dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, les auteurs indiquent clairement que les « délibérations de la Chambre sont fondées sur une longue tradition de respect de l'intégrité de tous les députés. [...] Les attaques personnelles, les insultes et les propos ou mots obscènes sont antiréglementaires »¹⁷. La transformation de cette partie mineure et non partisane de la journée parlementaire en une période hyperantagoniste où tout est permis ne saurait, à la longue, être profitable à l'institution du Parlement, ni aux gens qu'il est censé représenter.

Notes

1. Robert Marleau et Camille Montpetit, dir., *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Toronto, McGraw-Hill, 2000, p. 363.
2. *Ibid.*, p. 364. Malgré cette restriction, les députés s'en prennent régulièrement au Sénat sans qu'intervienne vraiment le président.
3. C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 124.
4. David E. Smith, *The People's House of Commons: Theories of Democracy in Contention*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, p. 10.

-
5. Seules les déclarations de députés prononcées après l'élection de Stéphane Dion comme chef du Parti libéral ont été incluses dans l'analyse.
 6. 0 = non partisan; 1 = positif-partisan; 2 = négatif-partisan. Pour déterminer le caractère positif-partisan, on s'est inspiré de la définition de « partisan » donnée dans l'*Oxford Dictionary* (fervent, souvent peu critique, d'un parti, d'une cause ou d'une personne).
 7. Robert O. Keohane, Gary King et Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 1994.
 8. C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 144 et 145.
 9. Alexander Panetta, « Speaker muzzles Tory attack dogs », *La Presse canadienne*, 12 mars 2009.
 10. Chambre des communes, *Débats*, 9 avril 2008.
 11. *Ibid.*, 3 mars 2008.
 12. Dans le *Hansard*, compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes, chaque déclaration reçoit un titre déterminé par les principaux rédacteurs en chef des Publications parlementaires en fonction du sujet traité. En examinant les différents titres, on peut déduire l'objet du message. Par exemple, dans la 39^e législature, environ 25 p. 100 des déclarations du Parti conservateur du Canada étaient groupées sous sept titres seulement. En revanche, les déclarations des libéraux portaient rarement les mêmes titres et, quand c'était le cas, c'était plus souvent à des fins non partisans.
 13. Chambre des communes, *op. cit.*, 5 mai 2008.
 14. *Ibid.*, 6 décembre 2007.
 15. *Ibid.*, 5 décembre 2007.
 16. James Bryce, *Modern Democracies*, New York, Macmillan, 1921.
 17. Robert Marleau et Camille Montpetit, dir., *op. cit.*, Toronto, McGraw-Hill, 2000, p. 525.
-