
Les projets de loi émanant des députés sous les récents gouvernements minoritaires et majoritaires

Evan Sotiropoulos

Le présent article compare l'utilisation des projets de loi émanant des députés (PLED) au cours de la 40^e législature par rapport à leur recours pendant les quatre législatures précédentes, sous deux gouvernements minoritaires et deux gouvernements majoritaires. On y compare, entre autres, le nombre de projets de loi, les projets de loi présentés selon le parti et les quelques projets de loi qui ont reçu la sanction royale. L'auteur indique en quoi les projets de loi émanant des députés ont été touchés par la transition entre des gouvernements majoritaires (1997-2004) et des gouvernements minoritaires (2004-2011) et propose certaines réformes auxquelles on pourrait réfléchir, étant donné que le gouvernement est redevenu majoritaire.

Un « simple député » ne fait pas partie du Cabinet et, selon le Règlement, n'occupe pas les fonctions de président, de vice-président ou de secrétaire parlementaire. À l'heure actuelle, on réserve une heure, tous les jours de séance de la Chambre des communes, à l'étude des affaires émanant des députés. On utilise habituellement cette période pour faire avancer les mesures législatives proposées et exprimer des points de vue sur divers sujets.

Au début de la Confédération, contrairement à ce que l'on a connu au cours de l'histoire parlementaire récente, la répartition du temps favorisait le député. Toutefois, au fil du temps, le recours aux ordres spéciaux et les modifications aux règles qui régissent la Chambre ont eu pour effet de donner la priorité aux affaires émanant du gouvernement et ont entraîné une réduction considérable du temps accordé aux députés¹.

La façon dont sont traitées aujourd'hui les affaires émanant des députés est grandement influencée par le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, qu'on appelle couramment comité McGrath.

Sous la présidence de James McGrath (qui est ensuite devenu lieutenant-gouverneur de Terre-Neuve-et-Labrador),

ce groupe composé de sept membres provenant de tous les partis a déposé son rapport final en juin 1985. L'analyse du Comité a été reçue favorablement à la Chambre et bon nombre de ses recommandations (p. ex., l'élection du président par scrutin secret et la création du Bureau de régie interne) ont fini par être adoptées. Dans son travail, M. McGrath a profité de l'appui important des chefs de parti, dont le premier ministre Brian Mulroney, qui souligna le travail du Comité dans le discours du Trône.

Le groupe de travail a indiqué que « [p]our rehausser le rôle des députés, il faudrait, entre autres, modifier en profondeur la procédure relative aux mesures émanant des députés, [étant donné que] la procédure actuelle est telle que la Chambre n'attache pas une grande importance à ces mesures². » À la lumière du rapport final, on a établi l'ordre de priorité, ainsi qu'un processus pour déterminer les affaires pouvant être mises aux voix et la façon d'en débattre à la Chambre.

Dans le prolongement de ces recommandations, certains ajustements ont été apportés aux affaires émanant des députés depuis le milieu des années 1980, dont les suivants : l'ordre des affaires lié à l'absence de députés, l'augmentation du nombre de jours d'étude des affaires émanant des députés et la possibilité que chaque affaire de l'ordre de priorité puisse faire l'objet d'un vote, à moins qu'elle soit irrecevable du point de vue de la procédure ou que son parrain décide qu'elle sera non votable.

Il existe deux types de projets de loi émanant des députés, à savoir les projets de loi d'intérêt public, les plus fréquents,

Evan Sotiropoulos, qui détient une maîtrise en science politique de l'Université de Toronto, commente régulièrement la politique canadienne. On peut communiquer avec lui à l'adresse suivante : esotiropoulos@gmail.com.

et les projets de loi d'intérêt privé. Selon *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, « [I]es projets de loi d'intérêt public portent sur des politiques publiques de compétence fédérale tandis que les projets de loi d'intérêt privé traitent de questions présentant un intérêt particulier ou spécial pour des personnes ou sociétés précises et visent à conférer à leurs bénéficiaires des pouvoirs ou avantages spéciaux ou à les exclure de l'application générale d'un texte de loi³. » Le Bureau du légiste et conseiller parlementaire aide les députés à rédiger les projets de loi de telle sorte que les processus et les protocoles établis soient respectés. Par exemple :

- Les projets de loi proposant des dépenses de fonds publics ou l'augmentation des recettes doivent être accompagnés d'une recommandation royale ou d'une motion de voies et moyens, que seul un ministre peut présenter.
- Le Règlement donne au président le pouvoir de rejeter un PLED trop semblable à une proposition existante.
- Les projets de loi sont présentés au cours de la période des affaires courantes. Le député dispose alors d'environ une minute pour présenter un résumé. Il s'agit dans les faits de la première lecture, étape sans débat, modification, ni question, que la grande majorité des PLED (plus de 90 p. 100) ne franchissent jamais.

Constatations des recherches

L'analyse des PLED présentés au cours des cinq législatures précédentes met d'abord en évidence la forte augmentation de leur utilisation, particulièrement depuis 2004.

Législature	PLED présentés	Jours de séance
36 ^e	311	376
37 ^e	298	419
38 ^e	263	159
39 ^e	355	292
40 ^e	441	290

Par exemple, au cours des 36^e et 37^e législatures, où le gouvernement était majoritaire, le nombre de projets de loi émanant des députés a été sensiblement moins élevé que le nombre de jours de séance de la Chambre des communes. Par contre, au cours des trois dernières législatures où le gouvernement était minoritaire, le nombre de projets de loi de ce type a augmenté considérablement. Le ratio entre le nombre de projets de loi émanant des députés présentés et le nombre de jours de séance de la Chambre est éloquent.

- 36^e : 0,827
- 37^e : 0,711
- 38^e : 1,654
- 39^e : 1,216
- 40^e : 1,521

Si ces données s'expliquent, du moins en partie, du fait que les partis d'opposition détenaient la majorité des sièges à la Chambre et que, par conséquent, ils étaient plus motivés à présenter des PLED, il reste que ces projets de loi n'ont pas été extraordinairement nombreux à obtenir la sanction royale, comme on aurait pu le supposer.

L'analyse des dépôts de projets de loi émanant des députés selon les partis politiques est encore plus révélatrice que les simples données brutes.

Depuis 1997, le Bloc Québécois (BQ) a toujours présenté à peu près le même nombre de projets de loi, sans jamais dépasser 40 par législature. Ses projets de loi ont représenté entre 6 et 12 p. 100 de l'ensemble des projets de loi présentés.

Législature	Bloc Québécois	Conservateur	Libéral	NPD
36 ^e	37	129	108	36
37 ^e	18	30	77	63
38 ^e	21	130	27	80
39 ^e	35	56	107	157
40 ^e	28	39	113	259

Le Parti conservateur a présenté pratiquement le même nombre de projets de loi émanant des députés au cours des trois législatures où il était dans l'opposition. Ce nombre a diminué considérablement à partir de 2006, lorsqu'il a formé le gouvernement pour la première fois. Les propositions des députés sur des questions de politique controversées pourraient constituer un problème pour le gouvernement, qui possède ses propres priorités législatives.

Par exemple, le projet de loi C-484, présenté par Ken Epp, au cours de la 39^e législature, proposait de modifier le *Code criminel* sur la question de la mort d'un enfant non encore né. Les opposants au projet de loi prétendaient que sa véritable intention était de rouvrir le débat sur l'avortement. Le gouvernement, sentant que l'opinion n'était pas favorable à un tel débat, s'est distancié du projet de loi, allant jusqu'à présenter son propre projet de loi concurrent.

Le Parti libéral a fait sensiblement comme les conservateurs, particulièrement lorsqu'on examine les trois législatures minoritaires, c'est-à-dire qu'il a présenté peu de projets de loi émanant des députés lorsqu'il était au pouvoir et qu'il en a déposé beaucoup dans l'opposition. La comparaison n'est toutefois pas si évidente si l'on tient compte des deux premières législatures : lorsqu'ils étaient majoritaires, les libéraux n'ont été surpassés que par les conservateurs, mais ont quand même présenté de nombreux PLED. Cette situation pourrait s'expliquer entre autres par l'augmentation du contrôle sur les députés d'arrière-ban que le « centre », c'est-à-dire le Cabinet du premier ministre, exerce depuis quelques législatures à peine.

Les données pour le NPD indiquent clairement une tendance à la hausse. Même doté du plus petit caucus de tous les partis dans la plupart des cas, le NPD a présenté plus de la moitié de ces projets de loi depuis 2006. Malgré ses efforts, un seul des projets de loi du NPD (au sujet de la modification du *Code criminel* en matière de propagande haineuse) a obtenu la sanction royale au cours des 15 dernières années.

À la lumière de ces faits, il serait exact d'affirmer que « les projets de loi sont inscrits au *Feuilleton* uniquement afin d'obtenir une attention médiatique rapide ou de faire l'objet d'une entrevue télévisée, en sachant fort bien qu'ils ont peu de chance d'obtenir la sanction royale⁶. »

En fait, très peu de projets de loi émanant des députés obtiennent plus qu'une simple présentation de 60 secondes. Comme l'ont écrit O'Brien et Bosc : « À l'exception des projets de loi proposant des changements dans les noms des circonscriptions électorales, relativement peu de ces projets de loi reçoivent la sanction royale. Entre 1945 et 1993, 127 ont reçu la sanction royale et seulement 31 d'entre eux ne concernaient pas les noms des circonscriptions électorales⁷. »

Sous les deux gouvernements majoritaires, seuls 13 des 609 PLED présentés, soit 2 p. 100, ont franchi l'étape de la première lecture et ont été mis aux voix (quatre) ou ont obtenu la sanction royale (neuf). Parmi ceux qui sont devenus lois, se trouvent les projets de loi établissant le Jour de la bataille de Vimy et la Journée des anciens combattants de la marine marchande.

Même si, sous les trois gouvernements minoritaires, le pourcentage de projets de loi émanant des députés qui ont été mis aux voix et adoptés par la Chambre est sensiblement plus élevé (ce qui est prévisible, puisque la plupart d'entre eux sont présentés par l'opposition), on constate, en fait, qu'un plus faible pourcentage de ces projets de loi obtiennent la sanction royale. Depuis 2004, seuls 14 PLED (soit 1,3 p. 100 du total) ont reçu celle-ci. Les principales raisons sont l'augmentation générale du nombre de projets de loi présentés, les contraintes de la discipline de parti et, plus important encore, l'obstruction du Sénat.

Bien qu'en théorie, la discipline de parti ne s'applique pas aux affaires émanant des députés en général, ni au vote sur les PLED en particulier, on constate l'inverse dans les faits.

Lors d'une étude récente, Samara a interviewé 65 anciens députés ayant siégé en moyenne plus de 10 ans et a publié son analyse intitulée « *C'est mon parti* » : *Retour sur le dysfonctionnement parlementaire*. Ces anciens parlementaires ont indiqué qu'« il n'y a pas vraiment de vote libre » et que les partis interviennent abondamment dans les affaires émanant des députés; certains « se sont plaints que

les partis politiques restreignent de plus en plus la capacité des député.e.s [sic] de présenter leurs propres projets de loi, se servant plutôt d'eux pour tester tel ou tel projet de loi⁸ ».

Le projet de loi C-391, *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu (abrogation du registre des armes d'épaule)*, présenté par la députée conservatrice Candice Hooppner au cours de la dernière législature et qui, à tous égards, était un projet de loi d'initiative gouvernementale, en constitue un exemple.

En ce qui concerne le rôle du Sénat, un certain nombre de projets de loi émanant des députés qui ont été adoptés par la Chambre des communes, démocratiquement élue, sont demeurés à la Chambre rouge jusqu'à la dissolution du Parlement. Parmi ceux-ci se trouvaient deux projets de loi controversés du NPD : C-232, *Loi modifiant la Loi sur la Cour suprême (compréhension des langues officielles)* et C-311, *Loi visant à assurer l'acquittement des responsabilités du Canada pour la prévention des changements climatiques dangereux*.

Le système relatif aux projets de loi émanant des députés ne fonctionne pas dans sa structure actuelle. Même si beaucoup plus de projets de loi sont présentés, de moins en moins obtiennent la sanction royale. Il faudrait élaborer et mettre en œuvre des moyens pour donner aux députés un rôle utile, tout en reconnaissant que la direction de l'administration revient en fin de compte à l'exécutif et non pas aux députés.

Ce fait et l'importance qu'il revêt sont mis en évidence dans le projet de loi C-253, présenté par l'ancien député libéral Dan McTeague au cours de la 39^e législature, dans lequel on proposait de rendre les cotisations aux REEE déductibles du revenu imposable. Les responsables des Finances évaluaient qu'une telle mesure entraînerait une perte de recettes fiscales pouvant atteindre 900 millions de dollars annuellement. Le cas de ce projet de loi, qui a été adopté à la Chambre (sans jamais ressortir du Sénat), montre que l'attribution de pouvoirs supplémentaires aux députés d'arrière-ban comporte de multiples difficultés.

Recommandations

Si le rôle premier des députés d'arrière-ban dans une démocratie parlementaire est l'analyse détaillée et non pas l'établissement de mesures législatives, il reste que ces recommandations représentent des étapes pratiques pouvant être mises en œuvre afin de rationaliser le processus actuel. Sans une réforme en profondeur, il est peu probable que ces suggestions ou d'autres du même genre permettront, à elles seules, d'accroître le nombre de projets de loi qui obtiennent la sanction royale. Elles permettront toutefois une utilisation plus efficace du temps limité consacré aux affaires émanant des députés.

- Limiter à trois le nombre de projets de loi d'initiative parlementaire pouvant être présentés par un député.

Nous savons que peu de projets de loi franchissent la première lecture et qu'un nombre moins élevé encore

obtiennent la sanction royale. Pourquoi alors les députés sont-ils autorisés à présenter des dizaines de projets de loi d'initiative parlementaire qui ne font que mobiliser les ressources de la Chambre des communes? Prenons l'exemple des députés néo-démocrates Pat Martin et Peter Stoffer : ensemble, au cours des deux dernières législatures, ils ont présenté 108 projets de loi d'initiative parlementaire. Par comparaison, l'ensemble des caucus du BQ et du Parti conservateur ont présenté respectivement 63 et 95 projets de loi au cours de la même période. Les députés peuvent actuellement présenter autant de projets de loi qu'ils le veulent; cela n'a cependant pas toujours été le cas et ce ne devrait pas l'être aujourd'hui.

- La prorogation devrait entraîner l'élimination de certains projets de loi émanant des députés.

« Normalement, la prorogation d'une session met fin à toutes les activités du Parlement [...] Toutefois, la prorogation n'a pratiquement aucun effet sur les affaires émanant des députés.⁹ » Cette situation devrait changer. Afin de rationaliser le processus, tous les projets de loi à l'étape de la première lecture ne devraient pas automatiquement être reportés d'une session à l'autre. Lorsque des progrès ont été réalisés à l'égard d'un projet de loi (si, par exemple, il est renvoyé à un comité permanent ou s'il est adopté en deuxième lecture), le statu quo, qui est, il faut le reconnaître, une nouveauté, devrait être maintenu; autrement, le projet de loi devrait être éliminé.

- Regrouper les projets de loi d'initiative parlementaire semblables.

Il existe des règles pour empêcher que des affaires de même nature soient présentées au cours d'une même législature. On pourrait créer un système parallèle où les PLED seraient regroupés, par souci d'efficacité. Par exemple, au cours de la dernière législature, plus de 25 députés ont proposé des modifications à la *Loi sur l'assurance-emploi* et plus de 50 ont proposé des changements au *Code criminel*. Si l'élaboration d'un système de regroupement peut être difficile au départ, il reste que la mise en œuvre d'une solution au chevauchement des projets de loi ferait augmenter les chances que certains PLED progressent dans le processus législatif.

Conclusion

L'examen de plus de 1 600 projets de loi émanant des députés sur une période de 15 ans démontre que la grande majorité d'entre eux sont oubliés peu après avoir été

présentés. Si les partis, le NPD en particulier, ont davantage utilisé le processus, il reste que le nombre de projets de loi ayant obtenu la sanction royale n'a pas connu d'augmentation correspondante.

Alors que les trois gouvernements minoritaires consécutifs ont permis à l'opposition de tirer parti du système de projets de loi émanant des députés, les résultats de l'élection fédérale de 2011 entraîneront sans doute un changement quant à la stratégie sur laquelle repose la présentation des projets de loi. (Bien que la 41^e législature n'en soit qu'à ses débuts, 65 PLED ont déjà été déposés au cours des 14 premiers jours de séance. Parmi eux, 51, soit près de 80 p. 100, sont parrainés par le NPD.) Il sera intéressant d'observer l'approche du caucus néo-démocrate à l'égard du processus des PLED, maintenant qu'il forme l'opposition officielle, étant donné que ses projets de loi pourraient être soumis à une attention médiatique accrue, parce qu'il forme le « gouvernement en puissance », comme le veut la tradition.

La majorité du Parti conservateur découragera probablement les autres partis de présenter trop de projets de loi, étant donné que leurs chances d'être adoptés sont grandement réduites. À long terme, cependant, le Parti conservateur aura un atout en réserve, sa majorité au Sénat lui permettant de retarder l'adoption des projets de loi qu'il n'approuve pas, au cours des années à venir.

Notes

1. Audrey O'Brien et Marc Bosc, dir., *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, deuxième édition, 2009.
2. James A. McGrath, C.P., député (président), *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes*, juin 1985, p. 42.
3. Audrey O'Brien et Marc Bosc, dir., *op. cit.*
4. Seuls les PLED inscrits au *Feuilleton* à la fin de la dernière session de chaque législature ont été inclus.
5. Les PLED présentés par le Parti réformiste, l'Alliance canadienne et le Parti progressiste-conservateur ont été regroupés sous la bannière du Parti conservateur. Les PLED présentés par des députés indépendants (au nombre de 18 au cours des 5 dernières législatures, soit 1,1 p. 100 du total) n'ont pas été pris en compte.
6. Evan Sotiropoulos, « Private members' bills more often just a penny for MPs' thoughts », *The Hill Times*, 1^{er} novembre 2010.
7. Audrey O'Brien et Marc Bosc, dir., *op. cit.*
8. Samara, « *C'est mon parti* » : *Retour sur le dysfonctionnement parlementaire*, Toronto, 2011, p. 25.
9. Audrey O'Brien et Marc Bosc, dir., *op. cit.*