
Donner aux législateurs ontariens des pouvoirs réels

Randy Hillier, député provinciale

Les députés provinciaux sont élus pour représenter leurs électeurs, se battre en leur nom à l'Assemblée législative et au gouvernement, ainsi que pour légiférer sur des questions d'importance locale. Malgré leur description de travail, les députés ne sont pas toujours en mesure de représenter leurs électeurs aussi bien qu'ils le pourraient. Les usages et le Règlement de la Chambre leur rendent difficile la représentation des électeurs. Des changements pourraient être apportés à ce Règlement pour permettre aux représentants locaux d'accorder la priorité à leurs électeurs.



Nous devrions nous pencher en premier lieu sur les projets de loi d'initiative parlementaire. De nombreux sondages ont révélé que la population avait peu confiance dans la capacité du gouvernement de corriger les problèmes. Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi. Jadis, les projets de loi d'initiative parlementaire étaient, dans tout le Commonwealth, utilisés pour opérer des changements de cap en matière de législation.

L'esclavage n'aurait pas été aboli dans l'Empire britannique si cela n'avait été des innombrables projets de loi d'initiative parlementaire que William Wilburforce a présentés à ce sujet. L'avortement et l'homosexualité ont été décriminalisés au Royaume-Uni grâce à des projets de loi d'initiative parlementaire. Au Canada, l'usage du tabac est limité dans les environnements ou les milieux de travail assujettis à la législation fédérale en raison d'un projet de loi d'initiative parlementaire présenté en 1988. Et ce, sans même mentionner les nombreux problèmes locaux qui ont été résolus par des projets de loi d'initiative parlementaire dans tout le Commonwealth.

*Randy Hillier représente la circonscription de Lanark-Frontenac-Lennox-Addington à l'Assemblée législative de l'Ontario. Voici une version révisée de son mémoire intitulé *Constituents First: Empowering Local Legislators*. Vous pourrez lire ce mémoire dans son intégralité à : www.randyhilliermpp.com/constituents_first.*

Que vous soyez d'accord ou non avec ces initiatives législatives, force est de constater que, jadis, les projets de loi d'initiative parlementaire avaient leur importance et produisaient des résultats concrets. Nous en sommes à mille lieues, aujourd'hui, en Ontario, puisque les projets de loi d'initiative parlementaire y sont, de fait, mortnés.

Prenons l'exemple du projet de *Loi modifiant la Loi portant réforme du droit de l'enfance* de Kim Craiton (Niagara Falls), qui a été présenté lors de six sessions consécutives. Même s'il a franchi l'étape de la deuxième lecture lors de cinq de ces sessions, il n'a jamais été étudié par un comité ou fait l'objet d'une troisième lecture.

Le projet de loi sur les détecteurs de monoxyde de carbone d'Ernie Hardeman (Oxford), qui n'est en rien controversé ou susceptible de semer la discorde, a été présenté à la Chambre à quatre reprises. Il n'a toujours pas fait l'objet d'une troisième lecture. Même s'il a franchi l'étape de la deuxième lecture à trois reprises, il n'a été, à ce jour, étudié qu'une seule fois en comité.

Rosario Marchese (Trinity-Spadina) a présenté quatre projets de loi très similaires visant à modifier la *Loi sur les condominiums*. Chaque fois, ces projets de loi ont franchi l'étape de la deuxième lecture et ont été renvoyés en comité. Malgré cela, le projet de loi n'a jamais été étudié en comité ou franchi l'étape de la troisième lecture.

Les statistiques confirment que les projets de loi d'initiative parlementaire ne sont pas les instruments de réforme qu'ils pourraient être. De la première session du gouvernement Harris, en 1995, à la première session de la législature actuelle, un total de 1 424 projets de loi d'initiative parle-

mentaire a été présenté. Seulement 4 % d'entre eux ont été adoptés à l'étape de la troisième lecture. Sur ces 58 projets de loi, 23 étaient des projets de loi instituant des journées, des semaines ou des mois spéciaux. Même si ces projets de loi sont bien intentionnés, nous sommes à mille lieues d'un projet de loi visant à abolir l'esclavage.

Le facteur temps est l'une des raisons pour lesquelles beaucoup de projets de loi passent à la trappe. On n'accorde tout simplement pas assez de temps aux projets de loi d'initiative parlementaire pour qu'ils puissent être tous lus une deuxième fois. De plus, les comités permanents n'étudient parfois pas tous les projets de loi qui leur sont renvoyés. Cependant, la principale raison pour laquelle si peu de ces projets de loi deviennent des lois est que le gouvernement exerce un monopole sur la mise en délibération des projets de loi à l'étape de la troisième lecture. Seulement 8,7 % des projets de loi ne visant pas à instituer des journées, des semaines ou des mois spéciaux ayant été adoptés à l'étape de la deuxième lecture ont franchi l'étape de la troisième lecture pendant toute cette période. Et ce chiffre est à la baisse depuis 20 ans. Sous le gouvernement McGuinty, seuls 6 % de ces projets de loi ayant été adoptés à l'étape de la deuxième lecture ont également été adoptés à l'étape de la troisième lecture.

Supprimer le monopole du gouvernement sur la mise en délibération des projets de loi à l'étape de la troisième lecture permettrait aux députés de mieux représenter leurs électeurs et de répondre aux préoccupations de ces derniers, ainsi que de faire un meilleur travail de législateur. Cela pourrait être accompli en confiant à un comité le pouvoir d'établir le calendrier et/ou en obligeant le gouvernement à mettre en délibération des projets de loi à l'étape de la troisième lecture à la fin d'une session. À la Chambre des communes britannique, le Comité des affaires des députés d'arrière-ban est chargé d'organiser les travaux de la Chambre un jour par semaine.

Rétablissement de la pertinence des motions

Les motions constituent un moyen de démontrer l'insatisfaction de la population à l'égard d'une politique existante ou de dénoncer le fait qu'aucune politique n'a été présentée pour répondre à une préoccupation du public. Les motions ont pour but de convaincre le gouvernement de la nécessité d'apporter des changements ou d'agir. Mais soyons honnêtes : les motions d'initiative parlementaire ne sont pas pertinentes à l'Assemblée législative de l'Ontario et ne le sont plus depuis longtemps.

Une partie du problème vient de la différence de statut existant entre les motions et les projets de loi. Les deux sont censés être utilisés de concert. Le projet de loi corrige certains problèmes de nature législative. Cependant, tous les problèmes ne peuvent être corrigés par la simple modification ou création d'une loi par un représentant local. Beaucoup des problèmes de nos électeurs sont liés à l'adminis-

tration générale, à une politique gouvernementale, ou autre, qu'un projet de loi d'initiative parlementaire ne peut pas, en soi, corriger.

Nombreuses sont les politiques qui pourraient être changées pour réduire cette iniquité. Nous pourrions, pour commencer, recourir de nouveau à nos voix, au sens propre du terme. Si les motions et les projets de loi sont imprimés pour tous les députés, ainsi que pour les membres du public intéressés, seuls les projets de loi sont lus à haute voix. Quand un député présente un projet de loi, il peut l'expliquer à la Chambre. Les députés qui présentent des motions, tout aussi pertinentes, ne bénéficient pas de cette courtoisie. Les motions sont donc moins visibles que les projets de loi, ce qui diminue leur importance comme outils d'expression des préoccupations des électeurs.

Ce manque de visibilité n'est pas la seule raison du manque d'importance accordée aux motions. L'absence de débat en est une autre. Contrairement à ce qui se fait dans d'autres assemblées législatives, le député ne dispose pas d'autre moyen pour demander la tenue d'un débat sur une motion d'initiative parlementaire que de recourir à un jour du scrutin. Cette règle malavisée a pour effet de reléguer les préoccupations des électeurs à l'arrière-plan, derrière des projets de loi, tels que ceux visant à instituer des journées, qui sont peut-être moins importantes qu'une motion visant à remédier aux problèmes très réels que les électeurs connaissent dans leur quotidien.

Certaines personnes soutiendront qu'on ne dispose simplement pas d'assez de temps pour les motions d'initiative parlementaire. À la Chambre des communes du Royaume-Uni, le Président actuel a fait modifier le Règlement pour permettre qu'une « question urgente » par semaine fasse l'objet d'un débat. Le Président a prévu du temps pour débattre de ces questions urgentes. Par ailleurs, quand on ne dispose pas d'assez de temps pour débattre de projets de loi gouvernementaux lors d'une session, on recourt souvent à des séances en soirée. On peut ainsi disposer du temps nécessaire. Il n'existe aucune raison pour laquelle des pratiques identiques, visant à s'assurer que les voix des représentants locaux sont entendues, ne puissent pas être mises en œuvre.

Une autre raison du manque d'importance accordée aux motions est qu'elles sont dénuées d'effet. Aucune motion, en Ontario, ne peut imposer la prise de mesures. Les motions de l'opposition ne peuvent pas être utilisées pour faire fléchir le gouvernement. Parfois, des mesures concrètes sont requises et, quand un simple député ne peut les prendre au moyen d'un projet de loi, les motions devraient constituer l'alternative. En autorisant des motions exécutoires et en permettant aux motions de l'opposition d'être utilisées comme des motions de censure, nous pourrions redonner à un simple député la capacité de se battre pour ses électeurs.

Renforcement de la représentation régionale

À l'heure actuelle, le Règlement interdit à plusieurs députés de se faire l'avocat d'une même cause. Même si un député de chaque parti reconnu, et un député indépendant, peuvent coparrainer un même projet de loi ou une même motion, les députés d'un même caucus ne peuvent pas coparrainer un même projet de loi. Rien n'interdit à des députés de présenter le même projet de loi, mais, pour ce qui est du débat sur ce projet de loi ou cette motion, force est de reconnaître que plusieurs députés du même caucus voulant aborder la même question ne peuvent le faire.

Un exemple clair de ce genre de situation s'est produit en 2011, lors du conflit de travail entre le Conseil régional de York et la section 1587 du Syndicat uni du transport, lorsque les députés de Thornhill, Newmarket-Aurora et York-Simcoe ont tenté de présenter une loi de retour au travail afin de s'assurer que leurs électeurs qui étaient touchés par le conflit n'en souffrent pas.

Tous ces députés étant membres de l'opposition officielle, ils n'ont pas été autorisés à coparrainer un tel projet de loi. Si, représentant les mêmes circonscriptions, ils avaient appartenu à des partis reconnus différents, ils auraient pu le faire. Cela ne facilite assurément pas, pour les députés, la représentation des intérêts de leurs électeurs. Ce problème pourrait être facilement corrigé en permettant à un maximum de quatre députés de n'importe quelle allégeance de coparrainer un projet de loi ou une motion.

Responsabilité envers nous-mêmes

Le Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario est établi par cette dernière. Ce document fondamental dicte la façon dont la Chambre est censée fonctionner. Ce n'est malheureusement pas toujours de cette manière que cela se passe.

Le Règlement de la Chambre constitue souvent une pomme de discorde pour les gouvernements. Il est censé protéger les droits des députés, mais il peut être utilisé pour ralentir la mise en œuvre du programme d'un gouvernement. Même si c'est là un élément nécessaire à la démocratie, cela peut souvent causer de la consternation chez les députés soutenant le gouvernement. Par le passé, des gouvernements de toute allégeance ont recouru à des votes de parti afin de changer le Règlement et d'accélérer le processus législatif, affaiblissant ainsi souvent le rôle des représentants locaux. Même s'il peut être bon d'apporter des changements au Règlement, par exemple en limitant le temps accordé aux affaires courantes, ces changements devraient être décidés par les députés de la Chambre, comme la tradition le veut, et non par les gouvernements ou les partis politiques.

L'élection du Président de la Chambre se fait à bulletin secret en reconnaissance du principe qui veut que ce sont les députés de la Chambre qui sont responsables de la conduite

de leurs affaires. Lors de l'élection du Président, les députés peuvent voter pour le candidat qui, à leurs yeux, fera le meilleur travail. Cela signifie que les députés peuvent voter contre quelqu'un de leur propre caucus ou de leur propre région sans crainte de représailles ou de ressentiment. C'est de cette façon que la Chambre devrait voter sur les changements apportés au Règlement.

Mesures visant à garantir des règlements responsables

On peut être tenté de croire que les choses ont toujours été comme elles le sont aujourd'hui, mais, jusqu'à 1969, l'Assemblée législative de l'Ontario n'avait pas de Comité permanent des règlements et des projets de loi d'intérêt privé. Dans les années 1960, l'Ontario a établi une Commission royale d'enquête sur les droits civils, dirigée par James McRuer, ancien juge en chef de l'Ontario. La Commission a recommandé un certain nombre de changements au Règlement de la Chambre pour assurer la surveillance publique des règlements.

Avec près de 500 000 règlements actuellement en vigueur en Ontario, les représentants élus sont souvent submergés par les doléances de leurs électeurs à l'égard de divers règlements et de la façon dont ces derniers nuisent à leur prospérité et à leur quête du bonheur. Même si l'Ontario comptait beaucoup moins de règlements dans les années 1960, le juge en chef McRuer avait alors recommandé que les débats soient autorisés en fonction du bien-fondé de tout règlement. Parce que les règlements découlant d'une loi peuvent affecter la vie d'une personne autant que la loi proprement dite, la Commission a jugé normal de permettre aux représentants élus de débattre du bien-fondé d'un règlement. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, et cela nuit à la capacité des représentants locaux de discuter des règlements qui sont préjudiciables à leurs électeurs.

Une autre des recommandations de la Commission visait la création d'un comité permanent chargé de superviser les règlements et régi par un ensemble de 10 principes. Bien qu'entériné par le premier Comité permanent, le dixième principe énoncé par James McRuer, à savoir que les règlements ne doivent pas faire un usage inhabituel ou inattendu des pouvoirs délégués, a été laissé de côté. C'est probablement une erreur d'écriture. L'exclusion de cette ligne directrice, qui est courante dans l'ensemble du Canada et du Commonwealth, réduit la capacité qu'ont les représentants élus d'examiner les règlements qui ont le plus de répercussions sur la vie de leurs électeurs en restreignant le type de règlements que peut étudier le Comité permanent des règlements et des projets de loi d'intérêt privé, ainsi qu'en excluant les règlements qui peuvent empiéter le plus sur les droits civils.

Modernisation de l'Assemblée législative

L'une des plaintes le plus souvent formulées à l'égard du processus démocratique est qu'il est exclusif, et qu'il est très difficile pour le public d'y participer. La façon dont fonctionne aujourd'hui l'Assemblée législative traduit en grande partie cette préoccupation commune. Bien que certains changements aient été apportés au fonctionnement de l'Assemblée législative au cours des dernières années, très peu a été fait pour la rendre plus ouverte et plus accessible au public.

L'utilisation de pétitions, habituellement axées sur des enjeux locaux, est l'un des moyens privilégiés, et le plus couramment utilisés, pour permettre à la population de participer à la vie démocratique. Même si de nombreuses autres assemblées législatives, comme celle d'Écosse, la Chambre des communes britannique, les assemblées nationales du Québec et de l'Australie acceptent des pétitions électroniques, ce n'est toujours pas le cas en Ontario.

Accepter seulement des pétitions écrites sur papier est clairement une approche archaïque de la participation du public, mais ce problème peut être aisément réglé. D'autres mécanismes pourraient être adoptés. À la Chambre des communes britannique, par exemple, si une pétition reçoit plus de 100 000 signatures, elle est renvoyée au Comité des affaires des députés d'arrièreban pour examen en vue d'un éventuel débat. D'après un récent sondage mené par Angus Reid pour le compte du député néo-démocrate de la Colombie-Britannique, Kennedy Stewart, 55 % des Canadiens sont « très favorables », et 27 % des Canadiens sont « plutôt favorables », à la mise en place d'un système visant à leur permettre de soumettre des requêtes au gouvernement par l'entremise de pétitions en ligne.

Non seulement l'Assemblée législative devrait accepter les pétitions électroniques, mais elle devrait également s'assurer d'être aussi accessible que possible aux personnes qui veulent participer à la vie démocratique. Les délibérations de l'Assemblée législative sont diffusées en ligne, comme le sont également certaines audiences de comité à la demande de ce dernier, mais il ne devrait pas revenir aux membres d'un comité de décider si une audience doit être diffusée en ligne. Tous les travaux de l'Assemblée législative, à l'exception des audiences de comité à huis clos, devraient être diffusés en ligne et mis à la disposition de toute personne intéressée.

Recommandations

Pour résoudre les problèmes décrits dans ce mémoire, je suggérerais d'apporter au Règlement les changements suivants.

- **Suppression du monopole gouvernemental sur l'étape de la troisième lecture**

Le Comité permanent de l'Assemblée législative devrait se voir ordonner : a) d'envisager de

supprimer le monopole du gouvernement sur la mise en délibération des projets de loi à l'étape de la troisième lecture; b) de proposer toutes les modifications au Règlement et aux usages de la Chambre nécessaires à cette fin; et c) de faire rapport de ses constatations à la Chambre dans les six mois suivant l'adoption du présent ordre.

- **Séances en soirée pour les projets de loi d'initiative parlementaire**

Le Règlement et les usages de la Chambre doivent être modifiés afin de pouvoir exiger des séances en soirée durant les deux dernières semaines de chaque session pour les projets de loi d'intérêt public émanant des députés qui sont en attente d'une troisième lecture, et faire que cette dernière se déroule pendant ces périodes réservées.

- **Prise en note des abstentions**

L'alinéa 28d) du Règlement devrait être modifié pour supprimer la phrase « Les abstentions ne sont pas inscrites aux *Procès-verbaux* ni aux *Journaux* », et l'alinéa 28e) devrait être modifié pour se lire comme suit : « Le nom des députés favorables ou opposés à la motion, ainsi que de ceux qui s'abstiennent de voter, est inscrit aux *Procès verbaux* et aux *Journaux*, sauf en cas de motion dilatoire, auquel cas seul le décompte des voix est inscrit. »

- **Obliger les comités à entendre tous les projets de loi qui leur ont été renvoyés**

Les comités permanents de la Chambre devraient avoir l'obligation d'entendre tous les projets de loi qui leur ont été renvoyés à des fins d'examen.

- **Lecture à voix haute des motions**

Le Comité permanent de l'Assemblée législative devrait se voir ordonner de proposer les modifications au Règlement et aux usages de la Chambre nécessaires à ce que toutes les motions et les résolutions présentées à l'Assemblée législative soient lues à voix haute au moment de leur dépôt et soient incluses dans les affaires courantes au moment alloué aux motions.

- **Motions exécutoires pour le gouvernement**

La Chambre recommande au Comité permanent de l'Assemblée législative de modifier le Règlement et les usages de la Chambre de façon à ce que des motions, y compris celles de l'opposition, puissent être assorties d'une résolution qui, si elle est adoptée, obligera le gouvernement ou l'Assemblée à mettre en œuvre la motion ou à la renvoyer à un comité.

- **Motions de censure de l'opposition**

Le sous-alinéa 43b)(vi) du Règlement sur les motions de censure devrait être abrogé.

- **Motions d'initiative parlementaire**

Le Comité permanent de l'Assemblée législative devrait se voir ordonner : a) d'envisager d'apporter au Règlement des changements qui obligeraient le Président à ouvrir un débat sur au moins une motion d'initiative parlementaire par mois; b) d'étudier les usages d'autres Parlements de tradition britannique

en ce qui a trait aux motions d'initiative parlementaire ou à d'autres outils législatifs similaires débattus en Chambre; c) de proposer toutes les modifications au Règlement et aux usages de la Chambre nécessaires à cette fin; d) de faire rapport de ses constatations à la Chambre dans les six mois suivant l'adoption du présent ordre.

- **Enregistrement de l'ordre du débat**

Que, de l'avis de la Chambre, cette dernière recommande au Comité permanent de l'Assemblée législative que, si le Règlement doit être modifié pour obliger le Président à ouvrir un débat sur au moins une motion d'initiative parlementaire par mois ou pour tenir compte d'autres pratiques relatives aux motions d'initiative parlementaire présentées à la Chambre, le Règlement et les usages de la Chambre soient modifiés pour exiger que le greffier de l'Assemblée législative de l'Ontario enregistre et publie l'ordre du débat pour toutes les motions déposées à la Chambre.

- **Séances prolongées pour les motions d'initiative parlementaire**

Le Comité permanent de l'Assemblée législative devrait se voir ordonner de proposer des modifications au Règlement et aux usages de la Chambre afin que l'Assemblée ne soit pas ajournée plus tôt que 18 h, sauf par consentement unanime, s'il y a au *Feuilleton* des motions d'initiative parlementaire qui n'ont pas été débattues et que ces motions soient débattues dans l'ordre chronologique de leur présentation. Le débat devrait porter, à tour de rôle, sur des motions des différents partis, et ce, en commençant par l'opposition officielle. Si un parti n'a pas de motion en attente ou que le motionnaire n'est pas présent au moment du débat, ce parti perd son tour dans cette ronde.

- **Coparrainage des projets de loi**

L'alinéa 69a) devrait être modifié pour se lire comme suit : « Les projets de loi d'intérêt public émanant des députés peuvent être coparrainés par un maximum de quatre députés. Il incombe aux coparrains de choisir parmi eux celui qui présentera la motion de dépôt et de première lecture du projet de loi. N'importe lequel des coparrains a le droit de présenter les motions de deuxième ou de troisième lecture du projet de loi. Les noms des coparrains figurent sur la copie de dépôt du projet de loi et ils sont imprimés par la suite sur la couverture du projet de loi. »

- **Coparrainage des motions**

Le Règlement et les usages de la Chambre devraient être modifiés pour permettre le coparrainage des motions par un maximum de quatre députés.

- **Vote par scrutin secret**

Toutes les modifications au Règlement devraient faire l'objet d'un vote à bulletin secret.

- **Débat parlementaire sur les règlements**

Le Règlement de la Chambre devrait être modifié afin que tout député puisse, durant la présentation des projets de loi, déposer une motion demandant à ce que soit examiné et débattu le bien-fondé des règlements déposés auprès du registraire des règlements et que, si cette motion est adoptée, le gouvernement doive s'assurer que la motion est débattue durant la session et permettre jusqu'à deux heures de débat.

- **Délégation induite de pouvoir dans les règlements**

Le Règlement de la Chambre relatif au Comité permanent des règlements et des projets de loi d'intérêt privé devrait être modifié pour prévoir que ce comité examine les règlements afin de s'assurer qu'ils ne fassent pas un usage inhabituel ou inattendu des pouvoirs délégués.

- **Pétitions électroniques**

Le Comité permanent de l'Assemblée législative devrait: a) envisager de modifier l'article 39 du Règlement afin de permettre que des pétitions électroniques soient déposées à l'Assemblée législative de l'Ontario et qu'elles y soient traitées sur un pied d'égalité avec les pétitions traditionnelles; b) étudier les usages d'autres Parlements de tradition britannique en ce qui a trait aux pétitions électroniques; c) proposer toutes les modifications au Règlement et aux usages de la Chambre nécessaires à cette fin; d) faire rapport de ses constatations à la Chambre dans les quatre semaines suivant l'adoption du présent ordre.

- **Amélioration de l'accès en ligne à la législation**

L'Assemblée législative devrait se voir ordonner: a) d'étudier le coût et la faisabilité associés à la diffusion en ligne, avec interprétation simultanée et angles de prise de vue multiples, à partir de toutes les salles de comité, comme cela se fait actuellement à partir de la salle de comité Améthyste; b) de proposer toutes les modifications au Règlement et aux usages de la Chambre nécessaires à cette fin; c) de faire rapport de ses constatations à la Chambre dans les six mois suivant l'adoption du présent ordre; d) jusqu'à ce que ces recommandations soient adoptées, de diffuser à partir de toutes les salles de comité, et ce, même si la diffusion ne se fait que dans une seule langue ou avec un seul grand angle de prise de vue statique.