

Règles parlementaires concernant les projets de loi émanant de députés

Au Parlement du Canada, on remarque depuis quelques années que les projets de loi émanant de députés qui reçoivent la sanction royale sont de plus en plus nombreux et complexes. Ces projets de loi vont souvent au delà de simples dispositions consistant à modifier le nom d'une circonscription ou à instituer une journée commémorative. Ils s'attaquent désormais à la modification de mesures législatives d'une grande complexité, comme le *Code criminel*. Devant la multiplication des projets de loi de ce type et leur importance grandissante, le présent article aborde la question suivante : les règles du Parlement concernant les projets de loi émanant de députés sont-elles adaptées à la nouvelle réalité? Ces règles donnent au gouvernement au pouvoir un contrôle énorme sur l'avancement des mesures législatives qu'il propose, mais elles n'en font pas de même pour les projets de loi émanant de députés. Compte tenu des ressources relativement limitées consacrées à ces projets de loi, nous sommes en droit de nous demander si la structure institutionnelle actuelle permet de composer avec leur poids toujours plus grand. Le présent article propose donc quelques mesures pour que les projets de loi émanant de députés soient débattus de manière franche et exhaustive, comme ils le méritent.

Robin MacKay

Introduction

Ces dernières années, la façon dont le Parlement du Canada discute des politiques publiques et les applique s'est considérablement transformée. Cela tient à l'augmentation du nombre et de la complexité des projets de loi émanant de députés qui ont reçu la sanction royale. Au cours des deux mandats de Brian Mulroney comme premier ministre du Canada (1984-1993), 32 projets de loi émanant de députés ont reçu la sanction royale, et 18 d'entre eux portaient sur la modification du nom d'une circonscription¹. En comparaison, durant les trois mandats de Stephen Harper à titre de premier ministre (2006-2015), 63 projets de loi émanant de députés ont reçu la sanction royale, mais aucun ne visait le changement du nom d'une circonscription. Bien sûr, les projets de loi émanant de députés se sont multipliés, mais ce n'est pas tout; ils portent de plus en plus souvent sur des mesures législatives d'une grande complexité, comme le *Code criminel*². De 1910 à 2005, 13 projets de loi émanant de députés sur la politique en matière de justice criminelle ont été adoptés. De 2007 à 2015, il y en a eu 20 de plus³. Le nombre que l'on a mis presque un siècle à atteindre a été dépassé en moins d'une décennie. Compte tenu de l'augmentation du nombre et de l'importance des projets de loi de ce type, le présent article aborde la question suivante : les règles actuelles du Parlement concernant les projets de loi émanant de députés sont-elles adaptées à la nouvelle réalité?

Robin MacKay est conseiller juridique à la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire.

Le traitement des affaires émanant des députés

Les règles parlementaires régissant le traitement des projets de loi émanant de députés ont évolué tout au long de l'histoire du Canada. Au début de la Confédération, la Chambre consacrait une grande partie de son temps à l'étude des projets de loi d'intérêt privé ou aux projets de loi émanant de députés. Or, les gouvernements successifs ont trouvé que le temps dédié à l'avancement de leurs propres programmes législatifs n'était pas suffisant, et le Règlement a été modifié au fil des ans pour que la Chambre accorde davantage de temps aux affaires du gouvernement⁴. Ensuite, pour répondre aux recommandations formulées par le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (le « Comité McGrath » créé en décembre 1984), une plus grande place a été donnée aux affaires émanant des députés⁵.

Dans son rapport final présenté à la Chambre en juin 1985, le Comité résume le problème des affaires émanant des députés de la façon suivante :

La procédure actuelle est telle que la Chambre n'attache pas une grande importance à ces mesures [...] Aussi les députés sont-ils peu enclins à se prévaloir du droit qui leur échoit par suite du tirage au sort qui détermine l'ordre des affaires émanant des députés. Ce manque d'intérêt tient surtout au fait que ces projets de loi et ces motions se rendent rarement à l'étape de la mise aux voix⁶.

Le Comité a recommandé que l'on fasse une place plus grande au rôle de législateur des simples députés en soutenant que : « Les simples députés doivent une fois de plus devenir les instruments par le truchement desquels les citoyens pourront contribuer à façonner les lois qui doivent régir leur existence⁷. » On estimait que le renforcement du rôle des députés était essentiel au rétablissement de la confiance des citoyens envers la Chambre des communes comme principale institution démocratique du pays. Les recommandations du Comité McGrath appuyaient les modifications apportées au Règlement et qui constituent la base des règles modernes concernant les affaires émanant des députés, dont l'établissement de l'ordre de priorité et la façon de débattre des différentes questions⁸.

Le rapport du Comité McGrath reconnaissait l'importance des projets de loi émanant de députés, et pour cause. Les projets de loi de ce type donnent aux députés l'occasion d'agir de leur propre chef et d'attirer l'attention du Parlement sur un enjeu qui leur tient à cœur ou qui est important pour leur circonscription. Pour un député, c'est aussi un moyen de se distinguer et de ne pas se fondre parmi les membres d'un caucus qui peuvent être parfois nombreux. De plus, le gouvernement au pouvoir peut être tenté de reprendre pour son compte un enjeu soulevé dans un projet de loi émanant d'un député. Par conséquent, la mise en place d'un cadre efficace pour le traitement des projets de loi émanant de députés peut contribuer à légitimer le Parlement auprès de l'électorat qui, rappelons-le, vote de manière concrète, pour des personnes, et non de manière abstraite, pour une législature.

Il importe ici de préciser ce qui distingue les différents types de projets de loi émanant de députés⁹. Certains servent à attirer l'attention sur un sujet particulier en demandant la proclamation d'une journée commémorative¹⁰. Les règles parlementaires qui régissent les projets de loi émanant de députés semblent tout à fait appropriées pour ce type de mesure législative. Mais d'autres projets de loi émanant de députés ont beaucoup plus de portée sur le plan juridique, comme ceux visant à modifier le *Code criminel*. Par exemple, si un projet de loi émanant d'un député porte sur la création d'une nouvelle infraction criminelle, il aura certes des répercussions sur la société en général, mais aussi une incidence d'envergure sur les services de police, les procureurs de la Couronne et les avocats de la défense, les juges ainsi que les systèmes correctionnel et de libération conditionnelle. Tous les intervenants du système de justice pénale devront recevoir une formation au sujet de cette nouvelle infraction. L'augmentation récente du nombre de projets de loi émanant de députés et le fait qu'on utilise de plus en plus souvent ces projets de loi pour faire de grands changements dans la justice pénale soulève la question suivante : les pratiques de la Chambre des communes et du Sénat en la matière doivent-elles être réformées, afin que ces projets de loi reçoivent toute l'attention parlementaire qu'ils méritent?

Contrôle du processus législatif

L'une des tâches les plus importantes qui incombent au Parlement en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1967* est de définir le droit pénal du pays¹¹. L'État s'acquitte principalement de cette tâche au moyen du *Code criminel*, mais il y a des dizaines d'autres lois, comme la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*¹², qui définissent les activités criminelles et prévoient l'imposition d'amendes ou de peines d'emprisonnement à ceux qui les commettent. Le fait de priver des Canadiens de leur liberté ou de leurs biens doit être traité avec le plus grand sérieux, et le gouvernement fédéral se doit de garantir que ses propres projets de loi en matière de droit pénal seront débattus dans l'ordre qu'il aura choisi. Comme le précisait un ancien légiste et conseiller parlementaire : « La prise de décision en matière de politique est principalement du ressort du gouvernement, qui pilote de près le calendrier de la Chambre des communes afin que ses programmes soient adoptés¹³. » Cela ne s'applique toutefois pas aux projets de loi émanant de députés, qui sont appelés conformément au rang qu'ils occupent dans l'ordre de priorité, lequel est établi en fonction du rang d'un député dans la liste portant examen des affaires émanant des députés.

Les députés ne peuvent modifier d'eux-mêmes le rang qu'ils occupent dans cette liste, puisque l'ordre y est déterminé de façon aléatoire au début de la première session d'une législature¹⁴; pour changer ce rang, il faut le consentement unanime de la Chambre des communes. En outre, les députés n'ont pas le droit de changer de rang entre eux¹⁵. De plus, les députés n'ont pas beaucoup de contrôle sur le temps que le Parlement accorde à l'examen de leurs projets de loi. L'article 93 du Règlement dit que les projets de loi émanant de députés qui en sont à l'étape de la deuxième lecture (débat sur le principe des projets de loi) seront examinés pendant au plus deux heures, et qu'il doit s'écouler au moins 10 jours de séance entre la première et la deuxième heure de débat. Ensuite, l'article 97.1 prévoit que le comité saisi d'un projet de loi émanant d'un député dispose d'un délai de 60 jours pour en faire rapport à la Chambre, avec la possibilité d'une prolongation exceptionnelle de 30 jours. Ces délais peuvent devenir problématiques, puisque les comités font habituellement passer les projets de loi d'initiative ministérielle avant tout projet de loi émanant d'un député. Lorsqu'un comité rend compte à la Chambre d'un projet de loi émanant d'un député ou qu'il est réputé l'avoir fait, l'ordre portant prise en considération de l'étape du rapport est inscrit au bas de l'ordre de priorité. De plus, seulement deux heures – une pour chaque séance tenue lors de deux jours distincts – sont réservées aux étapes combinées du rapport et de la troisième lecture¹⁶. Ces heures réservées aux affaires émanant des députés peuvent aussi être supprimées, retardées ou interrompues pour permettre, par exemple, l'examen de questions urgentes, la déclaration d'un ministre ou un vote par appel nominal¹⁷. Ainsi, pour

toutes ces raisons, si un problème sérieux de droit pénal devait être réglé rapidement, il serait mal avisé de recourir à un projet de loi émanant d'un député.

De plus, un projet de loi d'initiative ministérielle portant sur un sujet particulier a préséance sur un projet de loi émanant d'un député portant sur le même sujet, puisque ce dernier peut être désigné comme « ne pouvant faire l'objet d'un vote » (c'est-à-dire, qu'il ne doit pas être examiné) s'il traite d'une question déjà inscrite au *Feuilleton* ou au *Feuilleton des avis* à titre d'affaire du gouvernement¹⁸.

Comparaison des règles régissant les projets de loi émanant de députés et les projets de loi d'initiative ministérielle

L'une des choses qui distinguent un projet de loi émanant d'un député d'un projet de loi d'initiative ministérielle a à voir avec le pouvoir de taxation. Toute mesure législative visant à augmenter les impôts doit être précédée d'une motion de voies et moyens¹⁹. Seul un ministre peut proposer une motion de ce genre²⁰. Les simples députés ne peuvent donc pas présenter de projets de loi pour créer un impôt. Les projets de loi émanant de députés visant à réduire des impôts ou leur incidence, à imposer ou à augmenter une exemption fiscale sont toutefois recevables.

Les projets de loi émanant de députés (de même que les projets de loi émanant du Sénat) sont aussi limités dans leur capacité de solliciter le Trésor public. Eugene Forsey a résumé l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* en ces termes : « Il [le Cabinet] est le seul à pouvoir élaborer et déposer des projets de loi en prévision de dépenses publiques ou d'impôt²¹. » La mesure visée doit s'accompagner d'une « recommandation royale », puisque l'objet de l'affectation de fonds publics doit être recommandé à la Chambre par l'intermédiaire d'un message du gouverneur général. Deux types de projets de loi autorisent le Parlement à dépenser, et ils doivent être accompagnés d'une recommandation royale :

- les lois portant affectation de crédits ou les projets de loi de crédits autorisant des prélèvements sur le Trésor (le portefeuille de l'État est regarni par la perception de l'impôt, les droits de douane et les taxes d'accise) jusqu'à concurrence des montants approuvés dans le budget des dépenses;
- les projets de loi autorisant de nouvelles dépenses à des fins non prévues dans le budget des dépenses. Le prélèvement doit être « nouveau et distinct », c'est-à-dire qu'il ne doit pas être prévu par ailleurs dans le cadre d'une autorisation plus générale²².

Le Président détermine si une recommandation royale est nécessaire en établissant si le projet de loi visé renferme une disposition portant directement affectation de crédits, une disposition prévoyant de nouvelles dépenses qui ne

sont pas déjà autorisées dans la loi, ou une disposition qui élargit l'objet d'une dépense déjà autorisée ou étend l'application de prestations. Par ailleurs, un projet de loi qui se contenterait de restructurer le fonctionnement d'un ministère ou qui n'occasionnerait que de menues dépenses n'aurait probablement pas besoin d'une recommandation royale²³. Le raisonnement qui sous-tend la nécessité d'une recommandation royale se trouve dans la définition de gouvernement « responsable », selon laquelle le gouvernement est tenu de montrer aux représentants de l'électorat comment les fonds publics sont affectés pour la mise en œuvre de son programme législatif.

Il convient donc de se demander si les projets de loi émanant de députés obéissent aux mêmes règles de responsabilité que celles qu'on applique aux projets de loi d'initiative ministérielle. Si la recommandation royale n'est pas requise, un projet de loi émanant d'un député peut aller de l'avant en se fondant sur la prémisse qu'il n'entraînera aucune dépense « nouvelle et distincte » pour le Trésor public. Autrement dit, le projet de loi n'occasionnera que de menues dépenses (c'est le cas des projets de loi qui visent à désigner un jour particulier en l'honneur de quelqu'un) ou s'accompagnera de coûts déjà couverts par quelque autorisation générale de dépenser²⁴. C'est pour cette raison que les questions concernant le coût de mise en œuvre d'un projet de loi sont rarement posées publiquement²⁵. Pourtant, cette question pour le moins délicate a été posée à propos du projet de loi C483, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (sortie avec escorte)²⁶. L'objectif de ce projet de loi émanant d'un député était de transférer, des directeurs de prison à la Commission des libérations conditionnelles du Canada, le pouvoir d'autorisation concernant certaines sorties avec escorte de détenus de pénitenciers fédéraux. Durant les audiences qu'a tenues le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles au sujet de ce projet de loi, le président de la Commission des libérations conditionnelles du Canada s'est fait demander combien coûterait la mise en œuvre de ce projet de loi s'il était adopté. Il a répondu que ce serait de l'ordre de 750 000 à 800 000 dollars par année environ²⁷.

Il n'y a pas beaucoup de projets de loi pouvant donner lieu à des modifications substantielles au *Code criminel* ou aux règles régissant les pénitenciers ou les libérations conditionnelles sans nécessiter de financement particulier. Dans le cas du projet de loi C-483, l'augmentation des obligations de la Commission des libérations conditionnelles du Canada entraînerait nécessairement une augmentation des coûts. Bien entendu, c'est au gouvernement du Canada qu'il appartient de décider comment ces coûts seront assumés, le cas échéant. Ces décisions en matière de financement peuvent être déterminantes pour l'efficacité relative de n'importe quel projet de loi émanant d'un député. Il n'en demeure pas moins que tout projet de loi de ce type ayant des visées autres que de simples considérations

symboliques sollicitera le Trésor public de quelque façon, et peut-être aux dépens d'autres mesures que le gouvernement aurait pu mettre en œuvre. L'évaluation de ces coûts peut être un exercice difficile, mais que les gouvernements refont constamment.

Les projets de loi émanant de députés et les projets de loi d'initiative ministérielle diffèrent aussi par la quantité de ressources qu'on leur consacre. Lorsqu'un projet de loi d'initiative ministérielle est envisagé, « le ministre est encouragé à permettre aux fonctionnaires d'entreprendre des consultations relativement à la politique, mais il n'est pas tenu de le faire. Ces consultations permettent aux groupes intéressés, aux autres ministères, aux gouvernements provinciaux et aux autres parties de faire connaître leur avis avant que commence la rédaction de la mesure législative²⁸. » Les simples députés ne disposent pas des ressources voulues pour faire cela. La raison d'être d'un projet de loi émanant d'un député peut être un incident qui a eu une grande importance pour la circonscription de ce dernier. Ledit projet de loi peut aussi prendre la forme d'une modification au *Code criminel* qui touchera tous les Canadiens de façon systématique. Un simple incident suffit-il à justifier des changements permanents au droit pénal? Il est possible que ce soit le cas, mais, de façon générale, un simple député n'a pas les capacités voulues pour arriver à cette conclusion et rassembler les preuves nécessaires pour la soutenir. Le gouvernement du Canada peut réunir ces preuves. Il n'a, pour ce faire, qu'à consulter sa propre base à l'échelle du pays. Toutefois, on ne peut s'attendre du parrain d'un projet de loi d'initiative parlementaire qu'il soit au fait de la portée nationale, voire internationale, du problème auquel il tente de remédier avec son projet de loi. À plus forte raison, on ne peut s'attendre à ce qu'il sache combien coûtera la mise en œuvre des mesures législatives qu'il propose.

En matière de droit pénal, l'imbrication entre consultations et coût est une question particulièrement sérieuse. À cet égard, la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit quelque chose d'inusité en accordant au Parlement le pouvoir exclusif de « faire » la loi criminelle (au paragraphe 91(27)), tout en laissant aux provinces le pouvoir de l'appliquer (au paragraphe 92(14)). Cette dynamique a un certain nombre de conséquences. L'une d'elles est que la proposition de mesures législatives visant à modifier le *Code criminel* doit vraisemblablement être précédée d'une période de consultations auprès des provinces, exercice qui servira éventuellement à contrôler la mise en application des nouvelles dispositions. Cela signifie également qu'il y a souvent un délai avant qu'un projet de loi émanant d'un député n'entre en vigueur. En outre, ce délai peut fournir le temps dont le gouvernement fédéral responsable de l'adoption du projet de loi a besoin pour expliquer les conséquences des dites mesures aux gouvernements provinciaux, et le temps dont les provinces ont besoin pour se préparer sur le plan administratif. Enfin, le fardeau financier découlant d'une modification

du droit pénal peut, au premier chef, toucher un ordre de gouvernement qui n'appuie peut-être même pas les changements proposés, ce qui signifie que des arrangements financiers devront être négociés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Il est peu probable que des consultations préalables et des arrangements financiers fassent partie du processus entourant un projet de loi émanant d'un député. Si un tel projet de loi ne dit rien quant au moment de son entrée en vigueur, celle-ci se fera après la sanction royale; si le gouvernement a besoin de temps pour se préparer à la mise en œuvre des mesures proposées, il devra intervenir et amender les dispositions contenues dans le projet de loi concernant son entrée en vigueur²⁹.

L'un des avantages de soumettre les projets de loi d'initiative ministérielle à l'examen des comités parlementaires, c'est que les représentants des ministères compétents peuvent venir expliquer le contexte et la raison d'être des mesures proposées. Ils peuvent recadrer le projet de loi à la lumière d'autres initiatives du gouvernement ou, tout simplement, donner un peu de perspective à des mesures législatives pouvant sembler étroites. Dans le cas d'un projet de loi concernant le droit pénal, on fait souvent appel aux représentants du ministère fédéral de la Justice pour qu'ils expliquent la position juridique adoptée par le gouvernement du Canada en la matière. Ces explications peuvent fournir des indications sur la façon dont le projet de loi à l'étude s'inscrit dans le cadre général du système de justice pénale³⁰.

Le domaine de la détermination des peines fournit un bon exemple de ces mises en contexte. L'article 718.1 du *Code criminel* dit qu'une peine est proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant. La seule façon de savoir si une peine est effectivement proportionnelle, c'est de la comparer à celles appliquées pour d'autres infractions. Lorsqu'il s'agit d'un projet de loi d'initiative ministérielle, cette précieuse information est fournie de façon systématique à un comité par des représentants du ministère de la Justice, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour un projet de loi émanant d'un député. Si un tel projet de loi propose une peine plus sévère ou une peine obligatoire, comment un comité parlementaire saurait-il si la modification proposée est adéquate? Il se peut que la peine soit tout à fait inappropriée, mais lorsqu'il s'agit de projets émanant de députés, c'est aux comités parlementaires qu'il incombe de trouver des avis juridiques éclairés afin d'assurer que les modifications proposées ne sont pas le simple fruit du hasard.

Un autre rôle important que joue le ministère de la Justice à l'égard des projets de loi d'initiative ministérielle a trait à l'obligation imposée à ce dernier aux termes de l'article 4.1 de la *Loi sur le ministère de la Justice*³¹, qui dit que le ministre

doit examiner tous les projets de loi présentés à la Chambre des communes par un ministre de la Couronne, afin de voir si une de leurs dispositions est incompatible avec celles de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte)³². Étant donné qu'un projet de loi émanant d'un député n'est pas présenté par un ministre fédéral, il n'est pas nécessaire de rapporter quelque incompatibilité au regard de la Charte³³. À l'étape de l'examen par un comité parlementaire, la responsabilité des avocats du ministère de la Justice est de répondre aux questions techniques. On ne leur demandera pas de se prononcer sur les aspects constitutionnels des projets de loi émanant de députés; ils réservent leurs avis en la matière aux projets de loi d'initiative ministérielle³⁴. L'absence d'avis constitutionnel dans le cas des projets de loi émanant de députés a suscité des commentaires lors de l'examen du projet de loi C309, Loi modifiant le Code criminel (dissimulation d'identité). Ce projet de loi soulevait des questions concernant les limites de la liberté d'expression, mais comme il s'agissait d'un projet de loi émanant d'un député, le ministre de la Justice n'a pas été appelé à se prononcer sur les possibles incompatibilités dudit projet de loi au regard de la Charte. En troisième lecture, le sénateur Joyal a dit ceci : « Le projet de loi dont nous sommes saisis laisse ouverte la question de sa constitutionnalité. Il n'y a pas de présomption que le ministère de la Justice l'a validé selon l'obligation statutaire du ministre³⁵. » Bien que certains témoins puissent alléguer qu'un projet de loi émanant d'un député est incompatible au regard de la Charte, le parrain peut décider de poursuivre le processus de toute façon s'il estime, par exemple, que les considérations politiques du projet de loi sont plus importantes que ses considérations juridiques.

L'une des façons de remédier aux éventuels manquements à la Constitution ou autres d'un projet de loi émanant d'un député est de demander au Sénat d'y jeter ce que Sir John A. Macdonald aurait appelé « un second regard attentif ». Par exemple, le Sénat pourrait examiner les projets de loi proposés à la Chambre des communes et signaler les oublis et les erreurs de nature technique, puis proposer des amendements pour les corriger. Lorsque le Sénat amende un projet de loi d'initiative ministérielle ou un projet de loi émanant d'un député, la Chambre des communes en est informée. Elle doit ensuite décider si elle accepte ou rejette les amendements proposés par le Sénat. Les échanges entre les deux chambres se poursuivent jusqu'à ce qu'elles s'entendent sur une version définitive du texte de loi³⁶.

Le Règlement ne précise aucune limite de temps pour l'examen de la motion concernant les amendements proposés par le Sénat. En théorie, cette motion peut être débattue à l'infini. Par conséquent, un projet de loi émanant d'un député (tout comme un projet de loi d'initiative ministérielle) amendé par le Sénat peut être retardé jusqu'à ce qu'il meure au *Feuilleton*, à la prochaine dissolution de la législature. Un scénario de ce genre a été évoqué lors de

l'examen du projet de loi C525³⁷ par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Une erreur de rédaction a été remarquée durant les délibérations du comité, mais le projet de loi n'a pas été amendé³⁸. Un sénateur a affirmé que la procédure de modification des projets de loi émanant de députés était « dangereuse ». Il a ajouté que le fait de renvoyer le projet de loi amendé à la Chambre des communes « torpillerait le projet de loi³⁹ ». Des motions d'attribution de temps (article 78) et de clôture (article 57) peuvent être proposées pour limiter ou clore les débats, y compris lorsqu'ils concernent des amendements proposés par le Sénat. Il est toutefois essentiel de souligner que ces motions visant à limiter la durée des débats ne peuvent être proposées que par un ministre de la Couronne. Ces motions ne sauraient être proposées par le parrain d'un projet de loi émanant d'un député, puisque ce parrain ne peut être un ministre.

Conclusion

Il se pourrait que la structure institutionnelle des projets de loi émanant de députés ne leur permette pas de se soutenir eux-mêmes. Rien ne permet de dire clairement que le temps et les ressources actuellement alloués à ces projets de loi sont adéquats pour apporter des modifications substantielles à des pans importants du droit, comme la justice pénale. Heureusement, l'histoire a amplement démontré à quel point les institutions de notre pays sont capables de s'adapter à la façon dont les choses évoluent avec le temps. Comme l'a souligné Eugene Forsey, la Constitution a été bonifiée grâce à des mesures législatives (p. ex., la *Loi sur le Parlement du Canada*), à la coutume (les pouvoirs du premier ministre, le gouvernement responsable, les partis politiques), aux décisions des tribunaux et à des ententes entre le gouvernement national et les gouvernements provinciaux⁴⁰. La Chambre s'est dotée d'un Règlement pour encadrer son propre fonctionnement, et ce Règlement fait l'objet d'une révision constante.

Il existe beaucoup de façons d'appréhender les changements dans la manière d'utiliser un projet de loi émanant d'un député, si on le souhaite. Ces changements devraient au départ tenir compte du fait que les projets de loi qui proposent de modifier le système de justice pénale – pour prendre l'un des scénarios les plus sérieux – nécessitent des ressources et une attention proportionnelles à leur importance. Voici quelques mesures qui pourraient être mises en œuvre pour que les projets de loi émanant de députés reçoivent une plus grande attention :

- mettre des experts juridiques à la disposition des parlementaires pour qu'ils remplissent la même fonction à l'égard des projets de loi émanant de députés que les avocats du ministère de la Justice pour les projets de loi d'initiative ministérielle. Ces experts pourraient entre autres faire des recherches sur la raison d'être et

la constitutionnalité d'un projet de loi, et participer à sa rédaction;

- fournir aux députés le personnel et l'expertise qu'il leur faut pour effectuer toute la recherche nécessaire concernant leur projet de loi. On veillera ainsi à mieux les outiller pour défendre les mesures législatives qu'ils ont l'intention de proposer. Les députés disposent déjà de certaines ressources : la Bibliothèque du Parlement, les recherchistes des caucus et le Bureau du légiste et conseiller parlementaire. Toutefois, le personnel dont les députés disposent pour les aider à préparer un projet de loi est restreint, surtout par rapport aux ressources humaines auxquels leurs homologues américains ont accès. Chaque membre de la Chambre des représentants peut engager jusqu'à 18 employés permanents, un soutien qui dépasse de beaucoup celui que les députés canadiens peuvent espérer, et ce, même si l'on tient compte du fait que les membres du Congrès représentent un plus grand nombre de citoyens qu'eux⁴¹. Si nous attendons des députés canadiens qu'ils proposent des mesures législatives susceptibles de modifier les politiques publiques, nous devons leur donner des ressources à la mesure de ce qui se fait aux États-Unis;
- envisager des modifications au Règlement afin de donner au Parlement plus de temps pour l'étude des projets de loi émanant de députés. Cela pourrait prendre la forme d'une prolongation du temps pendant lequel les affaires émanant des députés ont préséance – au lieu de la situation actuelle qui prévoit une heure par jour de séance – ou d'une réévaluation du nombre de raisons pour lesquelles les affaires émanant des députés peuvent être supplantées.

Quelle que soit la méthode qu'il choisira pour faire face à l'augmentation considérable du nombre de projets de loi émanant de députés, le Parlement se rendra un grand service – et, par le fait même, rendra un grand service à l'ensemble du pays – en permettant aux projets de loi émanant de députés d'être débattus de façon franche et exhaustive, comme le méritent ces importants textes de loi.

Notes

- 1 Parlement du Canada, PARLINFO, *Projets de loi publics émanant des sénateurs et des députés*. Cette liste ne comprend pas les projets de loi en matière de divorce.
- 2 *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C46.
- 3 James B. Kelly et Kate Puddister, *Privatizing the Criminal Code? Private Members' Bills and Criminal Justice policy amendments under the Harper Conservatives*, 88^e Conférence annuelle de l'Association canadienne de science politique (31 mai au 2 juin 2016), Université de Calgary, p. 5.
- 4 Audrey O'Brien et Marc Bosc, eds., *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2^e éd., 2009 (Cowansville : Yvon Blais, 2009), chapitre 21. Private Members' Business, Historical Perspective.
- 5 Par « députés », on entend les députés de la Chambre

des communes qui ne sont ni ministres ni secrétaires parlementaires. Lorsqu'il est question des affaires émanant des députés, le Règlement précise également que le Président, le Vice-président et les secrétaires parlementaires sont exclus.

- 6 Voir à la p. 40 du Troisième rapport [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT] du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (le « Comité McGrath »). Le rapport a été présenté à la Chambre des communes le 18 juin 1985.
- 7 *Ibid.*, p. 2.
- 8 Les modifications permanentes au Règlement ont été adoptées le 11 mai 2005, lorsque la Chambre des communes s'est prononcée en faveur du 37^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.
- 9 Cette discussion ne concerne que les projets de loi d'intérêt public portant sur les questions de politique publique relevant du pouvoir fédéral. Les projets de loi d'intérêt public portent sur des questions d'intérêt privé ou spécial pour des sociétés ou des personnes particulières.
- 10 Comme exemple de ce type de projet de loi, mentionnons le projet de loi C-227, *Loi instituant une journée nationale de commémoration de la bataille de la crête de Vimy* présenté par Brent St. Denis (Algoma-Manitoulin), lors de 1^{re} session de la 37^e législature. Cette loi est entrée en vigueur le 3 avril 2003.
- 11 Selon la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.U.), par. 91(2), le Parlement a compétence exclusive sur « la loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle ».
- 12 *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* (L.C. 1996, ch. 19).
- 13 Rob Walsh, « Les chiffres : une étude statistique des projets de loi d'initiative parlementaire, » *Revue parlementaire canadienne*, vol. 25, n^o 1, printemps 2002.
- 14 *Règlement de la Chambre des communes*, version codifiée au 18 septembre 2017, article 87.
- 15 Chambre des communes, *Affaires émanant des députés – Guide pratique*, Troisième étape : L'établissement de la Liste portant examen des affaires émanant des députés ainsi que de l'ordre de priorité [article 87 du Règlement].
- 16 Voir l'article 98(2) du Règlement. Le temps alloué pour l'examen d'un projet de loi émanant d'un député à l'étape du rapport et de la troisième lecture peut être prolongé de cinq heures lors du deuxième jour de séance prévu à cette fin. Si l'on n'a pas disposé dudit projet de loi avant la fin de la première période de 30 minutes du premier jour de débat, n'importe quel député peut proposer, n'importe quand durant le temps qui reste, une motion tendant à prolonger, durant au plus cinq heures consécutives, le temps prévu pour la prise en considération de toute étape restante lors du deuxième desdits jours de séance. Conformément à l'alinéa 98(3)a) du Règlement, cette motion, qui ne peut faire l'objet ni d'un débat ni d'amendements, est réputée avoir été retirée si elle reçoit l'appui de moins de 20 députés.
- 17 Voir p. 15, Cinquième étape : Annulations, délais et interruptions [dispositions 30(7), 53, 91 et 99 du Règlement].
- 18 Voici la liste des critères qui servent à décider quelles affaires émanant des députés ne peuvent faire l'objet d'un vote :

Les projets de loi et les motions ne doivent pas porter sur des questions ne relevant pas des compétences fédérales.

Les projets de loi et les motions ne doivent pas transgresser clairement les *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, y compris la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les projets de loi et les motions ne doivent pas porter sur des questions qui sont essentiellement les mêmes que celles sur lesquelles la Chambre des communes s'est déjà prononcée au cours de la même session de la législature, ou aux motions et projets de loi les précédant dans l'ordre de priorité.

Les projets de loi et les motions ne doivent pas porter sur des questions inscrites à ce moment-là au *Feuilleton* ou au *Feuilleton des avis* à titre d'affaires émanant du gouvernement.

Ces critères sont tirés du 49^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, adopté par la Chambre le 9 mai 2007.

19 O'Brien et Bosc, chapitre 18. *Financial Procedures, The Business of Ways and Means*.

20 Voir le paragraphe 83(1) du Règlement.

21 Eugene A. Forsey, *How Canadians Govern Themselves*, 9^e édition, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2016, Ottawa, p. 6. Voir aussi *Règlement du Sénat du Canada*, règlement 107, et *Règlement de la Chambre des communes*, article 79(1).

22 Chambre des communes, *Compendium de procédure*, octobre 2015, Procédure financière, Recommandation royale pour un projet de loi.

23 Sénat, *Journaux*, 2^e session, 40^e législature, 24 février 2009, p. 125 et 126 (décision du Président), cité dans Sénat du Canada, *La procédure du Sénat en pratique*, juin 2015, p. 154.

24 Le projet de loi C377, *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (exigences applicables aux organisations ouvrières)*, L.C. 2015, ch. 41, imposait de nouvelles exigences aux organisations ouvrières concernant ce qu'elles devaient déclarer dans leurs rapports à l'Agence du revenu du Canada. On a fait valoir que les coûts supplémentaires que l'administration de cette nouvelle exigence législative allait occasionner pour l'ARC signifiaient que le projet de loi devait faire l'objet d'une recommandation royale. Le Président a rejeté cet argument en alléguant que :

« À l'examen attentif de la question, il apparaît à la présidence que les dispositions du projet de loi – en particulier celles prévoyant que l'agence doit imposer aux organisations ouvrières de nouvelles exigences en matière de dépôt et rendre les renseignements publics – pourraient entraîner une augmentation de la charge de travail ou des charges d'exploitation, mais qu'il n'y aurait pas de dépense découlant d'une nouvelle fonction proprement dite. En d'autres mots, dans le cadre de son mandat actuel, l'agence impose déjà des exigences en matière de dépôt et diffuse déjà des renseignements au public. On peut donc dire que les exigences créées par le projet de loi C-377 sont déjà comprises dans le pouvoir de dépenser de l'agence. » Voir *Débats de la Chambre de communes*, 6 décembre 2012, 10 h 5.

25 Chaque projet de loi émanant d'un député qui progresse à la Chambre des communes fait l'objet d'un mémoire au Cabinet, qui comprend une analyse des coûts ainsi qu'une explication de toute hypothèse sur laquelle repose l'établissement des coûts.

26 *Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (sortie avec escorte)* (L.C. 2014, ch. 36).

27 Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, *Témoignages*, 4 décembre 2014; Harvey Cenaiko, président, Commission des libérations conditionnelles du Canada.

28 Andre Barnes, *Le processus législatif : de la politique gouvernementale à la promulgation*, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Publication n° 200864 – F, révisée le 14 septembre 2009, p. 1.

29 Le paragraphe 5(2) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I21 stipule : « Sauf disposition contraire y figurant, la date d'entrée en vigueur d'une loi est celle de sa sanction. »

30 La présentation de modifications au *Code criminel* peut aussi fournir une occasion de mettre à jour et d'uniformiser le libellé du Code.

31 *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. (1985), ch. J2.

32 Par conséquent, il y a une norme constitutionnelle distincte pour chacun des deux types de projet de loi. Un projet de loi d'initiative ministérielle ne doit pas être « incompatible » avec la Charte. Un projet de loi émanant d'un député ne pourra être considéré comme pouvant faire l'objet d'un vote s'il « transgresse clairement » les dispositions de la Charte (voir note 18).

33 Il n'est pas tout à fait clair si le Bureau du légiste et conseiller parlementaire, qui prête mainforte à la rédaction des projets de loi d'initiative parlementaire, valide la conformité des projets de loi émanant de députés à l'égard de la Charte. Voir Kelly et Puddister, note 3, p. 14.

34 Kelly et Puddister, p. 3.

35 *Débats du Sénat*, 23 mai 2013, sénateur Joyal.

36 O'Brien et Bosc. *The Legislative Process, Stages in the Legislative Process*, chap. 16.

37 *Loi modifiant le Code canadien du travail, Loi sur les relations de travail au Parlement et Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (accréditation et révocation – agent négociateur)*, L.C. 2014, ch. 40.

38 Bien que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles n'ait pas été amendé le projet de loi C525, il a joint des observations à son 21^e rapport – lequel a été présenté au Sénat le 12 décembre 2014 –, soulignant qu'il était conscient de la présence d'une « erreur de rédaction mineure » qu'il conviendrait de corriger dans de prochaines mesures législatives avant l'entrée en vigueur du projet de loi C525.

39 Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Témoignages*, 12 décembre 2014, Senator Tannas.

40 Forsey, p. 10.

41 Ida A. Brudnick, *Congressional Salaries and Allowances: In Brief*, Congressional Research Service, 14 juillet 2016.