

L'Association des conseillers parlementaires du Canada

Michael Clegg

Les parlements et les assemblées législatives du Commonwealth offrent aux députés, aux hauts fonctionnaires et aux comités divers services de consultation sur le droit parlementaire, ainsi que des services de rédaction des lois aux simples députés.

Évidemment, la complexité des problèmes de dotation varie d'un parlement à l'autre, en fonction principalement de la taille de chacun. Plus l'assemblée est grande, plus son personnel est nombreux et ses fonctions sont spécialisées. Dans bien des assemblées législatives, le greffier, en plus de son rôle traditionnel en matière de procédure et d'administration de la Chambre, doit aussi conseiller les députés sur le droit parlementaire ou sur certains points de droit reliés à leurs fonctions. Le greffier et son personnel peuvent également jouer le rôle de conseillers juridiques auprès des comités. Les services des conseillers juridiques du gouvernement sont parfois accessibles aux simples députés et aux comités de l'assemblée législative qui ont besoin de conseils sur des questions de droit. La procédure et le droit parlementaire sont deux domaines distincts qui relèvent de conseillers différents, même s'il arrive parfois qu'ils soient confiés à la même personne, selon les ressources et la spécialisation du personnel en place.

Certains parlements disposent de leurs propres avocats, dont les fonctions consistent notamment à rédiger des lois pour les simples députés. Dans bien des provinces canadiennes, un conseiller parlementaire est détaché du bureau du conseiller législatif ou de la section chargée de la rédaction des lois au ministère de la Justice. Cette façon de procéder présente certains avantages, tant du point de vue de l'organisation que sur le plan professionnel, mais peut occasionner certains conflits d'intérêts, en particulier si le conseiller est appelé à rédiger un projet de loi pour un député de l'opposition. La gravité du conflit varie d'un endroit à l'autre selon le statut du conseiller législatif. Dans certaines provinces, ce conseiller est un haut fonctionnaire relevant de l'assemblée législative, ce qui réduit considérablement les possibilités de conflit. Au Sénat et aux Communes ainsi qu'en Alberta, un bureau distinct est réservé au conseiller parlementaire dont le mandat consiste à offrir des services de rédaction et de consultation à la Chambre et à ses comités ainsi qu'aux députés et aux fonctionnaires supérieurs.

Le conseiller parlementaire remplit également les fonctions traditionnelles de légiste pour la rédaction des projets de loi et des modifications ainsi que pour la préparation des statuts. Il peut aussi, dans certains cas, être consulté par des hauts fonctionnaires qui ne relèvent pas du gouvernement, comme le directeur général des élections, l'ombudsman et le vérificateur général. Il dispense aussi des conseils juridiques d'ordre général sur l'administration du personnel et des services de soutien.

L'avantage que présente un conseiller parlementaire indépendant réside dans le fait qu'il est uniquement au service des députés, qu'il n'est pas un fonctionnaire et n'a pas de compte à rendre au gouvernement. Lorsqu'il donne un conseil juridique à un député, il entretient avec lui une relation directe d'avocat à client. Il ne participe généralement pas à la rédaction des projets de loi d'initiative gouvernementale et n'a pas connaissance de renseignements confidentiels sur leur contenu avant leur dépôt, ce qui pourrait lui occasionner de graves difficultés s'il était appelé à rédiger un projet de loi de même teneur pour un simple député. Il peut, en outre, faire preuve d'une plus grande objectivité s'il est appelé, par un député ou un comité, à se prononcer sur certains textes de loi présentés en Chambre par le gouvernement.

En plus d'effectuer des tâches différentes, le conseiller parlementaire peut avoir un titre différent selon les pays du Commonwealth. Au Royaume-Uni et en Australie, le bureau du conseiller parlementaire est chargé de rédiger les lois pour le gouvernement, même si certains services de rédaction sont également offerts aux simples députés. Au Canada, le titre de conseiller parlementaire est porté par un haut fonctionnaire du Parlement. Le juriste qui rédige les projets de lois pour le gouvernement est habituellement appelé conseiller législatif. À Westminster, le conseiller de l'Orateur exerce les mêmes fonctions que notre conseiller parlementaire en matière de consultation juridique. La rédaction des projets de lois privés d'intérêt public est parfois confiée à des avocats de l'extérieur dont les services sont partiellement défrayés par des subventions. Ceci n'est toutefois possible qu'en raison du grand nombre d'avocats spécialisés en la matière qui ont pignon sur rue à Londres.

Pour définir le rôle et l'étendue des fonctions du conseiller parlementaire au Canada, l'auteur de cet article effectua, en 1981, une enquête dans l'ensemble du pays pour se faire une idée précise de la situation dans chaque assemblée et pour savoir si les différents conseillers seraient favorables ou non à la formation d'une association professionnelle plus ou moins structurée où l'on

M. Michael Clegg est conseiller parlementaire de l'Assemblée législative de l'Alberta depuis dix ans. Il est président sortant de l'Association des conseillers parlementaires du Canada.

discuterait de questions d'intérêt commun. Il semblait qu'aucune association traitant d'affaires parlementaires n'offrait un cadre propice à des discussions professionnelles sur le droit parlementaire, sans compter que nombre de conseillers ne pouvaient adhérer à ces organismes.

L'enquête fut instructive et si encourageante qu'elle donna lieu à la création de l'Association des conseillers parlementaires du Canada et à la première réunion de cet organisme au Château Montebello, au cours de l'été 1982. Cette rencontre eut lieu en même temps et au même endroit que la Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada à laquelle assistaient déjà la plupart des intéressés. Depuis, l'association s'est réunie à l'occasion de la Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada tenue à Québec en 1983 et juste avant celle qui eut lieu en Alberta en 1984. Comme la plupart des intéressés participent régulièrement à cette conférence, la tenue simultanée des réunions de l'Association permet à la plupart de ses membres d'y assister sans frais supplémentaires et évite à celle-ci de se trouver des sources de financement, ce qui est un gros avantage en cette période de restrictions.

Les réunions ont pris de plus en plus d'ampleur. Après un départ encourageant en 1982, où près de 70 pour cent des corps législatifs étaient présents à une réunion d'une journée, la Conférence d'Edmonton, en 1984, a réuni, pendant deux jours, des représentants de toutes les assemblées législatives du Canada ainsi que des deux chambres du Parlement canadien.

L'ordre du jour de ces réunions comporte toujours une ou deux questions d'intérêt général qui sont débattues pendant à peu près une demi-journée chaque. Les membres peuvent ensuite discuter de questions précises de droit parlementaire. Certains points portent à la fois sur le droit et sur la procédure. Voici quelques-uns des sujets discutés jusqu'ici: les fonctions du légiste et conseiller parlementaire dans les assemblées législatives du

Canada; la préparation des projets de loi d'initiative parlementaire; les conseils aux pétitionnaires; les conflits d'intérêts qui peuvent surgir lorsque les fonctions de conseiller législatif et de conseiller parlementaire se confondent; le rôle du conseiller auprès des comités; les affaires juridiques et constitutionnelles touchant le statut des assemblées législatives en tant qu'entités juridiques et en tant que parties contractantes; les projets de lois d'ordre financier et les problèmes pouvant survenir entre la troisième lecture et la sanction royale.

La plupart de ces sujets intéressaient directement la plupart des membres de l'Association et le fait de pouvoir en discuter entre collègues leur a été très profitable. Depuis la fondation de l'association, les membres ont constaté qu'ils communiquaient entre eux plus fréquemment. Un grand nombre de problèmes qui se posent aux assemblées législatives doivent être réglés dans des délais très courts; or, la plupart des avocats, de par leur formation, procèdent généralement avec une prudence extrême et donc sans précipitation. Il est extrêmement rassurant de savoir qu'on peut consulter sur le champ et sans cérémonie des collègues d'un peu partout au Canada, lorsqu'on a à formuler un avis officiel en l'espace de quelques heures ou même de quelques minutes.

L'Association souhaite demeurer aussi souple que possible pour continuer à remplir efficacement son mandat. C'est pourquoi elle n'impose aucune condition d'adhésion et n'a pas de statuts écrits. Ses réunions annuelles se veulent être des débats animés et sérieux sur des sujets pertinents et d'ordre pratique. Le président actuel de l'Association est Mark Audcent, légiste adjoint et conseiller parlementaire du Sénat, et Merrilee Rasmussen, conseiller législatif pour la Saskatchewan, en est le secrétaire. Les anciens présidents sont Michael Beaupré, légiste adjoint et conseiller parlementaire de la Chambre des communes et l'auteur de cet article.

Dates à retenir

La 31^e Conférence des parlementaires du Commonwealth aura lieu cette année en Saskatchewan, du 2 au 12 octobre. Cette conférence internationale sera le point de rencontre de parlementaires et d'observateurs de la plupart des 100 sections de l'APC réparties à travers le monde. C'est la deuxième fois seulement qu'une Assemblée législative non nationale est l'hôte d'une telle conférence. Plus de détails sur cet événement paraîtront dans les prochains numéros de la Revue.

Dates à retenir

La conférence annuelle de la Région du Canada aura lieu à Québec du 21 au 27 juillet. Cette conférence étant la 25^e du genre, la section québécoise de l'Association a fait un effort tout particulier pour célébrer cette occasion et en faire un événement mémorable. Le Parlement fédéral et chacune des Assemblées législatives ont le droit d'y envoyer des délégués. Pour de plus amples renseignements, prière de s'adresser au secrétaire de chaque section de l'APC.