

	Page
INTRODUCTION .....	1
LE VOTE LIBRE .....	4
1. Le principe de la confiance .....	4
2. Les jours désignés et les motions de l'opposition .....	7
DÉCLARATIONS DES DÉPUTÉS SELON L'ARTICLE 11 DU RÈGLEMENT .....	8
PÉRIODE DES QUESTIONS	8
<b>PROJET DE RAPPORT</b>	
1. Refonte des lignes directrices s'appliquant à la période des questions ..	9
2. Plus de questions et de réponses .....	10
3. Recours limité aux lobbies pendant la période des questions .....	11
4. Régime de roulement pour assurer la présence des ministres .....	11
DÉBATS DES SUJETS PARTICULIERS .....	12
<b>SUR LA RÉFORME PARLEMENTAIRE</b>	
2. Débats spéciaux .....	13
3. Débats d'urgence .....	14
LE PROCESSUS LÉGISLATIF .....	16
1. Planification législative .....	16
2. Réforme du processus législatif .....	16
3. Clôture et attribution d'une période de temps .....	17
4. Présence du ministre .....	18
LA RECOMMANDATION ROYALE .....	18
AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS .....	19
1. Défaut de présenter un rapport .....	19
2. Étude des affaires émanant des députés les jours réservés à l'étude des députés .....	20
3. Mises aux voix par appel nominal .....	20
SAURAGE .....	21
PRÉSIDENCE .....	21
<b>Comité permanent de la gestion de la Chambre</b>	
DÉBAT SUR LA MOTION D'AJOURNEMENT .....	22
1. Choix des questions .....	22
2. Impossibilité d'annuler le débat d'ajournement .....	23
COMITÉ MIXTE SUR LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT .....	23
PERCEPTION DU PUBLIC — CRÉDIBILITÉ ET RÉPUTATION .....	24
CONCLUSION .....	25
ANNEXE 1 — LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	26

LIBRARY OF PARLIAMENT  
CANADA

1993 6 - 10

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

J  
103  
H7  
34-3  
H68  
A12f

J  
103  
H7  
34-3  
H68  
A12F

# TABLE DES MATIÈRES

92/11/26

	Page
INTRODUCTION .....	1
LE VOTE LIBRE .....	4
1. Le principe de la confiance .....	4
2. Les jours désignés et les motions de l'opposition .....	7
DÉCLARATIONS DES DÉPUTÉS SELON L'ARTICLE 21 DU RÈGLEMENT .....	8
PÉRIODE DES QUESTIONS	8
1. Refonte des lignes directrices s'appliquant à la période des questions ..	9
2. Plus de questions et de réponses .....	10
3. Recours limité aux questions pendant la période des questions .....	11
4. Régime de roulement pour assurer la présence des ministres .....	11
DÉBATS SUR DES SUJETS PARTICULIERS .....	12
1. Débats généraux .....	12
2. Débats spéciaux .....	13
3. Débats d'urgence .....	14
LE PROCESSUS LÉGISLATIF .....	16
1. Planification législative .....	16
2. Réforme du processus législatif .....	16
3. Clôture et attribution d'une période de temps .....	17
4. Présence du ministre .....	18
LA RECOMMANDATION ROYALE .....	18
AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS .....	19
1. Défaut de présenter un motif .....	19
2. Étude des affaires émanant des députés les jours réservés à l'étude .....	20
3. Mises aux voix par les députés .....	20
PAIRAGE .....	21
PRÉSIDENCE .....	21
DÉBAT SUR LA MOTION D'AJOURNEMENT .....	22
1. Choix des questions .....	22
2. Impossibilité d'annuler le débat d'ajournement .....	23
COMITÉ MIXTE SUR LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT .....	23
PERCEPTION DU PUBLIC - CRÉDIBILITÉ ET RÉPUTATION .....	24
CONCLUSION .....	25
ANNEXE 1 - LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	26

## PROJET DE RAPPORT

## SUR LA

# RÉFORME PARLEMENTAIRE

LIBRARY OF PARLIAMENT  
CANADA

1993 6 - 10

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Comité permanent de la gestion de la Chambre



## TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION .....	1
LE VOTE LIBRE .....	4
1. Le principe de la confiance .....	4
2. Les jours désignés et les motions de l'opposition .....	7
DÉCLARATIONS DES DÉPUTÉS SELON L'ARTICLE 31 DU RÈGLEMENT .....	8
PÉRIODE DES QUESTIONS .....	8
1. Refonte des lignes directrices s'appliquant à la période des questions ..	9
2. Plus de questions et de réponses .....	10
3. Recours limité aux listes durant la période des questions .....	11
4. Régime de roulement pour assurer la présence des ministres .....	11
DÉBAT SUR DES SUJETS PARTICULIERS .....	12
1. Périodes spéciales de questions et réponses .....	12
2. Débats spéciaux .....	13
3. Débats d'urgence .....	14
LE PROCESSUS LÉGISLATIF .....	16
1. Planification législative .....	16
2. Réforme du processus législatif .....	16
3. Clôture et attribution d'une période de temps .....	17
4. Présence du ministre intéressé en Chambre .....	18
LA RECOMMANDATION ROYALE .....	18
AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS .....	19
1. Défaut de présenter des motions ou projets de loi .....	19
2. Étude des affaires émanant des députés les jours réservés à l'étude des crédits .....	20
3. Mises aux voix par appel nominal sur les affaires émanant des députés ..	20
PAIRAGE .....	21
PRÉSIDENTE .....	21
DÉBAT SUR LA MOTION D'AJOURNEMENT .....	22
1. Choix des questions .....	22
2. Impossibilité d'annuler le débat d'ajournement .....	23
COMITÉ MIXTE SUR LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT .....	23
PERCEPTION DU PUBLIC – CRÉDIBILITÉ ET RÉPUTATION .....	24
CONCLUSION .....	25
ANNEXE 1 – LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	26



# Le Comité permanent de la gestion de la Chambre, conformément à l'article 108(3)a) du Règlement, a l'honneur de présenter son

## XXX RAPPORT

### INTRODUCTION

Dans le dernier discours du Trône, celui du 13 mai 1991, le gouverneur général déclare qu'il faut changer la façon dont le Parlement fonctionne en vue de le sensibiliser davantage aux préoccupations de la population. Il parle du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes qui a proposé, en 1984-1985, d'ambitieuses réformes visant à valoriser le rôle des députés et d'autres réformes qui ont depuis été adoptées, et ajoute :

«Il est essentiel, dans une saine démocratie, que la population respecte le Parlement et ses membres. Malheureusement, ce respect a été miné chez nous par une partisanerie et une discipline de parti parfois excessives et par des manifestations d'emportement et d'indignation souvent simulés. On demandera donc aux députés d'envisager l'adoption de nouvelles règles de procédure relatives à l'analyse des mesures législatives, à la présentation des doléances des commettants et à la remise en question de l'action du gouvernement. Chacun des députés trouvera ainsi son rôle valorisé et son indépendance accrue.»

Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada (la commission Spicer), qui a déposé son rapport en juin 1991, s'est fait dire par les participants qu'ils n'avaient plus confiance dans le système politique : «Ils ne pensent pas que leurs élus, surtout au fédéral, gouvernent selon la volonté du peuple ni que les citoyens aient actuellement les moyens de remédier à cela. Nombre d'entre eux, surtout à l'extérieur du Québec, souhaitent et sont prêts à appuyer une réforme profonde du système politique, pour autant qu'elle débouche sur un régime politique humain et efficace et des gouvernants réceptifs et responsables.» (*Rapport*, pp. 108-109) Les participants se sont prononcés en faveur du vote libre presque systématique et d'un relâchement de la discipline de parti, «perçue comme une contrainte majeure qui empêche les représentants élus de défendre les intérêts de leurs électeurs et de redresser éventuellement un programme gouvernemental qui ne tient pas compte des préoccupations des citoyens.» (pp. 114-115)

La grogne des participants contre le système politique les pousse à proposer toutes sortes de remèdes, dont plusieurs sont inédits ou rarement utilisés dans notre système parlementaire : référendum, révocation, destitution, représentation proportionnelle, vote libre, élection ou abolition du Sénat, mandat à durée fixe ou limitée, élection du premier ministre au suffrage universel, convocation d'assemblées constituantes. Ces propositions visent globalement à

rendre les gouvernements plus réceptifs et plus responsables. La commission déclare : «Toutes procèdent de l'aspiration à un système politique plus à l'écoute des citoyens et plus ouvert, dont les dirigeants n'aient pas à rendre compte seulement au moment des élections, mais puissent être sanctionnés rapidement s'ils commettent de graves transgressions.» (p. 152). Et elle conclut : «À l'évidence, un système plus à l'écoute des citoyens est nécessaire. Ce besoin est au coeur du problème qui se pose à notre pays. Les politiciens doivent prouver que l'on peut rendre le système plus réceptif.» (p. 153)

Dans ses propositions constitutionnelles de 1991, le gouvernement fédéral traite de la réceptivité des institutions politiques du Canada :

«Beaucoup de Canadiens constatent avec inquiétude que notre système parlementaire est entaché de parti pris, plus enclin à susciter la rivalité qu'à rechercher la conciliation. Le caractère irritant des débats conflictuels à la Chambre des communes, notamment lors de la période des questions, porte atteinte à la bienséance parlementaire, ébranle la confiance du peuple à l'égard des institutions parlementaires, fait naître le doute quant à l'aptitude des élus à s'acquitter comme il convient de leur mission de représentation. L'érosion de la confiance publique envers la gestion des affaires politiques en a même conduit quelques-uns à exiger que le pouvoir législatif soit soustrait aux députés et désormais exercé par le recours aux référendums et aux plébiscites.» (*Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, p. 15)

Avec le concours de tous les partis représentés à la Chambre des communes, le gouvernement s'engage à examiner les moyens à prendre pour renforcer les pouvoirs représentatifs et législatifs des députés, y compris le recours accru au vote libre, et à améliorer la transparence et la visibilité de la procédure parlementaire.

Le Comité mixte spécial de la Chambre des communes et du Sénat sur le renouvellement du Canada (le comité Beaudoin-Dobbie) estime que le gouvernement peut, comme il le propose, poursuivre la réforme de la procédure et des usages de la Chambre des communes sans avoir à réviser la Constitution. Il fait par ailleurs observer que le gouvernement ne saurait seul modifier la procédure parlementaire, «l'usage voulant que celle-ci soit modifiée par consensus des principaux partis politiques» (p. 38), bien que ce n'ait pas toujours été le cas, comme nous l'avons remarqué. Il recommande que la Chambre se charge elle-même de l'examen de sa procédure et de ses usages. Il ajoute cependant :

«La légitimité des institutions législatives de notre régime parlementaire démocratique est une composante indispensable du renouvellement du Canada. Nous croyons qu'il faut examiner toutes les possibilités de réforme de la Chambre des communes afin que tous les Canadiens et Canadiennes puissent être fiers d'y voir une véritable représentation de leurs aspirations et qu'ils ressentent pour leur Chambre des communes le respect absolu qu'ils désirent manifestement avoir.» (Rapport, p. 38)

En effet, la réforme parlementaire est un processus permanent. Comme leur force réside dans leur capacité de s'adapter à l'évolution des circonstances, les institutions parlementaires doivent réexaminer régulièrement leur procédure et leurs usages. Il faut se garder de faire les choses de telle ou telle manière simplement par inertie et respect de la tradition.

Depuis quelques mois, la réforme parlementaire connaît un regain d'intérêt. C'est en partie à cause des faiblesses perçues du système parlementaire et des doutes quant à sa représentativité. En outre, les modifications apportés à la procédure ont parfois eu des résultats imprévus ou fait ressortir d'autres problèmes.

C'est pourquoi le Comité permanent de la gestion de la Chambre a entrepris un examen de la procédure et des usages de la Chambre des communes. Tous les membres du Comité et, par leur entremise, les partis représentés à la Chambre des communes ont été appelés à définir les problèmes et les préoccupations. Vers la fin de 1991, le Comité a passé plusieurs réunions à discuter de ces problèmes et de ses préoccupations et de toute la question de la réforme parlementaire. Il s'est agi d'un exercice très dynamique et très utile qui sert d'ailleurs de base au présent rapport.

Les membres du Comité se sont vite rendu compte que plusieurs des problèmes et des critiques ne concernaient pas directement la procédure, mais plutôt les attitudes des députés et leur méconnaissance des droits et des prérogatives que leur accorde la procédure. La procédure parlementaire fixe les règles du jeu. C'est aux députés qu'il incombe de les faire fonctionner et d'atteindre leurs objectifs tout en les respectant. Les règles de procédure ne fonctionnent pas en vase clos; elles sont un moyen, non une fin en soi.

Une partie du problème, c'est que la procédure est souvent perçue comme un sujet abscons auquel ne s'intéressent vraiment que quelques députés. Le Comité croit que son rôle consiste en partie à montrer aux députés comment tirer parti des règles en vigueur. En fait, le Comité a pris pour acquis qu'il ne faut modifier les règles qu'en dernier ressort et qu'il ne faut pas proposer des modifications pour le plaisir de la chose. Nous ne voulions pas faire double emploi avec le Comité McGrath et ses prédécesseurs, notamment dans les domaines où il s'agit surtout de changer les attitudes.

On ne dit pas que le Règlement n'a pas besoin d'être modifié ou éclairci. Nos traditions et nos règles parlementaires sont issues de la Grande-Bretagne. Elles ne se sont pas toutes adaptées à l'évolution du rôle de la Chambre. Les règles de procédure doivent mieux tenir compte de la réalité contemporaine.

La Chambre des communes est une institution politique, et aucune modification de la procédure ne peut passer à côté de fait incontournable. Notre système politique est fondé sur les partis politiques bien que nos règles ne reconnaissent pas leur existence. Il ne faut pas non plus oublier qu'il s'agit d'une institution parlementaire. Plusieurs des idées qu'on lance ne conviendraient qu'à un système présidentiel à l'américaine. Les législateurs jouent un rôle très différent dans un système comme celui des États-Unis, et il ne conviendrait pas de transplanter sans discernement ces procédures dans le contexte canadien. Rien ne nous empêche pour autant de tirer des leçons d'autres systèmes politiques. Comme l'a dit un des membres du Comité, les députés veulent avoir le meilleur des deux systèmes, le système parlementaire et le système américain, même si ce n'est pas toujours possible.

## LE VOTE LIBRE

### 1. *Le principe de la confiance*

On parle beaucoup de vote libre depuis quelques années. Divers groupes et particuliers trouvent la discipline de parti à la Chambre des communes excessive parce qu'elle empêche les députés de vraiment représenter leur électorat et leur région. Les Canadiens veulent avoir le sentiment que leurs députés ont la possibilité de voter librement et ils s'attendent à les voir le faire plus souvent. Ils semblent vouloir que les députés soient plus indépendants, qu'ils ne suivent pas aveuglément la ligne du parti, surtout lorsque les intérêts et les souhaits des électeurs peuvent entrer en conflit avec ceux du parti du député ou du gouvernement.

Les principaux obstacles au vote libre (ou plus libre) sont la discipline de parti, la réticence personnelle et d'autres questions étrangères à la procédure. Traditionnellement, on évite de recourir au vote libre à cause du principe de la «confiance», qui est à la base de notre système parlementaire et de la responsabilité ministérielle. Suivant ce principe, le parti qui forme la majorité à la Chambre des communes doit pouvoir prouver qu'il a l'appui de la majorité des députés. Sous un gouvernement majoritaire, le problème se pose rarement sauf si la majorité est très mince. Sous un gouvernement minoritaire, cependant, ou en période d'instabilité ou de changement politique, il arrive que l'appui soit moins évident.

Les comités Lefebvre et McGrath se sont penchés sur le «principe de la confiance». Le Comité McGrath a noté que la rareté des défaites des mesures gouvernementales en Grande-Bretagne (sauf lorsque le gouvernement fut en position minoritaire en 1926) a vite engendré le «mythe constitutionnel» voulant que chaque vote mette en jeu la confiance dans le gouvernement. On estimait que les députés ministériels qui votaient avec l'opposition risquaient de renverser le gouvernement ou de l'obliger à demander la dissolution de la Chambre. Le Comité McGrath a aussi noté que, depuis quelques années, les députés britanniques avaient de plus en plus tendance à rompre avec la ligne du parti : entre avril 1972 et avril 1979, soixante-cinq mesures gouvernementales ont été battues. Le Comité McGrath a tiré la conclusion suivante : «Il ressort clairement de l'expérience récente en Grande-Bretagne que le fait de mettre le gouvernement en minorité, même sur une mesure financière, n'équivaut plus à l'expression d'un manque de confiance dans le gouvernement et n'oblige pas celui-ci à démissionner ou à demander la dissolution de la Chambre. Le gouvernement peut lui-même décider de la signification à y accorder.» (*Troisième rapport*, p. 7).

À la Chambre des communes canadienne, il arrive que les députés ministériels rompent avec la ligne du parti, mais c'est rare. Le gouvernement minoritaire de Lester Pearson a perdu trois votes, mais, après le dernier, il a présenté et fait adopter une motion précisant que le vote ne devait pas être considéré comme un vote de non-confiance. Entre 1972 et 1974, le gouvernement minoritaire de Pierre Trudeau a perdu 81 votes inscrits, le dernier ayant entraîné sa chute.

Le Comité McGrath estimait qu'il ne fallait pas considérer tous les votes comme des votes de confiance. Il faudrait informer les députés, les fonctionnaires et les conseillers politiques que la Chambre peut déterminer certaines questions et que tous les détails de la

moindre mesure ne seront pas considérés comme posant la question de confiance. Le gouvernement devrait dire à ses députés jusqu'où il est prêt à tolérer la dissidence et que l'obéissance aveugle à la ligne ministérielle n'est pas la seule façon de monter dans les rangs du parti. Une défaite à la Chambre ne fait que forcer le gouvernement à abandonner ou à modifier ses politiques, ce qui est rarement catastrophique. Selon le Comité, un gouvernement peut accéder aux vœux de la Chambre sans compromettre le principe de la responsabilité ministérielle.

Voici la conclusion du Comité McGrath : «L'examen du principe de la confiance nous amène à la conclusion que, pour donner aux députés une plus grande indépendance, il faudra que les gouvernements relâchent la discipline de parti, au moins en indiquant à l'avance les mesures et les questions qui pourront mettre en jeu la confiance.» (*Troisième rapport*, p. 9) Le Comité McGrath a fait plusieurs observations qui, bien que sans force exécutoire, indiquent la direction dans laquelle la Chambre devait, selon lui, s'engager :

- «Le gouvernement doit faire preuve de prudence dans la désignation des votes qui mettent en jeu la confiance. Il ne doit considérer comme tels que les votes sur des mesures essentielles à la réalisation de son programme.»
- «La défaite d'une mesure financière est chose sérieuse, mais le gouvernement peut accepter qu'un poste budgétaire soit supprimé ou réduit. Il peut également indiquer qu'un vote ultérieur sera un vote de confiance ou proposer immédiatement un vote de confiance.»
- «Lorsqu'il perd un vote sur une question qui n'est pas essentielle à son programme, le gouvernement n'est aucunement tenu de proposer un vote ni sur une motion de confiance ni sur quelque question de procédure ou motion accessoire.»
- «La perte temporaire de la direction des travaux de la Chambre n'oblige le gouvernement ni à démissionner ni à proposer un vote de confiance.»
- «Dans un parlement où le parti au pouvoir a une majorité importante, la question de la confiance a, en fait, été décidée par l'électorat. À moins d'un revirement complet des loyautés ou d'un bouleversement politique, la confiance dans le gouvernement est d'ores et déjà acquise. Aussi le parti au pouvoir et les autres partis doivent-ils avoir la sagesse de permettre aux députés d'exercer leur jugement sur bien des questions. Le recours trop fréquent aux whips et aux motions de confiance enlèvent de leur valeur à ces deux institutions.» (*Troisième rapport*, pp. 9-10)

Le Comité McGrath, comme le Comité spécial sur le Règlement et la procédure (le Comité Lefebvre), avant lui, a recommandé que les questions de confiance soient toujours clairement assujetties à une décision politique et que les motions de non-confiance ne soient pas définies par le Règlement. C'est pourquoi la Chambre a supprimé du Règlement toutes les dispositions qui prévoyaient que les motions pouvant être mises aux voix les jours désignés posaient la question de confiance.

Selon votre Comité, c'est à peu près tout ce qu'on pouvait faire sur le plan de la procédure pour permettre un recours accru au vote libre. La suppression des dispositions du Règlement relatives à la confiance signifie qu'il s'agit d'une question politique. Comme il est

dit dans Beauchesne, «La question de confiance n'est affaire ni de procédure ni de Règlement, et ne fait aucunement appel aux attributions du président en matière d'interprétation.» (Alistair Fraser, et al., *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*, sixième édition, 1989, citation 168(6); voir aussi citation 926).

Le gouvernement responsable reste la marque distinctive du système politique canadien, mais la question de confiance est une question politique et dépend en fin de compte de l'opinion publique et de la légitimité qui en découle. Par suite du rapport McGrath, la question de confiance est maintenant décidée politiquement, non pas en vertu du Règlement de la Chambre. C'est à chacun des partis qu'il revient de décider s'il y aura ou non vote libre et quand; ce n'est pas à la Chambre ou aux autres partis de le faire. Il n'y a pas de définition unique de ce qu'est un vote libre : on peut l'envisager sous l'angle de la conscience de chaque député, de son rôle de représentant de l'opinion de la majorité des électeurs de sa circonscription, que le caucus de son parti ait pris position ou non sur la question mise aux voix.

Il y a des députés qui croient que, dans notre système politique, les députés sont élus parce qu'ils appartiennent à tel ou tel parti politique et que, par conséquent, ils devraient accepter les règles du jeu des partis. Les députés indépendants peuvent voter librement, mais il est peu probable qu'ils soient élus. Certains craignent, par ailleurs, que la libération du vote ne change fondamentalement la façon dont fonctionne le Parlement, n'entraîne, par exemple, une augmentation des pressions qui s'exercent sur les députés, augmentation qui pourrait avoir des effets inopinés. D'autres font remarquer, cependant, que les députés font déjà constamment l'objet de pressions dans toutes sortes de dossiers.

Les députés peuvent, dans notre système, voter contre leur parti. Qu'il s'agisse ou non d'une façon de «gérer la dissidence», la chose arrive assez fréquemment bien qu'on parle alors plutôt de dissidence que de vote libre et que les médias y accordent tant d'importance que les autres députés hésitent avant d'en faire autant. Dans l'éventualité où la discipline de parti serait relâchée et le principe de la confiance modifié, il faudrait que les divers intervenants changent leur comportement. Selon le Comité McGrath, il faut changer «les attitudes, aussi bien celle des gouvernements que celle des chefs des partis et des députés eux-mêmes.» (*Troisième rapport*, p. 5)

La réforme de la discipline de parti suppose de la part des partis d'opposition, des médias et même du grand public des changements de comportement. Les partis d'opposition ont tendance à tirer le maximum d'avantage politique de la défaite d'une mesure gouvernementale. Ils exploitent la dissension, soutenant que ces défaites rendent le parti inapte à gouverner ou l'appel aux urnes nécessaire. Les médias s'intéressent aux députés qui rompent avec la ligne de leur parti en insistant sur le fait de la dissidence plutôt que sur ses motifs. Il en est ainsi en partie parce que cette forme de dissidence est rare au Canada. Si elle se produisait plus souvent, les médias s'y intéresseraient moins. Par la même occasion, les partis politiques peuvent encourager leurs députés à voter plus librement en relâchant la discipline de parti et en garantissant aux députés qu'ils ne feront pas l'objet de représailles pour avoir exprimé publiquement leur dissidence.

Le député doit mettre en balance tous les facteurs et toutes les influences lorsqu'il prend sa décision. La Chambre des communes est fondée sur l'existence de partis politiques. Ce n'est pas un conseil municipal ou une commission scolaire où les partis politiques sont souvent inexistants ou faibles et les élections ont lieu à des intervalles réguliers. Il faut aussi se rappeler que dans les comités, où une part grandissante du travail s'accomplit, les députés ont davantage la possibilité d'agir en toute indépendance, de s'écarter de la ligne du parti et de voter plus librement.

La discipline de parti est extrêmement forte dans le système parlementaire canadien, peut-être plus que dans bien d'autres systèmes. Le Comité est d'accord avec l'idée de libérer le vote à la Chambre, mais nous ne voudrions pas susciter des attentes excessives à cet égard. Cette question ne relève pas de la procédure. Au bout de compte, elle relève des députés et des partis.

1. Le Comité recommande que les députés soient sensibilisés au principe de la confiance et aux observations du Comité McGrath. En ce qui a trait aux motions gouvernementales, seuls devraient être considérés comme votes de confiance ceux qui sont expressément libellés comme tels.

## *2. Les jours désignés et les motions de l'opposition*

Il est clair que les comités Lefebvre et McGrath se préoccupaient particulièrement du fait que les dispositions du Règlement au sujet de la confiance portaient sur le statut des motions pouvant être mises aux voix proposées par l'opposition les jours désignés, connus également sous le nom de «journées de l'opposition». Ces dispositions parlaient de la confiance dans des termes qui convenaient davantage aux motions concernant l'ancien Comité des subsides, c'est-à-dire à une époque antérieure à la réforme parlementaire de 1968, où toute la Chambre était saisie des prévisions budgétaires. Bien que le rapport McGrath ait conduit à la suppression de ces renvois indus aux procédures antérieures, la confusion règne toujours et le principe de la confiance continue d'être appliquée à tort aux motions pouvant être mises aux voix les jours désignés.

Récemment, le leader du gouvernement à la Chambre, l'hon. Harvie Andre, a annoncé que tel vote qui devait avoir lieu un jour réservé à l'opposition ne serait pas considéré comme un vote de confiance par le gouvernement. Le Comité applaudit à cette initiative du gouvernement. Cependant, on peut, à son avis, comprendre du rapport McGrath que quand le gouvernement souhaite considérer un vote comme un vote de confiance, il devrait lui suffire de l'indiquer; en d'autres termes, à défaut d'une déclaration du gouvernement, il devrait être entendu que le vote ne sera pas considéré comme un vote de confiance.

2. Il faudrait modifier le Règlement de manière à stipuler qu'aucun vote sur une motion proposée par l'opposition un jour désigné n'est considéré comme un vote de confiance à moins que le gouvernement ne déclare expressément le contraire ou que le libellé de la motion précise explicitement que le vote sera un vote de confiance.

## DÉCLARATIONS DES DÉPUTÉS SELON L'ARTICLE 31 DU RÈGLEMENT

L'article 31 du Règlement a été adopté en 1982 pour permettre aux députés qui ne font pas partie du conseil des ministres de prendre la parole, pendant au plus une minute, à propos de presque n'importe quelle question d'intérêt national, provincial ou local durant les quinze minutes qui précèdent la période quotidienne de questions orales. Le Règlement donne ainsi l'occasion aux députés de faire valoir officiellement les préoccupations des électeurs qu'ils représentent et de soulever d'autres questions d'importance.

Cette période de quinze minutes est mise à la disposition des députés, non pas des partis politiques. Bien sûr, les déclarations témoigneront en partie des positions des partis à la Chambre, mais la tribune est essentiellement réservée aux députés. Conformément à ses recommandations en vue de donner aux députés une certaine indépendance par rapport aux partis — et d'éviter qu'on les perçoive comme des pantins —, le Comité estime que l'utilisation des listes par les partis pour établir qui aura la parole, et dans quel ordre, devrait être rigoureusement limitée.

3. Le Comité recommande d'abolir le recours à des listes pour faire les déclarations aux termes de l'article 31 du Règlement, à condition que chaque parti qui obtient le droit de parole désigne le député qui fera la première déclaration.

Il importe également que les députés n'abusent pas des possibilités que leur offre l'article 31 du Règlement. Non seulement se font-ils du tort, mais ils ternissent aussi l'image de la Chambre. En l'absence de listes, le Président pourra mieux discipliner ceux qui transgressent les règles. Il appartient au Président de décider si une déclaration est recevable en vertu de l'article 31 du Règlement.

4. Le Comité recommande que les limites de temps prévues soient appliquées à la lettre lorsque des déclarations sont faites en vertu de l'article 31 du Règlement, de sorte que le plus grand nombre possible de députés puissent s'en prévaloir et que les déclarations respectent l'esprit du Règlement.

## PÉRIODE DES QUESTIONS

Tous semblent s'entendre pour dire que les règles s'appliquant à la période des questions de la Chambre des communes doivent être changées — non pas pour protéger le parti ministériel ou pour mettre des bâtons dans les roues du parti d'opposition, mais bien pour améliorer le rôle et l'importance de cette séance quotidienne de reddition de comptes. Changer la période des questions sous-entend tout un train de réformes pour tenir compte de toutes les préoccupations des participants. Les Canadiens perçoivent la période des questions comme étant parfois un cirque improductif. Plus que tout, c'est cette idée que s'en font les Canadiens qui leur a fait perdre respect pour le processus politique et les a rendus cyniques à l'égard de la Chambre des communes et de leurs représentants.

## *1. Refonte des lignes directrices s'appliquant à la période des questions*

Le Règlement de la Chambre des communes ne dit pas grand chose au sujet de la période des questions. La plupart des règles ou des lignes directrices qui s'appliquent sont réunies dans le *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes*, de Beauchesne bible de la procédure parlementaire canadienne. Les rédacteurs ont au fil des ans composé ce recueil de règles à partir des décisions prises par la présidence, de traditions et de textes britanniques, etc. Malheureusement, certaines correspondent si peu à la réalité qu'elles jettent le discrédit sur toute la liste. Par ailleurs, plus souvent qu'autrement, on s'affaire davantage à contourner le Règlement qu'à le suivre, d'où les sentiments de frustration et de cynisme qui habitent les députés et les observateurs. Il est encore plus important de rendre plus strict le Règlement et de l'appliquer avec beaucoup plus de rigueur... et de sagesse.

5. Le Comité recommande que les lignes directrices suivantes régissant la période de questions soient adoptées par la Chambre des communes et appliquées par le Président.

1) La question doit porter sur une affaire importante; elle ne doit pas être futile, banale, vague ou insignifiante.

2) La question et la réponse ne doivent pas soulever indûment la discussion. Les députés doivent se respecter mutuellement en tout temps. La question doit respecter les convenances de la Chambre, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas comporter d'insinuations, imputer des visées ou comporter des calomnies à l'égard de personnes se trouvant à l'intérieur ou à l'extérieur de la Chambre. La question ne doit pas porter atteinte à la réputation ou à la conduite du Président, des membres de l'une ou l'autre Chambre du Parlement, des magistrats, du souverain ou des membres de la famille royale. La question ne doit pas comporter de propos discourtois à l'égard d'un pays souverain ami.

3) Une question ne doit pas être indûment répétitive. Une question à laquelle une réponse a déjà été donnée ne devrait pas être posée, ce qui ne veut cependant pas dire que des questions portant sur le même sujet soient irrecevables.

4) La question et la réponse doivent être brèves. Une question ne doit pas être de nature à exiger une réponse longue et détaillée, ni soulever une question de principe trop importante pour pouvoir faire l'objet d'une réponse à la question. La réponse à une question doit être aussi brève que possible, être pertinente et ne pas soulever la discussion.

5) Les faits auxquels une question se rapporte doivent être exposés aussi brièvement que possible. Le préambule, s'il y en a un, doit être bref et pertinent.

6) La question doit porter sur une affaire qui relève de la responsabilité administrative et de la compétence constitutionnelle du gouvernement du Canada. Un ministre à qui une question est posée n'a à répondre que du portefeuille dont il est titulaire au moment où la question est posée, il n'a pas à répondre des portefeuilles ou autres responsabilités qu'il a pu avoir dans le passé.

7) Une question portant sur une affaire en cours d'instance est irrecevable. Cette règle ne s'applique toutefois pas aux affaires civiles, sauf si des procédures sont déjà engagées. La question ne doit pas viser à obtenir des renseignements au sujet de l'avis juridique reçu par un ministre.

8) Une question est irrecevable si elle demande des renseignements secrets de nature, comme les délibérations du Conseil des ministres. Elle peut cependant demander si une certaine affaire a été examinée par le Conseil des ministres. La question ne doit pas chercher à obtenir des renseignements contenus dans des documents auxquels l'auteur de la question a accès.

9) Il n'est habituellement pas permis de répondre à une question jugée irrecevable. Le Président devrait alors passer à la question suivante.

10) Un ministre peut refuser de répondre à une question sans avoir à donner les raisons de son refus. L'auteur de la question ne peut insister pour obtenir une réponse. Le refus de répondre à une question ne peut servir de motif pour soulever la question de privilège.

11) Le gouvernement décide qui répond à une question. Le premier ministre répond pour le gouvernement dans son ensemble, et il peut répondre à toute question concernant un portefeuille administratif ou une question concernant la politique du gouvernement. Le premier ministre peut aussi déléguer cette responsabilité au vice-premier ministre, même lorsqu'il est présent à la Chambre.

## 2. *Plus de questions et de réponses*

De nombreux membres du Comité ont fait valoir qu'il faut repenser la période des questions de manière à ce que plus de questions puissent être posées, et plus de réponses données. Une solution partielle consisterait à réduire la longueur des questions et des réponses. Comme on l'a vu plus haut, les préambules des questions doivent être brefs et pertinents. Les députés doivent répondre aux questions, et non pas prononcer des discours. De même, les réponses des ministres doivent être brèves et pertinentes. Il appartient au Président de veiller à ce que les députés des deux côtés de la Chambre respectent le Règlement.

Après de longues délibérations, le Comité est arrivé à la conclusion que les questions supplémentaires ne doivent plus être considérées comme un droit, mais qu'il appartient plutôt au Président, lorsqu'il le jugera à propos, de permettre à un député de poser des questions de suivi. Jusqu'à récemment, c'est cette pratique qui prévalait à la Chambre des communes du Canada, et nous croyons qu'elle est très valable. Les questions de suivi doivent constituer des questions supplémentaires à la question principale, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas introduire de nouvelles questions ou de nouveaux sujets. Les députés doivent regrouper leurs questions en une seule, au lieu de poser deux ou trois questions pour obtenir l'information voulue ou faire valoir leur point de vue. Les questions supplémentaires seront toujours nécessaires ou souhaitables dans certains cas, et il appartiendra alors au Président de les autoriser ou de les refuser. Le Comité croit cependant que la pratique actuelle qui consiste

injustifiée et donne lieu à des abus. Le Comité croit qu'en limitant l'utilisation des questions supplémentaires, un plus grand nombre de députés auront la possibilité de poser des questions, et de soulever un plus grand nombre de sujets durant la période des questions.

6. Le Comité recommande que l'utilisation des questions supplémentaires soit limitée, et permise seulement à la discrétion du Président. Une question supplémentaire doit être très brève et se rapporter à la question principale ou en découler, et son préambule doit être bref et pertinent. Aucune question supplémentaire superflue ou de nature répétitive ne doit être autorisée.

### *3. Recours limité aux listes durant la période des questions*

La période des questions est actuellement un événement planifié et très orchestré. Les divers partis choisissent et répètent des questions et, dans une moindre mesure, des réponses. Le Président reçoit des listes de questionneurs dont il s'éloigne très peu. Ces listes sont un phénomène relativement nouveau. Conçues au début des années 1970, elles étaient destinées à mener une attaque concertée et coordonnée contre certaines faiblesses du gouvernement. À l'origine, seul le nom des quelques premiers questionneurs étaient communiqués à la présidence, mais les listes se sont à ce point allongées depuis lors que le nombre de questionneurs excède le temps alloué.

L'abolition des listes renforcerait l'autorité du Président en matière de droit de parole. Si un député est récalcitrant, ignore les avertissements du Président, ergote inutilement ou tient des propos venimeux, le Président peut le priver du droit de parole pendant un certain temps. Le Président a toujours possédé ce pouvoir disciplinaire, mais l'existence des listes limite sa marge de manoeuvre.

7. Le Comité recommande que les listes de questionneurs soient abolies, pourvu que chaque parti à la Chambre qui obtient le droit de parole indique au Président les noms des députés du parti autorisé à poser les cinq premières questions (y compris les questions supplémentaires).

### *4. Régime de roulement pour assurer la présence des ministres*

Actuellement, l'usage veut que tous les ministres du parti ministériel se trouvent à la Chambre durant la période des questions, à moins de devoir s'absenter pour affaires d'État. Préparer tous ces ministres à répondre à d'éventuelles questions représente une perte de temps, d'énergie et de ressources, surtout quand on sait que la plupart des questions s'adresseront probablement à une poignée d'entre eux seulement, un jour donné. La méthode britannique, qui consiste à prévoir un roulement des ministres présents et à connaître à l'avance les questions, est quelque peu artificielle et ne nous semble pas convenir. Lorsque le régime Trudeau a tenté d'instaurer un régime de roulement, durant les années 70, il n'a pas eu un grand succès. Il n'empêche que des changements s'imposent depuis longtemps au Canada.

Un autre genre de roulement ajouterait un élément de prévisibilité à la période des questions. Les ministres n'auraient pas tous à se préparer chaque jour, et les jours où ils seraient «de service», ils seraient plus susceptibles de devoir répondre à des questions. Les

membres des partis d'opposition seraient aussi plus en mesure de planifier en fonction de la présence des ministres, et les groupes d'intérêts et médias spécialisés seraient prévenus. Simultanément, les membres du Conseil des ministres qui répondent au nom du gouvernement — le premier ministre et le vice-premier ministre — devraient se trouver en Chambre pour la période des questions le plus possible, comme c'est actuellement l'usage. Certains autres ministres de premier plan auraient eux aussi à assurer une présence régulière. Le Comité estime que la Chambre devrait faire l'essai d'un régime de roulement.

8. **Le Comité recommande que le gouvernement crée un genre différent de système de roulement applicable à la période de questions, et qu'il le soumette à l'examen et aux observations du Comité permanent de la gestion de la Chambre.**

## **DÉBAT SUR DES SUJETS PARTICULIERS**

La période de questions, telle qu'elle a évolué au Canada, traite essentiellement de l'actualité. De par sa nature, elle ne permet pas d'approfondir les sujets ou de soulever des questions moins prestigieuses quoique tout aussi importantes. Afin de remédier à ces lacunes, le Comité propose un ensemble de mesures qui permettraient d'aborder certains sujets, ou de les traiter plus en profondeur. Les réformes proposées sont importantes puisqu'elles permettraient à la Chambre des communes de faire des interventions pertinentes et de dresser l'ordre du jour au lieu de laisser cette tâche aux médias ou à d'autres.

Premièrement, nous recommandons que la période spéciale de questions et réponses portant sur un ministre ou un sujet donné ait lieu une fois par semaine. La période aurait lieu après consultation des partis et son contenu serait déterminé à l'avance, de manière à ne pas porter sur les plus récentes actualités. Par ailleurs, les débats spéciaux auraient lieu à intervalles irréguliers et au besoin, et porteraient sur des sujets d'importance ou d'intérêt immédiat, c'est-à-dire qu'ils traiteraient de l'actualité. La troisième catégorie de séances spéciales comporterait des débats d'urgence, qui sont déjà prévus par la procédure mais qui ont rarement lieu. Nous proposons de conserver ces débats, mais qu'ils aient lieu uniquement dans des situations de véritable urgence, la Guerre du Golfe par exemple.

### ***1. Périodes spéciales de questions et réponses***

Le Comité croit qu'un mécanisme permettant d'avoir des «périodes spéciales de questions et réponses» sur des thèmes ou des ministères en particulier s'impose. Il y a quelques années, la Chambre a adopté une motion spéciale réclamant une telle séance à l'égard du projet de loi C-62, la loi modifiant diverses mesures législatives dans le contexte de la TPS. À la suite de déclarations du ministre des Finances et d'un représentant de chacun des deux partis de l'opposition, le ministre des Finances a répondu aux questions pendant une heure selon les modalités établies pour la période des questions. De l'avis de tous les partis et des médias, ce fut un grand succès et le Comité recommande d'en institutionnaliser la pratique.

Une telle formule pourrait servir à centrer l'attention sur des problèmes, qu'il s'agisse de problèmes régionaux ou de problèmes qui touchent une industrie ou un secteur en particulier, qui ne reçoivent pas souvent l'attention voulue pendant la période des questions.

Elle donnerait aussi l'occasion d'interroger des ministres de façon plus systématique qu'à l'heure actuelle. Ces périodes spéciales de questions et de réponses pourraient se tenir une fois par semaine, en dehors des heures de séance normales, en soirée ou au début de la matinée par exemple. Durant ces périodes, la Chambre siégerait en comité plénier, de manière à permettre à des fonctionnaires d'être présents, et aux députés de se déplacer.

Le ministère ou sujet et le ministre seraient déterminés, pour chaque période spéciale de questions et de réponses, par voie de négociation entre les leaders des partis à la Chambre. Le Comité voit dans cette mesure une expérience de planification législative. Les thèmes choisis devraient être déterminés plusieurs semaines à l'avance, de manière à permettre aux ministres concernés et aux autres députés intéressés d'organiser leur emploi du temps de manière à pouvoir être présents et être en mesure de se préparer. Autre avantage, les thèmes choisis ne seraient pas déterminés en fonction de l'actualité du jour. D'autre part, les personnes et groupes d'intérêts seraient en mesure de savoir quand un débat se tiendrait et pourraient ainsi le suivre et entendre les deux versions du débat, et pas seulement des extraits de trente secondes.

La détermination de l'heure et de la date de ces périodes spéciales de questions et de réponses serait laissée à la discrétion des leaders à la Chambre. Initialement, nous proposons que leur durée soit d'au plus une heure. Il pourrait toutefois y avoir possibilité de prolongement avec le consentement unanime de la Chambre. Aucune autre motion ne serait recevable durant cette période, qu'il s'agisse de motion susceptible de faire l'objet d'un vote ou non, de motion dilatoire ou de motion de remplacement.

9. Le Comité recommande de réserver une fois par semaine, en dehors des heures normales de séance, une période spéciale de questions et réponses d'au plus une heure sur des sujets ou des problèmes particuliers. Le choix des ministres à interroger et des sujets à aborder, ainsi que le jour et l'heure des débats devraient être décidés par les leaders à la Chambre. La Chambre siégerait en comité plénier durant ces périodes.

## 2. *Débats spéciaux*

Comme nous l'avons mentionné, les débats d'urgence sont relativement rares à la Chambre des communes canadienne, et les conditions auxquelles il faut satisfaire à cet égard sont assez rigoureuses. Le Comité estime par conséquent qu'il faudrait se doter d'une procédure de «débats spéciaux». Beaucoup de questions d'importance notoire devraient faire l'objet d'un débat au Parlement national; bien des Canadiens ont le sentiment que les travaux de la Chambre ne sont pas très pertinents par rapport aux grandes questions de l'heure. Des politiciens et d'autres observateurs n'ont pas manqué de critiquer la période des questions où les manchettes et la vivacité des échanges priment; des débats spéciaux offriraient l'occasion de discuter de questions d'actualité plus longuement et en profondeur.

L'établissement d'une telle procédure assurerait, sans avoir à satisfaire aux mêmes conditions rigoureuses, une alternative au genre de situations visées par les débats «d'urgence». De tels débats se tiendraient en dehors des heures normales de séance, et aucune mise aux voix ne serait permise.

À la différence des débats d'urgence, qui sont décidés uniquement par le Président, les sujets des débats spéciaux pourraient être déterminés par les leaders à la Chambre. Le Comité ne croit pas nécessaire de préciser le nombre ou la fréquence des débats. À la différence de la période spéciale de questions et réponses proposée, les débats spéciaux porteraient sur des événements d'actualité. Certaines semaines il pourrait y avoir jusqu'à deux débats spéciaux, puis aucun pendant plusieurs semaines.

Durant les débats spéciaux, aucune motion dilatoire ni motion exigeant le consentement unanime ne seraient permises. Le débat porterait sur un sujet particulier, et le Comité ne croit pas que les Canadiens ou la plupart des députés souhaitent voir ce genre de débat s'embourber dans les disputes de procédure. Une motion de prolongation des heures, adoptée par consentement unanime, serait cependant autorisée.

#### 10. Le Comité recommande l'adoption d'une procédure de débats spéciaux.

### 3. Débats d'urgence

L'article 52 du Règlement de la Chambre des communes fixe la procédure à suivre pour la tenue de débats d'urgence en vue de discuter «d'une affaire déterminée et importante dont l'étude s'impose d'urgence». Les députés cherchent souvent à déposer des motions en ce sens, mais leurs vœux sont rarement exaucés.

Jusqu'en 1968, les motions présentées en vertu de cet article étaient mises à l'étude dès que le président les déclarait recevables. L'ordre du jour était donc mis de côté, souvent au détriment du gouvernement. L'élimination des séances du soir en 1982 a fait disparaître pratiquement tout conflit entre les débats d'urgence et les affaires courantes de la Chambre.

Après avoir examiné les procédures des débats d'urgence dans son Troisième Rapport, le Comité McGrath faisait l'observation suivante :

Les députés se plaignent fréquemment — et à juste titre — que les délibérations de la Chambre des communes ne portent pas toujours sur des questions d'actualité. Des événements de grande importance se produisent couramment au Canada et, bien qu'ils puissent être soulevés à la période des questions, ils ne font pas nécessairement l'objet d'un débat dans cette assemblée qui est le cœur de la nation.

La tenue de débats d'urgence est prévue par le Règlement de la Chambre, mais, selon le Président Bosley, la procédure actuelle ne comporte aucune limite de temps et, en conséquence, peut donner lieu à des tactiques dilatoires. Nous estimons qu'il faut remédier à cette situation. (*Troisième Rapport*, p. 47)

Le Comité signalait aussi que, lorsqu'il statue sur la recevabilité d'une motion demandant la tenue d'un débat d'urgence, le Président n'est pas tenu de donner ses raisons, même si en pratique il le fait habituellement. Il estimait que cela avait mené à «une accumulation de précédents qui entravent plus qu'ils ne favorisent la tenue de débats d'urgence». (*Troisième Rapport*, p. 48) Le Comité prônait, comme pratique, de ne pas motiver les décisions dans l'espoir que le Président puisse autoriser davantage de débats en cas de situations d'urgence réelles et donner ainsi à la Chambre l'occasion de discuter sans tarder de ce qui préoccupe les Canadiens.

De novembre 1984 à mars 1991, les députés ont déposé ou tenté de déposer à la Chambre des communes 162 motions de débats d'urgence en vertu des articles pertinents du Règlement. Au cours de cette période, le Président n'a jugé ces motions recevables que dans 11 cas. (Il y a eu un autre débat d'urgence à la suite non pas d'une décision du Président mais d'une entente entre les partis.)

Plusieurs conditions auxquelles les demandes de débats d'urgence doivent satisfaire se sont dégagées avec les ans. Bon nombre d'entre elles découlent des décisions rendues par des présidents dans le passé, et certaines ont été incorporées au Règlement. L'article 52(5) du Règlement stipule, par exemple, que le Président doit tenir compte de la mesure dans laquelle l'affaire en cause concerne «les responsabilités administratives du gouvernement» ou «pourrait faire partie du domaine de l'action ministérielle», ainsi que de la probabilité que l'affaire soit discutée à la Chambre dans un délai raisonnable par ailleurs. Le Règlement précise aussi qu'il doit s'agir d'une question se rapportant à «une véritable urgence qui requiert une mise à l'étude immédiate et urgente». Il existe aussi d'autres conditions : on ne peut, par exemple, présenter plus d'une motion de ce genre au cours d'une même séance, et la motion ne peut porter que sur une question. D'autre part, la motion ne peut porter sur aucune question qui a déjà fait l'objet d'un débat d'urgence au cours de la même session, ne doit soulever aucune question de privilège, ni porter sur une question qui doit normalement, pour être débattue, faire l'objet d'une motion de fond.

Le Président jouit, lorsqu'il s'agit de décider d'accéder ou non à une demande de débat d'urgence, d'une grande discrétion. Dans une décision rendue en 1967, le Président Lamoureux faisait observer que : «La décision de faire droit ou non à une motion d'ajournement de la Chambre, aux fins de discuter d'une question précise dont l'étude s'impose d'urgence, est extrêmement difficile à rendre pour le Président. L'acceptation ou le rejet de ces motions font intervenir l'un des pouvoirs discrétionnaires les plus importants du Président et, étant donné qu'une mesure de censure à l'endroit du gouvernement y est souvent cachée, il importe tout particulièrement que la décision soit perçue comme étant impartiale.» Malgré les changements apportés au Règlement depuis 1967, ses observations demeurent valables.

Le faible nombre de débats d'urgence inquiète plus d'un député. Comme le Comité McGrath l'indiquait dans son rapport, il est important de donner à la Chambre l'occasion de discuter des sujets d'actualité qui préoccupent les Canadiens. Si son intention était d'accroître le nombre de débats d'urgence, il n'a pas réussi. Le Comité croit que ses recommandations concernant les débats spéciaux, et dans une moindre mesure les périodes spéciales de questions et réponses, donneront aux députés la possibilité d'aborder sous un angle précis certaines questions d'actualité. Les débats d'urgence ne devraient porter que sur les situations d'urgence, et il faudrait continuer de demander l'autorisation du Président pour obtenir la tenue de ces débats.

11. Le Comité recommande de ne pas modifier les articles du Règlement concernant la tenue des débats d'urgence.

## LE PROCESSUS LÉGISLATIF

### 1. *Planification législative*

Les membres du Comité conviennent dans l'ensemble qu'il serait bon d'avoir une meilleure planification législative. Ils estiment en général que, sous réserve d'une disposition permettant de déroger à la procédure normale en cas d'urgence, pour qu'un projet de loi soit adopté avant Noël, il faudrait que la Chambre en soit saisie dans la semaine qui suit la reprise de ses travaux en septembre; de même, pour qu'un projet de loi soit adopté avant l'ajournement de l'été en juin, il devrait avoir été déposé à la reprise des travaux parlementaires en février.

12. Le Comité est d'avis que, sauf en cas d'urgence, le gouvernement devrait déposer les mesures législatives au moins trois mois avant la date à laquelle il désire qu'elles soient adoptées.

### 2. *Réforme du processus législatif*

L'étude préalable des mesures législatives est de manière générale perçue comme une bonne idée qu'il y aurait lieu d'encourager. Le gouvernement se disait prêt, dans *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, à examiner l'idée de renvoyer les projets de loi plus tôt aux comités parlementaires — après la première lecture et avant l'approbation de principe à l'étape de la deuxième lecture — afin de donner aux députés plus de latitude pour les modifier. Comme l'a exprimé un des membres du Comité, le sentiment que les simples députés ne jouent pas un rôle important au Parlement se généralise : lorsqu'un projet de loi est renvoyé à un comité pour étude, il semble, à quelques exceptions près, que l'affaire soit déjà classée. La probabilité est aussi plus grande que, à cette étape tardive, les partis aient déjà pris des positions fermes, ce qui réduit les chances d'obtenir leur coopération et d'en arriver à un consensus.

Dans des cas récents, l'étude préalable des projets de loi a donné des résultats assez positifs. Le gouvernement craint toutefois, non sans raison, qu'elle ne fasse qu'ajouter une étape au processus d'adoption des projets de loi et alourdir ou ralentir encore le processus législatif. L'étude préalable des mesures législatives devrait servir à simplifier le processus, pas à y ajouter une nouvelle étape. Certains députés sont d'avis qu'il faudrait renvoyer tous les projets de loi aux comités pour une étude préalable après la première lecture; d'autres ont suggéré que les comités parlementaires examinent davantage de livres blancs et d'avant-projets de loi avant que la Chambre ne soit saisie des mesures en cause.

Le Comité aimerait proposer une solution moins radicale. Le processus législatif actuel a besoin de révision, notamment à cause du caractère technique inhérent à une législation beaucoup plus moderne et en raison du rôle et de l'importance accrus des comités législatifs. Notre conception des étapes de la première, deuxième et troisième lectures des projets de loi doit être repensée.

Nous croyons que tous les projets de loi devraient être renvoyés directement à un comité législatif après avoir été déposés à la Chambre. (C'est, semble-t-il, la procédure en usage au Parlement de la Nouvelle-Zélande.) Le projet de loi serait alors étudié par le comité, qui

s'engagerait dans une sorte d'étude préliminaire. Il n'y aurait pas, à ce stade, de vote de principe, de sorte qu'on ne pourrait plus déclarer un amendement irrecevable, sous prétexte qu'il n'est pas conforme au principe du projet de loi ou qu'il outrepassé sa portée. Les députés auraient donc plus de latitude pour pouvoir réviser et parfaire le projet de loi.

Il serait fait rapport du projet de loi à la Chambre, avec ou sans amendement, comme maintenant. Le débat de deuxième lecture et le débat à l'étape du rapport seraient combinés et surviendraient à ce moment-là. Les trois premiers intervenants disposeraient d'un temps de parole de 40 minutes; ils pourraient parler du principe du projet de loi, d'un amendement en particulier ou de tous les amendements. Les amendements seraient ensuite examinés, débattus comme à l'heure actuelle, puis mis aux voix. Après avoir été voté, avec les amendements qui ont été retenus, le projet de loi ferait l'objet d'un débat général à l'étape de la troisième lecture.

Nous croyons que ce processus rationalisé comporterait de nets avantages et permettrait aux députés et à la Chambre de jouer un rôle plus significatif dans l'élaboration et l'adoption des lois.

13. Le Comité recommande que les projets de loi soient renvoyés aux comités législatifs dès l'étape de la première lecture, que ces derniers les étudient et en fassent rapport à la Chambre, et que la Chambre passe ensuite concurremment au débat de deuxième lecture et à l'étape du rapport, la procédure de lecture finale demeurant telle qu'elle existe actuellement.

### 3. *Clôture et attribution d'une période de temps*

La clôture existe à la Chambre des communes depuis 1913. Ses règles ont été modelées sur celles des Communes britanniques, à certaines différences importantes près. En Grande-Bretagne, la motion de clôture a été utilisée pour la première fois en 1882, à l'instigation de l'Orateur, pour mettre fin à des tactiques d'obstruction auxquelles se livraient certains députés irlandais. Dans le système britannique, l'Orateur détient le pouvoir suprême de décider si une motion de clôture peut être proposée. Au Canada, la fonction de Président n'était pas investie du même prestige ou de la même indépendance qu'en Grande-Bretagne. En fait, le Président était perçu comme un personnage ayant trop d'affinité avec le gouvernement pour pouvoir se prononcer objectivement sur des motions demandant la clôture du débat. C'est pour cette raison que la clôture à la Chambre des communes est une prérogative du gouvernement. Le Président n'a d'autre rôle à jouer à cet égard que celui de déterminer si les règles de procédure ont été respectées. Maintenant que le Président est élu au scrutin secret, le Comité est d'avis qu'il faudrait modifier les dispositions du Règlement sur les motions de clôture et portant attribution d'une période de temps.

La clôture et l'attribution d'une période de temps sont des mécanismes légitimes. Un gouvernement doit disposer de moyens pour limiter ou restreindre le débat. Le problème se pose lorsqu'on met indûment fin à un débat ou à une discussion ou qu'on en restreint abusivement sa portée. Nous proposons de donner au Président le pouvoir et la responsabilité de déterminer si les députés ont eu une chance raisonnable de débattre de la question dont la Chambre est saisie avant d'autoriser l'adoption d'une motion demandant la clôture du débat ou l'attribution d'une période de temps. Le Président n'aurait pas à se prononcer sur l'à-propos ou la nécessité de la clôture.

La procédure que nous proposons serait similaire à celle utilisée au Royaume-Uni. Nous sommes conscients que de telles décisions ne sont pas faciles, mais qu'elles sont importantes pour le bon fonctionnement de la Chambre. Qui plus est, le fait de faire porter la décision sur la question de savoir si le débat a été raisonnable atténuerait la controverse entourant l'invocation de la clôture. Cette procédure renforcerait l'idée que ces mécanismes ne visent pas à faire taire l'opposition, mais bien à contrer l'obstructionnisme. On ne pourrait adopter (mais déposer) une motion pour invoquer la clôture au début d'un débat — -c'est-à-dire avant qu'un premier intervenant n'ait pris la parole — , mais on pourrait le faire plus tard, si les députés ont eu suffisamment la chance de discuter de la question à l'étude.

Dans le cas de l'attribution d'une période de temps, une règle similaire pourrait être proposée, pourvu qu'en cas d'urgence spéciale, le Président puisse avoir la discrétion de déclarer recevable une motion d'attribution d'une période de temps. On tiendrait ainsi compte des réserves valables exprimées par le gouvernement concernant la possibilité que se présentent des situations d'urgences où une intervention rapide s'impose.

14. Le Comité recommande qu'une motion de clôture ou d'attribution d'une période de temps ne soit permise qu'une fois que le Président a établi que la question à l'étude a été suffisamment débattue.

#### *4. Présence du ministre intéressé en Chambre*

Au cours des dernières années, les ministres sont de moins en moins souvent présents à la Chambre des communes lorsque les projets de loi qu'ils parrainent sont débattus. Il y a à cet égard des exceptions notables. Les ministres ne peuvent pas toujours être présents pour une foule de raisons : ils sont extrêmement occupés, les débats ne sont peut-être pas mis à l'ordre du jour suffisamment à l'avance, et ainsi de suite.

En général, toutefois, si un ministre demande à la Chambre d'approuver une mesure donnée, il ou elle devrait faire tout son possible pour assister au débat. Sa présence est une marque de courtoisie et de respect à l'égard des députés qui prennent la parole sur la question; cela donne aussi à ces derniers le sentiment qu'ils se font entendre et que leurs opinions compteront peut-être. Si, pour des raisons valables, le ministre ne peut pas être présent, le secrétaire parlementaire devrait s'assurer d'y être.

15. Le Comité recommande que, chaque fois que possible, le ministre responsable, ou son suppléant, soit présent à la Chambre pendant le débat sur une mesure qu'il ou elle a présentée.

### LA RECOMMANDATION ROYALE

Les membres du Comité se sont livrés à passablement de discussions concernant la nécessité et l'utilisation de la recommandation royale. La Constitution canadienne exige que les projets de loi proposant des dépenses soient accompagnés d'une recommandation royale et qu'ils soient déposés par un ministre puisque la prérogative financière appartient à la Couronne. L'exigence d'une recommandation royale pose des problèmes surtout à l'égard

des motions concernant les affaires d'initiative parlementaire et des motions de l'opposition. D'une part, le principe veut que le gouvernement soit responsable de percevoir et de dépenser les fonds; d'un autre côté, chacun reconnaît que presque tout comporte de nos jours une composante ou des conséquences financières, et que l'application rigoureuse de cette règle limite fortement l'étendue des activités parlementaires.

La capacité de prélever des impôts et de dépenser les fonds publics est la prérogative de la Couronne, et doit le demeurer. Les députés devraient par contre pouvoir, en principe, proposer des motions ou des projets de loi dont l'incidence financière n'est accessoire. Ces motions ou ces projets de loi devraient alors être recevables. Si le projet de loi requiert une recommandation royale, celle-ci devrait pouvoir être ajoutée avant d'adopter le projet de loi, mais son absence ne devrait pas empêcher de débattre du principe du projet de loi. Les projets de loi d'initiative parlementaire dont l'objet principal est financier, tels ceux modifiant la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou demandant l'affectation de crédits, devraient demeurer irrecevables.

Il est certes parfois difficile de déterminer si l'incidence financière d'une mesure législative est accessoire ou non, mais nous ne croyons pas que le problème soit insurmontable. Les décisions antérieures des Présidents ainsi que les précédents établis au Canada ou dans d'autres régimes parlementaires constituent à cette égard une bonne source d'inspiration.

Nous croyons que notre proposition permettra de répondre en partie aux principales préoccupations et frustrations des députés. Elle réduira en outre le nombre de projets de loi d'initiative parlementaire déclarés à tort mesures portant affectation de crédits, même si en principe, le gouvernement garde le contrôle sur le processus budgétaire.

16. Le Comité recommande que les projets de loi d'initiative parlementaire dont l'incidence financière n'est qu'accessoire à leur objet premier ou principal soient réputés recevables et puissent être débattus. Ils pourraient aller jusqu'en deuxième lecture, mais pas plus loin à moins de faire l'objet d'une recommandation royale.

## AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS

### 1. *Défaut de présenter des motions ou projets de loi*

Le Comité est préoccupé du fait que des députés omettent parfois de se présenter à la Chambre pour présenter un projet de loi ou une motion de leur propre initiative. En l'occurrence, le projet de loi ou la motion doit être relégué au bas de l'ordre de priorité. Compte tenu que les réformes apportées récemment au Règlement de la Chambre des communes permettent maintenant de connaître plus précisément le moment de l'étude des affaires émanant des députés, nous estimons que les députés devraient être pénalisés lorsqu'ils ne se présentent pas au moment prévu. Vu qu'il est maintenant beaucoup plus rare que l'heure réservée aux affaires émanant des députés soit annulée ou devancée, les députés

devraient pouvoir organiser leur programme en conséquence. Le Règlement prévoit suffisamment de mécanismes pour permettre aux députés de demander un changement de position dans l'ordre de priorité. L'absence de certains députés est injuste envers les autres parlementaires. Le Comité estime que, si un député omet de se présenter au moment fixé pour proposer sa motion ou son projet de loi, l'affaire devrait être retirée de l'ordre de priorité et ne pas pouvoir être mise au voix si elle était choisie. Ces projets de loi et ces motions pourraient être représentées au tirage et choisies à nouveau.

17. Le Comité recommande que les projets de loi et les motions qui n'ont pas été présentés par des députés au moment fixé soient retirés de l'ordre de priorité et ne puissent être mis aux voix, s'ils avaient été choisis pour faire l'objet d'un vote.

## 2. *Étude des affaires émanant des députés les jours réservés à l'étude des crédits*

Depuis que le Règlement de la Chambre des communes a été modifié en avril 1991, l'étude des affaires émanant des députés est reportée d'une heure lorsqu'elle tombe un jour réservé à l'étude des crédits. Cette procédure pose certains problèmes et inconvénients aux députés. Le Comité recommande qu'aux jours réservés à l'étude des crédits, comme aux autres jours de séance, l'étude des affaires émanant des députés débute une heure avant l'heure normale d'ajournement de la Chambre.

18. Le Comité recommande que le Règlement de la Chambre soit modifié de manière à ce que l'étude des affaires émanant des députés débute une heure avant l'heure normale d'ajournement de la Chambre les jours de subsides.

## 3. *Mises aux voix par appel nominal sur les affaires émanant des députés*

Il n'y a pas de raison pour que les whips des partis interviennent lors des scrutins tenus pendant la période consacrée aux affaires d'initiative parlementaire. Cela devrait se dérouler sans partisanerie ni débat politique. Lorsqu'une affaire d'initiative parlementaire est mise aux voix, la sonnerie d'appel ne devrait retentir que pendant une période fixe que personne ne pourrait écourter. Il faut faire davantage admettre que les affaires d'initiative parlementaire appartiennent aux députés, et personne d'autre ne devrait pouvoir s'y ingérer. Les whips ne devraient pouvoir intervenir que pour demander que le vote soit différé.

19. Le Comité recommande que la mise aux voix de toute affaire émanant des députés soit précédée d'une période de 15 minutes au cours de laquelle la sonnerie d'appel se fait entendre et qu'aucun changement à la durée de la sonnerie soit permis.

20. Le Comité recommande que les whips de partis ne se mêlent aucunement des affaires émanant des députés, pourvu que le vote sur les projets de loi ou les motions présentés par les députés puisse être différé à la demande du whip du gouvernement, du whip de l'opposition ou du whip du parti auquel appartient le parrain de la mesure.

## PAIRAGE

Les modifications apportées au Règlement en 1991 ont permis de créer un registre des députés pairés. Le «pairage» est un mécanisme qui permet à deux députés ayant des points de vue divergents sur une question de ne pas participer au vote sur cette question; ils font alors respectivement rayer leur nom de la liste des voteurs, et l'issue du vote ne s'en trouve pas modifiée. Souvent, des députés recourent au pairage lorsqu'ils prévoient ne pas pouvoir être présents au moment d'un vote. Cette pratique, qui remonte au temps de Cromwell en Grande-Bretagne, existe depuis longtemps dans nos traditions parlementaires. Elle a été utilisée la première fois au Canada moins de trois semaines après le début de la première législature en 1867. À l'époque, elle était très fréquente à la Chambre des communes canadiennes, à au moins une occasion, les députés aient été inscrits dans un registre. Le Registre des députés pairés a été institué pour raviver cette pratique, d'ailleurs en usage dans d'autres parlements. Les députés ont parfois d'autres engagements qui les empêchent d'être présents à la Chambre, et le pairage leur permet alors d'y donner suite.

Le Règlement actuel exige le consentement des whips. Cette obligation semble superflue et difficile à faire respecter. Étant donné que les whips sont déjà fort surchargés, nous recommandons que cette exigence soit abolie. Un whip pourrait encore donner ordre à ses députés de ne pas faire d'entente de pairage concernant tel ou tel vote, ou à tel ou tel jour, ou comme politique générale.

Divers Présidents, par le passé, ont déjà statué que les ententes de pairage ne concernaient que les députés en cause et que d'aucune manière le Président ou la Chambre n'avaient à intervenir pour les faire appliquer. Il semblerait que c'est ainsi que l'on agisse généralement encore, même si, à l'heure actuelle, le Règlement prévoit expressément le pairage. Cette situation semble injuste. Il arrive parfois que des députés oublient qu'ils se sont pairés, et s'il y a lieu de se fier à la parole donnée, les ententes de pairage devraient, à notre avis, être respectées. Le Comité estime que lorsqu'un député a fait inscrire son nom au Registre des députés pairés, il ne devrait pas pouvoir voter à la date inscrite dans le registre, et que s'il tente de le faire, son vote devrait être rejeté.

21. Le Comité recommande d'avoir recours plus souvent au pairage. L'obligation de faire approuver les pairages par les whips devrait toutefois être supprimée.
22. Le Comité recommande de rejeter tout vote donné à la Chambre des communes par un député qui aurait fait inscrire son nom au registre des députés pairés pour le jour où le vote doit être pris.

## PRÉSIDENTENCE

Le Comité croit que l'élection du Président au scrutin secret a marqué une évolution importante à la Chambre des communes. Ce changement, qui a été instituée en 1985, a modifié le mode de fonctionnement de la Chambre. Le Comité aimerait toutefois pousser cette réforme plus loin.

Le Président bénéficie de l'aide d'un vice-président et président des Comités pléniers, d'un vice-président et d'un vice-président adjoint des Comités pléniers. Ces quatre personnes sont les membres de la présidence; elles se remplacent à tour de rôle pour présider les travaux de la Chambre.

Le Comité estime que deux des membres de la présidence devraient être choisis parmi les rangs de l'opposition. Autrement dit, deux des quatre postes seraient occupés par des députés des partis d'opposition. Cette pratique, en usage en Grande-Bretagne, augmenterait, à notre avis, l'indépendance et la crédibilité de la présidence de la Chambre. Il y aurait tout lieu de s'attendre que les quatre dignitaires travailleraient en équipe, se concertant lorsqu'il s'agit de prendre une décision et ainsi de suite.

Nous proposons l'adoption du mécanisme suivant : Dès l'élection du Président conformément au Règlement, le chef de l'opposition officielle proposerait le nom d'un député pour occuper le poste de vice-président, si le Président est un membre du parti au pouvoir. Dans le cas contraire, le premier ministre proposerait qu'un député du parti ministériel soit nommé vice-président. Le vice-président adjoint serait alors nommé par le chef du parti auquel appartient le Président, et le vice-président des Comités pléniers serait nommé par l'autre. Notons qu'il ne serait pas obligatoire que la personne nommée vienne d'un parti en particulier. Il serait tout à fait convenable, et peut-être souhaitable, par exemple, que le chef de l'opposition choisisse un candidat d'un autre parti.

**23. Le Comité recommande que deux des membres de la présidence de la Chambre des communes soient nommés parmi les rangs de l'opposition.**

## DÉBAT SUR LA MOTION D'AJOURNEMENT

### 1. *Choix des questions*

L'article 38 du Règlement prévoit qu'une motion d'ajournement peut être étudiée les lundis, mardis et jeudis. Communément appelée le «late show», cette période permet aux députés de débattre de question d'une manière plus élaborée qu'ils peuvent le faire au moment de la Période des questions orales.

Afin de rendre cette procédure plus utile, nous proposons que la priorité soit donnée aux questions déjà soulevées ce jour-là à la Période des questions. Autrement dit, les questions à débattre seraient choisies d'abord parmi celles au sujet desquelles un avis a été donné ce jour-là ou la veille, s'il n'y avait pas de débat d'ajournement ce jour-là. Lorsque moins de cinq avis auraient été donnés, le reste des questions à débattre seraient choisies parmi celles inscrites au *Feuilleton*. Dans le cas où plus de cinq avis auraient été donnés, il faudrait tirer au sort les questions à débattre. Les dispositions régissant les délais prévus pour signifier un avis et informer la Chambre de l'objet sur lequel portera le débat demeurerait telles quelles. Nous croyons que ces changements permettraient de mieux cibler la procédure d'ajournement et la rendraient plus conforme à son intention initiale et au but premier de cette période de la journée parlementaire.

24. Le Comité recommande que les questions sur lesquelles peuvent porter le débat sur la motion d'ajournement soient choisies, par tirage au sort, d'abord parmi celles dont avis a été donné depuis le dernier tirage et, ensuite, au besoin, parmi les questions inscrites au *Feuilleton*.

## 2. *Impossibilité d'annuler le débat d'ajournement*

Comme nous venons de le signaler, une motion d'ajournement peut être débattue trois jours par semaine, soit les lundis, mardis et jeudis à compter de 18 heures. Le Règlement actuel prévoit toutefois que le débat sur la motion d'ajournement peut être annulé, si un vote par appel nominal est prévue à 18 heures ce jour-là. Le Comité croit que cela ne devrait pas empêcher la tenue du débat sur la motion d'ajournement.

25. Le Comité recommande :

1. Que le paragraphe 38(1) du Règlement soit remplacé par ce qui suit :

«38.(1) À l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien, les lundis, mardis et jeudis, l'Orateur peut, nonobstant les dispositions des articles 24(3) et 67(2) du Règlement, estimer qu'une motion portant ajournement de la Chambre a été faite et appuyée et, dès lors, cette motion peut faire l'objet d'un débat qui ne doit pas excéder trente minutes.»

2. Que le paragraphe 38(7) du Règlement soit remplacé par ce qui suit :

«(7) Quand un article du Règlement ou un ordre spécial de la Chambre porte que l'examen d'une question précise doit se continuer après l'heure prévue pour l'ajournement ce jour-là, le débat sur l'ajournement de cette séance est suspendu, sauf si la séance est prolongée en vertu de l'article 33(2) du Règlement.»

3. Que le nouveau paragraphe suivant soit inséré à la suite du paragraphe 38(7) du Règlement :

«(8) Le débat sur l'ajournement n'est pas suspendu sauf dans les cas prévus aux articles 2(3), 30(4b) et 52(12) ou autrement spécifiés dans un ordre spécial de la Chambre. Toutefois, le débat sur l'ajournement n'a pas lieu les jours désignés pour l'étude des travaux prévus aux articles 26, 53, 57, 81(16), 83(2) et 98(3).»

## COMITÉ MIXTE SUR LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La *Loi sur le Parlement du Canada* dispose que la Bibliothèque du Parlement est placée sous l'autorité et le contrôle du Président du Sénat et du Président de la Chambre des communes. On y lit ensuite que la Bibliothèque et son personnel sont «assistés . . . par un comité mixte nommé par les deux chambres».

Il y a eu un comité mixte sur la Bibliothèque jusqu'en 1986, mais le Règlement actuel de la Chambre des communes ne contient aucune disposition l'obligeant à constituer un tel comité, contrairement à celui du Sénat. Dans son rapport de 1991 sur la Bibliothèque du Parlement, le vérificateur général a noté l'absence de comité pour assister les deux Présidents, et en a conclu que la *Loi sur le Parlement* ne pouvait par conséquent pas être dûment observée.

Le Comité recommande l'établissement d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Bibliothèque du Parlement.

**26. Le Comité recommande que le Règlement de la Chambre des communes soit modifié comme suit :**

**1. Que le paragraphe 104(3) du Règlement soit abrogé et remplacé par ce qui suit :**

«(3) Le Comité permanent de la gestion de la Chambre dresse et présente aussi une liste de députés qui représenteront la Chambre aux comités mixtes permanents suivants :

- a) au Comité d'examen de la réglementation, huit députés qui représenteront la Chambre au comité mixte des deux Chambres;
- b) au Comité sur la Bibliothèque du Parlement, huit députés qui représenteront la Chambre au comité mixte des deux Chambres.

Toutefois, il faut nommer auxdits comités mixtes un nombre suffisant de députés pour y maintenir le rapport numérique qui existe entre députés et sénateurs.

**2. Que l'article 108 du Règlement soit modifié par insertion du nouveau paragraphe suivant :**

«(5) Pour autant que la Chambre des communes est visée, le mandat du Comité mixte permanent sur la Bibliothèque du Parlement est celui qu'énoncent les paragraphes 74(1) et (2) de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Toutefois les deux Chambres peuvent, à l'occasion, déférer toute autre question au Comité mixte.»

## PERCEPTION DU PUBLIC – CRÉDIBILITÉ ET RÉPUTATION

Le Comité a consacré passablement de temps à la question de la radiotélédiffusion des travaux parlementaires. Nous nous intéressons en particulier à la radiotélédiffusion des séances de comité, et nous avons déposé un rapport à ce sujet en février 1992. Nous avons aussi déposé des rapports à la Chambre concernant la télédiffusion de la période des questions; nous y recommandions, pour mieux faire passer la saveur de la Chambre, de diffuser des images prises sous différents angles.

Les membres du Comité s'inquiètent de la programmation d'appoint, c'est-à-dire des autres émissions diffusées sur la Chaîne parlementaire. Nous nous inquiétons aussi de l'accès global aux travaux parlementaires, y compris ce qu'il en coûte pour expliquer les rouages parlementaires aux Canadiens par des émissions non partisans, et leur bien-fondé.

27. Le Comité recommande que le Bureau de régie interne prépare une proposition concernant la programmation d'appoint diffusée sur la Chaîne parlementaire et en confie l'étude et l'examen au Comité permanent de la gestion de la Chambre.

## CONCLUSION

Les institutions parlementaires doivent être dynamiques. Il faut que la procédure s'adapte à l'évolution des besoins et des circonstances. La tradition a son importance, mais elle ne doit pas faire obstacle aux réformes ni nous enfermer dans l'immobilisme. La Chambre des communes a beaucoup changé depuis cinquante ans et même depuis cinq ans et la procédure doit pouvoir suivre le courant.

Les députés comme la plupart des Canadiens sont mécontents du statu quo. Dans ce rapport, le Comité propose un ensemble de réformes. Chacune d'entre elles n'enchantent pas tous les députés, mais l'ensemble vise à établir un équilibre entre les intérêts divers et souvent divergents qui se manifestent à la Chambre.

Nous reconnaissons, toutefois, que les effets d'un changement sont souvent difficiles à prévoir. C'est pourquoi nous croyons qu'il faudrait mettre en oeuvre à titre provisoire les réformes que nous recommandons. Dans l'éventualité où notre rapport serait adopté vers la fin de septembre 1992, il serait bon de les mettre à l'essai jusqu'à la fin de décembre 1992. Le Comité suivrait leur mise en oeuvre pendant cette période et recommanderait toutes les modifications nécessaires ou souhaitables. À la fin de la période d'essai, la Chambre serait beaucoup mieux en mesure de décider s'il convient d'adopter définitivement les réformes. Il ne s'agit pas de changer les choses à tout jamais, mais, sur la foi de notre expérience collective, nous pouvons tâcher de remédier aux problèmes les plus pressants auxquels est confrontée la Chambre.

28. Le Comité recommande donc que les recommandations du présent rapport soient mises en oeuvre à titre provisoire jusqu'à la fin de décembre 1992, le Comité permanent de la gestion de la Chambre se chargeant de suivre l'évolution de la situation et de faire rapport à la Chambre selon les besoins.

Afin que les changements de procédure qu'il recommande puissent s'effectuer aussi rapidement que possible, le Comité a demandé que les modifications à apporter au Règlement soient rédigées pendant l'été. De cette manière, ils pourront entrer en vigueur aussitôt que possible après l'adoption du rapport.

29. Le Comité recommande que les modifications qu'il faut apporter au Règlement pour mettre en oeuvre les recommandations du présent rapport entrent en vigueur 10 jours de séance après l'adoption du rapport par la Chambre des communes.

## **ANNEXE 1**

### **LISTE DES RECOMMANDATIONS**

#### **Recommandation 1**

Le Comité recommande que les députés soient sensibilisés au principe de la confiance et aux observations du Comité McGrath. En ce qui a trait aux motions gouvernementales, seuls devraient être considérés comme votes de confiance ceux qui sont expressément libellés comme tels.

#### **Recommandation 2**

Il faudrait modifier le Règlement de manière à stipuler qu'aucun vote sur une motion proposée par l'opposition un jour désigné n'est considéré comme un vote de confiance à moins que le gouvernement ne déclare expressément le contraire ou que le libellé de la motion précise explicitement que le vote sera un vote de confiance.

#### **Recommandation 3**

Le Comité recommande d'abolir le recours à des listes pour faire les déclarations aux termes de l'article 31 du Règlement, à condition que chaque parti qui obtient le droit de parole désigne le député qui fera la première déclaration.

#### **Recommandation 4**

Le Comité recommande que les limites de temps prévues soient appliquées à la lettre lorsque des déclarations sont faites en vertu de l'article 31 du Règlement, de sorte que le plus grand nombre possible de députés puissent s'en prévaloir et que les déclarations respectent l'esprit du Règlement.

#### **Recommandation 5**

Le Comité recommande que les lignes directrices suivantes régissant la période de questions soient adoptées par la Chambre des communes et appliquées par le Président.

- 1) La question doit porter sur une affaire importante; elle ne doit pas être futile, banale, vague ou insignifiante.
- 2) La question et la réponse ne doivent pas soulever indûment la discussion. Les députés doivent se respecter mutuellement en tout temps. La question doit respecter les convenances de la Chambre, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas comporter d'insinuations, imputer des visées ou comporter des calomnies à l'égard de personnes se trouvant à l'intérieur ou à l'extérieur de la Chambre. La question ne

doit pas porter atteinte à la réputation ou à la conduite du Président, des membres de l'une ou l'autre Chambre du Parlement, des magistrats, du souverain ou des membres de la famille royale. La question ne doit pas comporter de propos discourtois à l'égard d'un pays souverain ami.

- 3) Une question ne doit pas être indûment répétitive. Une question à laquelle une réponse a déjà été donnée ne devrait pas être posée, ce qui ne veut cependant pas dire que des questions portant sur le même sujet soient irrecevables.
- 4) La question et la réponse doivent être brèves. Une question ne doit pas être de nature à exiger une réponse longue et détaillée, ni soulever une question de principe trop importante pour pouvoir faire l'objet d'une réponse à la question. La réponse à une question doit être aussi brève que possible, être pertinente et ne pas soulever la discussion.
- 5) Les faits auxquels une question se rapporte doivent être exposés aussi brièvement que possible. Le préambule, s'il y en a un, doit être bref et pertinent.
- 6) La question doit porter sur une affaire qui relève de la responsabilité administrative et de la compétence constitutionnelle du gouvernement du Canada. Un ministre à qui une question est posée n'a à répondre que du portefeuille dont il est titulaire au moment où la question est posée, il n'a pas à répondre des portefeuilles ou autres responsabilités qu'il a pu avoir dans le passé.
- 7) Une question portant sur une affaire en cours d'instance est irrecevable. Cette règle ne s'applique toutefois pas aux affaires civiles, sauf si des procédures sont déjà engagées. La question ne doit pas viser à obtenir des renseignements au sujet de l'avis juridique reçu par un ministre.
- 8) Une question est irrecevable si elle demande des renseignements secrets de nature, comme les délibérations du Conseil des ministres. Elle peut cependant demander si une certaine affaire a été examinée par le Conseil des ministres. La question ne doit pas chercher à obtenir des renseignements contenus dans des documents auxquels l'auteur de la question a accès.
- 9) Il n'est habituellement pas permis de répondre à une question jugée irrecevable. Le Président devrait alors passer à la question suivante.
- 10) Un ministre peut refuser de répondre à une question sans avoir à donner les raisons de son refus. L'auteur de la question ne peut insister pour obtenir une réponse. Le refus de répondre à une question ne peut servir de motif pour soulever la question de privilège.
- 11) Le gouvernement décide qui répond à une question. Le premier ministre répond pour le gouvernement dans son ensemble, et il peut répondre à toute question concernant un portefeuille administratif ou une question concernant la politique du gouvernement. Le premier ministre peut aussi déléguer cette responsabilité au vice-premier ministre, même lorsqu'il est présent à la Chambre.

#### Recommandation 6

Le Comité recommande que l'utilisation des questions supplémentaires soit limitée, et permise seulement à la discrétion du Président. Une question supplémentaire doit être très brève et se rapporter à la question principale ou en découler, et son préambule doit être bref et pertinent. Aucune question supplémentaire superflue ou de nature répétitive ne doit être autorisée.

#### Recommandation 7

Le Comité recommande que les listes de questionneurs soient abolies, pourvu que chaque parti à la Chambre qui obtient le droit de parole indique au Président les noms des députés du parti autorisé à poser les cinq premières questions (y compris les questions supplémentaires).

#### Recommandation 8

Le Comité recommande que le gouvernement crée un genre différent de système de roulement applicable à la période de questions, et qu'il le soumette à l'examen et aux observations du Comité permanent de la gestion de la Chambre.

#### Recommandation 9

Le Comité recommande de réserver une fois par semaine, en dehors des heures normales de séance, une période spéciale de questions et réponses d'au plus une heure sur des sujets ou des problèmes particuliers. Le choix des ministres à interroger et des sujets à aborder, ainsi que le jour et l'heure des débats devraient être décidés par les leaders à la Chambre. La Chambre siègerait en comité plénier durant ces périodes.

#### Recommandation 10

Le Comité recommande l'adoption d'une procédure de débats spéciaux.

#### Recommandation 11

Le Comité recommande de ne pas modifier les articles du Règlement concernant la tenue des débats d'urgence.

#### Recommandation 12

Le Comité est d'avis que, sauf en cas d'urgence, le gouvernement devrait déposer les mesures législatives au moins trois mois avant la date à laquelle il désire qu'elles soient adoptées.

#### Recommandation 13

Le Comité recommande que les projets de loi soient renvoyés aux comités législatifs dès l'étape de la première lecture, que ces derniers les étudient et en fassent rapport à la Chambre, et que la Chambre passe ensuite concurremment au débat de deuxième lecture et à l'étape du rapport, la procédure de lecture finale demeurant telle qu'elle existe actuellement.

#### Recommandation 14

Le Comité recommande qu'une motion de clôture ou d'attribution d'une période de temps ne soit permise qu'une fois que le Président a établi que la question à l'étude a été suffisamment débattue.

#### Recommandation 15

Le Comité recommande que, chaque fois que possible, le ministre responsable, ou son suppléant, soit présent à la Chambre pendant le débat sur une mesure qu'il ou elle a présentée.

#### Recommandation 16

Le Comité recommande que les projets de loi d'initiative parlementaire dont l'incidence financière n'est qu'accessoire à leur objet premier ou principal soient réputés recevables et puissent être débattus. Ils pourraient aller jusqu'en deuxième lecture, mais pas plus loin à moins de faire l'objet d'une recommandation royale.

#### Recommandation 17

Le Comité recommande que les projets de loi et les motions qui n'ont pas été présentés par des députés au moment fixé soient retirés de l'ordre de priorité et ne puissent être mis aux voix, s'ils avaient été choisis pour faire l'objet d'un vote.

#### Recommandation 18

Le Comité recommande que le Règlement de la Chambre soit modifié de manière à ce que l'étude des affaires émanant des députés débute une heure avant l'heure normale d'ajournement de la Chambre les jours de subsides.

#### Recommandation 19

Le Comité recommande que la mise aux voix de toute affaire émanant des députés soit précédée d'une période de 15 minutes au cours de laquelle la sonnerie d'appel se fait entendre et qu'aucun changement à la durée de la sonnerie soit permis.

#### Recommandation 20

Le Comité recommande que les whips de partis ne se mêlent aucunement des affaires émanant des députés, pourvu que le vote sur les projets de loi ou les motions présentés par les députés puisse être différé à la demande du whip du gouvernement, du whip de l'opposition ou du whip du parti auquel appartient le parrain de la mesure.

#### Recommandation 21

Le Comité recommande d'avoir recours plus souvent au pairage. L'obligation de faire approuver les pairages par les whips devrait toutefois être supprimée.

## Recommandation 22

Le Comité recommande de rejeter tout vote donné à la Chambre des communes par un député qui aurait fait inscrire son nom au registre des députés pairés pour le jour où le vote doit être pris.

## Recommandation 23

Le Comité recommande que deux des membres de la présidence de la Chambre des communes soient nommés parmi les rangs de l'opposition.

## Recommandation 24

Le Comité recommande que les questions sur lesquelles peuvent porter le débat sur la motion d'ajournement soient choisies, par tirage au sort, d'abord parmi celles dont avis a été donné depuis le dernier tirage et, ensuite, au besoin, parmi les questions inscrites au *Feuilleton*.

## Recommandation 25

1. Que le paragraphe 38(1) du Règlement soit remplacé par ce qui suit :

«38.(1) À l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien, les lundis, mardis et jeudis, l'Orateur peut, nonobstant les dispositions des articles 24(3) et 67(2) du Règlement, estimer qu'une motion portant ajournement de la Chambre a été faite et appuyée et, dès lors, cette motion peut faire l'objet d'un débat qui ne doit pas excéder trente minutes.»

2. Que le paragraphe 38(7) du Règlement soit remplacé par ce qui suit :

«(7) Quand un article du Règlement ou un ordre spécial de la Chambre porte que l'examen d'une question précise doit se continuer après l'heure prévue pour l'ajournement ce jour-là, le débat sur l'ajournement de cette séance est suspendu, sauf si la séance est prolongée en vertu de l'article 33(2) du Règlement.»

3. Que le nouveau paragraphe suivant soit inséré à la suite du paragraphe 38(7) du Règlement :

«(8) Le débat sur l'ajournement n'est pas suspendu sauf dans les cas prévus aux articles 2(3), 30(4b) et 52(12) ou autrement spécifiés dans un ordre spécial de la Chambre. Toutefois, le débat sur l'ajournement n'a pas lieu les jours désignés pour l'étude des travaux prévus aux articles 26, 53, 57, 81(16), 83(2) et 98(3).»

## Recommandation 26

Le Comité recommande que le Règlement de la Chambre des communes soit modifié comme suit :

1. Que le paragraphe 104(3) du Règlement soit abrogé et remplacé par ce qui suit :

«(3) Le Comité permanent de la gestion de la Chambre dresse et présente aussi une liste de députés qui représenteront la Chambre aux comités mixtes permanents suivants :

- a) au Comité d'examen de la réglementation, huit députés qui représenteront la Chambre au comité mixte des deux Chambres;
- b) au Comité sur la Bibliothèque du Parlement, huit députés qui représenteront la Chambre au comité mixte des deux Chambres.

Toutefois, il faut nommer auxdits comités mixtes un nombre suffisant de députés pour y maintenir le rapport numérique qui existe entre députés et sénateurs.

2. Que l'article 108 du Règlement soit modifié par insertion du nouveau paragraphe suivant :

«(5) Pour autant que la Chambre des communes est visée, le mandat du Comité mixte permanent sur la Bibliothèque du Parlement est celui qu'énoncent les paragraphes 74(1) et (2) de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Toutefois les deux Chambres peuvent, à l'occasion, déférer toute autre question au Comité mixte.»

#### Recommandation 27

Le Comité recommande que le Bureau de régie interne prépare une proposition concernant la programmation d'appoint diffusée sur la Chaîne parlementaire et en confie l'étude et l'examen au Comité permanent de la gestion de la Chambre.

#### Recommandation 28

Le Comité recommande donc que les recommandations du présent rapport soient mises en œuvre à titre provisoire jusqu'à la fin de décembre 1992, le Comité permanent de la gestion de la Chambre se chargeant de suivre l'évolution de la situation et de faire rapport à la Chambre selon les besoins.

#### Recommandation 29

Le Comité recommande que les modifications qu'il faut apporter au Règlement pour mettre en œuvre les recommandations du présent rapport entrent en vigueur 10 jours de séance après l'adoption du rapport par la Chambre des communes.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicules n<sup>os</sup> 16 à 23, 37 à XXX qui comprend le présent rapport) est déposé.

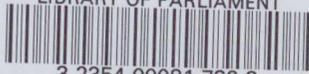
Respectueusement soumis,

Le président,

Le Comité recommande que le Règlement de la Chambre des communes soit modifié comme suit :

1. Que le paragraphe 104(3) du Règlement soit abrogé et remplacé par ce qui suit :

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT  
LIBRARY OF PARLIAMENT



3 2354 00081 732 3

P AAA J103 H7 34-3 H68 A12  
Canada. Parlement. Chambre  
Projet de rapport sur la r  
00081-7323 01-0289084

DATE

NAME - NOM

P AAA J103 H7 34-3 H68 A12  
Canada. Parlement. Chambre  
Projet de rapport sur la r  
00081-7323 01-0289084

