



**L'ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE RÉGISSANT
LES AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS
À LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA**

James R. Robertson
Analyste principal
Division du droit et du gouvernement

Le 26 juin 2002
Révisé le 23 avril 2004

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
AVANT 1984.....	1
LE COMITÉ McGRATH	4
CHANGEMENTS DE 1988 À 1994	6
CHANGEMENTS DE 1994 À 2002	9
CHANGEMENTS DEPUIS 2002	11



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE RÉGISSANT LES AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS À LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

INTRODUCTION

Les affaires émanant des députés sont des projets de loi et des motions d'intérêt public qui sont parrainés par de simples députés plutôt que par le gouvernement. Les « simples députés » sont essentiellement les députés de la Chambre des communes qui ne sont pas membres du Cabinet ou présidents de séance (le Président ou les autres occupants du fauteuil). Même si rien n'interdit aux secrétaires parlementaires de parrainer des mesures d'initiative parlementaire, l'usage veut qu'ils s'abstiennent de le faire tant qu'ils sont en fonction.

En juin 2002, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a déposé un rapport dans lequel il propose de modifier sensiblement la procédure régissant les affaires émanant des députés : toutes les affaires émanant des députés qui sont débattues à la Chambre feraient l'objet d'un vote, et chaque député devrait pouvoir déposer au moins un projet de loi ou une motion au cours d'une législature.

Cette tentative de réforme n'est que la dernière d'une longue série de changements adoptés au fil des ans. Le présent document résume l'historique et l'évolution de la procédure régissant les affaires émanant des députés à la Chambre des communes du Canada, en s'attardant plus particulièrement aux changements survenus depuis 1984. Comme en témoigne ce bref aperçu, cette procédure est loin d'être statique.

AVANT 1984

Pour se faire une idée des changements apportés en 1984 par le Comité McGrath, il est utile de prendre un certain recul historique. Seules les grandes lignes de la procédure en vigueur de 1867 à 1984 seront abordées ici.

Le Règlement annoté de la Chambre des communes souligne que de 1867 à 1962, le Règlement donnait priorité certains jours de la semaine aux affaires émanant des députés. Cependant, les gouvernements qui se sont succédé ont estimé que ce mode de fonctionnement ne leur permettait pas de mener à bien leur propre programme législatif et ont pris l'habitude de proposer des ordres spéciaux ou des ordres sessionnels pour faire en sorte que les initiatives ministérielles soient étudiées en priorité. Dès 1906, cette manière de procéder s'est à ce point implantée que l'ordre hebdomadaire des travaux est officiellement modifié, de sorte qu'après les quatre premières semaines de chaque session, l'un des trois jours réservés aux affaires émanant des députés – le jeudi – est cédé aux mesures d'initiative gouvernementale.

Entre 1906 et 1955, en raison du recours aux ordres spéciaux et aux ordres sessionnels, les mesures ministérielles accaparent progressivement la presque totalité du temps restant pour les affaires émanant des députés. En 1955, des modifications apportées au Règlement officialisent de nouveau la pratique d'accorder la priorité aux affaires émanant du gouvernement : le nombre de jours réservés aux députés – à savoir tous les lundis, tous les mercredis et quatre jeudis par session – est réduit à six lundis et à deux jeudis par session. Selon la longueur de chaque session, cette modification, bien qu'elle semble à première vue réduire davantage le temps consacré aux mesures d'initiative parlementaire, garantit à tout le moins que les huit jours prévus ne seront pas supprimés par une suspension sous le coup d'un ordre spécial ou d'un ordre sessionnel.

En 1962, la Chambre abandonne l'affectation d'un nombre déterminé de jours par session aux affaires émanant des députés pour réserver plutôt une heure par jour à cette fin. Cependant, une fois cette heure utilisée à 40 reprises au cours d'une session, elle cesse d'être réservée aux mesures d'initiative parlementaire le lundi, le mardi et le mercredi. En 1968, les affaires émanant des députés sont supprimées de l'ordre des travaux du mercredi. Dès lors, la règle établissant un maximum de 40 prises en considération par session n'est maintenue que pour le lundi et le mardi.

En 1982, la pratique de l'examen des affaires émanant des députés pendant une heure certains jours de la semaine est remplacée par l'attribution d'un seul jour, le mercredi, aux mesures d'initiative parlementaire. Ainsi, le temps accordé pour les délibérations est réduit d'une heure par semaine, passant de quatre à trois heures. À la fin de 1983, cependant, la Chambre revient à l'étude de ces affaires une heure par jour le lundi, le mardi, le jeudi et le

vendredi, aucun maximum n'étant fixé pour le nombre de prises en considération le lundi et le mardi. Par suite de l'omission de cette partie de l'ancienne règle, le temps réservé aux députés se trouve en réalité accru⁽¹⁾.

Jusqu'à la fin des années 1950, deux critères déterminent l'ordre dans lequel on étudie les affaires émanant des députés : la date de l'avis et, dans le cas des projets de loi, l'étape atteinte dans le processus législatif. D'autres critères, secondaires, essentiellement destinés à distinguer les uns des autres les divers types d'affaires, prennent également de l'importance. Par exemple, en 1910, le Règlement accorde un degré de priorité plus élevé aux avis de motions portant production de documents qui ne font l'objet d'aucune opposition, tandis que les motions du même genre auxquelles on s'oppose continuent d'être prises en considération avec les autres avis de motions jusqu'en 1961, année où l'on crée à leur intention une rubrique distincte dans l'ordre des travaux et à partir de laquelle elles sont mises en délibération un jour précis. De même, en 1927, on interdit aux députés de faire inscrire au *Feuilleton* plus d'un avis de motion à la fois, étant entendu qu'un avis sera rayé s'il est appelé à deux reprises sans qu'on y donne suite.

Le volume des mesures d'initiative parlementaire s'étant accru, le Président institue en 1958 un système de tirage au sort pour les avis de motions. Au début d'une session ultérieure, cette manière de procéder est aussi adoptée pour les projets de loi publics émanant des députés. Dans les deux cas, lorsqu'une affaire a été prise en considération mais que l'on n'en a pas disposé, elle retombe au bas de la liste. Comme il n'y a aucune restriction au nombre de projets de loi – contrairement aux motions – qui peuvent être présentés, les députés savent qu'en donnant avis de plusieurs projets de loi, ils améliorent leurs chances lors du tirage au sort. Pour permettre une répartition plus équitable, les whips des partis limitent nombre de projets de loi émanant d'un même député parmi les 50 premiers à être tirés.

En 1982, toutes les catégories d'affaires émanant des députés (à l'exception des projets de loi d'intérêt privé) sont combinées en un seul groupe; on procède à un seul tirage au sort du nom des députés au début de chaque session. Une limite analogue à celle qui s'appliquait antérieurement aux projets de loi est maintenue pour les 50 premières affaires à être tirées, mais la limite d'un avis de motion par député est supprimée.

(1) Chambre des communes, *Règlement annoté*, 1989, p. 301-302.

Dans les années 1970, l'organisation des affaires émanant des députés relève du bureau du leader du gouvernement à la Chambre. Cette pratique est mal vue par certains députés, qui la considèrent comme une ingérence injustifiée de la part du gouvernement. C'est ce qui finit par mener à la création, sous la responsabilité du greffier de la Chambre, du Bureau des affaires émanant des députés.

LE COMITÉ McGRATH

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes – appelé comité McGrath, du nom de son président, l'honorable James A. McGrath – a été créé en décembre 1984. Il y avait eu auparavant trois tentatives de refonte des procédures de la Chambre, notamment en ce qui concerne l'étude des affaires émanant des députés, dont tout particulièrement celle du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure (le Comité Lefebvre) entre 1982 et 1984.

Dans son rapport final à la Chambre des communes, en juin 1985, le comité McGrath dit : « En 1985, le but de la réforme de la Chambre des communes est de faire que les députés redeviennent de véritables législateurs et qu'ils retrouvent un rôle de premier plan dans la formulation des politiques, redonnant ainsi à la Chambre des communes la place qui lui revient dans notre système politique »⁽²⁾. C'était là le thème dominant du rapport du Comité. Sur la question des affaires émanant des députés, voici ce que dit le Comité :

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

Nos propositions sont conçues pour améliorer certains éléments de la procédure relative à ces mesures. Elles auront pour effet de rendre plus strictes les conditions du tirage au sort, d'élargir la portée des mesures législatives émanant des députés et de garantir la mise aux voix de certains de ces projets de loi et de certaines de ces motions.⁽³⁾

(2) Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, *Troisième rapport*, 18 juin 1985, p. 1.

(3) *Ibid.*, p. 42.

Les recommandations du rapport constituent le fondement des modifications adoptées à titre provisoire, après un long débat à la Chambre, en février 1986. Les dispositions du Règlement visant les affaires émanant des députés sont pour la première fois regroupées dans un chapitre distinct et des changements fondamentaux sont apportés aux procédures.

Surtout, on prévoit que parmi toutes les affaires émanant des députés, 20 seront tirées au sort au début d'une session, et d'autres périodiquement par la suite, pour établir un « ordre de priorité », et que seules les affaires tirées au sort seront prises en considération durant l'heure réservée aux initiatives parlementaires. Un comité permanent des affaires émanant des députés est établi et investi du pouvoir de choisir dans la liste de priorité un maximum de six affaires. Contrairement aux affaires non choisies, ces affaires « votables », si l'on n'en dispose pas autrement lors de leur première prise en considération, ne sont pas rayées du *Feuilleton*, mais sont plutôt placées au bas de la liste de priorité et examinées de nouveau lorsqu'elles parviennent au sommet de cette liste. Après cinq heures de délibérations, chaque affaire choisie doit être mise aux voix. Le rapport du Comité visant les affaires votables est réputé adopté lors de son dépôt à la Chambre et ne peut faire l'objet ni d'un débat, ni d'amendements⁽⁴⁾.

En décembre 1986, un ordre spécial est adopté par la Chambre pour autoriser le Président à procéder à un échange d'affaires ne faisant l'objet d'aucun vote lorsqu'un député l'avise de son incapacité d'être présent à la Chambre au moment où l'étude de son affaire est prévue. Le comité McGrath avait formulé une recommandation semblable; le refus de donner suite à cette recommandation avait donné lieu à un rappel au Règlement vu que – puisque la Chambre poursuivait l'examen des affaires dont elle était antérieurement saisie (d'ordinaire, les ordres émanant du gouvernement) lorsque aucune mesure d'initiative parlementaire n'était abordée en raison de l'absence du député dont l'affaire se trouvait au sommet de la liste – un député souhaitant faciliter l'expédition des affaires du gouvernement pouvait simplement donner avis de son incapacité d'être présent le jour prévu.

En juin 1987, on modifie l'ordre dans lequel les affaires émanant des députés sont examinées. En conséquence, à compter de cette date, tous les types d'affaires sont portés au *Feuilleton*, y compris les projets de loi privés et les projets de loi publics d'initiative parlementaire ayant pris naissance au Sénat. Aucune affaire ne peut être examinée avant celle figurant au sommet de la liste de priorité.

(4) Un certain nombre de recommandations du Comité McGrath – comme celles portant sur la recevabilité des projets de loi d'initiative parlementaire comportant des dispositions financières et sur la non-suspension de l'heure réservée aux initiatives parlementaires les jours désignés – n'ont pas été adoptées.

CHANGEMENTS DE 1988 À 1994

5 avril 1989

Le Comité permanent des affaires émanant des députés est démantelé et ses fonctions sont intégrées dans celles du nouveau Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés. Une partie du mandat du nouveau comité porte sur « le choix des affaires émanant des députés conformément à l'article 92 du Règlement, et l'examen des affaires relatives aux projets de loi privés » (par. 108(3) du Règlement). En février 1990, son nom est raccourci et il devient le Comité permanent des privilèges et des élections. Le Comité adopte comme pratique de nommer un sous-comité des affaires émanant des députés, constitué de représentants de tous les partis, pour choisir les affaires devant faire l'objet d'un vote.

26 octobre 1989

La Chambre adopte la motion suivante :

Que le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés fasse enquête, procède à une étude et (au plus tard le 7 décembre 1989) fasse rapport à la Chambre sur la question de savoir s'il y a lieu de modifier la façon dont les affaires émanant des députés sont choisies pour faire partie de l'ordre de priorité (et, dans l'affirmative, quelles seraient les modifications à apporter à la procédure), et

Que, si ledit Comité est d'avis qu'il y a lieu de revoir ou de modifier d'autres aspects de la procédure et des pratiques relatives à la conduite des affaires émanant des députés (y compris la procédure relative aux projets de loi d'intérêt privé), le Comité inclue ses observations ou ses recommandations à la Chambre à ce sujet dans son rapport.⁽⁵⁾

6 décembre 1989

Le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés dépose à la Chambre son septième rapport, dans lequel il formule des recommandations concernant le choix des affaires devant faire partie de l'ordre de priorité, le choix des affaires faisant l'objet d'un vote, la limite de temps pour débattre les affaires votables et l'étude des affaires émanant des députés les jours réservés à l'opposition. Le rapport n'est pas adopté.

10 mai 1990

La Chambre adopte à l'unanimité une motion du gouvernement concernant la modification du Règlement à titre temporaire en ce qui concerne les affaires émanant des députés jusqu'au dernier jour de séance de décembre 1990. Les recommandations du rapport du Comité

(5) Chambre des communes, *Procès-verbaux*, 26 octobre 1989, p. 752, *Débats*, p. 5139.

permanent de décembre 1989 forment la base des nouvelles dispositions, bien qu'elles aient été modifiées à bien des égards à la suite de consultations entre les partis⁽⁶⁾. Les modifications prévoient la tenue d'une heure réservée aux initiatives parlementaires les jours désignés et la modification du mode de sélection des affaires qui doivent faire partie de l'ordre de priorité et des affaires qui doivent faire l'objet d'un vote. Comme le recommande le Comité permanent, trois changements importants sont apportés. D'abord, ce sont les noms des députés qui sont tirés plutôt que les affaires elles-mêmes, de sorte que les députés qui ont une seule motion ou un seul projet de loi seront traités sur le même pied que ceux qui en ont plusieurs. Deuxièmement, des listes distinctes de projets de loi et de motions sont établies et le nombre d'affaires qui doivent faire l'objet d'un vote est fixé à trois projets de loi et trois motions. Troisièmement, le temps réservé au débat sur les affaires votables est réduit de cinq à trois heures.

6 décembre 1990

Le Comité permanent des privilèges et des élections dépose son vingt et unième rapport. Devant le succès obtenu par les dispositions provisoires du Règlement adoptées le 10 mai 1990, le Comité recommande que celles-ci deviennent permanentes. Il propose en outre un certain nombre d'autres changements, notamment l'échange des affaires faisant l'objet d'un vote, l'heure réservée aux initiatives parlementaires le lundi et le report des votes par appel nominal portant sur les affaires émanant des députés à la demande des whips⁽⁷⁾.

11 avril 1991

La Chambre des communes adopte une motion visant à modifier sensiblement le Règlement. Bien que l'ensemble des modifications soulève beaucoup de controverses, les députés appuient unanimement les dispositions touchant les mesures d'initiative parlementaire, qui s'inspirent en grande partie du vingt et unième rapport du Comité permanent des privilèges et des élections. Les principaux changements sont les suivants :

- Les dispositions provisoires du Règlement adoptées en 1990 concernant les affaires émanant des députés deviennent permanentes.
- L'heure réservée aux affaires d'initiative parlementaire commence à 11 h (plutôt qu'à 13 h) le lundi et à 15 h (plutôt qu'à 14 h) le vendredi, et une heure supplémentaire est ajoutée, de 19 h à 20 h, le mercredi.

(6) Une version antérieure de la motion avait fait l'objet d'un bref débat, le 3 mai 1990, mais la motion avait été retirée.

(7) Une version antérieure de ce rapport a été déposée le 27 novembre 1990, à titre de vingtième rapport du Comité.

- Si l'heure réservée aux affaires d'initiative parlementaire est annulée un lundi, la Chambre pourra à la place consacrer ce temps à l'étude des mesures d'initiative ministérielle.
- L'échange des affaires faisant l'objet d'un vote et de celles ne faisant pas l'objet d'un vote est permis, le délai d'avis à cet égard passant de 24 à 48 heures.
- Les whips peuvent reporter les votes par appel nominal portant sur les mesures d'initiative parlementaire.
- L'heure réservée aux mesures d'initiative parlementaire ne peut plus être suspendue les jours désignés, sauf le dernier jour désigné de la période de crédits se terminant le 23 juin, à condition que ce jour ne tombe pas un lundi.
- Le Comité permanent des privilèges et des élections est fusionné avec le Comité permanent de la gestion de la Chambre, dont le mandat englobe les affaires émanant des députés (y compris le choix des affaires faisant l'objet d'un vote).

Les modifications sont entrées en vigueur le premier jour de séance de la troisième session de la 34^e législature (c.-à-d. le 3 avril 1989).

14 février 1992

Le Comité permanent de la gestion de la Chambre dépose son vingt-quatrième rapport concernant les votes portant sur les affaires émanant des députés. Il y est recommandé que lors des votes par appel nominal portant sur des projets de loi ou des motions d'initiative parlementaire, le vote du parrain du projet de loi ou de la motion soit inscrit en premier, suivi du reste des votes du même côté de la Chambre puis de ceux de l'autre côté. Le rapport est adopté par la Chambre le 29 avril 1992.

11 mars 1992

Le Comité permanent de la gestion de la Chambre recommande, dans son vingt-septième rapport, que le nombre d'affaires inscrites à l'ordre de priorités passe de 20 à 30, que les tirages se fassent avant que le nombre d'affaires figurant sur la liste ne tombe en deçà de 15 plutôt que 10, et que le nombre maximal d'affaires faisant l'objet d'un vote soit accru pour passer de trois projets de loi et trois motions à cinq chacun. Ce rapport est adopté par la Chambre le 29 avril 1992.

1^{er} avril 1993

Le Comité permanent de la gestion de la Chambre dépose un important rapport sur la réforme parlementaire, qui comprend trois recommandations concernant les mesures d'initiative parlementaire : l'imposition de sanctions lorsqu'un député omet de présenter un projet de loi au moment prévu; la prolongation de l'heure réservée aux initiatives parlementaires lorsque le début en est retardé ou qu'elle est interrompue; et les votes portant sur les affaires émanant des députés. Ces recommandations n'avaient pas été adoptées au moment de la dissolution de la 34^e législature.

CHANGEMENTS DE 1994 À 2002

Au début de la première session de la 35^e législature, le nouveau gouvernement libéral propose d'apporter une série de modifications au Règlement. Adoptée par la Chambre le 7 février 1994, la motion à cet effet entre en vigueur le 14 février 1994. Les heures de séance de la Chambre sont légèrement modifiées, d'où la nécessité de déplacer l'heure réservée aux mesures d'initiative parlementaire pour la fixer de 11 h à midi le lundi, de 17 h 30 à 18 h 30 le mardi, le mercredi et le jeudi, et de 13 h 30 à 14 h 30 le vendredi. Une disposition permet également le déplacement de l'heure réservée aux mesures d'initiative parlementaire dans certaines circonstances.

Le 1^{er} juin 1994, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre recommande, dans le cadre d'une refonte des publications de la Chambre des communes, de cesser d'imprimer dans le *Feuilleton* la liste des affaires émanant des députés qui ne figurent pas dans l'ordre de priorité. Le vingt-quatrième rapport du Comité est adopté par la Chambre le 3 juin 1994.

Le 10 juin 1994, dans son vingt-septième rapport, le Comité formule un certain nombre de recommandations concernant le Règlement de la Chambre, notamment (1) les dispositions touchant les retards ou les interruptions au cours de l'heure réservée aux mesures d'initiative parlementaire et (2) la suppression de l'obligation concernant l'obtention d'une recommandation royale lorsqu'un projet de loi est déposé, qui était l'un des principaux obstacles au dépôt de projets de loi d'initiative parlementaire. Le rapport est adopté par la Chambre le même jour.

Le 9 décembre 1994, le Comité dépose son cinquante-troisième rapport qui, entre autres choses, traite des votes différés, notamment des votes concernant les affaires émanant des députés. Le rapport est adopté par la Chambre le 6 février 1995.

Le 4 juin 1995, dans son quatre-vingt-unième rapport, le Comité recommande de modifier la procédure concernant l'étape du rapport et la troisième lecture des projets de loi d'initiative parlementaire. En vertu des dispositions en vigueur, le deuxième jour de séance consacré à l'étape du rapport et à la troisième lecture des projets de loi d'initiative parlementaire ne pouvait être fixé un lundi ou un vendredi, et le Comité recommande de supprimer cette interdiction. Le rapport est adopté par la Chambre le 8 juin 1995.

En novembre 1998, la Chambre des communes adopte le treizième rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Le rapport traite de diverses modifications à la procédure régissant les affaires émanant des députés. Initialement déposé par le Sous-comité des affaires émanant des députés peu avant la dissolution de la 35^e législature, il avait été adopté de nouveau par le Sous-comité après l'élection, puis déposé à la Chambre par le Comité en novembre 1997. Les modifications nécessaires au Règlement entrent en vigueur le premier jour de séance de 1999. Elles comprennent :

- une disposition prévoyant qu'au début d'une nouvelle session, les projets de loi émanant des députés dont le texte est inchangé seront rétablis à l'étape où ils se trouvaient au moment de la prorogation;
- une disposition prévoyant l'inclusion dans l'ordre de priorité des affaires recevant l'appui d'au moins 100 députés (dont au moins 10 députés de chacun des partis formant une majorité des partis reconnus à la Chambre);
- une disposition prévoyant que les 10 affaires incluses dans l'ordre de priorité et pouvant faire l'objet d'un vote peuvent comprendre des projets de loi et des motions dans n'importe quelle proportion;
- l'obligation pour les comités auxquels ont été renvoyés des projets de loi d'intérêt public émanant des députés d'en faire rapport à la Chambre dans les 60 jours de séance, avec la possibilité de prolonger ce délai de 30 jours et de recommander l'abandon de projets de loi.

Par la suite, en juin 2000, le Comité permanent de la Chambre des communes recommande l'abrogation de la disposition relative à l'appui d'au moins 100 députés. Après environ un an, il était devenu évident que cette disposition soulevait des difficultés, et on s'accordait à dire qu'elle n'avait pas donné les résultats escomptés. Le rapport du Comité n'a toutefois pas été adopté avant la dissolution de la 36^e législature en octobre 2000. Après une étude poussée de la question au début de la 37^e législature, le 13 juin 2001, la Chambre adopte le trente-sixième rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, qui abroge la procédure requérant 100 signatures pour les affaires émanant des députés.

Le 12 juin 2001, la Chambre des communes adopte la motion suivante :

Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre soit chargé de rédiger des modifications au Règlement, et d'en faire rapport au plus tard le 1^{er} novembre 2001, afin d'améliorer la procédure relative à l'étude des affaires émanant des députés, incluant une proposition réalisable permettant que toutes ces affaires puissent faire l'objet d'un vote.

Ayant obtenu une prolongation de délai jusqu'en avril 2002, le Comité dépose son quarante-troisième rapport le 14 décembre 2001, dans lequel il indique que des changements au Règlement relatifs à l'étude des affaires émanant des députés, y compris une proposition réalisable permettant que toutes ces affaires puissent faire l'objet d'un vote, n'ont pu être apportés à ce moment-là.

CHANGEMENTS DEPUIS 2002

Le 12 juin 2002, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre dépose son soixante-sixième rapport à la Chambre des communes. Ce rapport propose une importante réforme de la procédure régissant les affaires émanant des députés. La proposition tient compte des préoccupations et des propositions formulées par les députés à différentes tribunes, notamment au cours des discussions en comité, des débats à la Chambre des communes et d'une discussion en table ronde organisée par le Comité, le jeudi 2 mai 2002, à laquelle tous les députés de la Chambre avaient été invités et à laquelle étaient présents 31 d'entre eux (y compris les membres du Comité).

Les principes généraux de la proposition sont les suivants :

- Chaque député y ayant droit devrait, au moins une fois par législature, pouvoir faire débattre une mesure d'initiative parlementaire à la Chambre des communes.
- À moins d'être jugée non recevable, toute affaire qui figure à l'ordre de priorité est votable, à moins que le parrain demande qu'elle ne le soit pas.
- Les députés y ayant droit pourront continuer de présenter autant de motions et de projets de loi qu'ils le désirent, comme c'est le cas actuellement.
- Les députés seront invités à participer au premier tour des mesures d'initiative parlementaire au début de la période. Ils doivent toutefois avoir au moins une affaire inscrite au *Feuilleton* pour pouvoir prendre part au tirage au sort. Au besoin, d'autres tirages au sort auront lieu jusqu'à ce que les noms de tous les députés y ayant droit et qui ont présenté une mesure aient été tirés. Des tours subséquents suivront si le temps le permet.
- Cette nouvelle façon de procéder sera mise à l'essai dès l'automne 2002 et sera en vigueur jusqu'à la fin de la 37^e législature, moyennant la tenue d'une révision du projet-pilote par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre après un an.

Conformément à la proposition, 40 mesures seront inscrites à l'ordre de priorité. D'autres tirages au sort auront lieu lorsque le nombre de mesures tombera en deçà de 20. L'ordre de priorité sera maintenu d'une session à l'autre au cours d'une même législature, c'est-à-dire qu'il ne sera pas modifié advenant une prorogation.

Contrairement à la procédure actuelle – en vertu de laquelle un comité choisit uniquement un nombre limité de mesures pouvant faire l'objet d'un vote parmi celles choisies lors d'un tirage – la nouvelle procédure prévoit que toutes les mesures seront votables à moins d'être jugées « non recevables ». Il est proposé de laisser cette décision à la discrétion d'un panel formé d'un député de chaque parti reconnu à la Chambre. Le panel fera rapport directement à la Chambre et ne sera plus un sous-comité du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

Dans les sept jours de séance suivant le tirage au sort, si un député soulève une objection concernant toute mesure pouvant faire l'objet d'un vote, il en avise le représentant de sa formation politique qui siège au panel. S'il le juge opportun, ce dernier avisera par écrit le greffier du panel. Les députés qui n'appartiennent pas à une formation politique officiellement reconnue à la Chambre des communes communiqueront leur objection au président du panel. L'objection devra porter sur le fait que l'affaire ne répond pas à certains critères préétablis. Le panel établira des critères aussi objectifs que faire se peut et les déposera en Chambre à titre informatif. Par exemple, une affaire pourra être jugée irrecevable si : elle outrepassé les limites du champ de compétence fédéral; elle va à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*; elle est similaire à une question ayant déjà fait l'objet d'un vote à la Chambre pendant la législature en cours; elle est inscrite au programme législatif du gouvernement. À la réception d'une objection, le greffier convoquera une réunion du panel dans les plus brefs délais ou au plus tard dans les 12 jours de séance suivant le tirage au sort pour étudier l'objection. Cette objection sera évaluée en fonction des critères pré-établis. Si le panel juge que la mesure ayant fait l'objet d'une objection n'est pas recevable selon ces critères, le parrain aura deux options : (1) dans les deux jours de séance suivant la décision du panel, il pourra choisir une autre mesure inscrite au *Feuilleton* (après quoi la mesure sera sujette au processus d'objection pendant cinq jours et le panel aura cinq jours de séance supplémentaires pour se pencher sur une objection) et ainsi garder son rang à l'ordre de priorité ou (2) son nom sera reporté au bas de l'ordre de priorité afin de lui donner le temps de remédier au problème noté par le panel et de présenter de nouveau la mesure sous une forme recevable. Si, dans les 48 heures précédant la date à laquelle la mesure

devait être débattue, le parrain n'a pas présenté celle-ci de nouveau ou n'a pas choisi une autre mesure, son nom sera retiré de l'ordre de priorité et il pourra prendre part à un autre tirage au sort au cours du même tour.

Les affaires ne faisant pas l'objet d'un vote feront l'objet d'un débat d'une heure au plus, tandis qu'un débat de deux heures au plus sera prévu pour les affaires votables. À moins que la Chambre dispose d'une affaire durant la première heure du débat, il y aura au moins 10 jours de séance entre la première et la deuxième heure de débat. Les dispositions concernant l'étape du rapport et la troisième lecture ne seront pas modifiées. Les motions dilatoires ne seront pas autorisées durant l'étude des mesures d'initiative parlementaire. Dans le cas où un vote par appel nominal est demandé à l'égard d'une mesure d'initiative parlementaire, celui-ci sera réputé différé au prochain mercredi où la Chambre siège.

Une fois reçu un Message provenant du Sénat informant la Chambre de l'adoption par le Sénat d'un projet de loi émanant du Sénat, ce projet de loi sera immédiatement inscrit à l'ordre de priorité, avec le nom du député qui en devient le parrain, comme c'est le cas actuellement. Un député qui devient le parrain d'un projet de loi émanant du Sénat est réputé avoir utilisé son tour. Les projets de loi émanant du Sénat ne seront pas inscrits à l'ordre de priorité si la Chambre s'est déjà prononcée à leur sujet au cours de la même législature. Il y a lieu de noter que les sénateurs ont exprimé de graves réserves concernant ces propositions de changement.

Le rapport renferme un certain nombre d'autres dispositions. Il recommande que la modification d'une motion portant deuxième ou troisième lecture d'un projet de loi ou d'une motion d'initiative parlementaire ne soit approuvée qu'avec l'autorisation du parrain de la mesure en question. Il propose aussi que les principes énoncés à l'article 97.1 du Règlement soient maintenus, sous réserve que des éclaircissements soient apportés au Règlement au sujet d'un rapport qui demande que 30 jours de séance supplémentaires soient accordés pour l'étude de ces projets de loi. Il renferme également des recommandations de dispositions transitoires pour passer de l'ancien au nouveau mode de fonctionnement. Le Comité indique qu'il étudiera la faisabilité d'une procédure de « propositions législatives » avant la fin du projet-pilote.

Le Comité souligne qu'au moment d'élaborer les nouvelles procédures proposées concernant l'étude des mesures d'initiative parlementaire, il a tenté de concilier des priorités et des intérêts divergents. Il estime que les modifications proposées constituent un bon compromis. Ces modifications doivent être considérées comme un tout dont la totalité des éléments

s'emboîtent parfaitement les uns avec les autres. Le Comité insiste ainsi pour que les changements qu'il recommande soient adoptés à titre provisoire. Comme pour n'importe quel nouveau système, il faudra en surveiller attentivement la mise en application; le Comité fera le bilan du projet-pilote et proposera des rajustements au besoin.

De toute évidence, ce rapport est l'aboutissement de nombreuses modifications – importantes et moins importantes – apportées au fil des ans à la procédure régissant les affaires émanant des députés. Bien des députés voient dans les mesures d'initiative parlementaire une excellente occasion de faire valoir leurs idées. Ces dernières années, toutefois, la procédure à cet égard a été une source croissante de frustrations. Il reste à voir maintenant si les nouvelles propositions atténueront ces frustrations ou en créeront de nouvelles.

La première session de la 37^e législature prend fin le 16 septembre 2002, avant que le soixante-sixième rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre ne soit adopté. Le Comité le dépose à nouveau comme son quatrième rapport au début de la deuxième session, soit le 30 octobre 2002. Dans l'introduction du nouveau rapport, le Comité déclare : « Le 66^e rapport était le fruit du travail acharné et de multiples délibérations des membres du Comité, et le résultat d'une dose considérable de bonne volonté et de compromis. Certains députés et sénateurs ont émis des réserves quant à certaines recommandations énoncées dans le rapport, et on devrait en tenir compte avant que les changements soient adoptés et mis en œuvre. » La Chambre des communes adopte le quatrième rapport le 6 novembre 2002. Les changements proposés étant adoptés en principe, il devient donc nécessaire de modifier le Règlement en conséquence afin d'assurer l'application des nouvelles mesures.

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la chambre entreprend l'examen du projet de modification du Règlement, mais le 11 décembre 2002, dans son quatorzième rapport, il recommande que la Chambre maintienne son système actuel ainsi que les dispositions existantes du Règlement portant sur les mesures d'initiative parlementaire – surtout celles régissant leur mise aux voix – tant que le Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes n'aura pas terminé ses travaux et fait rapport à la Chambre des communes.

Le Comité spécial, composé du Vice-président de la Chambre, des leaders parlementaires et des présidents de caucus des cinq partis reconnus à la Chambre, est mis sur pied le 28 novembre 2002. La question des réformes apportées à la procédure régissant les affaires émanant des députés est donc le premier point à l'ordre du jour du Comité spécial

lorsqu'il entreprend ses travaux en février 2003. La question devient urgente; en effet, les partis d'opposition ont recours à certaines manœuvres dilatoires en Chambre pour contraindre le gouvernement à appliquer les changements.

Le premier rapport du Comité spécial est présenté à la Chambre le 20 février 2003, et il est adopté le même jour. Il propose une nouvelle procédure régissant les affaires émanant des députés, conformément à laquelle toutes les affaires figurant à l'ordre de priorité seront mises aux voix et tous les députés pourront présenter au moins une mesure au cours d'une législature. La proposition est donc semblable à celle présentée dans le soixante-sixième rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, bien qu'elle en diffère à certains égards.

La nouvelle procédure prévoit principalement que tous les députés de la Chambre auront au moins une fois l'occasion au cours d'une législature de soumettre un projet de loi ou une motion d'initiative parlementaire au vote de la Chambre. Au début d'une nouvelle législature, une liste de tous les députés admissibles sera établie, à partir de laquelle on déterminera de temps à autre l'ordre de priorité de 30 mesures. Toutes les questions de la liste de priorité feront l'objet d'un débat d'au plus deux heures, à la fin duquel elles seront mises aux voix. Tous les votes par appel nominal seront tenus le premier mercredi de séance suivant. Un Sous-comité des affaires émanant des députés légèrement remanié appliquera des critères précis et restreints pour déterminer si certaines des mesures figurant à l'ordre de priorité ne peuvent faire l'objet d'un vote; il sera possible d'appeler de toute décision en ce sens auprès du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre ou, en dernier ressort, auprès de la Chambre des communes, qui tiendra alors un vote secret.

Le 28 février 2003, le Comité spécial présente un autre rapport qui contient les modifications à apporter au Règlement afin de mettre en œuvre son premier rapport. Le 17 mars 2003, la Chambre des communes adopte le rapport, qui contient également diverses mesures transitoires.

Les nouvelles dispositions du Règlement sont adoptées à titre provisoire pour le reste de la session ou jusqu'au 17 mars 2004 au plus tard et doivent faire l'objet d'un examen du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Par la suite, le délai relatif à l'application des dispositions provisoires est prorogé jusqu'à la fin de juin 2004 ou jusqu'à la dissolution du Parlement, selon la première de ces éventualités, et ultérieurement, jusqu'au

60^e jour de séance de la 38^e législature, ce qui permettra au Comité d'entreprendre un examen des nouvelles dispositions et de leur application pratique et de recommander des modifications s'il y a lieu.

Le 16 février 2004, la Chambre accepte une modification au libellé d'une des nouvelles dispositions provisoires pour tenir compte du fait qu'à la suite de la fusion de l'Alliance canadienne et du Parti conservateur, il n'y a plus que quatre partis reconnus à la Chambre.

Le 26 mars 2003, conformément au rapport du 28 février 2003, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre dépose à la Chambre des communes une liste de critères servant à décider quelles affaires émanant des députés ne peuvent être mises aux voix aux termes de l'article provisoire 91.1 du Règlement. Les critères sont les suivants :

- Les projets de loi et les motions ne doivent pas porter sur des questions ne relevant pas des compétences fédérales.
- Les projets de loi et les motions ne doivent pas transgresser clairement les *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, y compris la *Charte canadienne des droits et libertés*.
- Les projets de loi et les motions ne doivent pas porter sur des questions qui sont essentiellement les mêmes que celles sur lesquelles la Chambre des communes s'est déjà prononcée au cours de la même session de la législature.
- Les projets de loi et les motions ne doivent pas porter sur des questions inscrites à ce moment-là au *Feuilleton* ou au *Feuilleton des avis* à titre d'affaires émanant du gouvernement.

Il faut prendre note qu'en octobre 2003 et en février 2004, le Comité a accepté des rapports du Sous-comité des affaires émanant des députés demandant que deux mesures soient désignées comme ne pouvant faire l'objet d'un vote, conformément au paragraphe 92(3) du Règlement. Les deux décisions n'ont fait l'objet d'aucun appel auprès de la Chambre des communes.

Il reste à rendre permanente la nouvelle procédure. Les observations empiriques indiquent qu'elle fonctionne relativement bien, et, de l'avis général, les dispositions provisoires semblent satisfaisantes. Comme il fallait s'y attendre, la procédure a donné lieu à un plus grand nombre de votes par appel nominal concernant les affaires émanant des députés.

La nouvelle procédure est l'aboutissement de nombreuses modifications – importantes et moins importantes – apportées au fil des ans à la procédure régissant les affaires émanant des députés. Bien des députés voient dans les mesures d'initiative parlementaire une excellente occasion de faire valoir leurs idées. Il reste à voir si les nouvelles propositions donneront un nouvel élan au système et atténueront les préoccupations et la frustration exprimées par les députés ou si elles créeront des problèmes nouveaux et inattendus.