

M. James Rajotte
Président
Comité permanent des finances

Le 29 octobre 2013

Monsieur Rajotte,

Nous vous écrivons afin de respectueusement demander aux membres de votre comité de rejeter la motion présentée dans le but de réduire considérablement les droits des députés.

La motion vise à obliger les députés indépendants ou membres de partis reconnus comptant moins de 12 députés à présenter tout amendement au comité 48 heures avant le début de l'examen article par article d'un projet de loi, ce qui est fort problématique. Cette motion vise manifestement à réduire les droits des députés.

Le contexte dans lequel cette motion a été présentée devrait porter à réflexion. En effet, la motion a été présentée au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, et la motion identique serait présentée aux autres Comités permanents.

La motion n'a donc probablement pas été préparée par le député conservateur qui la présente. Une seule explication s'impose : c'est le Cabinet du premier ministre qui ordonne et coordonne cette mesure.

Le contexte est le suivant : un parti majoritaire à la Chambre cherche à éliminer la seule possibilité qu'ont les députés indépendants ou membres de partis politiques reconnus de moindre importance de présenter des amendements, de donner leur opinion, et de voter à ce sujet. Par des moyens contournés, le Cabinet du premier ministre cherche à changer le processus législatif. Comme l'explique en détail la présente lettre, un examen approfondi a été réalisé chaque fois que le processus législatif a été modifié par le passé.

Les membres de tous les partis doivent réfléchir sérieusement à une telle motion. *Tout changement qui réduit nos droits aujourd'hui pourrait réduire les vôtres dans les années à venir, sans compter qu'il s'agit d'une atteinte aux principes fondamentaux de la démocratie parlementaire fondée sur le modèle de Westminster.*

Ces principes reposent sur la notion que tous les députés sont égaux. Tout député doit avoir une occasion égale de représenter pleinement les préoccupations de ses électeurs. La motion dont il est question limite ces droits pour faciliter les choses pour la majorité. Il s'agit de vandalisme parlementaire.

Historique : Traitement des partis comptant moins de 12 membres

Pendant près d'un siècle, soit de la Confédération en 1867 à 1963, tous les députés étaient égaux, non seulement en théorie, mais dans la réalité. Les députés qui appartiennent à des partis comptant moins de douze députés à la Chambre sont traités différemment des députés affiliés à des partis importants par suite d'une décision rendue en 1963, qui portait exclusivement sur l'attribution des ressources financières par les partis importants.

Au fil du temps, la règle des 12 députés s'est étendue afin d'interdire aux députés de partis moins importants, et aux députés indépendants, le droit de siéger à des comités, bien que la règle établie en 1963 ne visait que l'attribution des ressources financières.

En 1979, le Président Jerome a tranché la question concernant le statut des cinq députés du Parti crédit social :

« Je tiens à bien préciser dès le début qu'il n'y a rien de répréhensible à mentionner le nom de ce parti politique ou de ses membres. Le parti en cause est le Crédit social du Canada, ses membres sont députés à la Chambre des communes et leur chef est le député de Beauce. Ce sont les faits. Le vote [...] en aucun cas ne saurait abolir un parti politique ni faire des députés indépendants de députés qui sont reconnus comme faisant partie d'une formation politique. Le Crédit social du Canada existe en tant que formation politique et les cinq députés siègent aux côtés de leur chef en tant que membres d'un parti. » (page 69 du *Hansard*, 11 octobre 1979)

Au cours de la même session, le Président Jerome a déclaré ce qui suit :

« Je trouve que la présidence et la Chambre des communes doivent protéger les droits des minorités et, pour ce motif, je dois préciser ce à quoi les députés du Crédit social ont droit. [...] Il me semble que l'on peut accorder à ces députés la participation à laquelle ils ont droit avec une générosité découlant de la reconnaissance du fait qu'ils sont membres d'un parti politique premièrement, pourvu qu'ils n'en tirent pas des avantages dont ne jouiraient pas cinq députés et, deuxièmement, pourvu que cela ne porte atteinte en aucune façon au droit des autres députés de participer. » (p. 1008-1009 du *Hansard*, 6 novembre 1979 – italiques ajoutées).

Les députés du Bloc Québécois ou du Parti Vert ne sont pas des députés indépendants, comme on le voit parfois dans les communications des médias ou comme le disent à tort d'autres partis. Selon la Constitution et le Règlement de la Chambre, nous sommes des membres de partis reconnus en vertu de la *Loi électorale du Canada*.

Notre intention n'est pas de demander au Comité de reconnaître aux députés du Bloc ou du Parti Vert ou aux quatre députés indépendants les mêmes droits que les membres à part entière des comités, ou les droits de députés appartenant à des partis comptant plus de douze députés. Cette question a déjà été réglée.

La règle établie en 1963 touchait seulement les finances, mais au fil du temps, nombre de présidents ont déterminé qu'elle avait évolué par convention et s'était instaurée dans la pratique. Et en plus d'autres changements soumis en 1970 à réduit encore plus la puissance d'un député à la Chambre des communes.

La dernière tentative importante en vue de rétablir les pleins pouvoirs des députés appartenant à de moindres partis remonte à juin 1994 : l'ancien député Bill Blaikie a fait alors de vaillants efforts à cet égard au nom des neuf membres du NPD. Le Président a décidé de ne pas accorder aux petits partis tous les droits. Or, jusqu'à maintenant, ***aucun parti majoritaire n'a tenté de dénier les droits des députés.***

L'historique du droit de présenter des amendements à l'étape du rapport

Au cours de l'histoire du Parlement, la recevabilité des amendements à l'étape du rapport a connu plusieurs changements importants.

Les règles actuelles à ce sujet s'enracinent dans l'étude exhaustive réalisée en 1968 par le Comité spécial de la procédure. O'Brien et Bosc en parlent ci-dessous :

« Si le Comité spécial sur la procédure de 1968 a recommandé le rétablissement de l'étape du rapport, c'est parce qu'il la jugeait essentielle pour que tous les députés, et *non seulement les membres du comité*, puissent se prononcer sur les projets de loi à l'étude et, s'il y a lieu, y proposer des amendements. Dans l'esprit du Comité, cette étape ne devait toutefois pas constituer une reprise de l'étape de l'examen en comité. En effet, contrairement à l'étape de l'examen en comité, où le projet de loi est étudié article par article, il ne devait y avoir aucun débat à l'étape du rapport, sauf si l'on donnait un préavis en vue de présenter des amendements, qui constitueraient dans ce cas l'unique objet du débat. » (chapitre 16, page ??, c'est nous qui soulignons)

Il s'est produit en 1999 un incident qui a suscité un remaniement important du processus législatif. En décembre de cette année-là, le Parti réformiste a déposé, à l'étape du rapport, 471 amendements à la loi d'exécution de l'Accord définitif Nisa'ga. La série de votes consécutifs a duré 43 heures, et le procédé n'a pas beaucoup plu au gouvernement libéral majoritaire.

Le choc des droits à la Chambre des communes suit toujours le même modèle : d'un côté, les petits partis tentent de défendre leurs droits existants, tandis que de l'autre, les grands partis s'efforcent de les leur retirer petit à petit. Et dans le cas relaté ci-dessus, le gouvernement majoritaire a gagné, comme d'habitude, même s'il a dû y mettre deux ans.

En effet, c'est en 2001 qu'ont été instaurées les règles actuelles sur l'examen des projets de loi à la Chambre des communes. Les députés dont les collègues du même parti siègent aux comités parlementaires n'ont plus le droit de présenter des amendements de fond à l'étape du rapport. Seuls conservent cette possibilité les députés indépendants ou ceux appartenant à un parti reconnu comptant moins de 12 députés.

Le Président a le droit d'empêcher les débats à l'étape du rapport de ne devenir qu'une reprise de ceux déjà menés par le comité concerné. C'est pourquoi il examine tous les amendements et se réserve le droit de les rejeter ou de les regrouper à l'étape du rapport.

Mais à l'heure actuelle, le parti majoritaire ne daigne même pas mener l'examen parlementaire complet. Et aucun comité multipartite n'est invité à réviser les règles. Bien au contraire : une motion est soumise simultanément à plusieurs comités, et on y propose d'abolir nos droits à l'étape du rapport, qui seraient remplacés par la simple « permission » de soumettre des amendements aux comités parlementaires.

Le contexte de la motion actuelle

À l'automne 2012, le leader du gouvernement à la Chambre des communes, Peter van Loan, a demandé au Président de passer outre aux droits des députés qui ne sont pas membres d'un des grands partis. En effet, il a proposé que les amendements présentés par ces députés fassent l'objet d'un vote d'essai qui ne porterait que sur l'un d'eux; s'il était défait, aucun autre amendement des petits partis ou des députés indépendants ne serait considéré.

À ce sujet, le Président a pris une décision claire. Citant *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, deuxième édition, page 250, il a déclaré ce qui suit :

« Il demeure que la procédure parlementaire vise à établir un équilibre entre la volonté du gouvernement de faire approuver ses mesures par la Chambre, et la responsabilité de l'opposition d'en débattre sans paralyser complètement le déroulement des travaux. Bref, le débat à la Chambre est nécessaire, mais il doit conduire à une décision dans un délai raisonnable. »

Il a ajouté :

« Les principes sous-jacents que viennent exposer ces citations constituent les assises de notre système parlementaire. Elles consacrent l'ancienne tradition démocratique permettant à la minorité de faire entendre son point de vue et ses opinions sur la place publique et, en contrepartie, à la majorité de présenter son programme législatif devant le Parlement et de le mettre aux voix. »

Le Président a donc rejeté la proposition du leader du gouvernement à la Chambre des communes. Il a toutefois laissé la porte entrouverte : « La présidence est convaincue que, si un nouveau mécanisme permettant aux députés indépendants de présenter en comité des motions d'amendement aux projets de loi était trouvé, le processus de sélection des motions à l'étape du rapport s'adapterait à cette nouvelle réalité. » (12 décembre 2012)

L'examen de la loi budgétaire omnibus C-60 que les comités ont entrepris au printemps 2013 a montré que les « permissions » ne valaient pas grand-chose. Les députés qui n'étaient pas

membres des comités n'ont pas eu le droit de déposer leurs amendements; on les a simplement « réputés » soumis. Et ainsi « invités », nous n'avons eu qu'une minute (une minute et demie dans le cas des députés du Bloc) pour décrire nos propositions.

Nous n'avons eu le droit de répondre ni aux questions sur nos amendements, ni aux propositions d'amendements favorables. Et nous n'avons pas eu le droit de voter.

Essentiellement, on vous demande de rendre une décision sur l'effort entrepris par un parti au pouvoir puissant qui, bénéficiant de la majorité des sièges, tente d'éliminer le peu de droits dont disposent seulement neuf députés pour influencer sur le processus législatif.

L'équilibre entre la majorité et la minorité dans les travaux de la Chambre est une « question fondamentale », comme l'a dit le Président Milliken (29 mars 2007, page 8136 des *Débats*).

Le passage suivant est très pertinent. Bien que le Président Milliken ait connu une situation de gouvernement minoritaire au Parlement, les questions dont il était saisi – soit de trouver le juste équilibre entre les droits de la minorité et ceux de la majorité – sont les mêmes.

« À l'heure actuelle, les occupants du fauteuil, comme leurs collègues dans les comités de la Chambre, doivent relever quotidiennement le défi que posent les pressions inhérentes à la situation de gouvernement minoritaire. Cependant, ni la réalité politique du moment ni la seule force du nombre ne devraient nous obliger à mettre de côté les valeurs inhérentes aux conventions et aux procédures parlementaires qui régissent nos travaux.

« La présidence ne doit jamais oublier les principes fondamentaux de notre grande tradition parlementaire — principes décrits admirablement par John George Bourinot, greffier de cette Chambre de 1890 à 1902 :

« “Protéger la minorité et restreindre l'imprévoyance et la tyrannie de la majorité, régler les affaires d'intérêt public de manière convenable et ordonnée, donner à chaque parlementaire la possibilité d'exprimer son avis dans les limites du décorum et éviter les pertes de temps inutiles, accorder la latitude voulue pour l'examen de chaque mesure et faire en sorte qu'aucune décision législative ne soit prise à la légère ou sur une impulsion soudaine.” »

Ce qui aggrave cet abus du processus démocratique, c'est que pratiquement tous les projets de loi présentés au cours de la 41^e législature ont fait l'objet d'une motion d'attribution de temps. En l'absence de l'attribution de temps, selon le cours normal des débats, les députés considérés comme indépendants pourraient prendre la parole et participer aux débats. Toutefois, en raison de l'attribution de temps, les députés qui n'appartiennent pas aux trois grands partis n'ont pratiquement jamais la possibilité de faire un discours, à moins qu'un autre parti ne leur cède une période. Dans la pratique, le seul moyen de prendre la parole dans des circonstances où le temps est aussi limité est de présenter des amendements à l'étape du rapport.

L'approche du gouvernement conservateur actuel, qui consiste à rejeter tous les amendements proposés, tout en limitant les possibilités de débat, dénature la tradition parlementaire de Westminster. C'est une nouvelle approche excessivement partisane en matière de processus législatif. La possibilité de présenter des amendements à l'étape du rapport et d'offrir à la Chambre en entier la chance d'améliorer les projets de loi avant l'étape de la troisième lecture est encore plus cruciale lorsque la procédure d'étude en comité a perdu le caractère non partisan qu'elle avait par le passé.

Nous demandons respectueusement à tous les membres de votre comité de rejeter cette motion.

Cordialement,



Elizabeth May, O.C, députée
Saanich-Gulf Islands
Chef du Parti vert du Canada



Bruce Hyer, député
Thunder Bay-Superior North



Brent Rathgeber, député
Edmonton-St. Albert

cc: Membres du Comité permanent des finances