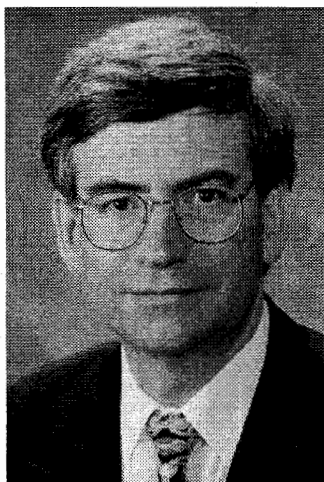

La réforme parlementaire : propositions récentes et faits nouveaux

par Bill Hartley, député provincial

Le discours du Trône de mars 2000 en Colombie-Britannique traite de la réforme législative. Certaines propositions contenues dans une motion subséquente à l'Assemblée législative sont examinées ici, de même que des propositions récentes à cet égard en Australie et en Grande-Bretagne.



Depuis un bon nombre d'années, le système parlementaire fait l'objet de critiques non seulement de la part du public, mais également de ses propres membres. En Colombie-Britannique, entre autres, les députés d'arrière-ban, qu'ils soient du gouvernement ou de l'opposition, ont souvent l'impression de ne pouvoir influencer suffisamment sur les affaires du Parlement. De fait, dans tout le Commonwealth, les députés ne cessent de réclamer une participation

accrue aux travaux courants de leurs assemblées législatives, de meilleures possibilités de représenter leurs électeurs et la chance de contribuer efficacement à l'activité des comités.

Au sein du public, très peu de gens croient que le parlement est une institution parfaite. On considère avec de plus en plus de

méfiance et de cynisme la politique et les politiciens, et la perception du parlement par la population en souffre. Par exemple, d'après un sondage Gallup effectué en 1993, seulement un quart des personnes interrogées disaient que le Parlement leur inspirait largement ou très largement confiance¹.

De même, lors d'une conférence tenue en 1994 à l'Université de Lethbridge sur le renouvellement du Parlement on a relevé beaucoup de déception, de désaffection et de scepticisme ainsi qu'une chute du respect des Canadiens à l'égard de la politique en général et du système actuel en particulier². D'après un sondage effectué auprès de la population britannique en 1995, il est ressorti qu'une majorité de gens, trois personnes pour une, croyaient que le Parlement n'exerçait pas un contrôle suffisant sur les actions du gouvernement³.

Selon certains observateurs, le gouvernement parlementaire moderne doit être plus ouvert et plus démocratique, c'est-à-dire qu'on doit résoudre les maux de la démocratie par davantage de démocratie, notamment des référendums tenus à l'initiative des citoyens ainsi que des procédures de destitution.

Bien qu'elles aient été appliquées en Colombie-Britannique et dans d'autres administrations, ces réformes externes n'ont guère d'incidence sur le fonctionnement courant de nos assemblées législatives. En outre, même si je crois qu'elles sont positives pour le public, elles comportent le danger que la démocratie ne devienne le droit de la majorité de l'emporter sur les minorités.

De fait, en tant que parlementaires, nous devons, reconnaître que la majorité doit faire des compromis avec la minorité et, à l'occasion, lui céder le pas. John Stuart Mill a décrit ainsi cette démarche : « concéder quelque chose aux opposants et élaborer

Bill Hartley est président de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique depuis 1991. Il a présidé plusieurs comités spéciaux permanents et exercé les fonctions de vice-président de l'Assemblée de mars 1998 à février 2000. Il a été élu président de l'Assemblée législative de la province en mars 2000. Le présent texte est une version révisée d'un exposé qu'il a fait à la 39^e Conférence régionale canadienne, qui s'est tenue à l'Île-du-Prince-Édouard en juillet 2000.

des mesures constructives tout en étant le moins offensant possible pour ceux qui sont d'un autre avis ». La mise en équilibre des intérêts de la majorité et de la minorité est une activité centrale du parlement en tant qu'institution représentative.

La majorité doit prévaloir, mais la minorité doit pouvoir s'exprimer, et les règles de nos institutions doivent garantir la liberté du débat et protéger les droits de tous leurs membres. Les autres présidents d'assemblée présents aujourd'hui connaissent sans doute très bien la tâche cruciale qui leur incombe à cet égard, car c'est notre rôle traditionnel de protéger les droits de tous les représentants. Les députés eux-mêmes doivent avoir confiance en l'impartialité de la présidence pour que l'ensemble du parlement fonctionne efficacement. Au fil de l'évolution de nos assemblées législatives, nous devons évaluer dans quelle mesure elles réussissent à harmoniser des intérêts divergents. Il est également essentiel d'examiner sans cesse les règles et procédures parlementaires afin de veiller à ce qu'elles demeurent adaptées aux nouvelles circonstances.

Un parlement efficace n'est pas une institution statique, et les règles peuvent devenir archaïques si elles ne font pas l'objet d'un examen régulier.

Le parlement doit être accessible au public et aux médias, et ses débats et délibérations doivent être disponibles rapidement. De nos jours, de nombreux parlements diffusent leurs travaux à la télévision et sur Internet, ce qui a beaucoup élargi la possibilité pour le public d'en suivre le déroulement. En outre, tous les débats, y compris les délibérations des comités, devraient avoir lieu en public, sauf s'il existe de sérieuses raisons de les tenir à huis clos.

Nous devons également faire preuve de sens pratique et rehausser l'efficacité du parlement. Cela peut comprendre des mesures visant à rationaliser nos travaux et à réévaluer nos pratiques et procédures courantes.

Toutefois, notre quête de l'efficacité ne doit pas nous faire perdre de vue que celle-ci n'est pas la plus haute priorité du système parlementaire britannique, et ne l'a jamais été⁴.

En Grande-Bretagne et dans d'autres administrations, comme en Colombie-Britannique et en Australie, on a mis sur le tapis l'efficacité de la démarche parlementaire.

Au sein d'assemblées législatives du Commonwealth, on tient souvent des débats sur la meilleure façon de procéder à la réforme des institutions parlementaires. Certains réformateurs prônent le vote par balayage de carte magnétique, alors que d'autres vantent le côté pratique du « parlement par vidéoconférence ».

Comme pour tout ce qui concerne la politique et le gouvernement, il faut parfois prendre des décisions difficiles.

Les propositions de réforme doivent harmoniser les droits du parti ministériel et des partis d'opposition et assurer la gestion efficace de l'assemblée législative ainsi qu'un examen adéquat de son activité. Toute modification de la procédure parlementaire doit se faire en consultation avec les législateurs eux-mêmes et avec tous les partis. Idéalement, tous les députés devraient appuyer les mesures de réforme, mais, lorsque le consensus n'est pas possible, comme cela s'est produit récemment en Colombie-Britannique, les tenants de la réforme peuvent devoir « faire cavalier seul ».

Propositions récentes en Colombie-Britannique

Les propositions de réforme s'inscrivent dans une initiative plus vaste du gouvernement du premier ministre Dosanjh qui vise à instaurer un climat politique plus coopératif.

Le gouvernement vient de donner suite à sa promesse en présentant une motion qui porte sur un ensemble exhaustif de réformes législatives et qui prévoit la modification du règlement de l'assemblée de la province. Les propositions englobent ce qui suit :

- La prolongation des heures de séance quotidiennes du lundi au jeudi.
- L'élimination des séances du vendredi (le vendredi devant être désigné jour de la circonscription).
- La réservation d'une semaine de la circonscription à chaque quatrième semaine de la session.

La prolongation des heures de séance du lundi au jeudi permet de mieux répartir le temps consacré aux fonctions parlementaires, tandis que la réservation du vendredi et d'une semaine additionnelle par mois pour la circonscription laissent aux députés plus de temps à consacrer à leurs électeurs.

Par ailleurs, on propose un calendrier parlementaire (une première en Colombie-Britannique) prévoyant que la Chambre se réunira deux fois par année, selon les modalités suivantes :

- Une session au printemps, de février à juin (14 semaines au total), afin de débattre du budget des dépenses et de certaines mesures législatives.
- Une session à l'automne, en octobre et novembre (8 semaines au total), afin de débattre de mesures législatives.

Au total, le calendrier prévoit environ 90 jours de séances par année, soit davantage que le nombre moyen au cours de la dernière décennie.

On espère que ces changements permettront la tenue d'un débat plus ordonné sur les textes de loi et les prévisions budgétaires. On s'attend également à ce qu'ils aient une incidence positive sur le personnel législatif. Le fait de savoir exactement à quel moment il faut travailler peut réduire les frais de formation et de recrutement et améliorer le moral du personnel.

Parmi les autres dispositions à l'étude en Colombie-Britannique, mentionnons les suivantes :

- Une plus grande participation des simples députés, avec la possibilité pour trois députés de faire une déclaration de deux minutes chaque jour, immédiatement avant la période des questions orales.
- L'ajout d'une clause sur l'attribution du temps et l'application du bâillon afin de permettre au gouvernement de limiter le débat sur un projet de loi d'intérêt public, en prévoyant un nombre précis de jours ou d'heures pour son examen.
- L'établissement d'une limite de 235 heures de débat pour l'examen des prévisions budgétaires du gouvernement, y compris les amendements et sous-amendements proposés.
- La création d'un comité additionnel des crédits – jusqu'à trois comités pourraient alors étudier simultanément le budget des dépenses.

À l'origine, les caucus s'entendaient largement sur ces propositions. Chaque partie estimait qu'elle pouvait fonctionner selon les changements proposés, au sein du gouvernement ou de l'opposition, à la suite des prochaines élections générales. Après des consultations et des négociations exhaustives, il restait néanmoins une question restait à régler. L'opposition proposait que le gouvernement dépose tous les projets de loi envisagés pour la session d'automne avant l'ajournement de la session du printemps.

Le gouvernement offrait de déposer dans les deux premières semaines de la session d'automne tous les textes de loi de la session d'automne autres que ceux requis pour des raisons urgentes ou extraordinaires. Malheureusement, cette question a suffi à éloigner les parties et le consensus n'y a pas résisté.

Pour que des réformes parlementaires soient fructueuses, il faut un climat politique propice. Dans le cas de la Colombie-Britannique, la période pré-électorale a rendu difficiles des compromis sur les éléments en question.

Cela n'empêche pas des progrès d'avoir lieu dans d'autres administrations. Les réformes parlementaires récentes en Grande-Bretagne et en Australie pourront peut-être inspirer des réformes futures en Colombie-Britannique et dans d'autres administrations canadiennes.

Le Comité spécial de la modernisation de la Chambre des communes britannique

En juin 1997, on a établi le Comité spécial de la modernisation afin d'examiner des moyens d'actualiser les usages et procédures de la Chambre des communes britannique.

En vertu de son mandat, le Comité devait rendre l'ensemble de la Chambre mieux en mesure de légiférer, de débattre des grandes questions et d'exiger des comptes de l'exécutif, tout en cherchant à faire en sorte que chaque député puisse utiliser son temps de façon plus productive.

À ce jour, le travail du Comité de la modernisation a donné les résultats suivants en ce qui touche le processus législatif :

- un examen plus minutieux des ébauches de projets de loi par des comités spéciaux ou des comités mixtes;
- un feuilleton simplifié, écrit dans un anglais clair n'étant pas accessible uniquement aux vieux routiers parlementaires;
- des motions de programme convenues plutôt que l'imposition du bâillon; (Les motions de programme, présentées après la deuxième lecture d'un projet de loi, fixent la date de la fin de chaque étape de l'étude du projet de loi. Contrairement au bâillon, cet échéancier officiel fait en sorte que tous les éléments d'un projet de loi bénéficient d'un certain examen.)
- un accord sur le report de projets de loi d'une session à l'autre;
- des notes explicatives sur les projets de loi écrites en langage clair.

Certains aspects inhabituels du processus, comme le fait de porter un chapeau haut-de-forme pour invoquer le règlement lors des votes, ont été mis de côté. En outre, sur le conseil du Comité de la modernisation, la Chambre des communes britannique a réaménagé ses heures de séance le jeudi, libérant le vendredi pour le travail de circonscription, à la manière des modifications récentes en Colombie-Britannique. Enfin, le Comité a recommandé l'établissement d'une chambre parallèle, semblable au Comité principal australien décrit plus bas, à titre d'expérience pour permettre aux députés d'arrière-ban de demander davantage de comptes à l'exécutif.

Les réformes proposées par le Comité de la modernisation ont fait l'objet de critiques en provenance des banquettes de l'opposition. En juillet 2000, le chef de l'opposition, William Hague, a produit un rapport d'une commission du Parti conservateur intitulé *Strengthening Parliament*. On y qualifie de poudre aux yeux le travail du Comité de la modernisation et on soutient que ses propositions ne renforcent aucunement le Parlement et ne font que faciliter la vie du gouvernement. La commission du Parti conservateur propose ses propres réformes, qui, selon elle, favorisent un gouvernement parlementaire efficace. En particulier, elle recommande une réduction du nombre de ministres, une plus grande indépendance des comités spéciaux en retirant aux whips la nomination de leurs membres, et même la réduction progressive de la taille des Communes de 659 à 500 sièges.

Le rapport du Parti conservateur reconnaît que c'est la volonté politique qui assure le succès d'une réforme parlementaire. Dans cette perspective, M. Hague s'est engagé publiquement, dans le cas où il serait élu premier ministre, à adopter peu de temps après l'élection les idées décrites dans ce rapport, avant que ne s'installe l'apathie gouvernementale⁵.

Le comité principal de la Chambre des représentants d'Australie

Ces dernières années, la Chambre des représentants fédérale d'Australie a également adopté un certain nombre de réformes, dont l'une des plus importantes a été l'établissement du Comité principal, en 1994. Il s'agit d'une chambre parallèle, mais subordonnée, où les députés peuvent débattre de questions auxquelles il est difficile de consacrer du temps sur le parquet de la Chambre. On s'entend sur les questions qui y sont renvoyées, et toute décision doit y être prise à l'unanimité.

Le Comité principal est une extension de la Chambre qui permet de mener de front deux séries de travaux. Le Comité donne aux députés l'occasion de débattre de projets de loi ou de rapports qui ne sont guère controversés, tout en libérant la Chambre pour l'étude d'autres questions. Cela permet une utilisation plus efficace du temps de la Chambre, lequel, en un sens, s'en trouve considérablement augmenté.

Le Comité spécial australien de la procédure a entrepris un examen du Comité principal en novembre 1999.

Parmi les aspects examinés par le Comité spécial, mentionnons les suivants :

- Le degré d'efficacité du Comité principal pour ce qui est de réduire la pression des travaux à la Chambre et de permettre aux députés de s'exprimer.
- L'utilité d'examiner d'autres types de questions au sein du Comité principal, au lieu ou en sus de l'examen de la Chambre.
- Le mécanisme de renvoi des questions au Comité principal.
- Le statut du Comité par rapport à la Chambre (tant du point de vue des pouvoirs réels que de la perception des députés et autres).

Conclusion

Les initiatives récentes en Australie, en Grande-Bretagne et en Colombie-Britannique coïncidaient avec une époque de

désillusion et de déception généralisées à l'égard de l'institution du Parlement. Si ces préoccupations ne sont pas prises en compte, il est probable que la perception populaire du Parlement continuera de se détériorer et que les appels en vue d'une réforme se feront plus pressants, voire plus extrêmes.

Je crois que les propositions de réforme doivent être modérées et réalisables, mais, comme le montre l'expérience de la Colombie-Britannique, elles doivent également arriver à point nommé. Dans chaque administration, les députés et les partis eux-mêmes doivent déterminer quelles propositions satisfont à ces critères. Avant d'être adoptées, les propositions de réforme doivent faire l'objet de consultations et d'analyses, mais vient un temps où il faut agir et un gouvernement peut parfois décider de « faire cavalier seul ».

Le temps semble venu de réformer l'institution parlementaire. Acceptons d'apprendre les uns des autres et d'évoluer pour rétablir la tradition du gouvernement parlementaire efficace et adapter ce dernier aux nouveaux enjeux du XXI^e siècle.

Notes

1. Paul Silk et Rhodri Walters, *How Parliament Works*, Londres, Longman, 1995, p. 235.
2. Casey Vander Ploeg, *Reinventing Parliament: A Conference on Parliamentary Reform – Conference Summary Report*, Calgary, Canada West Foundation, 1994, p. 5.
3. « The Restoration of Parliament », *The Economist*, 4 novembre 1995, p. 60.
4. E. George MacMinn, *Committees of the Legislature*, Victoria, Queen's Printer, 1979, p. 3.
5. Peter Riddell, « One man's meat is another woman's poison », *The Times*, 11 juillet 2000.