
Rapport du Comité spécial du Règlement et de la procédure

par Myron Kowalsky, député provincial

Un Comité spécial du Règlement et de la procédure a été créé à l'Assemblée législative de la Saskatchewan en avril 2000. Il a pour objectif de façonner une procédure qui accroîtra l'importance des comités, augmentera le rôle des simples députés, créera des façons plus efficaces d'aborder des questions d'intérêt public et haussera la participation publique au processus parlementaire. Après une étude de la procédure dans plusieurs provinces canadiennes ainsi que dans des assemblées législatives d'autres pays du Commonwealth, le Comité a recommandé des principes qu'il souhaite voir établis en Saskatchewan. Si ces derniers sont adoptés, un projet détaillé de règlements et de procédures devra être élaboré pour être présenté à l'Assemblée. Le présent article est un résumé du deuxième rapport du Comité, dont la version intégrale se trouve à l'adresse suivante :

http://www.legassembly.sk.ca/Committees/Rules/rules_report_July2001.pdf



L'Assemblée législative de la Saskatchewan doit restructurer l'actuel système de comités permanents afin d'inclure : quatre comités de secteur politique, un comité d'examen, un comité des projets de loi privés et deux comités chargés des affaires de la Chambre.

Les comités de secteur politique seraient organisés de façon à traiter la plupart des activités du gouvernement, chaque comité étant responsable d'un certain

nombre de secteurs et des ministères et organismes gouvernementaux correspondants. Le Comité permanent des comptes publics demeurerait et serait le principal comité d'examen de l'Assemblée. La plupart des comités de la Chambre seraient restructurés pour n'en former qu'un seul. Des comités distincts seraient conservés pour les projets de loi privés et les privilèges et les élections.

L'Assemblée continuerait de nommer les comités particuliers nécessaires (le processus de nomination intersessionnel serait intégré au comité des services de la Chambre). De façon plus précise, la structure suivante est recommandée pour les comités.

Comités de secteur politique

- Le Comité permanent des services à la personne viserait la santé, les services sociaux, l'éducation (de la maternelle à la 12^e année), la culture et la jeunesse, la justice, le Women's Secretariat, etc.
- Le Comité permanent de l'économie viserait les finances, le développement économique et coopératif, le travail, l'agriculture et l'agroalimentaire, l'environnement, l'énergie et les mines, le Saskatchewan Opportunities Corporation, le Saskatchewan Government Growth Fund Corporation, l'enseignement postsecondaire et l'acquisition de compétences, la revitalisation rurale, etc.

Myron Kowalsky est Président de l'Assemblée législative de la Saskatchewan. Il a été membre et ensuite président du Comité spécial qui a déposé ce rapport le 4 juillet 2001.

- Le Comité permanent des sociétés d'État et des organismes exécutifs comprendrait la Crown Investments Corporation, la Saskatchewan Property Management Corporation, la Commission de la fonction publique, le conseil exécutif, la Liquor and Gaming Authority de la Saskatchewan (et tous les autres organismes liés au revenu), etc.
- Le Comité permanent des affaires intergouvernementales et de l'infrastructure comprendrait les affaires municipales, le conseil municipal, les affaires intergouvernementales et autochtones, les autoroutes, les affaires du Nord, etc.

Comités de la Chambre

- Le Comité permanent des services de la Chambre comprendrait divers comités de la Chambre – budget des dépenses, nomination, particuliers et communications. Le Président continuerait d'être président d'office et le Comité serait composé des leaders et des leaders adjoints à la Chambre et des whips. Le Comité serait chargé de s'occuper de la réforme du Règlement et de la procédure. Il serait autorisé aussi à modifier la composition des comités pendant les périodes de relâche. Il serait aussi habilité à modifier la taille des comités en cas de tiers partis ou de députés indépendants. Il serait utile, si possible, que le Comité des services de la Chambre soit doté du pouvoir de se réunir avant l'ouverture d'une nouvelle législature afin de pouvoir créer les comités pour que les travaux puissent commencer le plus tôt possible. La question devra être étudiée davantage.
- Le Comité permanent des privilèges et des élections ne change pas.
- Le Comité permanent des projets de loi privés ne change pas.

Comité d'examen

- Le Comité permanent des comptes publics garderait la même forme (sous réserve des réformes envisagées dans le premier rapport du Comité spécial et des modifications à la Loi du vérificateur provincial adoptées récemment par l'Assemblée). L'élection d'un président provenant de l'opposition devrait être fixée par un ordre permanent de l'Assemblée.

La nouvelle structure de comités devrait être mise en œuvre progressivement afin que l'infrastructure de soutien puisse l'être aussi, et elle devrait être revue après la première session.

Travaux des comités des secteurs politiques

Les comités des secteurs politiques exécuteraient les fonctions qui suivent.

Les rapports annuels seraient renvoyés automatiquement au comité compétent et pourraient être utilisés comme outils de référence. Les comités décideraient alors quels rapports ils veulent examiner, comme le fait actuellement le Comité permanent des sociétés d'État.

Les projets de loi pourront, après la première lecture, être renvoyés par motion à un comité de secteur politique en vue d'une audience (selon le modèle de l'Ontario). Après la deuxième lecture, tous les projets de loi seraient automatiquement renvoyés à l'un des quatre comités de secteur

politique afin d'être étudiés article par article. Dans les deux cas, le processus de renvoi devrait être intégré aux ordres permanents. Des dispositions devraient également prévoir qu'un projet de loi puisse rester à l'Assemblée pour un examen en comité plénier.

La marche à suivre pour l'examen d'un projet de loi par un comité de secteur politique après la deuxième lecture serait la suivante : le comité de secteur politique pourrait tenir des audiences publiques sur un projet de loi avant l'examen article par article, s'il n'y a pas eu d'audiences après la première lecture. Le comité pourrait apporter des amendements au projet de loi pendant l'examen article par article. Après cet examen, le projet de loi serait renvoyé à l'Assemblée pour y être examiné en comité plénier, examen qui serait assujéti à des limites de temps établies comme suit : aucun député ne pourrait parler plus de 20 minutes, et l'examen du projet de loi en comité plénier durerait au plus quatre heures.

En session, les mesures législatives auraient la priorité. Les budgets des dépenses ministériels seraient divisés en quatre groupes, par le biais des ordres permanents, afin que chaque crédit budgétaire fasse l'objet d'un examen par le comité de secteur politique compétent. Les budgets de dépenses ainsi adoptés par les comités seraient renvoyés à l'Assemblée pour être inclus dans un projet de loi de crédits. Les budgets des dépenses constitueraient une priorité en cours de session au même titre que les mesures législatives.

Le travail du Comité spécial des règlements devrait être absorbé par les comités de secteur politique. Les dispositions touchant le Règlement ou les règlements administratifs seraient renvoyées automatiquement, en vertu d'un ordre permanent, au comité de secteur politique compétent. Les comités seraient informés des ajouts ou des modifications au Règlement ou aux règlements administratifs au moyen d'un processus parallèle semblable à celui utilisé pour le Comité permanent des sociétés d'État en vue des opérations importantes.

Le comité pourrait formuler des recommandations à l'intention de l'Assemblée pour les questions touchant le Règlement ou les règlements administratifs qui sont jugées ultra vires, ou en fonction d'une question d'intérêt public. Les comités des secteurs publics pourraient tenir des audiences publiques sur toute question touchant le Règlement ou les règlements administratifs.

Les comités des secteurs politiques auraient le pouvoir d'exiger des enquêtes. Ils pourraient se confier l'étude par une décision majoritaire du comité. Un plafond serait imposé aux fonds disponibles pour les enquêtes (un budget global serait approuvé au début de l'exercice pour chaque comité) et toutes les demandes de fonds supplémentaires seraient adressées au Bureau de régie interne. Des limites de temps seraient imposées pour ces enquêtes et pourraient être prolongées par appel à l'Assemblée (ou, si la Chambre ne siège pas, au Comité des services de la Chambre). Les demandes d'examen émanant

des ministres pourraient être accueillies. Le comité pourrait, par une décision majoritaire, annuler un ordre de renvoi ministériel. L'Assemblée pourrait aussi donner un ordre de renvoi à un comité de secteur politique. Les enquêtes ne seraient pas prioritaires en période de session, mais seraient le principal champ d'activité au cours des congés sessionnels.

Le gouvernement serait tenu de répondre aux rapports des comités de secteur politique dans les 120 jours civils.

L'ordre de priorité pour les comités de secteur politique serait établi comme suit : budgets des dépenses, projets de loi, règlements, rapports annuels, enquêtes.

Composition et taille des comités

La composition des comités devrait continuer de refléter la proportion de la représentation à l'Assemblée. Toutefois, aucun comité ne compterait plus de sept membres.

Les conditions suivantes s'appliqueraient aux comités de secteur politique. Un comité pourrait toutefois décider à la majorité d'augmenter le nombre de membres pour inclure un membre « non votant ». Ce membre serait ajouté au comité pour participer aux audiences sur un sujet particulier. Le membre non votant serait admissible à des indemnités journalières et au remboursement de ses dépenses. La présidence serait assurée par un membre du parti au pouvoir et la vice-présidence par un représentant de l'opposition. Le président jouirait d'une voix délibérative et non prépondérante. L'égalité des voies serait assimilée au rejet de la motion.

Les comités d'examen et de la Chambre compteraient au plus sept membres mais conserveraient les mêmes conditions pour ce qui est du scrutin et de la charge du président.

Les remplacements seraient permis dans tous les comités, sauf pour le président.

Autres questions

Les membres qui font partie d'un comité continueraient de toucher une indemnité journalière et de se faire rembourser leurs frais de subsistance (formule actuelle). L'indemnisation des fonctions supplémentaires des présidents et vice-présidents serait établie par directives du Bureau de régie interne.

Les responsables de l'étude ont à maintes reprises entendu que pour bien fonctionner, les comités doivent être bien appuyés. Il est donc recommandé que le bureau du greffier engage des attachés de recherche généralistes pour servir les comités. Les autres besoins de dotation seront déterminés

l'année prochaine, à mesure que sera mise en œuvre la nouvelle structure des comités et que les besoins exacts seront cernés.

Étant donné l'accroissement des activités de comité, il est recommandé d'aménager une salle de comité convenablement équipée en vue des audiences et dotée d'équipement de télévision et de présentation audiovisuelle ainsi que de sièges pour le public. D'autres salles de comité plus petites devront être aménagées pour les délibérations. Toutes les salles de comité devraient offrir les débats à la Chambre et la télédiffusion.

Un maximum de deux comités exigeant le harsard ou la télédiffusion pourront se réunir en même temps, de sorte que les principales salles de comité devront être partagées.

Il est recommandé qu'à chaque jour de séance la Chambre puisse suspendre ses travaux selon les besoins afin de faciliter la tâche des comités. La Chambre se réunirait ensuite pour recevoir les rapports des comités (par exemple sur les projets de loi, les budgets des dépenses, etc.) avant d'ajourner.

Étant donné que quatre comités s'occuperont des affaires que traitaient auparavant la Chambre, celle-ci n'aura plus besoin de siéger autant d'heures. Le mardi sera donc le jour du gouvernement et le jour des initiatives parlementaires sera fixé au vendredi (avec avis des travaux donné le mercredi).

Jour des initiatives parlementaires

Chaque journée des initiatives parlementaires comprendra un débat de 75 minutes dont le sujet serait choisi en alternance par les caucus du gouvernement et de l'opposition (comme c'est le cas à l'heure actuelle, mais chaque semaine). Après le débat de 75 minutes, on aborderait une question présentée par le caucus qui n'a pas choisi le sujet du débat.

En ce qui concerne la question suivant le débat de 75 minutes, le principe de l'alternance serait le même que celui décrit ci-dessus et chaque caucus pourrait en choisir deux. La désignation des affaires procèdera comme suit. Le jour de séance choisi pour l'avis des travaux ou les initiatives parlementaires (c.-à-d. le mercredi de chaque semaine), les caucus présenteraient un avis de motion et pourraient aussi désigner une affaire émanant des députés figurant déjà au *Feuilleton* (c.-à-d. les projets de loi ou les débats ajournés) pour l'examen en priorité. Ces points seraient alors inscrits au *Feuilleton* du jour des initiatives parlementaires selon l'ordre de priorité convenu, après le débat de 75 minutes.

Les débats sur des questions (autres que le débat de 75 minutes) pourraient être ajournés mais un maximum de trois fois. Après un troisième ajournement sur une question, celle-ci serait placée dans la catégorie « affaire devant faire l'objet d'un vote » du *Feuilleton*.

Les projets de loi émanant d'un député seraient confiés au comité de secteur politique compétent après la deuxième lecture.

Mise en oeuvre

Si l'Assemblée adopte le rapport, il est recommandé que les changements proposés soient mis en oeuvre progressivement à la prochaine session. Les nouvelles règles seraient adoptées progressivement comme suit :

Le greffier du comité rédigera une ébauche des ordres permanents tenant compte des changements recommandés dans le présent rapport et ces nouveaux ordres permanents seront soumis à l'Assemblée afin d'être adoptés pour le début de la prochaine session de la législature en cours, au moyen d'un troisième rapport du Comité spécial. Cependant, les ordres permanents seront adoptés de façon provisoire, exception faite de ceux visant la création du Comité permanent des services de la Chambre.

Les règles seraient adoptées à titre provisoire pour deux raisons : en premier lieu, pour permettre à l'Assemblée de s'ajuster au nouveau système de comités; en deuxième lieu, avec une mise en oeuvre progressive, l'Assemblée sera plus à même d'évaluer et d'établir l'infrastructure nécessaire pour appuyer le nouveau système. À la fin de la prochaine session, le Comité spécial évaluera l'expérience des comités de secteur politique et formulera des recommandations concernant le projet d'ordres permanents.

Conclusion

Le Comité spécial conclut que les changements recommandés dans le présent rapport permettront d'accroître l'influence des députés individuels au cours de la session législative. Une plus grande activité favorisera la multiplication des possibilités de participer. Et, si l'on peut en juger d'après l'expérience d'autres parlements, les changements favoriseront aussi la coopération entre députés et caucus grâce, dans une large mesure, à un système de comité revitalisé.

Le Comité a constaté que les activités de comité aident vraiment à accroître la sensibilisation aux questions d'intérêt public. La nouvelle approche à l'égard du travail de comité préconisée dans le présent rapport vise à donner à la population l'occasion de participer davantage au processus législatif. Les changements multiplieront aussi les occasions pour les députés de s'informer sur les questions et les difficultés communautaires. Le Comité conclut que l'application des recommandations contenues dans le présent rapport renforcera l'Assemblée législative.