

# LE PRÉSIDENT ET LA RÉFORME PARLEMENTAIRE EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

Clarence L.W. Reser

La charge de président de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique existe depuis 1872. Elle n'est toutefois devenue une charge à plein temps qu'en 1972. Bien qu'elle se soit toujours modelée, en théorie, sur celle de Westminster, ce n'est que dernièrement que la présidence a acquis un certain nombre des caractéristiques opérationnelles de son modèle britannique. A de nombreux égards, les attributs de la présidence sont les mêmes en Colombie-Britannique qu'en Angleterre. Ce haut fonctionnaire dirige les débats de la Chambre, il coordonne les affaires administratives des députés, il représente l'Assemblée législative à l'extérieur. Toutefois, contrairement à son collègue britannique, le président de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique a le pouvoir de préconiser des réformes parlementaires. Le présent document tente d'étudier le rôle joué par la présidence dans le processus législatif en Colombie-Britannique depuis 1970. En outre, il tâche de souligner son influence sur la réforme parlementaire.

Depuis 1970, quatre personnes ont occupé le poste de président de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique. M. William Murray, député du Crédit social (Prince Albert) a présidé la 29<sup>e</sup> législature; M. Gordon Dowding, député du NPD (Burnaby-Edmonds) a présidé la 30<sup>e</sup> législature; M. Ed Smith, député du Crédit social (North Peace River) a occupé le poste de président pendant les deux premières années de la 31<sup>e</sup> législature; son successeur et actuel président de l'Assemblée, M. Harvey Schroeder, député du Crédit social (Chilliwack) a été réélu à ce poste à l'ouverture de la 32<sup>e</sup> législature, en juin 1979.

Toutes ces personnes étaient membres du parti ministériel. Le principe britannique de la permanence de la présidence n'a pas été respecté à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique. Tous les présidents, avant d'entrer en politique, avaient oeuvré dans le monde des affaires ou dans les milieux professionnels. Au moment de leur nomination, tous étaient d'âge mûr et possédaient une certaine expérience, sinon une expérience certaine des questions parlementaires. Les présidents provenaient de toutes les

régions de la province.

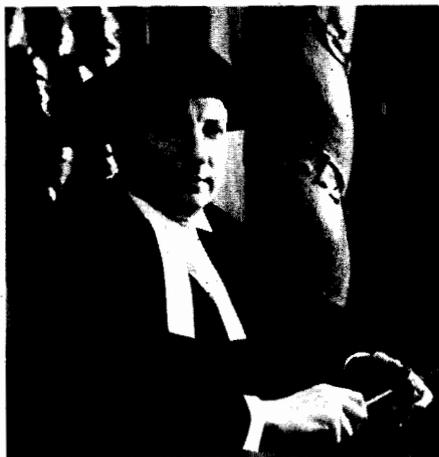
A la différence de la Chambre des communes britannique, l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique n'élit pas le président à titre permanent, et ce dernier ne dispose d'aucun régime de retraite. De fait, la carrière politique des présidents est tributaire de la bonne fortune de leur parti politique. Par exemple, les présidents Murray et Dowding ont tous deux perdu leur siège après la défaite électorale de leur parti et ont abandonné la politique, victimes évidentes de la polarisation électorale.

Le poste de président, autrefois occupé seulement pendant la session, qui durait de dix à douze semaines, constitue maintenant une charge à temps plein. Les effectifs de son bureau qui se réduisaient à une personne employée pendant la session, comptent maintenant quatre employés à temps plein et un employé nommé pour la durée de la session. En 1971, la charge de président coûtait quelques milliers de dollars. En 1980-1981, le budget alloué au bureau du président est estimé à \$262 455, dont \$74 155 alloués à l'emploi du personnel permanent.

## LE PRÉSIDENT ET LES DÉLIBÉRATIONS

L'une des quatre principales fonctions du président est de présider les délibérations de l'Assemblée législative. A ce titre, le président a des pouvoirs et des obligations à peu près comparables à ceux de ses homologues à Ottawa et à Westminster. A d'autres égards cependant, ses fonctions ont évolué sensiblement au cours de la dernière décennie.

Les fonctions du président de l'Assemblée sont plus exigeantes qu'auparavant. Il occupe maintenant un poste à temps complet. Depuis l'instauration de la période quotidienne de questions orales, son autorité et son prestige se sont accrus considérablement. Les décisions qu'il prend pendant cette période sont sans appel. La création d'un journal des débats assurant le compte rendu intégral des délibérations a également augmenté les responsabilités du président, ce service, relevant directement de lui. Les fonctions du président se sont également compliquées du fait que l'Assemblée législative est devenue, au cours de la dernière décennie, le théâtre de débats où les opinions sont beaucoup plus tranchées et partisans. Le président doit prendre beaucoup plus de décisions, étudier un nombre accru de bills et de motions, examiner davantage de questions de privilège, se prononcer sur un plus grand nombre de rappels au règlement, surveiller de nombreux votes et prendre de nombreuses mesures disciplinaires. En somme, la tâche de président est devenue une véritable charge, que rend plus lourde encore la présence d'un nombre accru de parlementaires nouveaux et sans expérience. C'est d'ailleurs ce qui a amené le président Smith à organiser et diriger des



L. hon. William Harvey Murray, janvier 1964  
au 30 mars 1972

cours d'orientation à l'intention des nouveaux députés au début de 1976.

En dépit de cette évolution, le rôle de président de l'Assemblée législative de Colombie-Britannique demeure assez différent de celui de ses homologues ailleurs dans le Commonwealth. Par exemple, le président perd son autorité dès la dissolution de l'Assemblée. Il y a donc une interruption, une période au cours de laquelle le président ne dispose, techniquement, d'aucune autorité. Son traitement équivaut à celui du leader de l'opposition et non à celui d'un ministre du cabinet. Les décisions qu'il prend hors de la période de questions peuvent encore faire l'objet d'une contestation et d'un rappel. Dans l'ordre de préséance, le président se situe relativement loin. En Colombie-Britannique, il occupe le 14<sup>e</sup> rang; au Royaume Uni, il se situe au 8<sup>e</sup> échelon et à Ottawa au 5<sup>e</sup> rang. Le président doit toujours faire preuve de tolérance pendant les délibérations de l'Assemblée où les échanges sont souvent acerbes.

## LE PRÉSIDENT: ADMINISTRATEUR EN CHEF

La deuxième responsabilité du président, par ordre d'importance, est son rôle d'administrateur en chef de l'Assemblée législative, fonction relativement nouvelle en Colombie-Britannique. En fait, ce n'est qu'après 1972 qu'on a pris des dispositions visant à retirer cette responsabilité au sous-secrétaire de la province pour la confier au président; le transfert intégral des compétences a nécessité plusieurs années. Le président est maintenant, dans les faits sinon en droit, l'administrateur en chef de l'Assemblée législative.

L'amélioration des services et des installations à l'usage des députés constitue sans doute la plus importante réalisation administrative du président. Les fonds alloués à l'administration de l'Assemblée législative ont augmenté dans la même proportion. Par exemple, en 1969-1970, le président disposait d'un budget total de \$611 640. En 1980-1981, ce budget, communément appelé crédit 1, atteint \$5 685 160. Les installations et services destinés aux parlementaires se sont améliorés au même rythme. Par exemple, en 1970 il n'y avait aucun budget officiel pour le bureau du président, le compte rendu des débats ou le personnel des caucus. En 1980, tous ces services ont un imposant budget et on a même créé un bureau permanent d'études législatives, aux termes de la *Legislative Procedure and Practice Inquiry Act*. En 1970, les fonds alloués au personnel des députés totalisaient \$16 440. L'année financière 1980-1981 comporte des

crédits de \$840 700 à l'intention du personnel des caucus et de \$899 200 pour les frais des bureaux de circonscription des députés.

L'augmentation des budgets alloués aux divers services de l'Assemblée législative a généralement été suivie d'un accroissement des pouvoirs du président. Par exemple, le personnel des députés, tant à l'Assemblée législative qu'en circonscription, a été placé sous la direction du président, après 1972. Les services de compte rendu des débats relèvent également de son autorité. Depuis 1976, le président exerce des pouvoirs importants en matière de gestion des édifices de l'Assemblée législative, notamment en ce qui a trait à la répartition des locaux et à la coordination d'un programme permanent de restauration actuellement en cours. Il parraine également un programme de formation dans le domaine législatif. Depuis 1977, le président prend une part plus active à l'administration financière de l'Assemblée législative et le contrôleur dispose d'un personnel accru au service de l'Assemblée; on a également créé un système informatisé de rapports sur la gestion financière. En 1978, le président a constitué un bureau d'études législatives dont le rôle consiste à examiner la procédure et les usages de l'Assemblée. Après 1978, les députés ont obtenu de nouveaux bureaux dans les édifices de l'Assemblée législative. La gestion de ces locaux relève directement du président. En 1980, on lui a confié, conjointement avec le secrétaire provincial et le ministre des Services gouvernementaux, la gestion de la zone du Parlement, qui comprend l'intérieur et l'extérieur des édifices de l'Assemblée. Le 1<sup>er</sup> janvier 1981, le président a affecté un administrateur à la gestion quotidienne des services de l'Assemblée. Ce fonctionnaire participera à la planification à long terme et agira comme conseiller du président en matière administrative.

Si les services et l'administration des services aux députés se sont beaucoup améliorés, d'autres domaines méritent d'être examinés. Par exemple, il faudrait définir plus clairement par une loi ou dans le règlement, quels sont les pouvoirs administratifs du président en tant que premier administrateur de l'Assemblée. Comme il perd son autorité administrative à la dissolution de l'Assemblée, il est bien difficile, sinon impossible de prendre certaines décisions d'ordre administratif. Le président n'est pas secondé, dans l'exercice de ses tâches administratives, par un organisme consultatif équivalent à la Commission de la régie interne ou au Comité des services aux députés, et il n'existe aucune organisation officielle regroupant tous les services administratifs.

Néanmoins, on a apporté au cours de cette période des réformes importantes à l'organisation et à l'administration de l'Assemblée législative. Depuis 1970, les présidents ont beaucoup fait pour améliorer de façon sensible les installations et les services dont bénéficient les députés du parti ministériel et de l'opposition.



L'hon. Dean Edward Smith, 17 mars 1976 au 29 mars 1978

### **LE PRÉSIDENT: AMBASSADEUR PARLEMENTAIRE**

Le troisième rôle important du président a trait aux relations de l'Assemblée législative avec l'extérieur. A cet égard, le président agit à titre d'ambassadeur. De fait, il représente l'Assemblée dans toutes ses relations avec des personnes de l'extérieur ou avec d'autres institutions semblables.

Il semble que les présidents d'avant 1972 n'aient pas été très actifs dans leur rôle d'ambassadeur parlementaire. Cependant, depuis 1972, les présidents successifs se sont très vivement intéressés à cet aspect de leurs fonctions. Ils ont assisté personnellement à différentes conférences inter-parlementaires tenues au Canada et à l'étranger. La Colombie-Britannique a eu l'honneur d'accueillir deux importantes conférences inter-parlementaires sous l'égide de l'Association des parlementaires du Commonwealth. La première de ces conférences s'est tenue dans la cadre de la conférence plénière de 1977, qui était organisée par la région canadienne. La seconde conférence de l'APC fut la 20<sup>e</sup> conférence régionale canadienne qui s'est tenue en Colombie-Britannique en 1980. En plus de ces activités, les présidents ont accueilli un nombre croissant de parlementaires venus de différentes assemblées législatives.

Les présidents ont également collaboré avec enthousiasme à différents programmes de formation. Par exemple, ils ont prêté leur concours aux activités du *British Columbia Youth Parliament* et du *Universities Model Parliament* auxquels ils ont permis d'utiliser les locaux du Parlement provincial. Le président Schroeder a veillé à augmenter le nombre des visites scolaires dans les locaux du Parlement et a élaboré un programme permettant à tous les étudiants, de la 6<sup>e</sup> à la 12<sup>e</sup> année inclusivement, d'assister aux débats de l'Assemblée législative. Les présidents qui ont succédé à M. Dowding ont parrainé un programme de bourses d'études législatives. Ce programme donne aux diplômés des universités de la province, dans les disciplines étroitement liées aux affaires publiques, la possibilité d'acquérir une expérience pratique dans les domaines administratif et législatif. Ce programme est en vigueur depuis six ans. Le président Schroeder a fait préparer un programme destiné à informer le public sur l'Assemblée législative, notamment sur sa structure et son mode de fonctionnement. Toutes ces entreprises témoignent du rôle d'ambassadeur du Parlement qu'assume le président.

Malgré toutes les améliorations intervenues dans ces domaines, il reste à envisager plusieurs autres changements. Par exemple, il semble que les simples députés n'aient guère eu la possibilité d'intervenir personnellement dans les relations inter-parlementaires. Cette situation pourrait changer si la Colombie-Britannique constituait une section active de l'APC. Etant donné l'intérêt des parlementaires de la Colombie-Britannique pour cette question, et le temps qu'ils y consacrent, on peut s'attendre à certains changements à cet égard.

## LE PRÉSIDENT ET LA RÉFORME PARLEMENTAIRE

La quatrième volet du rôle du président concerne son action sur le terrain de la réforme parlementaire. Dans bon nombre d'assemblées législatives, il semble que cet aspect du rôle du président ne soit tout au plus qu'un élément accessoire et non-officiel de ses fonctions. Il en est pourtant autrement en Colombie-Britannique. L'Assemblée législative de cette province a prévu un dispositif permettant à son président de jouer un rôle de premier ordre dans la réalisation de la réforme parlementaire. Les paragraphes qui suivent présentent en détail le rôle croissant du président dans la réforme parlementaire.

Avant 1972, le président n'était pas officiellement tenu de jouer un rôle dans la réforme parlementaire. La constitution provinciale de la Colombie-Britannique, qui n'abordait pas la question, ne pouvait donc prévoir que le président y joue un rôle. Il en allait de même du règlement de l'Assemblée provinciale. En résumé, on ne pouvait s'attendre à ce que le président prenne des initiatives en matière de réforme du processus législatif. Un changement important est intervenu en octobre 1972, lors de l'adoption du *Legislative Procedure and Practice Inquiry Act*.

Dans les notes explicatives qui accompagnent cette loi, le gouvernement nouvellement élu affirmait:

Ce bill a pour objet d'autoriser le président de l'Assemblée législative, ou les personnes qu'il pourrait nommer pour former un comité, à examiner les pratiques et les procédures de l'Assemblée législative et de ses comités, et à enquêter à leur sujet dans l'optique de moderniser tous les aspects de la conduite des activités de l'Assemblée législative, et à rendre ces activités plus accessibles au public, et plus conformes à ses aspirations.<sup>1</sup>

Aux termes de l'article 1, le président pouvait agir en tant que commissaire spécial pour étudier toute une série de questions de nature parlementaire. Contrairement à ce que prétendaient alors certains membres de l'opposition, le bill n'autorisait pas le président à modifier unilatéralement certains éléments de la procédure de l'Assemblée législative provinciale. Il était simplement autorisé à étudier les différentes questions, à engager le personnel qu'il jugeait nécessaire et à rédiger un rapport qu'il devait soumettre à l'Assemblée législative au début de chaque session.

De façon générale, malgré les réserves ci-dessus, le projet fut assez bien accueilli par les trois partis d'opposition à l'Assemblée législative, et fut rapidement adopté. Il est intéressant de remarquer que cette mesure, qui s'intégrait naturellement à la politique d'ensemble du gouvernement, ait été mise au rang des priorités par le gouvernement du Nouveau Parti démocratique. Le premier ministre Barrett attendait avec impatience que le président Dowding présente ses recommandations sur la réforme parlementaire. Il semble que ce soit notamment la longue période passée par le NPD dans l'opposition qui l'ait incité à présenter ce bill dès la première session où il a été au pouvoir.

1. *Statutes of British Columbia* (1972) Second Session, Ch.6

Robert Strachan, ministre de la Voirie et ancien chef de l'opposition, a défendu passionnément ce projet de loi lors du débat en deuxième lecture:

Il s'agit simplement de faire fonctionner le système, et c'est pourquoi ce projet nous est soumis aujourd'hui. Il s'agit, de la part de ce gouvernement, d'un effort sincère de moderniser le règlement, de reconsidérer la procédure pour permettre une participation totale, de préserver les forces d'un gouvernement responsable et d'élargir les responsabilités de chaque député. C'est la seule façon de rétablir le respect à l'égard de la politique, qui lui-même assurera le respect à l'égard des hommes politiques.<sup>2</sup>

Cette initiative a été approuvée et elle a investi le président d'un pouvoir d'initiative dans le domaine de la réforme parlementaire. L'adoption du projet de loi a directement déclenché un processus de réforme.

Les présidents investis de ces pouvoirs législatifs ont abordé la réforme de deux façons. Ils ont eu recours à des moyens officiels et à des moyens non officiels pour apporter des changements. D'une part, on définit les entreprises officielles de réforme parlementaire comme celles qui figurent dans les six rapports présentés en application du *Legislative Procedures and Practice Inquiry Act*. Certaines recommandations présentées dans ces rapports ont été mises en pratique, soit dans des résolutions de l'Assemblée législative, soit par voie législative. D'autre part, les réformes parlementaires réalisées de façon non officielle correspondent à des ententes particulières obtenues par le président.

Les présidents qui se sont succédé ont utilisé le *Legislative Procedure and Practice Inquiry Act* pour effectuer des études qui, jusqu'à maintenant, ont abordé une trentaine de sujets, et recommandé officiellement vingt-huit mesures de réforme parlementaire. La variété des sujets traités reflète la diversité de la réforme parlementaire elle-même. C'est ainsi que les différents rapports ont abordé des sujets comme les questions orales, la radio-télédiffusion des débats, les procédures du bill accompagné d'un message, les prières, les dates d'ajournement, les procédures applicables aux bills à caractère non controversé, les procédures applicables aux motions, les recours aux comités législatifs, l'imposition d'un délai aux débats, l'immunité parlementaire, les services offerts aux députés. Sans être exhaustive, cette liste donne quel-

ques exemples des questions sur lesquelles les présidents ont dû se prononcer.

Il convient de remarquer que le président Dowding était l'auteur des quatre premiers rapports. Le cinquième a été rédigé à sa demande par un juriste de réputation internationale, M. Edward McWhinney. Plutôt que de formuler de nouvelles recommandations particulières, les rapports suivants ont davantage fourni une base de discussion sur les questions en cause.

Pour tous ces rapports, M. Dowding a adopté une même démarche. En premier lieu, étude d'un certain nombre de points précis; en second lieu, des recommandations structurées, proposant en particulier que la question soit renvoyée au Comité permanent des règlements et des bills privés, pour examen plus approfondi et mise en oeuvre possible par la Chambre. Par ailleurs, le président Dowding a confié diverses études à des comités spéciaux constitués de députés et parfois de fonctionnaires. Par exemple, le 22 avril 1974, il instaura un comité composé de 12 députés de tous les partis chargé d'étudier la question des locaux parlementaires. Il devait étudier neuf grandes questions et ce, en vertu d'un mandat très précis. Un rapport fut déposé à l'Assemblée législative, en temps voulu.

M. Dowding était évidemment disposé à adopter les procédures d'autres provinces s'il avait la conviction qu'elles pourraient s'appliquer à la Colombie-Britannique. Par exemple, il était très désireux de téléviser les délibérations de l'Assemblée législative. En fait, il a consacré beaucoup de temps à cette question. Admettant apparemment que l'introduction de la télévision pouvait changer la nature même de l'Assemblée législative, il semblait convaincu que le public avait le droit de suivre les délibérations. Quoi qu'il en



L'hon. Gordon Hudson Dowding, 17 octobre 1972 au 7 octobre 1975

2. Assemblée législative de la Colombie-Britannique, *Official Reports of the Debates*, 24 octobre 1972, p. 305

soit, il prit très au sérieux son rôle d'animateur de la réforme parlementaire. A cet égard, il est intéressant de noter que ses successeurs ont essayé de donner suite d'une façon ou d'une autre à ce qu'il a fait dans ce domaine.

Le président Smith a invoqué le *Legislative Procedure and Practice Inquiry Act* pour instaurer la Commission MacMinn sur la réforme parlementaire. Bien que George MacMinn, alors greffier suppléant et légiste de l'Assemblée législative, ait pu être à l'origine de cette commission, le président Smith a profité de cette occasion pour confier une étude très importante à ce parlementaire éminent et expérimenté. M. MacMinn devait aussi élaborer un manuel de procédure parlementaire pour la Colombie-Britannique semblable à celui de Beaufort et préparer aussi un guide de procédure à l'usage des députés. On l'encouragea aussi à proposer des recommandations en vue de modifier le règlement, dépassé depuis longtemps. Plusieurs éminentes personnalités législatives applaudirent l'initiative du président Smith à cet égard. Ironiquement, il ne resta pas assez longtemps en fonction pour voir la concrétisation de ses initiatives.

Le président Schroeder ne s'est pas contenté de maintenir la Commission MacMinn; il a décidé d'en étendre le mandat. Le 24 octobre 1978, il a écrit à M. MacMinn pour lui demander d'entreprendre une importante révision des comités parlementaires.

En plus des activités qui vous ont déjà été confiées en vertu du *Legislative Procedure and Practice Inquiry Act*, je souhaite que vous vous penchiez sur la structure générale des comités de l'Assemblée législative. Je vous prie d'inclure aussi dans vos études toutes les fonctions des comités, spéciaux, pléniers ou statutaires.<sup>3</sup>

A la suite de cela, le 28 juin 1978, le président Schroeder a déposé le premier rapport de la Commission MacMinn sur la réforme parlementaire, sixième rapport rédigé aux termes du *Legislative Procedure and Practice Inquiry Act*.

Comme nous l'avons déjà dit, le président a aussi joué un rôle dans l'introduction de réformes parlementaires élaborées de façon moins officielle. Création d'un programme de stagiaires parlementaires, cours d'orientation pour les nouveaux députés, etc. La plus grande partie de ces initiatives ont été appliquées avec succès dans le fonctionnement de l'Assemblée législative, bien qu'elles n'aient pas été consacrées par des

dispositions législatives. Cela prouve encore l'utilité du rôle du président comme promoteur de la réforme parlementaire. Ironiquement, les réformes découlant d'un processus non officiel ont peut-être eu presque autant d'impact que les autres, l'Assemblée législative n'ayant jamais appliqué qu'environ 30% des recommandations officielles présentées dans le cadre du *Legislative Procedure and Practice Inquiry Act*.



L'hon. Harvey Wilfrid Schroeder, 29 mars 1978 jusqu'à aujourd'hui.

## CONCLUSION

Le processus législatif de la Colombie-Britannique est assez unique. Le système bipartite dynamique n'a commencé à se développer qu'un siècle après sa création, et il a fallu plus de 100 ans pour que les pouvoirs législatif et exécutif aient une certaine indépendance l'un vis-à-vis de l'autre. Bien sûr, il serait faux d'affirmer qu'il existe une séparation entre les pouvoirs de l'Assemblée législative et ceux de l'exécutif, mais ce serait aussi une erreur de ne pas tenir compte de l'importance que prend le rôle du président dans le processus législatif.

En fait, depuis 1972, le président à l'Assemblée législative constitue une force dynamique. Parallèlement, son rôle de promoteur dans la réforme parlementaire commence à s'affirmer. A cet égard, de nombreux précédents ont été créés. Il est impossible de prévoir comment il participera à la réforme parlementaire à l'avenir. D'une part, les présidents se prévaudront vraisemblablement de l'autorité dont ils disposent pour améliorer le processus parlementaire en Colombie-Britannique. D'autre part, l'attitude générale des parlementaires de cette province déterminera dans quelle mesure ce leadership pourra s'exercer dans ces domaines.

(Traduit de l'anglais)

3. Lettre du président Schroeder à George MacMinn, constituant l'annexe "A" du *Rapport MacMinn*