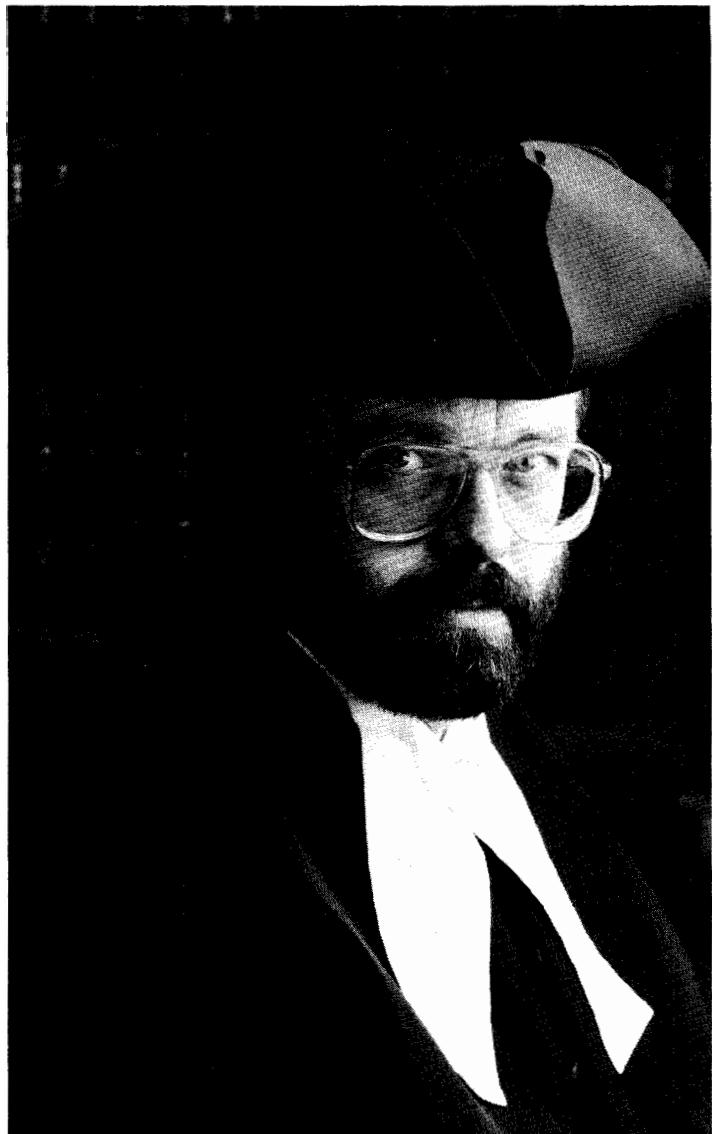


La réforme parlementaire vue par un président

L'hon. John Bosley



L'hon. John Bosley, président de la Chambre des communes.

(François Proulx)

Le désir de procéder à une réforme parlementaire témoigne de la volonté des députés de modifier les usages et le règlement de la Chambre pour les adapter aux circonstances et répondre à de nouveaux besoins. Il est vrai que certaines réformes en profondeur de la procédure ont parfois été déclenchées par des situations extraordinaires, telles que le débat sur le projet de loi de la marine en 1913 ou l'épisode de la sonnerie en 1982. Mais le plus souvent, la cause des grandes réformes est bien moins spectaculaire: ce peut être l'impatience des députés devant la lourdeur des formalités, la nécessité d'examiner de plus près les prévisions budgétaires ou, bien sûr, l'opinion de la population sur le fonctionnement du Parlement.

Quel que soit le point de départ de la réforme, je suis frappé de constater que les raisons qui la justifie ont changé. Toute réforme parlementaire tourne généralement autour du problème classique que pose toute assemblée délibérante: le droit de la majorité d'adopter des lois de façon efficace et le droit de la minorité de soumettre ces mesures législatives à l'examen public le plus rigoureux possible. Or la solution à ce problème a soulevé la question du temps à attribuer à chacun. Au Canada, presque toutes les grandes réformes de la procédure, quels qu'en aient été les résultats, ont dû s'attaquer au problème de la gestion efficace du temps à attribuer aux députés de la Chambre.

À ce propos, elles ont eu trois résultats plus ou moins inattendus. Premièrement, avec les années, l'attribution du temps est devenue de plus en plus du ressort du gouvernement au pouvoir; autrement dit, c'est l'exécutif qui régit l'horaire des travaux législatifs. Par ailleurs, on a eu tendance à restreindre, plutôt qu'à accroître, le temps que la Chambre peut raisonnablement consacrer à l'étude et à l'adoption des mesures législatives. Ces contraintes ont pris différentes formes: liste de motions ne pouvant faire l'objet d'un débat, durée limitée des discours, jours désignés pour les subsides, attribution d'une période de temps, clôture du débat et un calendrier parlementaire.

Élu député aux Communes en 1979, M. John Bosley fut nommé président de la Chambre le 5 novembre 1984. Cet article est une version abrégée du mémoire qu'il a présenté au Comité spécial sur la réforme de la Chambre, le 21 janvier 1985.

Deuxièmement, tout en limitant l'horaire même de la Chambre, on a accru l'importance des comités auxquels la Chambre peut renvoyer différentes questions dont elle a été saisie, afin que ces questions soient étudiées dans des délais beaucoup moins rigides.

On aurait pu croire que ces deux résultats — meilleur contrôle du gouvernement sur l'emploi du temps à la Chambre, et pouvoirs accrus des comités permanents à l'extérieur de la Chambre — allaient se compléter et permettre aux travaux de la Chambre de se dérouler sans heurt. Pourtant, peu de temps après leur introduction, ces mesures ont semblé être en contradiction. À cet égard, permettez-moi de citer un court extrait du troisième rapport de l'ancien comité spécial: «Certains ont recommandé la prudence dans ce domaine en affirmant que, si l'on accorde des pouvoirs supplémentaires aux comités, il ne faut pas perdre de vue que le gouvernement doit garder la confiance de la Chambre.» Puis il est dit au paragraphe suivant: «les revendications des simples députés ont reçu énormément d'attention. On a fait valoir qu'un député pourrait être plus efficace et donnerait l'impression d'exercer une certaine influence si la discipline des partis politiques se relâchait quelque peu et s'il y avait davantage de votes libres.»

Selon moi, ces deux idées sont étroitement liées. L'élément moteur de la réforme de la procédure a toujours été le besoin de résoudre la question de l'utilisation efficace du temps à la Chambre, et les réformes adoptées ont accru le contrôle exercé par le gouvernement du moment. Mais il y a eu, de façon proportionnelle, un accroissement de la discipline de parti et un durcissement des lignes de parti. Ceci est peut-être fort naturel, si l'on considère le nombre et la durée des gouvernements minoritaires au Canada au cours des vingt-cinq dernières années et le fait que trois élections au cours de cette période ont été déclenchées parce que le parti au pouvoir avait perdu la confiance de la Chambre.

Si, du coup, les députés doivent devenir de plus en plus conscients du fait que chaque vote, chaque motion, chaque amendement peut mettre en péril la survie d'un gouvernement (ou l'inversement, que chaque vote, même en comité, peut fournir à l'opposition l'occasion d'embarrasser ou de renverser le gouvernement), il sera alors naturel que chaque côté de la Chambre veuille de plus en plus voter en bloc pour se protéger ou pour faire valoir son point de vue. Il s'ensuit inévitablement que si un député veut, pour une raison quelconque, s'écarte de la position de son parti, ses collègues pourront considérer que sa démarche affaiblit la position du parti alors que d'autres y verront un signe de dissension interne. Nous reconnaissons tous que la politique de parti est un élément indispensable des activités du Parlement, mais nous sommes aussi très conscients de la frustration qu'éprouvent bien des députés, à un moment ou à un autre, lorsque le chef du parti exerce un contrôle qu'il estime nécessaire étant donné ce qui est en jeu lors d'un vote en comité ou à la Chambre. Ceci a réduit inévitablement l'apport individuel de chaque député au processus législatif.

En un sens, et il s'agit là d'un élément important, le mouvement de réforme semble s'être écarté du souci de contrôler l'emploi du temps législatif pour se concentrer sur un certain nombre de conséquences que la réforme a déjà entraînées. De façon générale, ces questions concernent la mainmise du parti et le simple député. Mais le Comité spécial sur la réforme de la Chambre doit, malgré tout, s'attaquer à un problème particulier de la gestion du temps à la Chambre. Il s'agit d'un problème en suspens que n'ont

pas réglé les réformes précédentes. Comme on s'en doute, je veux parler ici de la question de la sonnerie d'appel au vote.

La sonnerie d'appel

Je pense que le comité ne peut vraiment pas éviter de se pencher sur le problème qui se pose lorsque la sonnerie retentit pour une période prolongée. Je dois dire, à titre personnel, que je comprends bien mieux le grave dilemme auquel ont fait face les anciens présidents Sauvé et Francis. Au cours des années, la Chambre des communes du Canada a connu plusieurs crises graves, mais jamais, avant 1982, n'avait-elle été aux prises avec une crise de procédure qui impliquait la sonnerie d'appel. En d'autres mots, le problème de la sonnerie d'appel en est un récent. Bien entendu, tant le gouvernement que l'opposition ont depuis eu recours à cette mesure extrême.

Le fait est que nos pratiques récentes, en ce qui concerne la tenue des votes, peuvent donner lieu à des abus. Je maintiens que la sonnerie d'appel, en soi, n'est pas le problème; elle n'est qu'un symptôme et elle prouve qu'il faut nous pencher sur une question beaucoup plus vaste: la gestion efficace des travaux de la Chambre. Imposer simplement une limite à la durée de la sonnerie ferait perdre beaucoup de flexibilité; en donner simplement le contrôle au président pourrait le placer dans une situation intenable. Tous les aspects de la procédure relative au mode de scrutin, y compris ce que constitue un vote de confiance, méritent un examen approfondi. Malgré les efforts faits par mes prédécesseurs pour trouver une solution provisoire au problème, c'est à la Chambre qu'il incombe de trouver une solution durable et de portée plus large.

Questions de procédure

J'aimerais dire quelques mots au sujet des déclarations des députés. Comme vous le savez, les députés disposent de 90 secondes chacun pour faire une déclaration avant la période des questions. Or les statistiques dont nous disposons indiquent que ces déclarations durent rarement 90 secondes. Le comité voudra peut-être envisager la possibilité de réduire de 90 à 60 secondes le temps alloué aux déclarations afin de permettre à un plus grand nombre de députés de prendre la parole chaque jour.

Cela m'amène naturellement à la période des questions. Les députés connaissent sans aucun doute les difficultés que rencontre alors le président du fait que le Règlement ne contient pas de lignes directrices à cet égard. La période des questions présente un grand intérêt pour le public et les interruptions, avertissements et autres interventions de la présidence ne devraient pas avoir leur place dans cette partie des travaux de la Chambre. J'ai tenté de restreindre la longueur des préambules et des déclarations des deux côtés de la Chambre de manière à permettre au plus grand nombre de députés possible d'avoir la parole, mais je ne dispose pas de lignes directrices précises. Je ne crois pas qu'il serait sage de prescrire des règles strictes et de les insérer dans le Règlement. Cependant, en ma qualité de président, j'aimerais savoir quelles lignes directrices la Chambre serait disposée à adopter pour la conduite de la période des questions. À ce propos, j'ai été stupéfait de constater, au cours de mes quelques mois à la

présidence, le nombre de questions à la fois complexes et interdépendantes qui se doivent d'être examinées en rapport avec la tenue de la période de questions.

Les débats d'urgence sont un autre domaine où le Comité spécial sur la réforme de la Chambre pourrait éclairer le président sur ses pouvoirs discrétionnaires. En effet, une fois que le président décide qu'une question peut être discutée, le débat peut théoriquement se poursuivre indéfiniment. Dans l'état actuel des choses, une demande d'ajournement pour permettre la tenue d'un débat d'urgence peut avoir de telles conséquences, du point de vue de la procédure, que celles-ci peuvent influer sur l'acceptation ou le rejet d'une telle demande. Par exemple, le débat pourrait se prolonger toute la nuit, et le lendemain, et le jour suivant. Ceci peut être parfaitement raisonnable dans les cas de véritable urgence mais on peut imaginer que la tenue d'un débat d'urgence soit une tactique dilatoire pour compromettre la séance du lendemain. Dans la pratique, bien sûr, ceci est peu probable, mais là encore, si le président avait de plus claires indications quant à la durée possible d'un débat d'urgence, il serait peut-être plus enclin à en permettre la tenue. Je sais bien que le Règlement confère certains pouvoirs discrétionnaires au président, mais j'accepterais avec plaisir toute suggestion ou recommandation à ce sujet.

Questions d'ordre administratif

J'aimerais laisser de côté les questions qui touchent strictement la procédure pour en soulever d'autres concernant l'administration. Tout d'abord, j'appuie entièrement l'idée émise par les présidents Sauvé et Francis au sujet de la reconnaissance officielle du Bureau de l'administrateur dans l'organisation de la Chambre des communes. Cela peut se faire par une modification du Règlement, par une modification de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* ou par divers autres moyens. Voilà maintenant cinq ans que la structure administrative recommandée par le vérificateur général est en place; elle s'est avérée extrêmement efficace et il est difficile d'imaginer qu'on puisse, de nos jours, administrer la Chambre des communes sans avoir recours à un administrateur professionnel qualifié. C'est pourquoi ce poste devrait être reconnu officiellement pour lui conférer un caractère permanent.

La seconde question d'ordre administratif concerne les commissaires à la régie interne. L'article 16 de la *Loi sur la Chambre des communes* stipule ce qui suit: «Le gouverneur en conseil

désigne quatre membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada, qui sont en même temps membres de la Chambre des communes, lesquels, avec l'Orateur..., doivent être commissaires...»

Je sais que le comité spécial a déjà examiné la question et formulé des recommandations. Toutefois, je me demande si on ne pourrait pas aussi envisager une solution provisoire, plus immédiate. À la lumière de l'article 16, il s'agirait tout simplement de nommer commissaire à la régie interne un membre du Conseil privé, qui siège à titre de député de l'opposition. À mon avis, cette réforme facile à effectuer en vaudrait la peine et elle rehausserait grandement l'image de marque des commissaires à la régie interne que leurs fonctions.

En troisième lieu, le comité aura peut-être des commentaires à faire sur le Comité de la gestion et des services aux députés. Ce comité s'est avéré très utile à mes prédécesseurs; pour ma part, son utilité m'apparaît indéniable. Il permet un contact efficace entre les députés et les commissaires, par l'entremise du président. Il faut également souligner son rôle inestimable lorsqu'il s'agit de consulter et de conseiller le président. Pour ces raisons, ma réaction initiale est d'opter en faveur de son maintien, quels que soient les changements apportés à la composition du comité de la régie interne.

Enfin, il me tarde de recevoir des commentaires sur l'opportunité de télédiffuser les délibérations des comités permanents. En fait, j'irais même jusqu'à dire que lorsqu'on entreprendra l'étude de la télédiffusion des délibérations des Comités permanents, il faudra passer en revue toute la question de la télédiffusion des travaux de la Chambre. Ces derniers sont télévisés depuis plusieurs années déjà et je crois qu'il est maintenant temps d'en faire l'examen et l'évaluation.

Mes deux prédécesseurs à la présidence ont fait des déclarations au sujet de la télédiffusion des travaux des comités. Quant à moi, j'ai personnellement écrit aux présidents de tous les comités permanents pour leur exposer la situation. Le comité spécial précédent s'est penché sur la question et il incombe au nouveau comité d'en poursuivre l'étude. Tout indique que la Chambre devra prendre une décision définitive à ce sujet. Je devrais peut-être faire une mise en garde à cet égard: les avantages de la diffusion des travaux des comités sont bien connus, et il n'est guère utile d'y revenir ici. Toutefois, les implications d'ordre financier, technique ou organisationnels sont aussi des réalités qui méritent un examen minutieux.