
Feuille de route pour une réforme parlementaire en Colombie-Britannique

Linda Reid, membre de l'Assemblée législative de C.-B.

Plusieurs années ont passé depuis les dernières réformes des institutions entreprises en Colombie-Britannique. Les plus récentes, en 2005, ont consisté à prolonger la période des questions de 15 à 30 minutes, à permettre un plus grand nombre de déclarations émanant de députés et à créer un poste de vice-président adjoint occupé par l'opposition. Avant cela, des modifications importantes ont été apportées en 2001. Elles incluent l'établissement de dates fixes pour les élections générales et le dépôt du budget, un calendrier législatif et la création des déclarations émanant de députés. Le présent article tente de dégager d'autres domaines possibles pour des réformes en Colombie-Britannique et dans d'autres assemblées législatives. Il met particulièrement l'accent sur la législation, le budget des dépenses et les comités parlementaires.



Un ancien président de notre assemblée législative a dit qu'un parlement efficace n'est pas une institution statique et que les règles peuvent devenir archaïques si elles ne sont pas examinées régulièrement¹. Je partage ce point de vue. Nous devons parfois prendre du recul par rapport à notre travail quotidien de parlementaires et nous

demander si nos pratiques nous procurent effectivement une efficacité maximale et si nous améliorons la productivité. Les conventions actuelles sont-elles celles qui servent le mieux les citoyens? Existe-t-il des possibilités d'amélioration? En tant que députée de Colombie-Britannique qui siège depuis le plus longtemps, j'ai eu le temps de réfléchir à ces questions à la fois lorsque j'ai servi au gouvernement en tant que membre du Cabinet et lorsque j'ai occupé plusieurs postes de porte-parole de l'opposition.

Permettez-moi de commencer en vous décrivant la Chambre de Colombie-Britannique. En ce moment, notre

assemblée législative compte 85 membres. Vingt-six députés, ou 30 p. 100, sont des femmes, dont notre nouvelle première ministre, Christy Clark. Je suis fière de relever que la Colombie-Britannique dépasse maintenant le seuil de l'Association parlementaire du Commonwealth qui indique que les femmes parlementaires ont de l'influence. Nous sommes également bien au-dessus de la moyenne nationale, qui se situe aux alentours de 22 p. 100.

En termes de nombre de députés, l'Assemblée législative de notre province arrive au troisième rang au pays, après celles de l'Ontario et du Québec. Nous lui avons ajouté six nouveaux sièges en 2009, conformément aux recommandations d'une commission sur les limites des circonscriptions.

La population de la province se chiffre maintenant à près de 4,5 millions de personnes, ce qui signifie qu'un député provincial britanno-colombien représente environ 52 000 personnes. Ce ratio députés/citoyens est le troisième en importance comparativement aux autres provinces et aux territoires. C'est l'Ontario qui a le ratio le plus élevé, soit un député pour 121 000 citoyens. Le Nunavut a le ratio le plus bas, soit un député pour 1 700 citoyens².

La Colombie-Britannique a connu une augmentation considérable de sa population, qui est également distribuée inégalement. Par conséquent, le maintien de la représentativité de notre système constitue un défi permanent. Par exemple, afin d'accueillir l'augmentation du nombre de députés en 2009, il a fallu faire preuve de créativité pour trouver des solutions afin de surmonter les problèmes d'espace dans la

Linda Reid est vice-présidente de l'Assemblée législative de Colombie-Britannique. Le présent article est une version révisée d'une communication présentée lors de la 49^e Conférence régionale canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), qui s'est tenue à Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard) du 13 au 19 juillet 2011.

cité parlementaire. Il a notamment fallu modifier le plan de la Chambre afin d'y installer une troisième rangée de pupitres. Nous sommes encore bien loin de Westminster, qui compte maintenant quelque 650 députés, bien que des travaux soient en cours pour ramener le nombre de circonscriptions du Royaume-Uni à 600³. Après cet instantané de notre chambre, permettez-moi maintenant de vous parler du travail que nous accomplissons.

Législation

En Colombie-Britannique, la pratique actuelle pour les projets de lois est de les adopter à la Chambre en comité plénier, y compris à l'étape de l'étude en comité. Des dispositions existent dans le Règlement de la Chambre qui permettent de renvoyer en tout temps les projets de lois à un comité permanent, mais de tels renvois sont rares. L'ensemble du processus de débat et d'adoption des projets de loi se déroule donc à la Chambre. Ainsi, n'importe quel député a la possibilité de débattre d'un projet de loi dans le forum public de la Chambre principale. Toutefois, cela signifie aussi que tout ce travail doit être accompli durant des sessions dont les dates d'ouverture et d'ajournement sont fixes.

En Colombie-Britannique, la tendance depuis 2007 est au raccourcissement des séances⁴. Cette tendance s'explique en partie par des raisons pratiques, comme la tenue des Jeux olympiques de 2010 et de courses au leadership au sein des deux partis, ainsi que par un déclin général du nombre de mesures législatives adoptées. Bien entendu, les séances raccourcies exercent une pression accrue sur la Chambre pour qu'elle termine ses travaux dans les délais prescrits. La session de printemps de cette année, par exemple, n'a compté que 24 jours de séance, durant lesquels l'intégralité du budget des dépenses et sept projets de lois ont été traités. Pour y arriver, le gouvernement a eu recours à l'attribution de temps. Bien que le Règlement de la Chambre permette de se servir de l'attribution de temps pour mener ses travaux, l'utilisation de cette procédure risque d'être problématique.

Le gouvernement a déposé un calendrier parlementaire pour la première fois en 2001. On a estimé que cette mesure représentait un progrès, car elle permet une meilleure planification et accroît l'efficacité. Néanmoins, compte tenu des difficultés récentes, il pourrait être préférable d'adopter un calendrier révisé avec des dates d'ajournement ouvertes. Ceci permettrait à la Chambre de siéger jusqu'à ce que ses travaux soient terminés. Cette façon de faire permettrait aussi de tenir compte du fait que le temps passé à adopter des mesures législatives varie d'une session à l'autre, en fonction du programme législatif du gouvernement.

Nous avons noté un déclin général du nombre de mesures législatives adoptées, du moins en Colombie-Britannique. Durant la 38^e législature, de 2005 à 2009, par exemple, la Chambre a adopté en moyenne 29 projets de loi émanant du gouvernement par session. Depuis 2009, toutefois, la

moyenne s'est située à environ la moitié de ce nombre. L'absence d'un programme législatif chargé a été citée comme l'une des raisons de l'annulation de certaines séances d'automne. La Chambre n'a siégé que 11 fois à l'automne dans les deux décennies depuis 1991.

Une autre option à envisager au sujet de la gestion du temps consisterait à disposer de règles établissant des limites de temps pour les débats ou pour l'achèvement des différentes lectures. En Ontario, par exemple, les députés n'ont la parole que pendant 10 minutes chacun une fois qu'il y a eu sept heures de débat en seconde ou en troisième lecture d'un projet de loi du gouvernement.

Une modification plus importante à envisager consisterait à ce que la Colombie-Britannique commence à renvoyer des textes législatifs à des comités parlementaires plus petits. C'est la pratique établie dans plusieurs autres provinces, dont l'Ontario et le Québec, où les projets de loi sont renvoyés à des comités chargés de secteurs politiques. Ils sont alors étudiés en comité. Ailleurs, par exemple en Australie et à Westminster, la Chambre peut être scindée en deux sections, dont chacune peut étudier des mesures législatives. La Colombie-Britannique pourrait décider d'envisager l'adoption d'un tel système. Une autre option consisterait à renvoyer pour examen certains projets de mesures législatives à un comité composé de représentants de tous les partis avant qu'ils soient déposés à la Chambre.

Il existe actuellement un comité d'examen de la législation dans notre province, mais il est formé uniquement de membres du gouvernement et mène ses travaux à huis clos.

L'un des grands avantages de l'étude des mesures législatives par ou plusieurs petits comités est que cette façon de faire libère du temps et des ressources de la Chambre pour d'autres travaux. Les comités parlementaires détiennent également des pouvoirs qui leur sont propres et qui peuvent rendre possible un processus plus cohérent. Ils peuvent notamment entendre des témoins experts et mener des consultations auprès de spécialistes et du grand public au sujet d'une mesure législative avant son adoption. Les comités pourraient aussi étudier des modifications législatives. En Colombie-Britannique, il est rare qu'un projet de loi soit amendé à la Chambre, particulièrement sur une motion de l'opposition.

Budget des dépenses

Comme dans le cas des mesures législatives, le budget des dépenses est étudié en plénière, dans un comité des subsides. Cette façon de procéder est semblable à celle d'au moins

trois autres provinces et deux territoires. Le budget des dépenses de la Colombie-Britannique domine les activités de la Chambre tous les printemps, à la suite du discours du Trône et de la présentation du budget. Pendant ce temps, les députés (habituellement le porte-parole de l'opposition) ont la possibilité de poser des questions aux ministres sur certaines dépenses et certains programmes de leur ministère. Le ministre est accompagné à la Chambre par du personnel supérieur, qui l'appuie pendant cette période.

Depuis 1993, la pratique appliquée en Colombie-Britannique consiste à scinder la Chambre en deux sections pour le budget des dépenses. Le comité A se réunit dans une salle de comité, tandis que le comité B reste dans la Chambre principale. Strictement parlant, les deux comités fonctionnent comme l'assemblée plénière, mais le comité A tend à être utilisé exclusivement pour le débat sur le budget des dépenses.

Avec les années, la pratique de scinder la Chambre en deux de cette façon a permis de terminer plus rapidement le processus du budget des dépenses. Elle permet aussi à la Chambre de mener d'autres travaux pendant que le budget des dépenses est à l'étude. Cette année, par exemple, un total de près de 125 heures ont été consacrées au budget principal des dépenses. Les années précédentes, plus de 200 heures avaient été réservées au débat sur cette question.

Il est évident qu'un long processus d'étude du budget des dépenses exerce des pressions sur le temps et les ressources dont dispose la Chambre. Par exemple, lorsqu'il a fallu terminer l'étude du budget des dépenses avec un calendrier raccourci cette année, le gouvernement a proposé d'ajouter un troisième comité qui siègerait en parallèle. L'opposition n'a pas consenti à cette proposition, car elle craignait de ne pas disposer d'un personnel de soutien suffisant pour appuyer les débats à la Chambre, plus deux autres délibérations simultanées. Vers la fin de la session, on a plutôt fait appel à l'attribution du temps vers la fin de la séance, afin de terminer le budget des dépenses de plusieurs ministères, en plus de l'étude de sept projets de loi.

L'utilisation de l'attribution de temps ou de la clôture a certainement été critiquée par le passé en Colombie-Britannique. Durant les années 1970, en réponse à un tel incident, le leader de l'opposition, qui était alors Bill Bennett, avait lancé la phrase maintenant célèbre : « Vous n'aurez pas 10 ¢ sans débat! ». Ce point de vue a été repris dans notre province pendant bien des années et par bon nombre de gouvernements.

J'ai eu l'occasion d'étudier ce sujet de près lorsque j'ai siégé au Comité des comptes publics en 1996. Nous avons publié un rapport contenant des propositions visant à renforcer la reddition de comptes concernant le rendement dans le secteur public. Plusieurs de ces suggestions s'appuyaient sur une utilisation accrue des comités parlementaires.

L'une des propositions à envisager par la Colombie-Britannique serait de renvoyer le budget des dépenses pour étude à des comités chargés de secteurs politiques. Il s'agit d'une pratique courante ailleurs, comme en Alberta, en Saskatchewan, au Québec, à Terre-Neuve-et-Labrador, ainsi qu'à la Chambre des communes. Une autre solution consisterait à mettre sur pied un comité expressément pour le budget des dépenses. C'est ce qui se fait au moins en Ontario, au Nouveau-Brunswick, au Nunavut et au Sénat. Le renvoi du budget des dépenses à un comité ou plus pourrait régler certains des problèmes que j'ai soulevés plus haut, à la fois directement et indirectement. Par exemple, les comités pourraient étudier le budget des dépenses sur une plus longue période échelonnée tout au long de l'année, plutôt que de manière intensive pendant quelques heures au printemps. Le renvoi du budget des dépenses à un comité libérerait aussi du temps et des ressources de la Chambre, tout en laissant davantage de temps pour se concentrer sur les mesures législatives et les affaires émanant des députés. Ceci permettrait d'atténuer la nécessité de recourir à la clôture pour terminer les travaux de la Chambre en respectant un calendrier préétabli.

On pourrait aussi mettre au point de meilleures pratiques pour le renvoi du budget des dépenses en comité. Par exemple, les hauts fonctionnaires pourraient s'exprimer dans le contexte plus informel des comités. Seul le ministre parle au nom du gouvernement dans le processus suivi actuellement en Colombie-Britannique, ce qui signifie qu'un temps considérable est consacré à des consultations avec le personnel avant qu'une réponse soit donnée. Avec le temps, les membres des comités pourraient aussi acquérir des connaissances spécialisées, ce qui renforcerait leurs compétences de surveillance et d'examen détaillé.

Il existe d'autres manières possibles de restructurer les comités afin de donner aux parlementaires l'occasion de participer davantage aux finances publiques et à l'élaboration des politiques. J'aimerais attirer particulièrement l'attention sur ce que j'appelle un « comité du budget des dépenses préliminaire ». Ce comité servirait de forum où des échanges d'information auraient lieu entre les députés et les hauts fonctionnaires des ministères, avant que le débat sur le budget des dépenses ait lieu au Comité des subsides. Le sous-ministre et d'autres hauts fonctionnaires seraient mis à la disposition des parlementaires pour donner de l'information technique détaillée sur les activités des ministères et la planification réalisée par ceux-ci, et ces discussions seraient consignées dans le hansard.

Après la présentation du budget, le budget des dépenses serait renvoyé à ce « comité du budget des dépenses préliminaire ». Une série de réunions préétablies auraient alors lieu, ce qui donnerait tant au gouvernement qu'à l'opposition la possibilité de poser des questions sur chaque ministère. Je vois un tel comité comme venant compléter

et améliorer le processus actuel du budget des dépenses en Colombie-Britannique. Par exemple, ce forum pourrait permettre des discussions préliminaires sur les budgets et les politiques des ministères avant que quelque vote que ce soit ait lieu sur les montants inscrits au budget. Les membres pourraient recevoir des informations approfondies sur l'affectation des sommes d'argent et les objectifs visés par celle-ci. De plus, un processus préliminaire au budget des dépenses pourrait contribuer à diriger davantage l'attention sur les résultats par rapport aux objectifs visés, par exemple la planification stratégique pluriannuelle et le rendement. Actuellement, l'attention se porte presque exclusivement sur les intrants, comme les montants en dollars et le nombre d'employés, plutôt que sur les résultats réels des décisions budgétaires.

La mise sur pied d'un comité du budget des dépenses préliminaire pourrait favoriser des discussions plus approfondies au sujet de la visée des politiques et des résultats qui s'étendent au-delà de l'exercice en cours.

Comités parlementaires

Un troisième domaine à envisager pour des réformes serait les comités parlementaires. Évidemment, le renvoi de mesures législatives proposées ou du budget des dépenses à des comités justifierait que des modifications soient apportées au système actuel des comités. Il existe toutefois d'autres options pour réformer les pratiques actuelles des comités afin d'en améliorer le fonctionnement et l'efficacité. Avant de passer à celles-ci, je donnerai un bref aperçu des comités en Colombie-Britannique.

Nous disposons actuellement de neuf comités permanents. Ils sont généralement structurés en fonction de secteurs politiques, comme la santé, l'éducation ou les enfants et la jeunesse. Nous avons aussi des comités spéciaux, qui sont nommés en fonction des besoins. Ensemble, ces comités s'acquittent d'un certain nombre de fonctions, dont l'examen des rapports des hauts fonctionnaires indépendants, les consultations prébudgétaires, les examens législatifs ou des politiques et la nomination de nouveaux hauts fonctionnaires indépendants.

Les critiques relèvent notamment qu'en Colombie-Britannique, nous n'utilisons pas pleinement nos comités. Il est vrai que, depuis quelques années, seulement certains comités permanents se sont réunis et ont fait rapport de manière constante. Nous devons étudier des manières de renverser cette tendance.

Une proposition pour améliorer l'efficacité des comités consisterait à leur accorder davantage d'autonomie et le pouvoir de lancer leurs propres enquêtes. Les comités reçoivent leur mandat de la Chambre, du moins en Colombie-Britannique. Ces mandats peuvent être très étroits et établir des paramètres précis, comme la portée de l'enquête, les échéances pour les rapports et les dispositions pour la tenue de consultations auprès du public ou d'experts. Une indépendance accrue des comités pourrait favoriser une plus grande participation du public et l'innovation, par exemple l'utilisation de méthodes de consultation électronique ou des médias sociaux.

De plus, il semble que même des modifications mineures des règles peuvent présenter des possibilités d'amélioration. Par exemple, en Colombie-Britannique, les comités sont formés session par session plutôt que pour toute la durée de la législature, soit quatre ans. Plus tôt cette année, un avis de motion a été soumis par un député indépendant, qui voulait que les comités soient nommés pour toute la durée de la législature. Un tel changement donnerait aux comités la possibilité de continuer à se réunir entre les sessions, ainsi que de garder leurs membres. Une telle organisation établirait une continuité administrative et permettrait aux députés d'acquérir des connaissances spécialisées.

Il pourrait également valoir la peine de modifier d'autres règles, par exemple en ce qui concerne les événements qui suivent le dépôt d'un rapport par un comité. À l'heure actuelle, en Colombie-Britannique, le gouvernement n'est pas tenu de répondre officiellement aux rapports des comités. Cette pratique diffère de celles de plusieurs autres législatures canadiennes, y compris celle de l'Île-du-Prince-Édouard, où le gouvernement peut être tenu de répondre au rapport d'un comité dans un délai préétabli. La Colombie-Britannique pourrait décider d'adopter un tel système.

Autres réformes

Avec la pression qui s'exerce actuellement vers le gouvernement ouvert et l'utilisation des technologies électroniques, de nouvelles possibilités existent pour accroître la participation du public au sein des parlements. La Colombie-Britannique utilise, depuis plusieurs années, les technologies de conférence téléphonique et vidéo pour les réunions de comités et les consultations auprès du public. Notre comité des finances a fait une utilisation novatrice des sondages en ligne et des vidéoconférences pour communiquer avec les citoyens de toute la province.

Le recours accru aux médias sociaux, comme Twitter et Facebook, offre des possibilités supplémentaires permettant de faire connaître le travail des parlementaires parmi le public. Bien que notre assemblée législative n'ait pas encore utilisé à grande échelle les technologies des médias sociaux, je crois que nous devons diriger notre attention vers la manière d'intégrer ces derniers à nos systèmes parlementaires.

Permettez-moi de conclure cette réflexion en soulignant qu'il n'y a pas d'approche uniformisée en matière de réforme parlementaire. Chaque législature doit adopter les pratiques qui sont les mieux adaptées aux facteurs et aux besoins locaux.

Notes

1. Bill Hartley, « La réforme parlementaire : propositions récentes et faits nouveaux », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 23, n° 3 (automne 2000), p. 3.
2. Pour un tableau montrant des statistiques pour toutes les corps législatifs canadiens, voir Jill Anne Joseph, « Analyse comparative des assemblées législatives du Canada », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 33, n° 3 (automne 2010), p. 63.
3. Voir Bibliothèque de la Chambre des communes du Royaume-Uni, *Constituency boundaries: the sixth periodical review*, 1^{er} avril 2009.
4. Voir Parlement du Canada, *Jours de séances aux législatures provinciales et territoriales par année civile* (consulté le 2 septembre 2011). Internet : <www.parl.gc.ca/ParlInfo/Compilations/ProvinceTerritory/SittingDays.aspx?Language=F>.