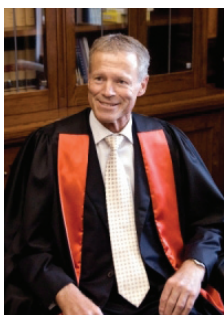

La charge de président : la situation en Nouvelle-Zélande

Le très honorable Lockwood Smith

En raison d'élections et de départs à la retraite, la moitié des provinces et des territoires canadiens ont dû nommer de nouveaux présidents depuis octobre 2011. Bien que le rôle de la présidence et les règlements diffèrent d'une assemblée législative à l'autre, on note davantage de ressemblances que de différences entre les assemblées canadiennes et, en fait, entre les divers États du Commonwealth. Le présent article examine comment on gère la période des questions, les rappels au Règlement et d'autres questions à la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande.



Le rôle du président est inextricablement lié à l'évolution de la démocratie parlementaire, pour laquelle on s'est battu si vaillamment pendant de si nombreux siècles en Angleterre. Le roi Jean sans Terre n'a pas apposé son sceau sur la Grande Charte, à Runnymede, en 1215, parce qu'il avait une grande conception de la démocratie. Il avait désespérément besoin de lever

d'avantage d'impôts pour soutenir ses campagnes militaires défailtantes, mais les barons en avaient assez. Ils refusaient de payer sans obtenir quelque chose en retour.

De manière semblable, le roi Édouard I^{er} a convoqué le « Parlement modèle » 80 ans plus tard, en 1295, parce qu'il avait besoin de lever des impôts pour financer ses campagnes militaires contre les Écossais, y compris William Wallace. C'est sous le règne d'Édouard III que la Chambre des communes s'est réunie séparément pour la première fois et, en 1376, le « Bon Parlement » a élu le tout premier président,

sir Peter de la Mare. Il faut dire qu'il n'a pas occupé son poste bien longtemps : Jean de Gand l'a fait arrêter l'année suivante.

À cette époque, le président dirigeait la Chambre des communes et s'adressait au monarque au nom du Parlement. Sir Thomas More a été le premier à revendiquer le droit à la liberté d'expression au Parlement en 1523. Il a présenté la demande au roi Henri VIII. C'est un geste que je pose de manière officielle encore aujourd'hui. La première chose que fait un nouveau président en Nouvelle-Zélande est de demander au gouverneur général de confirmer sa nomination et, au nom des députés, de revendiquer tous les privilèges de la Chambre, plus particulièrement la liberté d'expression au cours des débats.

Au cours du XVII^e siècle, le roi Charles I^{er} tente de contourner l'autorité du Parlement pour lever des subsides sans l'accord de celui-ci. Il a tant besoin d'argent qu'en 1640, il convoque le Long Parlement. Mécontent de ne pas obtenir ce qu'il veut, le roi fait irruption dans la Chambre des communes en 1642 pour arrêter cinq députés de premier rang. Le président William Lenthal aurait alors envoyé balader le roi en lui adressant ces paroles :

« Qu'il plaise à Votre Majesté, je n'ai d'yeux pour voir et de langue pour parler que selon le bon plaisir de la Chambre, dont je suis ici le serviteur. »

La Première révolution anglaise éclate cinq mois plus tard et Charles I^{er} est, plus tard, décapité. Depuis, aucun monarque n'est entré dans la Chambre des communes du Royaume-Uni, ni dans la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande. Par son geste courageux, le président William Lenthal a établi que le président est un serviteur du Parlement et est devenu un modèle pour ses

Lockwood Smith est président de la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande et représente la circonscription de Rodney. Scientifique de formation, il a été directeur du marketing pour les régions de l'Asie centrale et de l'Asie du Sud-Est au sein de la commission du lait de la Nouvelle-Zélande. Pendant les années 1990, il a fait partie de plusieurs gouvernements dirigés par le Parti national à titre de ministre de l'Éducation, de ministre de l'Agriculture et de ministre du Commerce. Il a été élu président le 8 décembre 2008. Le présent article est une version révisée d'un discours qu'il a livré au Centre for Public Law, à Wellington, en Nouvelle-Zélande, le 11 mai 2010.

successeurs en ce qui concerne la protection des droits et des privilèges des parlementaires.

Bien entendu, la monarchie est restaurée en 1660 par Charles II, à qui succède Jacques II, mais des tensions religieuses opposent le Parlement à la Couronne jusqu'à la Glorieuse Révolution de 1688 et l'adoption du *Bill of Rights*. C'est alors le début de la monarchie constitutionnelle et, en 1690, la Couronne cède à la Chambre des communes le contrôle des recettes de l'État et le pouvoir de lever des impôts.

Cette cruciale séparation des pouvoirs pour laquelle on s'est battus si âprement pendant des siècles existe encore aujourd'hui et établit, à mon avis, toute l'étendue des responsabilités du président. Celles-ci ne se résument pas à diriger ou à présider la Chambre. Il s'agit aussi, si l'on tient compte de tout le contexte, de veiller à ce que la Chambre des représentants fonctionne librement et efficacement, tant à titre de législature que d'organe vital obligeant la Couronne ou l'exécutif à rendre des comptes. C'est cette perception des responsabilités du président qui guide mon interprétation du Règlement et mes décisions en tant que « ministre » responsable des Services parlementaires.

C'est aussi ce qui explique pourquoi je n'adopte pas la même ligne de pensée que certains de mes prédécesseurs récents dans mes décisions relatives au déroulement des délibérations de la Chambre, notamment la période des questions. Le désintérêt (et le mot est faible) du public à l'égard du Parlement nous pousse à revoir au plus vite les principales dispositions du Règlement.

La présidente Margaret Wilson, dans un article publié dans la *New Zealand Universities Law Review* en 2007, a écrit ce qui suit : « Les dispositions du Règlement sont souvent générales et peuvent être interprétées de différentes manières. Le président, pour décider quand et comment appliquer le Règlement, se fonde sur les décisions de ses prédécesseurs qui ont valeur de précédents. »

La période des questions

Il faut souligner qu'à titre d'ancien scientifique qui ne possède pas de formation en droit, je suis davantage porté à prendre des décisions fondées sur une analyse primaire plutôt que sur des précédents. Au cours de la dernière décennie, au gré des décisions rendues par les présidents, la période des questions s'est progressivement transformée en un exercice où l'on tente d'éviter les questions plutôt que de leur répondre.

La présidente Wilson l'a reconnu dans son article susmentionné : « Les ministres sont passés maîtres dans l'art de transformer les questions qu'on leur adresse et leurs réponses en attaques contre l'opposition. »

Selon elle, la situation s'explique du fait qu'« en raison de la forme actuelle du Règlement, les ministres ne sont pas tenus de répondre à une question, mais plutôt d'en traiter ».

Cette évolution des décisions des présidents a probablement commencé en 2001, lorsque le président Jonathan Hunt a déterminé que, « selon le Règlement, la réponse d'un ministre doit porter sur l'objet de la question. Toutefois, cela ne signifie pas que la réponse sera acceptable. Le président ne saurait juger du caractère acceptable de la réponse ».

La présidente Wilson a approfondi ce point en 2005 lorsqu'elle a statué qu'« une réponse doit traiter de l'objet de la question. Néanmoins, le mot réponse est neutre. La disposition du Règlement relative à la qualité de la réponse repose sur l'expression “traiter de”. C'est ce qui détermine si une réponse est acceptable ou non ».

Quelles ont été les conséquences de ces décisions? Un journaliste a écrit sur un blogue en 2008 : « Si un ministre, en guise de réponse à une question, lâchait un pet sonore, le président dirait qu'on a bel et bien traité de la question. » Ce genre de mépris met en péril notre parlement. La démocratie parlementaire est une chose fragile. L'histoire — et pas seulement l'histoire ancienne — est truffée d'usurpation des pouvoirs du Parlement par des groupes armés, avec d'inévitables réductions des droits et des libertés des citoyens.

Que dit réellement le Règlement de la Nouvelle-Zélande à propos des réponses des ministres aux questions? La disposition qui nous intéresse est l'article 383 : « Une réponse qui tente de traiter de la question posée doit être fournie si elle ne va pas à l'encontre de l'intérêt public. »

J'ai analysé le sens de cet article sous deux angles. D'abord, quelle était l'intention poursuivie par les auteurs de cette disposition? Puis, sous l'angle de la responsabilité générale du président de protéger les droits de la Chambre des représentants contre l'ingérence de la Couronne, quelle est la signification de cette disposition?

Je n'oublierai jamais le souper que j'ai partagé avec un collègue au restaurant Bellamy's il y a environ trois ans. Ce devait être l'une de ces journées où les ministres avaient réussi à éviter de répondre à la plupart des questions. Exaspéré, mon collègue m'avait alors dit qu'évidemment, le Règlement exigeait seulement que les ministres traitent de la question d'une manière ou d'une autre.

J'avais répondu : « En fait, non, le Règlement exige qu'ils fournissent une réponse. » Mon collègue avait parié une bouteille de vin avec moi, et il avait été extrêmement surpris lorsqu'il avait consulté le Règlement. Il avait perdu sa bouteille de vin.

Le Règlement exige qu'une réponse soit fournie, et selon moi, le mot « réponse » n'est pas neutre, comme l'a établi une décision de la présidence.

Une réponse fait directement référence à une question. Du reste, pourquoi les auteurs du Règlement auraient-ils ajouté les mots « si elle ne va pas à l'encontre de l'intérêt public », s'ils ne voulaient pas contraindre les ministres à répondre aux questions?

J'en viens, ensuite, au passage « qui tente de traiter de la question posée ». Loin de déterminer ce qui constitue une réponse acceptable ou non comme l'a établi la décision de la présidente, ce passage, selon moi, sert simplement à prévoir les cas où il n'a pas de réponse possible.

Lorsqu'une question relève plus d'une déclaration politique, il est utile que le Règlement exige que la réponse du ministre porte sur le même sujet.

Après avoir analysé le Règlement de manière quelque peu différente que l'ont fait mes récents prédécesseurs, j'ai appliqué mon deuxième critère : quelle interprétation du Règlement est la plus susceptible de préserver le droit de la Chambre des représentants d'obliger la Couronne à rendre des comptes. Le « critère du président William Lenthal », si vous voulez.

Tout au long de ma réflexion, je n'ai pas perdu de vue que le Parlement a évolué au fil des années. Depuis l'adoption du système mixte proportionnel, la Chambre est davantage celle des partis politiques que celle des représentants.

Selon certains, il faudrait même accepter de considérer la période des questions comme une arène politique où les députés et les partis en viennent aux mains, verbalement s'entend — nous ne sommes pas tout à fait l'Ukraine — pour déterminer qui est le plus compétent sur le plan politique.

Mais ma réflexion me ramène au rôle essentiel de la Chambre des représentants, celui d'obliger la Couronne à rendre des comptes. Un président qui accepte que ce rôle soit dilué ne protège pas, à mon avis, ces droits et privilèges parlementaires qui ont été durement arrachés et qu'a si courageusement défendus William Lenthal.

Alors, comment puis-je appliquer cette interprétation du Règlement à la période des questions, tout en faisant preuve, je l'espère, de bon sens, d'impartialité et, par-dessus tout, d'équité.

Selon moi, il existe essentiellement trois types de questions :

- les questions qui sont des déclarations politiques à peine voilées;
- les questions dont l'objectif est d'obtenir une opinion;
- les questions dont l'objectif est d'obtenir de l'information.

À strictement parler, il serait possible de statuer que certaines déclarations politiques ne respectent pas les dispositions du Règlement sur les questions. Mais cette interprétation forcerait le président à interrompre trop souvent le déroulement de la période des questions.

Ainsi, lorsqu'une question est essentiellement une déclaration politique, je m'attends à ce que le ministre « tente de traiter de la question posée » dans sa réponse, mais on peut s'attendre à ce que la réponse soit, elle aussi, une déclaration politique.

De la même manière, lorsque la question sert à obtenir une opinion, il n'existe pas de réponse à proprement parler.

La réponse devrait toutefois porter sur l'objet de la question.

C'est lorsque les ministres sont confrontés à des questions claires et concises dont l'objectif est d'obtenir de l'information que j'applique rigoureusement la disposition du Règlement qui prévoit qu'une réponse qui traite de la question posée doit être fournie si elle ne va pas à l'encontre de l'intérêt public. Vous devez vous demander comment les gens ont réagi à toutes ces réflexions.

Une fois passée leur surprise initiale de constater qu'on allait restreindre quelque peu leurs parties de cache-cache politique, après qu'ils en eurent souffert pendant tant d'années, les ministres, il faut le reconnaître, se sont réellement montrés à la hauteur de la situation. À bien des égards, les réponses sont désormais beaucoup plus pertinentes qu'avant.

Même les ministères ont redoublé leurs efforts pour fournir aux ministres l'information nécessaire pour répondre aux questions. Nous avons eu droit à quelques situations fort embarrassantes quand ils n'ont pas réussi à s'acquitter de cette tâche.

Même les députés qui posent des questions voient maintenant qu'ils ont avantage à poser des questions courtes et succinctes qui peuvent mettre un ministre dans l'embarras s'il est contraint de fournir une réponse. Je dois toutefois avouer qu'il y a encore du travail à faire pour qu'il y ait une plus grande proportion de questions brèves et efficaces.

Il est intéressant de voir que ce changement fait réagir des personnes un peu partout dans le monde. Il n'est pas rare que je reçoive des courriels d'Australie et du Canada à propos de la période des questions de la journée. Et, en 2010, à la Conférence des présidents et des présidents de séance parlementaires du Commonwealth à New Delhi, le déroulement de la période des questions dans notre parlement a suscité beaucoup d'intérêt.

C'est toutefois la réaction de nos propres concitoyens — ceux qui sont représentés au Parlement de la Nouvelle-Zélande — qui importe le plus à mes yeux. Je sens une réaction positive, et il semble que davantage d'entre eux regardent maintenant la période des questions sur la chaîne parlementaire, où elle est diffusée en direct à 14 h et en différé à 18 h et à 22 h.

Les rappels au Règlement et le dépôt de documents

Toutefois, il serait sans doute juste de souligner que la réaction positive que je perçois du public découle peut-être de deux autres changements qui ont eu lieu à la Chambre, soit un changement de ton dans les débats et un autre changement au déroulement des délibérations pour éliminer le temps perdu. Le ton employé lors des débats constituait de plus en plus un problème au cours des dernières années. À certains moments, les échanges étaient tout simplement méchants, et personne n'aime entendre ce genre de propos au Parlement.

À mon avis, cette méchanceté était en partie attribuable à une mauvaise utilisation des rappels au Règlement. Selon ce dernier, tout député peut faire un rappel au Règlement et, puisque ce rappel a préséance sur les autres délibérations de la Chambre, il constitue un outil puissant. Un rappel au Règlement peut ainsi freiner le premier ministre dans son élan.

Au cours des dernières années, il est devenu de plus en plus courant d'invoquer le Règlement pour interrompre des intervenants et se faire du capital politique. S'il accepte les faux rappels au Règlement, le président ne peut pas empêcher que d'autres députés y mettent leur grain de sel. Les interventions ne font qu'empirer et les délibérations se terminent inévitablement dans la méchanceté.

La solution à ce problème était relativement facile. Selon le Règlement, les rappels doivent être succincts et le député ne peut que s'exprimer que sur le point soulevé. J'exige que les députés expliquent rapidement les raisons de leur rappel au Règlement et, si je n'entends pas celles-ci, je leur demande de se rasseoir. Je ne tolère pas que les délibérations soient interrompues par de faux rappels au Règlement, qui ne servent qu'à se faire du capital politique.

Cette solution a comporté deux avantages : l'élimination des faux rappels au Règlement a grandement amélioré le ton des délibérations et, évidemment, on a perdu beaucoup moins de temps à ce sujet.

Une autre de mes décisions a eu des répercussions importantes, à savoir le resserrement du processus de dépôt de documents. Il était devenu d'usage, au cours des dernières années, d'invoquer l'article 374 du Règlement, qui porte sur le dépôt de documents avec le consentement de la Chambre, dans le seul but de se faire du capital politique.

Ainsi, les députés demandaient la permission de déposer des documents traitant de toutes sortes de sujets explosifs, alors que, souvent, ces documents n'existaient même pas. Le député, qui demandait la permission en faisant un rappel au Règlement, n'avait souvent aucune intention de déposer un document. Ce n'était qu'une manœuvre politique, et, parfois, une manœuvre pas très honnête.

Ici encore, la solution a été facile à trouver. Il fallait changer le Règlement pour qu'il soit obligatoire de déposer le document le jour même où la Chambre accorde la permission de le déposer. En outre, je n'allais plus demander le consentement de la Chambre pour le dépôt des documents auxquels les députés ont facilement accès, comme des reportages récents des médias, des extraits du harsard et des réponses aux questions écrites.

L'article 374 visait à permettre à la Chambre d'obtenir des renseignements qui n'étaient pas facilement accessibles. L'article ne devait pas servir aux partis à se faire du capital politique.

Ces modifications au Règlement ont eu comme effet direct non seulement d'améliorer nettement le ton des

délibérations, mais aussi de réduire le temps perdu à ce sujet, tellement que la période des questions ne dure maintenant qu'une heure, plutôt qu'une heure quarante, comme c'était le cas lorsqu'elle se transformait en cirque politique.

Questions d'ordre administratif

Étant donné qu'il en coûte environ 520 \$ la minute pour faire fonctionner le Parlement, la réduction du temps perdu est loin d'être inutile.

Pour que le Parlement puisse fonctionner efficacement, les députés ont besoin d'un soutien administratif. Ce soutien est offert par les Services parlementaires, dont le président est, en pratique, le ministre responsable. Le soutien aux députés a fait l'objet de certaines critiques ces derniers temps, après le scandale des dépenses au Royaume-Uni et la décision, prise par le premier ministre et moi, de publier les dépenses des ministres et des députés ici, en Nouvelle-Zélande.

La présidente Wilson a décrit en détail le rôle du président à titre de ministre responsable des Services parlementaires dans son article de la *New Zealand Universities Law Review* de 2007.

Lorsqu'elle a été nommée présidente, les pratiques administratives encadrant le soutien aux députés n'avaient pas été mises à jour en fonction des modifications législatives. Il y avait donc des disparités entre les lois et les pratiques en place. Elle a beaucoup travaillé pour corriger la situation. Bien que j'aie été nommé président à une époque un peu plus marquée par les controverses, je profite du résultat de ses efforts.

La présidente Wilson, dans son article de 2007, faisait aussi allusion aux tensions que peut créer le fait que le président doive assumer un rôle impartial à la Chambre et, en même temps, établir des relations directes avec les partis politiques en vue de l'administration du soutien qui leur est offert par les Services parlementaires. C'est là un point intéressant.

On m'a fait valoir qu'il serait peut-être préférable qu'une instance indépendante et externe soit responsable de l'administration du soutien dont les députés ont besoin pour exercer leurs fonctions.

Évidemment, la rémunération des députés est, comme il se doit, fixée par une instance indépendante qui tient compte de tout soutien que reçoivent les députés de la part des Services parlementaires et qui est considéré comme une rémunération par le ministère du Revenu intérieur.

Les autres services de soutien, par contre, relèvent actuellement du président, qui détermine ce à quoi ont droit les députés pour leurs déplacements, leur hébergement, leur présence en Chambre et leurs communications en vertu de la *Civil List Act 1979*. Le président transmet également des directives au Service parlementaire quant aux services administratifs et de soutien qui doivent être offerts

aux termes de la *Parliamentary Service Act 2000*.

On continuera assurément à surveiller attentivement la situation. Il faudrait faire preuve de transparence dès que le soutien aux députés prend la forme d'un remboursement à même l'argent des contribuables au lieu d'être déduit de leur traitement.

Toutefois, si l'on garde en tête le rôle du président dans la revendication et la protection des droits et privilèges nécessaires au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire, je suis d'avis que le président doit conserver une certaine responsabilité en ce qui concerne ces aspects du soutien aux députés.

Parmi les privilèges que détient la Chambre, il y a le droit exclusif de contrôler son propre fonctionnement. Les questions relatives aux services de soutien fournis aux députés ne se règlent pas aussi facilement qu'on pourrait le croire. Les Services ministériels appuient l'exécutif, et il est important que l'opposition et les autres députés qui ne font pas partie de l'exécutif reçoivent un soutien équitable de la part des Services parlementaires.

Je suis également d'avis que la nature du soutien administratif devrait refléter le fait que nous possédons encore une chambre des représentants. Le passage au système mixte proportionnel a peut-être rehaussé l'importance des partis politiques au Parlement, mais ce sont les députés qui représentent les électeurs au bout du compte. L'administration des services de soutien doit faciliter cette représentation.

Tout comme nous n'avons pas renoncé à obliger les ministres à répondre correctement aux questions simplement parce que cela complexifierait le rôle du président, il ne faut pas cesser d'offrir des services de soutien aux députés simplement parce qu'ils sont inévitablement controversés.

Le président revendique les droits et les privilèges de la Chambre auprès du représentant de la Couronne. Il lui incombe donc d'obtenir les ressources nécessaires à son soutien.

Comme le président doit déjà faire preuve d'impartialité et d'équité en dirigeant la Chambre, pourquoi lui serait-il

plus difficile de faire de même en déterminant le soutien à offrir aux députés? Certains se demandent peut-être quels autres changements je souhaite maintenant encourager.

Les partis politiques et les débats

Le changement de la nature des débats constitue l'une des conséquences non voulues de l'octroi aux partis politiques d'un bien plus grand rôle au Parlement en raison de l'adoption du système mixte proportionnel.

Même s'il est vrai que les débats n'ont probablement jamais été remarquables, il est au moins arrivé parfois que certains débats soient très intéressants. Aujourd'hui, la plupart de ces prétendus débats consistent en une série d'interventions limitées dans le temps où chaque parti se voit attribuer un certain nombre de discours.

En raison de l'énorme contrôle qu'exercent dorénavant les partis sur leurs députés grâce aux listes de parti, la Chambre a tendance à se transformer en tribune où les partis répètent à profusion leurs positions politiques.

La situation est si déplorable que nous voyons même des députés prendre la parole pour lire un discours rédigé de toute évidence par le service de recherche de leur parti, un texte qu'ils n'avaient peut-être même jamais vu avant le tout début de ce prétendu débat.

À la Chambre, les députés sont censés représenter les opinions de leurs électeurs, qui, nous l'espérons, ne se résument pas aux membres de leur parti politique, et chercher à convaincre les autres députés du bien-fondé de ces opinions.

Malheureusement, ce genre de débat est aujourd'hui rare. Une partie de la solution pourrait consister à décourager les députés de lire des discours rédigés à l'avance, même si ce changement ne faisait pas réapparaître comme par magie les grands débats.

Toutefois, tout geste permettant de réduire un tant soit peu la répétition *ad nauseam* des positions des partis aurait un effet bénéfique sur la Chambre des représentants.

NDLR : Depuis que ce discours a été prononcé, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande, en consultation avec le président, a décidé de confier la responsabilité des services de soutien aux députés à l'instance indépendante chargée de la rémunération des parlementaires. Le président conserve certaines responsabilités liées à la détermination du soutien accordé aux partis politiques et à leurs chefs respectifs.