Bibliothèque du Parlement

OPTIMISER LE RENDEMENT DU PARLEMENT

RAPPORT DE LA TABLE RONDE TENUE À L'INTENTION DES DÉPUTÉS DE LA 39E LÉGISLATURE

Sous la présidence de l'honorable Bill Blaikie, député
Vice-président de la Chambre des communes

Exposés de Patrick Boyer, de l'honorable Don Boudria,
de Madeleine Dalphond-Guiral et de l'honorable Lorne Nystrom

Organisée par la Bibliothèque du Parlement en coopération avec
l'Association canadienne des ex-parlementaires

Mai 2006

PRÉFACE

Optimiser le rendement du Parlement est la troisième d'une série de tables rondes portant sur le Parlement, les précédentes ayant pour thème *Un Parlement selon nos vœux : les vues des parlementaires sur la réforme du Parlement* (2003) et *Pour des députés efficaces au sein d'un gouvernement efficace* (2005). La dernière séance, ouverte à tous les parlementaires, était organisée par la Bibliothèque du Parlement en coopération avec l'Association canadienne des ex-parlementaires.

Les personnes présentes ont pu assister à des exposés très intéressants d'anciens députés de quatre partis différents. La séance s'est tenue sous la présidence du vice-président Bill Blaikie, doyen de la Chambre des communes et observateur de longue date du régime parlementaire. La Bibliothèque du Parlement a le plaisir de mettre à la disposition d'un public plus large le présent rapport sur cette table ronde. Un exemplaire des transcriptions complètes peut également être commandé auprès de la Bibliothèque.

Je voudrais remercier Douglas Rowland, président de l'Association canadienne des ex-parlementaires, et son adjointe, Julie Mertens, de leur aide dans l'organisation de cette table ronde. Je suis particulièrement reconnaissant aux quatre participants d'avoir bien voulu nous faire part de leurs réflexions sur la réforme parlementaire, réflexions qui sont le fruit de leurs nombreuses années d'expérience à la Chambre des communes, ainsi qu'au vice-président de la Chambre d'avoir accepté de présider la séance.

William R. Young
Bibliothécaire parlementaire

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE i

CONTEXTE 1

QUESTIONS 1

Le vote électronique 1

Renforcer le système des comités 2

L'utilisation du temps 3

La période des questions 4

Le processus budgétaire 4

Autres questions 5

PARTICIPANTS 7

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

OPTIMISER LE RENDEMENT DU PARLEMENT

RAPPORT DE LA TABLE RONDE TENUE À L'INTENTION DES DÉPUTÉS DE LA 39E LÉGISLATURE

CONTEXTE

La table ronde s'est tenue quelques semaines après le début de la 39e législature. Les participants, y compris le président, cumulent près de 75 ans d'expérience à la Chambre des communes. On leur a demandé de mettre à contribution cette expérience afin de proposer au moins trois réformes qu'ils aimeraient voir instaurées à la Chambre des communes.

Les participants ont situé ces réformes dans un contexte historique, en faisant remarquer que beaucoup de choses ont changé depuis les 30 dernières années. Par exemple, autrefois, il n'y avait pas de calendrier parlementaire, il y avait des séances en soirée et la Chambre siégeait souvent une partie de l'été. Le Président était nommé plutôt qu'élu au scrutin secret. Les discours duraient 40 minutes, et il n'y a avait pas de période des questions et d'observations. Les affaires émanant des députés ont également changé, tous les projets de loi étant maintenant mis aux voix. La notion de confiance a été retirée du Règlement. Le Bureau de régie interne, qui jadis était une chasse gardée du gouvernement, compte maintenant des représentants de l'opposition.

En dépit de ces changements, on a relevé beaucoup de domaines où des améliorations étaient possibles. Vous trouverez dans les pages qui suivent les descriptions des propositions faites par les participants à cette table ronde.

QUESTIONS

Le vote électronique

Plus d'un participant a souligné qu'il faut consacrer moins de temps aux votes à la Chambre. Plusieurs assemblées législatives ont instauré le vote électronique, et la question a été examinée à maintes reprises au Canada. Il devrait être possible d'établir un système sûr qui permettrait aux députés de voter rapidement et qui compilerait les résultats en quelques secondes. En plus de permettre de gagner du temps, le vote électronique faciliterait aussi la tâche aux députés qui souhaitent voter indépendamment de leur parti sur certaines questions.

> Je crois que le vote électronique permettrait d'accroître la marge de manœuvre des députés. Il est beaucoup question de la tenue de votes libres au Parlement. Les votes libres ne seront possibles qu'avec l'avènement du vote électronique.
>
> **Patrick Boyer**

> Personne ne peut m'expliquer pourquoi les Parlements de l'Inde, de la Tunisie, de l'Arabie Saoudite et d'un si grand nombre d'autres pays ont adopté le vote électronique et pas nous, alors que nous sommes pourtant l'une des démocraties les plus libérales au monde. On a beau dire que nos greffiers sont des gens extraordinaires qui parviennent à reconnaître le moindre député et à l'appeler par son nom. C'est un talent, certes, mais peut-on se dire efficace quand on vote de cette façon?

L'honorable Don Boudria

> Quant au vote électronique, je suis tout à fait d'accord. Nous y avons travaillé pendant de longues périodes. Nous sommes rendus en 2006; il serait temps d'agir. Il est d'autant plus ridicule de passer des heures à voter que nous en venons à ne même plus savoir sur quoi nous votons. Cela ne contribue pas à rendre le Parlement plus intéressant.

Madeleine Dalphond-Guiral

Même si le vote électronique pourrait faciliter et accélérer les votes, il pourrait également avoir certaines conséquences imprévues.

> Je me suis rendu compte qu'une grande partie du travail des parlementaires se fait lorsque les gens se réunissent en prévision d'un vote. On ne se voit plus au restaurant parlementaire. On ne voit même presque plus les membres de notre propre caucus. Tous les cercles traditionnels sont éclatés, c'est le règne de l'individu. Mais avant le vote, lorsque les 308 députés fourmillent sur le parquet […] C'est à ce moment-là que je peux aller voir le ministre de l'Immigration pour lui parler d'un cas particulier. C'est là que je peux consulter le ministre des Transports au sujet d'un conflit de travail. C'est là que je règle beaucoup de mes affaires parlementaires. Le vote électronique pourrait donc avoir pour conséquence imprévue de nous faire perdre toutes ces opportunités.

L'honorable Bill Blaikie

Renforcer le système des comités

Le gros du travail au Parlement se fait en comité. Pour renforcer le système des comités, plusieurs recommandations ont été formulées, notamment concernant le mandat des députés, les communications et le personnel mis à la disposition des comités.

> Un député devrait siéger au sein du même comité pendant toute une législature à moins qu'il n'accède au Cabinet ou qu'il demande lui-même à changer de comité. Il ne faudrait pas qu'un député soit retiré d'un comité ou envoyé à un autre comité simplement parce que les questions qu'il pose sont jugées embarrassantes dans la structure hiérarchique. Il s'est trop souvent produit, sous différents gouvernements, qu'on porte ainsi atteinte à l'indépendance de membres de comité. Les députés devraient donc siéger au même comité pendant toute une législature, ce qui leur permettrait d'acquérir de l'expertise dans les domaines relevant du mandat de ce comité.

Patrick Boyer

> Je ne pense pas que les nominations soient problématiques parce que c'est le whip qui a le pouvoir d'y procéder au nom des partis. Les comités sont le reflet de la Chambre, nous l'admettons tous, et cela se répercute dans la façon dont nous nommons ces gens. Par contre, là où cela ne marche pas du tout, c'est que chaque année, en septembre, il faut faire semblant qu'il y a eu des élections pendant l'été, relancer tous les comités et gaspiller des semaines et des semaines du temps de la Chambre en attendant que les comités soient reconstitués. Cela ne marche pas du tout. C'est une perte de temps pour tout le monde. Et cela, sans aucune raison logique. Il faudrait que la liste soit permanente pour la durée de la législature.
>
> **L'honorable Don Boudria**

> Certains comités sont non partisans. J'ai eu la chance d'être membre de tels comités. Cependant, il y en a d'autres où la partisanerie est vraiment très évidente. Il est extrêmement frustrant de constater qu'au moment de passer au vote, on remplace par d'autres députés ceux qui ont travaillé à un dossier et qui ont pris part à toutes les discussions. C'est contraire au bon sens, finalement.
>
> **Madeleine Dalphond-Guiral**

> Il faut renforcer les comités parlementaires. C'est très important si l'on veut donner aux députés plus de pouvoirs, d'indépendance et de droit de regard sur l'exécutif. Le personnel des comités devrait être choisi de façon plus indépendante. Je pense que les comités devraient aussi pouvoir déposer des projets de loi, en saisir la Chambre et fixer le calendrier en vue de leur étude. Je pense également que les membres des comités devraient être nommés de manière permanente. Le choix des présidents devrait se faire librement. Il est important que le choix des présidents et des vice-présidents puisse se faire sans l'ingérence du cabinet du premier ministre ou des bureaux des chefs de parti.
>
> **L'honorable Lorne Nystrom**

L'utilisation du temps

Quelques suggestions ont été faites à propos de l'utilisation du temps à la Chambre des communes.

> Je l'ai dit souvent, il faut un meilleur calendrier parlementaire. J'ai aimé ce qu'a dit le premier ministre à propos d'une date fixe pour les élections. On l'a fait en Colombie-Britannique. Cela enlève au premier ministre le pouvoir de jouer avec la date à des fins partisanes. Bien sûr, si le gouvernement tombe, il doit y avoir des élections, mais à cette exception près, des élections devraient se tenir à date fixe tous les quatre ans. J'irais plus loin et je dirais qu'il faut une date fixe pour le budget. Les provinces sont incapables de planifier parce qu'elles sont incertaines du contenu du budget fédéral. Les municipalités, les conseils scolaires et les conseils d'administration des hôpitaux sont paralysés parce qu'ils ignorent ce qu'ils recevront de la province. Si la date annuelle du budget était fixe, quantité d'associations et d'organismes, y compris les provinces, les municipalités, les conseils scolaires et le secteur privé pourraient faire leur planification. Je suis aussi en faveur d'une date fixe pour le discours du Trône. Il suffit de fixer un calendrier pour ce genre de choses. À l'heure actuelle, ces dates sont choisies en partie pour des motifs partisans.
>
> **L'honorable Lorne Nystrom**

> Parmi les irritants, il y a la longueur des débats sur les projets de loi. Ce n'est pas vrai qu'on a besoin de 30 heures de débat. Il est vrai que les parlementaires sont là pour parler, mais ils devraient aussi être là aussi pour comprendre. Quand on prend la peine d'écouter tout ce qui se dit et les nombreuses répétitions, selon moi, on gaspille de l'énergie. Il faudrait préparer nos discours, être plus rigoureux et mieux encadrés.
>
> **Madeleine Dalphond-Guiral**

La période des questions

La période des questions est la partie la plus médiatisée de la journée parlementaire, et les participants étaient d'avis qu'elle ne nécessite pas de réforme en profondeur. Toutefois, on a quand même suggéré quelques modifications mineures.

> Il y a cependant un changement que je proposerais. À l'heure actuelle, le Président n'accorde la parole pendant la période des questions qu'aux députés dont le nom figure sur une liste établie par leur parti et par le whip de leur parti. Cette pratique a-t-elle vraiment sa place dans une assemblée de députés élus? Les députés doivent pouvoir exiger que le gouvernement leur rende des comptes et doivent pouvoir également obtenir des explications de leurs collègues, et je vois mal quand cela pourrait se faire sinon durant la période des questions. Quand les partis se sont-ils arrogé le droit de régenter tous les aspects de la période des questions?
>
> **Patrick Boyer**

> Une autre façon de procéder semble intéressante. Il s'agit de ce qu'on appelle l'interpellation, qui est un débat portant sur un sujet précis tenu entre un élu de l'opposition et un élu du gouvernement. Cet échange dure quand même quelque temps, à peu près une demi-heure. De telles rencontres bien préparées et sérieuses, où règne le respect entre le parlementaire et le ministre, pourraient contribuer à augmenter la crédibilité du Parlement.
>
> **Madeleine Dalphond-Guiral**

Le processus budgétaire

De nombreuses observations témoignaient du mécontentement qui existe quant à la façon dont le Parlement examine les dépenses du gouvernement – un exercice qui est au cœur de la responsabilisation parlementaire.

> Faites même comparaître le ministre. N'acceptez pas de refus de sa part, ni qu'il ne pourra venir avant trois mois. Ce n'est pas plus facile lorsqu'on est au pouvoir; les ministres ne vous écoutent pas plus. Ça fait donc partie de la reddition de comptes que d'entendre le ministre, d'étudier et d'adopter le budget, au même titre que la période des questions.
>
> **L'honorable Don Boudria**

Pour effectuer un examen efficace, les députés doivent être renseignés et connaître leur domaine. Pour bon nombre d'entre eux, leur travail en comité, c'est du va-et-vient. Ils y sont nommés, puis ils n'en font plus partie; ils obtiennent des questions du service de recherche de leur parti, puis ils se mettent à lire autre chose. Renseignez-vous, soyez obstinés et servez-vous du processus d'examen comme d'une tribune publique. Donnez-vous des buts à atteindre, soyez déterminés et tenez-vous-en à vos objectifs.

L'honorable Lorne Nystrom

La majorité des comités ont d'excellents recherchistes. N'hésitez pas à les consulter. La documentation qu'ils nous font parvenir, même si elle nous arrive parfois un peu juste à temps, est non partisane et rédigée de façon très professionnelle. Si quelque chose n'est pas clair, appelez le recherchiste : il trouvera la réponse dont vous avez besoin. Quand on ne le sait pas, on ne le fait pas, mais ils sont là pour cela.

Madeleine Dalphond-Guiral

Autres questions

Au cours des discussions, d'autres problèmes ont été soulevés et des réformes proposées.

Projets de loi émanant des députés

En ce qui concerne les projets de loi émanant des députés, même si dans l'ensemble c'est assez bon, il reste une grosse lacune. Il s'agit des projets de loi qui exigent la recommandation royale. Lorsqu'un projet de loi exige la recommandation royale, actuellement, il est débattu en troisième lecture, même si nous savons fort bien que le gouvernement ne va jamais lui accorder la recommandation royale. C'est un gaspillage de temps pour tout le monde. Un projet de loi d'initiative parlementaire qui pourrait fort bien être adopté reste bloqué parce que nous devons perdre notre temps à débattre d'une mesure qui n'ira jamais plus loin et nous le savons très bien. C'est une tare majeure de notre système. Je pense qu'elle résulte d'ailleurs d'une interprétation erronée faite par un occupant du fauteuil il y a quelques années. Et cela s'est répété plusieurs fois depuis. Au lieu d'améliorer les choses, on les a simplement institutionnalisées en les rendant inopérantes.

L'honorable Don Boudria

Votes libres

Nous avons fait des progrès en ce sens, mais je pense que le Canada a l'un des systèmes les plus contraignants au monde à cause du peu de votes libres pour les simples députés. Prenez le cas de la Grande-Bretagne. Quand Margaret Thatcher ou Tony Blair étaient au sommet de leur popularité, leurs gouvernements ont perdu beaucoup de votes à la Chambre des communes sans qu'ils ne tombent. Il s'est donc créé une culture où vous pouvez davantage exprimer votre point de vue ou celui de vos électeurs ou d'autres groupes sans conséquence dramatique. Ce qu'il faut, c'est moins de motions de censure et plus de votes libres.

L'honorable Lorne Nystrom

Respect des témoins

> Des témoins viennent souvent de très loin, et lorsqu'ils arrivent dans la salle de comité, les membres du comité n'y sont pas. Je me souviens avoir présidé un comité et avoir ajourné la séance, par respect pour les témoins. Lorsqu'il n'y a que deux membres du comité présents, je trouve que c'est extrêmement malheureux. Si la population savait cela, elle ne serait pas fière de ses parlementaires.

Madeleine Dalphond-Guiral

Règles uniformes sur le fonctionnement des comités

> Je recommanderais que ce document ou quelque chose du genre – *Comités : un guide pratique* – soit retravaillé de telle manière qu'il puisse être déposé à la Chambre et faire l'objet d'un vote. On pourrait ensuite l'inclure dans le Règlement. Cela ne réglerait pas tout, mais en ce moment, les règles sont trop floues. Par exemple, lorsqu'un député fait de l'obstruction systématique en comité et qu'on arrive à l'heure de l'ajournement, on ne sait pas si le comité peut s'ajourner ou non. Les opinions sur cette question varient beaucoup. Certains disent que l'on continue de siéger jusqu'à ce que mort s'ensuive. D'autres disent que non, lorsqu'on arrive à l'heure de l'ajournement, le comité s'ajourne. Même des concepts comme celui-là ne sont pas clairs.

L'honorable Don Boudria

Rapports des comités, réponses du gouvernement et motions d'adoption

Aucun consensus ne s'est dégagé quant à savoir s'il faut modifier la procédure d'adoption des rapports et, en particulier, s'il faut en proposer l'adoption seulement après avoir eu la réponse du gouvernement.

> Le processus d'adoption des rapports des comités comporte certaines faiblesses. Il y toujours eu un processus d'adoption des rapports des comités. Cela veut dire que la Chambre est d'accord avec le rapport du comité. Cependant, le gouvernement a 180 jours pour répondre au rapport, et nous avons oublié d'en tenir compte lorsque vient le temps d'en proposer l'adoption. Ainsi, si l'opposition désire retarder les choses, elle peut proposer l'adoption d'un rapport de comité. Il faut qu'on en revienne à la définition originale. Évidemment, il est absolument ridicule d'adopter un rapport tant que vous n'avez pas lu ou vu la réponse du gouvernement. Le gouvernement devrait préparer cette réponse, et la Chambre devrait disposer alors de 10 jours pour décider si elle désire toujours proposer ou non l'adoption du rapport, compte tenu de la réponse donnée par le gouvernement.

L'honorable Don Boudria

> Si la Chambre désire l'adopter et faire du rapport de ce comité un rapport de la Chambre, pourquoi faut-il attendre? Si la Chambre des communes souhaite amplifier le message du comité en adoptant son rapport, c'est la Chambre qui s'exprime, pas le gouvernement.

Patrick Boyer

PARTICIPANTS

- **William Blaikie** est député depuis 1979. Il a été leader du NPD à la Chambre des communes de 1996 à 2003, et il a siégé au sein du Comité spécial chargé d'étudier le Règlement de 1982 à 1984 et du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes de 1984 à 1985. Il a été élu vice-président de la Chambre des communes en avril 2006.

- **Patrick Boyer** a été député progressiste-conservateur de 1984 à 1993. Il a présidé des comités sur la réforme de la loi électorale, les droits à l'égalité et la condition des personnes handicapées. Il a été le secrétaire parlementaire de plusieurs ministres, notamment ceux des Affaires étrangères, de la Défense nationale, de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, et de la Consommation et des Affaires commerciales.

- **L'honorable Don Boudria** a été député libéral de 1984 à 2005, période durant laquelle il a assumé de nombreuses fonctions, dont celles de whip en chef du gouvernement, de ministre de la Coopération internationale et de leader du gouvernement à la Chambre de 1997 à 2003. Il a été président du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de 2004 à 2005.

- **Madeleine Dalphond-Guiral** a été députée de 1993 à 2005. Elle a été l'un des membres fondateurs du Parti québécois en 1968 et du Bloc québécois dans la circonscription de Laval-Centre. Elle a été la première femme à être nommée whip de l'opposition en 1993. Mme Dalphond-Guiral a été porte-parole de son parti pour les dossiers liés aux personnes handicapées, aux droits de la personne, et à la citoyenneté et à l'immigration.

- **L'honorable Lorne Nystrom** a été député de 1968 à 2004, sauf entre 1993 et 1997. Après sa première victoire électorale, il était devenu le plus jeune député jamais élu à la Chambre des communes. Durant sa carrière parlementaire, il a occupé divers postes, dont celui de leader parlementaire adjoint et de whip adjoint du NPD. Il a également été porte-parole du NPD en matière de réforme électorale et parlementaire.

Députés présents

- Patricia Davidson
- Brian Jean
- l'honorable Jack Layton
- Brian Murphy
- l'honorable Shawn Murphy
- Penny Priddy