



Groupe canadien  
d'étude des parlements

**L'Assemblée législative de la Saskatchewan  
Un grand pas vers le changement**

Gordon L. Barnhart PhD SOM

**Études des assemblées législatives provinciales et territoriales**

2014



### **Série de documents sur les assemblées législatives provinciales et territoriales**

Le Groupe canadien d'étude des parlements (GCEP), pour favoriser la connaissance et la compréhension des institutions parlementaires canadiennes, publie une série de documents décrivant et analysant les treize assemblées législatives provinciales et territoriales. On peut consulter ces documents gratuitement, dans les deux langues officielles, sur le site Web du GCEP. Les points de vue et les opinions qui y figurent sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du GCEP.



## **Introduction et genèse\***

Pour comprendre le rôle et le fonctionnement de l'Assemblée législative de la Saskatchewan, on doit remonter à l'achat de la Terre de Rupert par le gouvernement du Canada et la création des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) en 1869. L'année suivante, des troubles ayant éclaté dans la région de la rivière Rouge, une nouvelle province est née, le Manitoba, qui occupait un plus petit territoire que le Manitoba d'aujourd'hui. Le reste de cette vaste contrée était formé du Territoire du Nord-Ouest, qui était administré par le gouvernement fédéral à Ottawa. En 1875, le Parlement du Canada a adopté la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, qui prévoyait la désignation d'un lieutenant-gouverneur résidant et la formation d'un petit conseil législatif nommé<sup>1</sup>. La *Loi* prévoyait la tenue d'élections dans les T.N.-O. à mesure que croîtrait la population.

Graduellement, le nombre de représentants élus siégeant au Conseil législatif a dépassé celui des conseillers nommés.

Il y avait certes un semblant de gouvernement local dans les T.N.-O., mais c'était le ministère de l'Intérieur, à Ottawa, qui exerçait le pouvoir et tenait les cordons de la bourse. Le 7 octobre 1876, David Laird est devenu le premier lieutenant-gouverneur résidant des T.N.-O. Le premier Conseil législatif s'est réuni à Livingstone en mars 1877. Livingstone était une forteresse de la Police montée du Nord-Ouest. Construite dans une zone marécageuse infestée de serpents, elle s'est vite révélée impropre comme siège du Conseil, de sorte que le lieutenant-gouverneur a déménagé la capitale à Battleford, où a été érigée une résidence du gouvernement.

---

\* Je voudrais remercier le Président Dan D'Autrement, le greffier de l'Assemblée législative de la Saskatchewan Greg Putz et les bibliothécaires de référence de la Bibliothèque législative de l'aide qu'ils m'ont accordée durant la rédaction de la présente étude. Ils sont tous de véritables experts dans leur domaine.

À mesure que des colons se sont établis dans les T.N.-O. et que des traités ont été conclus avec les premiers habitants, des pressions se sont exercées en faveur d'une plus grande autonomie locale et d'une moins grande ingérence du gouvernement fédéral. Avec l'arrivée du Chemin de fer du Canadien Pacifique (CP), qui faisait la jonction entre l'Ontario et la Colombie-Britannique, la capitale a été déplacée de nouveau en 1883, à Regina cette fois. Le lieutenant-gouverneur de l'époque, Edgar Dewdney, a pris la décision controversée de situer le siège du gouvernement sur des terres qui, selon ses détracteurs, avaient été achetées par Dewdney à des fins de spéculation. Le CP a construit la gare ferroviaire dans ce qui allait devenir le cœur de la capitale, loin du lieu où se trouvait le siège du gouvernement (Government House). L'accusation était que le chemin de fer avait refusé de construire sa gare sur les terres de Dewdney. C'est ainsi que le centre-ville a été bâti à quelque deux kilomètres au sud-est de Government House.

En 1886, un an après la résistance de Riel à Batoche, le gouvernement fédéral a accordé à l'Ouest une Assemblée législative complètement élue formée de 25 députés. La tenue d'élections a accru les pressions s'exerçant en faveur de l'obtention, par l'Assemblée des T.N.-O., du pouvoir décisionnel et du droit de lever des impôts pour échapper à la tutelle du gouvernement fédéral. En 1897, les T.N.-O. se sont vu accorder le gouvernement responsable en vertu duquel le premier ministre était élu et assisté d'un conseil exécutif (ou cabinet). Frederick Haultain a été élu chef du gouvernement ou premier ministre, pour utiliser la terminologie actuelle. Haultain et l'assemblée ont déclaré être non partisans afin de pouvoir travailler avec le gouvernement fédéral, quelle que soit l'affiliation politique du parti au pouvoir.

Même après avoir obtenu la responsabilité ministérielle, le gouvernement territorial a continué d'exercer des pressions pour arracher d'autres pouvoirs à Ottawa et établir dans l'Ouest

un système de gouvernement maîtrisant sa politique législative et disposant du pouvoir de lever des impôts. Malgré ces efforts locaux, il semble que la seule manière, pour le gouvernement territorial, d'accroître son pouvoir ait été de revendiquer l'autonomie provinciale. Haultain, en sa qualité de premier ministre, a tenté de négocier avec le premier ministre Laurier la création d'une grande province. Laurier hésitait à accéder à cette demande parce qu'il estimait que l'existence d'une grande province viendrait rompre l'équilibre de la Confédération<sup>2</sup>.

### **La province de la Saskatchewan**

Le 1<sup>er</sup> septembre 1905, deux nouvelles provinces ont été créées : l'Alberta et la Saskatchewan. Le lieutenant-gouverneur A. E. Forget des T.N.-O. a été nommé lieutenant-gouverneur de la province de la Saskatchewan. Sa première décision a été de nommer Walter Scott premier ministre par intérim de la province jusqu'à la tenue des élections. D'aucuns se sont demandé pourquoi Haultain n'avait pas été appelé à exercer cette fonction. De toute évidence, le désaccord entre Haultain et Laurier sur l'opportunité de créer une ou deux provinces et la perception que le premier était conservateur n'ont pas joué en sa faveur auprès du premier ministre libéral. Walter Scott et son Parti libéral ont été élus avec une majorité en décembre 1905 et se sont attelés à l'immense tâche de l'établissement de l'infrastructure d'une nouvelle province.

Le premier grand projet de travaux publics entrepris par le gouvernement Scott a été la construction d'un édifice législatif. Après confirmation que Regina serait la capitale de la nouvelle province, il a fallu construire un nouvel édifice pour loger l'Assemblée législative et le Cabinet. Les organes exécutif et législatif du gouvernement territorial avaient été jusque-là installés dans deux immeubles de l'avenue Dewdney, à mi-chemin entre Government House et le

centre de la ville de Regina. En raison de l'accroissement démographique du territoire, puis de la province, une assemblée législative élargie et une plus grande salle de réunion étaient devenues nécessaires. Plusieurs emplacements ont été envisagés, mais Scott tenait à ce que le nouvel édifice soit érigé dans la plaine dénudée et inoccupée se trouvant au sud de la ville du côté opposé du ruisseau Wascana. Aucun immeuble ne s'y trouvait et bien des gens pensaient que Scott était fou de construire un tel immeuble si loin de la ville. Mais Scott a balayé les critiques du revers de la main parce qu'il avait une vision d'un grand édifice qui durerait plus d'un siècle et qui remplirait les besoins en espace du gouvernement pendant de nombreuses années. Les frères Maxwell de Montréal ont été retenus comme architectes et la construction a commencé en 1908 pour se terminer en 1912.

Les murs extérieurs de l'édifice devaient initialement être recouverts de briques rouges. Cependant, Scott a changé les plans après la passation de contrats, penchant plutôt pour l'utilisation de calcaire dolomitique de Tyndall. L'immeuble est sans doute maintenant le plus grand édifice législatif au Canada et il a été construit lorsque la province comptait quelque 250 000 habitants. Scott a dit à Walter Murray, le premier président de l'Université de la Saskatchewan, ceci : « Le Canada est un grand pays. Il a besoin de grands hommes aux idées larges<sup>3</sup>. » Quand la première pierre a été posée, Scott a dit : « Nous devons construire non pas seulement pour la population d'aujourd'hui, mais encore pour celle de l'avenir, et la population de l'avenir pas trop lointain de la Saskatchewan veut un immeuble de grande envergure<sup>4</sup>. » Walter Scott a été premier ministre et ministre des Travaux publics pendant la plus grande partie de la construction. Scott avait pour vision que la province croîtrait au point qu'en 1925, elle compterait plusieurs millions d'habitants. C'était une époque où régnait un optimisme débordant et où tous les espoirs étaient permis. Scott n'avait pas prévu l'invention du tracteur à essence, qui



allait réduire la main-d'œuvre requise pour cultiver la terre, ni la sécheresse ni la crise des années 30. Ces deux derniers événements ont ramené la province en arrière pendant plusieurs générations, et ce n'est que tout récemment que la population de la province a commencé à croître rapidement. Le coût global du Legislative Building a été de 1,8 million de dollars, le double du montant initialement prévu et plus que le budget annuel total du fonctionnement du gouvernement. C'était certainement un grand rêve.

### **Université de la Saskatchewan**

Le deuxième grand projet a été la construction d'une université provinciale. Étant donné que Regina avait été choisie comme capitale, c'est à Saskatoon qu'a été établie la nouvelle université. Le gouvernement Scott croyait qu'il fallait répartir les projets publics entre les divers centres urbains de la province. Scott estimait que l'agriculture était le fondement de l'économie provinciale et c'est pourquoi il tenait à ce que l'Université de la Saskatchewan comprenne en son sein un collège d'agriculture. Il y avait certes de vieilles écoles d'agriculture, mais c'était la première fois qu'un collège d'agriculture était créé comme composante d'une université. Scott voulait que les agriculteurs étudient aux côtés des avocats, des médecins et des spécialistes des sciences sociales. L'Université de la Saskatchewan n'était pas destinée à devenir une simple succursale d'une université de l'Est du Canada, mais bien une université de classe mondiale à part entière reconnue pour la qualité de son enseignement et de ses recherches.

L'éducation postsecondaire en Saskatchewan était fondée sur trois piliers. À l'université, il y avait un collège agricole qui apprenait aux hommes comment cultiver la terre, un collège d'économie domestique qui apprenait aux femmes comment prendre soin de leur famille et un collège théologique qui aidait les gens à prendre soin de leur âme. Selon les canons

d'aujourd'hui, cela peut paraître un peu vieux jeu, mais pour le gouvernement Scott de l'époque c'était ce qu'il fallait.

## **Gouvernance**

La province de la Saskatchewan a porté les libéraux au pouvoir de 1905 à 1944, exception faite des années 1929 à 1934 durant lesquelles la province a eu un gouvernement coopératif de coalition dirigé par J.T.M. Anderson. En 1944, la province est partie dans une nouvelle direction en élisant un parti dont le chef était T.C. Douglas, le CCF (Cooperative Commonwealth Federation). C'était le premier parti « socialiste » à être élu en Amérique du Nord. La province sortait d'une décennie dévastatrice durant laquelle elle avait subi une sécheresse et une crise économique, et la population était à la recherche d'un nouveau parti qui remettrait la province sur les rails de la croissance et de la prospérité. C'était le premier d'une longue ligne de gouvernements du CCF et, plus tard, du Nouveau Parti démocratique (NPD) de 1944 à 1964 menés par Tommy Douglas et, plus tard, Woodrow Lloyd. Douglas a institué un régime d'assurance-maladie subventionné en 1961, tout juste avant de quitter la politique provinciale pour se lancer dans l'arène fédérale sous les couleurs du CCF. Woodrow Lloyd a pris les rênes du parti et a accédé au poste de premier ministre provincial en 1961; il a alors mis en œuvre le régime d'assurance-maladie universel. Douglas est souvent considéré comme le « père du régime d'assurance-maladie public universel », mais cette distinction revient plutôt à Lloyd, qui était premier ministre lorsque le régime a été mis en œuvre. Lloyd était à la tête du gouvernement durant les heures difficiles où les médecins ont fait la grève pour protester contre l'établissement de ce nouveau régime. Le gouvernement Lloyd a été battu en 1964 par les libéraux menés par Ross Thatcher. Le régime d'assurance-maladie public universel créé par

Douglas et Lloyd a été imité partout au Canada dans les années subséquentes, à tel point qu'il est maintenant considéré comme un élément essentiel de l'identité canadienne.

Cette période a aussi mené à un autre événement politique marquant dans la province. Le lieutenant-gouverneur Bastedo, en poste de 1958 à 1963, a refusé d'octroyer la sanction royale à un projet de loi adopté par l'Assemblée législative en 1961. Cette décision a provoqué une grave crise constitutionnelle durant laquelle le projet de loi a été renvoyé au Cabinet fédéral, qui l'a adopté. Ce fut la dernière fois de l'histoire canadienne où un lieutenant-gouverneur refusait d'octroyer la sanction royale à un projet de loi adopté par une assemblée législative élue.

### **Assemblée législative de la Saskatchewan**

La politique en Saskatchewan a toujours été très intense et les élections ont toujours été disputées avec une grande vigueur. L'Assemblée législative de la Saskatchewan a la réputation d'être un précurseur en matière de fonctionnement d'une assemblée législative. La télédiffusion en direct des délibérations de l'Assemblée législative en est un exemple. En 1978, l'Assemblée législative a entrepris un important programme de rénovation et de réfection de l'enceinte législative. L'occasion se présentait donc d'envisager l'installation d'un système de télédiffusion dans l'enceinte. Chargé d'examiner ce qui se faisait dans d'autres assemblées législatives, un comité législatif a conclu que les coûts de main-d'œuvre liés au fonctionnement d'un tel système à l'Assemblée semblaient prohibitifs pour la Saskatchewan. Nombre de systèmes nécessitaient une équipe de quelque 30 personnes pour les faire fonctionner; l'installation d'un système semblable était hors de question pour la Saskatchewan, où l'Assemblée ne siège que 70 jours par année. Dans une étude plus poussée, il a été déterminé que le système pouvait être complètement informatisé et automatisé, de sorte qu'il ne faudrait que trois personnes pour télédiffuser les

délibérations<sup>5</sup>. Depuis le 18 mars 1983, les travaux de l'Assemblée législative de la Saskatchewan sont télédiffusés au moyen d'un système complètement automatisé, une première au Canada à l'époque.

À l'époque des rénovations, la couleur de la moquette de l'enceinte législative a fait l'objet d'une controverse. En effet, en concevant l'enceinte, les frères Maxwell ont recommandé une moquette de couleur verte qui serait assortie aux plinthes de marbre vert de l'enceinte et de la rotonde. Le gouvernement de l'époque, pour une raison inconnue, a opté plutôt pour une moquette rouge, même si le rouge était la couleur des chambres hautes du régime parlementaire britannique. En 1978, d'autres rénovations étant prévues, la question de la couleur de la moquette a refait surface. Un comité législatif a alors recommandé à l'Assemblée que la nouvelle moquette soit verte, et l'Assemblée a souscrit à cette recommandation. Or, lorsqu'est venu le temps de commander la moquette, le ministère des Services gouvernementaux a décidé de commander une moquette rouge à la place. Ce n'est qu'en 2012 que l'Assemblée a finalement convenu avec les architectes d'installer une moquette verte à l'Assemblée, 100 ans après la recommandation initiale.

## **Partis politiques**

La Saskatchewan a réalisé une autre première en 2003 lorsqu'aucun des partis politiques traditionnels (libéraux et conservateurs) n'était représenté à l'Assemblée législative. À la création de la province en 1905, les libéraux formaient le gouvernement alors que le Parti des droits provinciaux (qui était un parti conservateur sans en avoir le nom) était dans l'opposition. Quelques années plus tard, le Parti des droits provinciaux a changé de nom, devenant le Parti conservateur. Même si le CCF a été créé au début des années 1930 et porté au pouvoir en 1944,

il y avait encore un Parti libéral à l'Assemblée. Les deux partis traditionnels ont été dans l'opposition plus souvent qu'au pouvoir jusqu'en 2003, année où ni le Parti (progressiste) conservateur ni le Parti libéral n'avait de représentant à l'Assemblée. L'accusation maintes fois entendue pendant des années, c'est que les libéraux et les conservateurs se divisant le vote, le NPD parvenait habituellement à se frayer un chemin entre les deux pour accéder au pouvoir. Sous la houlette de Ross Thatcher, les libéraux ont réussi à former le gouvernement en 1964 en ne recueillant que 40,4 % des suffrages exprimés. À ce moment-là, les conservateurs étaient faibles et n'avaient pas de députés à l'Assemblée. La situation inverse s'est présentée en 1982 lorsque le Parti progressiste-conservateur a fait le plein de votes anti-NPD pour constituer un gouvernement dirigé par Grant Devine avec 54,1 % des suffrages exprimés. À toutes les autres élections tenues entre 1944 et 2003 (à l'exception de celles des années 1964-1971 et 1982-1991), le NPD a réussi à accéder au pouvoir, souvent sans le soutien de la majorité des électeurs. Au nombre des exceptions, on compte les élections de 1971 où le gouvernement Blakeney a remporté une victoire écrasante avec 55 % des voix, et celles de 1991, où le NPD de Roy Romanow a gagné avec 51,1 % des voix. À toutes les autres élections, le NPD a formé le gouvernement sans avoir obtenu la majorité des suffrages exprimés. Ainsi, en 1999, un cas extrême, le NPD a remporté les élections avec seulement 38,7 % du vote, le Parti de la Saskatchewan et le Parti libéral recueillant, ensemble 59,8 % des voix.

Le 8 août 1997, quatre députés libéraux et quatre députés progressistes conservateurs ont annoncé qu'ils quittaient leurs caucus respectifs pour former le Parti de la Saskatchewan. Nombre de raisons expliquent le fait que ces députés aient pris la décision radicale de créer un nouveau parti. Sous la gouverne de Lynda Haverstock, le Parti libéral avait été secoué par des querelles et des conflits internes. Moins d'un an après avoir remporté les élections au printemps

de 1995, Haverstock a remis sa démission comme chef après n'être pas parvenue à obtenir suffisamment d'appuis au sein de son parti. Jim Mellenchuk, son successeur, n'a pas réussi à unifier le parti.

Entre temps, les progressistes conservateurs avaient un chef puissant, Bill Boyd, qui a mené le parti aux élections de 1995 et évité l'annihilation prévue par les observateurs. Les huit députés qui se sont regroupés sous la bannière du Parti de la Saskatchewan s'entendaient tous bien sur le plan personnel et partageaient essentiellement une même philosophie politique. Ils partageaient aussi le souhait d'« unifier la droite » et d'éviter de diviser le vote, ce qui, selon eux, ne ferait que laisser la voie libre au NPD pour continuer de former le gouvernement. S'il parvenait à unifier l'opposition au NPD, le nouveau Parti de la Saskatchewan avait de bonnes chances d'accéder au pouvoir. Certes, les libéraux détenaient plus de sièges que les progressistes conservateurs à l'Assemblée, mais il reste que les deux formations semblaient d'égales forces, de sorte qu'aucun des deux partis ne semblait l'emporter sur l'autre. C'était une union d'égaux. Par coïncidence, le nombre de députés unissant leurs forces était lui aussi égal.

Le dernier facteur qui a mené à l'union de représentants des deux partis et à la création d'un nouveau parti est le choix du moment. Tous les observateurs politiques le diront : le choix du moment est tout en politique. Tous les facteurs mentionnés plus haut sont entrés en jeu en même temps, et le moment était propice pour les huit députés de conjuguer leurs efforts pour former un nouveau parti. Aux élections de 2003, ni les libéraux ni les progressistes conservateurs ne détenaient un siège à l'Assemblée législative, une première depuis l'établissement de la province. La Saskatchewan est la seule province du pays où aucun des deux vieux partis traditionnels n'est actuellement représenté à l'Assemblée législative. En 2007, l'Assemblée législative se composait de députés de deux partis qui n'existaient pas au moment de la création

de la province : le Parti de la Saskatchewan (créé en 1997), qui formait le gouvernement, et le CCF/NPD (créé en 1932-1933), qui formait l'opposition. Le temps nous dira si cette situation se perpétuera ou si l'un des vieux partis renaîtra.

### **Les députés de l'Assemblée législative**

Une autre façon d'examiner l'Assemblée législative de la Saskatchewan consiste à porter attention à sa composition. En 2013, 11 des 58 députés, soit 18,9 %, étaient des femmes.

L'Assemblée n'a jamais connu la parité hommes-femmes comme dans la population en général.

Des efforts ont certes été déployés de temps à autre pour accroître le nombre de femmes à l'Assemblée, mais ce fut peine perdue. Au Cabinet, 4 des 18 ministres, soit 22,2 %, étaient des femmes. La Saskatchewan n'a eu qu'une femme comme chef d'un grand parti,

Lynda Haverstock. Cependant, aucune femme n'a encore exercé la fonction de premier ministre de la province<sup>6</sup>. Même si la province compte un pourcentage relativement élevé d'Autochtones, seuls 4 des 58 députés, soit 6,9 %, se disaient membres d'une Première Nation ou des Métis.

L'âge moyen des députés provinciaux de la Saskatchewan était de 52,9 ans.

En ce qui concerne la rémunération et les avantages des députés, comparativement à ceux des députés, des premiers ministres et des titulaires de postes des autres provinces, les députés de la Saskatchewan touchent une rémunération semblable à celle des députés de l'Alberta, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse<sup>7</sup>. En avril 2013, la rémunération de chacun des députés provinciaux de la Saskatchewan s'élevait à 93 269 \$ par année. Le premier ministre touche 161 103 \$, les ministres, le Président et le chef de l'opposition, 140 755 \$. D'autres titulaires de postes, comme les secrétaires législatifs et les présidents de comité, reçoivent une rémunération supplémentaire.

## ***Règlement***

Toutes les assemblées législatives canadiennes ont, de temps à autre, réexaminé et modifié leur *Règlement*. L'Assemblée législative de la Saskatchewan l'a fait dans les années 70 et 80 pour le rendre plus clair et plus facile à comprendre, instituer une période des questions et télédiffuser ses délibérations. Un bureau de régie interne a été créé en 1981. À la 24<sup>e</sup> législature (1999-2003), l'Assemblée a établi un comité spécial chargé du *Règlement* et de la procédure. Le premier président de ce comité a été le Président Ron Osika. À la présentation du deuxième rapport du comité, le 4 juillet 2001, il a été souligné « que la priorité du Comité spécial du Règlement et de la procédure devrait être la refonte du système des comités législatifs et des initiatives parlementaires. En particulier, le comité se donnait pour tâche de créer des procédures qui accroîtraient l'importance des comités, renforceraient le rôle des simples députés, favoriseraient un traitement plus efficace des questions d'intérêt public et augmenteraient la participation publique au processus parlementaire<sup>8</sup> ».

Le Comité spécial a institué un sous-comité chargé d'étudier le *Règlement* d'autres assemblées législatives. Ce sous-comité a interviewé des députés et des mandataires de 10 assemblées législatives (Australie, Nouvelle-Zélande et Ontario). Le sous-comité a constaté que le travail au sein des comités « représentait un meilleur usage du temps des députés » et pouvait offrir un cheminement de carrière aux députés qui n'entrent pas au Cabinet. Les comités des secteurs politiques étaient considérés comme les plus efficaces et le sous-comité voyait d'un bon œil le fait que les comités puissent décider eux-mêmes des questions à examiner. En effet, les comités pouvaient déterminer eux-mêmes, sans renvoi de l'Assemblée, les sujets à examiner. Le sous-comité estimait que cela conférait aux comités une plus grande indépendance. Un obstacle possible à ce concept était que le gouvernement pouvait estimer ne pas avoir la maîtrise



financière ou politique de la portée des études des comités législatifs. Le sous-comité était d'avis que des comités efficaces pouvaient être une façon pour les députés d'affirmer leur indépendance et « de regagner une partie du pouvoir perdu aux mains de l'exécutif au fil des décennies ».

Le Comité spécial a fait neuf recommandations de grands changements à la structure des comités. Il a recommandé l'établissement de quatre « comités de secteurs politiques » : ressources humaines, économie, sociétés d'État et organismes de direction, affaires intergouvernementales et infrastructure. Les divers ministères, organismes et sociétés d'État seraient répartis entre les quatre comités permanents de secteurs politiques. Le sous-comité a recommandé de plus la formation d'un comité des services de l'Assemblée qui serait habilité à examiner les enjeux liés à l'Assemblée législative en tant que telle, comme les nominations aux nouveaux comités et les budgets des dépenses initialement proposés et approuvés par le Bureau de régie interne. Dernier type de comité recommandé, le Comité d'examen, qui existe déjà sous le nom de Comité des comptes publics, continuerait d'être présidé par un député de l'opposition et se pencherait sur les rapports du vérificateur général provincial et les rapports sur les dépenses des ministères.

Le Comité du Règlement a recommandé que les rapports annuels soient renvoyés d'office au comité de secteurs politiques désigné et qu'après leur première lecture les projets de loi soient renvoyés au comité les concernant. Tout projet de loi, après la première lecture, pouvait être renvoyé à un comité de secteurs politiques pour une audience. L'avantage de cette façon de procéder, ce serait qu'étant donné que le principe du projet de loi n'aurait pas encore été approuvé avant le renvoi, la possibilité qu'un témoin comparaisant devant le comité puisse proposer un changement susceptible d'être apporté au projet de loi serait plus grande. Le budget

des dépenses pourrait de plus être envoyé au comité de secteurs politiques approprié pour un examen avant d'être renvoyé à l'Assemblée pour être ajouté au projet de loi de crédits.

Un des principaux changements recommandés était qu'on devrait conférer aux comités de secteurs politiques le pouvoir d'entreprendre des enquêtes sans avoir à obtenir un renvoi de l'Assemblée. Serait établi au début de chaque exercice un budget global qui imposerait un plafond aux dépenses consacrées à ces enquêtes spéciales.

Par ailleurs, il a été recommandé que la composition des comités reflète la position des partis à l'Assemblée et que le nombre de membres se limite à sept députés. Le président de chacun des comités de secteurs politiques serait un député ministériel, et le vice-président, un député de l'opposition. Le sous-comité a précisé que des employés supplémentaires comme des chercheurs et des rédacteurs du hasard devraient être embauchés pour servir les nouveaux comités. Le sous-comité a recommandé qu'il y ait deux salles de comité – une à l'étage inférieur de l'édifice législatif et une seconde au quatrième étage au-dessus de la salle du Cabinet. Les deux salles de comité seraient rénovées de manière à ce que les délibérations des comités puissent être enregistrées et radiodiffusées. Le quatrième étage avait été inoccupé pendant des années en raison de la nécessité d'aménager une sortie de secours supplémentaire en cas d'incendie et de faciliter l'accès aux fauteuils roulants. Des rénovations majeures ont donc été nécessaires pour la mise en œuvre de cette recommandation.

Tous les travaux des comités devaient être coordonnés avec les séances de l'Assemblée. Il a été prévu que l'Assemblée lèverait sa séance pour que les comités puissent tenir leurs réunions et mener leurs travaux dans les deux salles de comité. L'Assemblée reprendrait sa séance à la fin de la journée pour recevoir les rapports des comités. L'Assemblée a tôt fait d'adopter l'usage où elle s'ajournait pour la journée parce que les comités lui remettaient

rarement leurs rapports avant d'avoir terminé une partie de leur examen des projets de loi ou des budgets des dépenses. Cette recommandation se fondait sur l'idée que les députés pourraient être plus efficaces en siégeant en petits comités qui tiendraient leurs réunions deux à la fois. Le public serait plus porté à témoigner devant de plus petits comités et à y présenter leurs points de vue. La revitalisation du système de comités visait à « accroître l'influence des simples députés durant la session législative<sup>9</sup> ». On croyait que les petits comités donneraient aux députés l'occasion de participer davantage et de travailler en équipe à la création de bonnes politiques d'intérêt public. Le nouveau système était « appelé à donner la chance au public de prendre part au processus législatif ». L'Assemblée législative a adopté le deuxième rapport le 4 juillet 2001. Un avant-projet de *Règlement* a été présenté au Comité du Règlement et de la procédure en janvier 2002. L'avant-projet de *Règlement* a été adopté en principe, mais n'a été mis en œuvre qu'après l'évaluation des coûts des nouvelles salles de comité, du soutien de la radiodiffusion et du personnel supplémentaire par le Bureau de régie interne. Le Bureau a déterminé, en dernière analyse, qu'il ne pouvait approuver la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations du Comité du Règlement en raison des coûts accrus de l'aménagement des nouvelles salles de comité et du personnel supplémentaire requis pour réaliser les changements proposés<sup>10</sup>.

Le comité a repris l'étude de la question à zéro et n'a pas renoncé à mettre en œuvre l'esprit du rapport de 2001. Les réalités budgétaires de la province n'avaient pas beaucoup changé, mais des rajustements ont été faits pour rendre plus acceptables les recommandations du sous-comité. Dans le troisième rapport, daté du 2 avril 2003, le comité a renouvelé les recommandations visant à améliorer la structure des comités par l'ajout d'un deuxième comité d'examen, le Comité des services de l'Assemblée, et des quatre comités de secteurs politiques qui avaient été proposés dans le précédent rapport du sous-comité. Quelques modestes

changements ont été recommandés à ce rapport. Pour le renvoi de projets de loi aux comités de secteurs politiques, il a été recommandé que le responsable du projet de loi décide à quel comité il devrait être renvoyé.

Le comité a écrit qu'il était conscient que la situation budgétaire de la province ne s'était pas améliorée dans les deux années écoulées dans l'intervalle, mais il a écrit qu'il recommandait que les changements visant la structure des comités soient adoptés et qu'ils pourraient devenir complètement opérationnels lorsque les fonds deviendraient disponibles. Cela comprenait la disposition « d'auto-renvoi » des comités de secteurs politiques. Le comité estimait qu'il était essentiel que les députés soient conscients et informés des questions préoccupant le public. En ce qui concerne le financement supplémentaire requis pour le soutien accru de la nouvelle structure de comités, le comité a recommandé que des dispositions du *Règlement* relatives à un système de comités pleinement opérationnel « soit mises en œuvre dès que possible sans attendre que des ressources deviennent disponibles ». Le comité a fait valoir que si le *Règlement* était modifié, et le système, institué, celui-ci pourrait être mis en œuvre dès que les ressources deviendraient disponibles<sup>11</sup>.

En ce qui a trait au changement recommandé le plus coûteux, la deuxième salle de comité, le comité savait qu'un compromis était possible. La proposition d'aménagement d'une nouvelle salle de comité au quatrième étage de l'édifice législatif était à l'étude depuis des années. Non seulement des rénovations étaient nécessaires pour rendre l'étage utilisable comme salle de comité, mais encore il fallait ajouter une autre cage d'escalier comme sortie de secours en cas d'incendie et modifier l'ascenseur pour que l'étage soit conforme au code du bâtiment en matière d'accès. Compte tenu de ces facteurs pécuniaires, le comité a fait état de ce qui suit : « Si le comité reconnaît la validité des raisons financières invoquées pour le refus d'approuver la

création d'une salle de comité supplémentaire, il n'en reste pas moins qu'il souscrit toujours fermement au principe voulant que deux comités devraient pouvoir siéger en même temps et avoir la capacité de radiodiffuser leurs délibérations<sup>12</sup>. » À titre de mesure provisoire et de compromis, le comité a recommandé que, l'Assemblée législative disposant du matériel requis pour radiodiffuser ses délibérations, l'enceinte législative soit utilisée comme salle du deuxième comité. Il a été recommandé de plus que la salle de comité existante de l'étage inférieur soit dotée de la capacité de radiodiffusion.

Compte tenu des réalités de la situation financière de la province, les membres du comité ne s'entendaient pas sur le moment où les nouvelles dispositions du *Règlement* devaient être mises en œuvre. Étant donné que le comité n'a pu dégager de consensus sur cette question, il a été recommandé que la décision soit laissée à l'Assemblée législative. Enfin, le comité a recommandé une refonte du *Règlement* en vue d'en retirer toutes les dispositions désuètes et de le rendre plus intelligible pour le public en général. Si les recommandations relatives à la création d'une nouvelle structure de comités étaient adoptées, il a été proposé que le Comité des services de l'Assemblée se charge de la tâche de réviser le libellé du *Règlement*.

L'Assemblée législative a finalement adopté les recommandations relatives à une nouvelle structure de comités, qui a pris effet à la première session suivant les élections de 2003. Comme le comité l'avait recommandé, le Comité des services de l'Assemblée s'est ensuite chargé de réviser le libellé du *Règlement* pour le rendre plus clair et plus simple. Il a été convenu en outre que la salle de comité du rez-de-chaussée serait dotée de la capacité de radiodiffusion et que l'enceinte législative servirait de deuxième salle de comité. Le comité a souligné que l'utilisation de l'enceinte législative posait quelques problèmes. La grandeur de la pièce et la configuration des pupitres des députés faisaient que l'enceinte était moins intime qu'une plus

petite salle de comité. En effet, les membres du comité étaient assis les uns en face des autres selon un mode de confrontation plutôt que les uns aux côtés des autres autour d'une plus petite table ronde. L'utilisation de l'Assemblée comme salle de comité signifiait aussi que les députés devaient ranger leurs documents personnels pour que les membres du comité puissent se servir de leur pupitre durant les audiences. Sous réserve de ces problèmes, le comité était déterminé à assurer le succès de cette solution provisoire. Il a recommandé que les membres du comité et les témoins soient assis plus près les uns des autres. Ainsi, une table a été ajoutée au centre de l'enceinte pour les témoins et le personnel et les conseillers des députés ont été autorisés à s'asseoir tout juste derrière les membres du comité pour pouvoir leur parler. Compte tenu de la complexité croissante de l'établissement de l'horaire d'au moins deux comités en même temps entre les séances de l'Assemblée, il a été recommandé que soit adopté un calendrier hebdomadaire. Il a été recommandé en outre que les audiences publiques se tiennent dans la salle du comité plutôt qu'à l'Assemblée afin que les délibérations puissent être plus facilement radiodiffusées. L'Assemblée était déterminée à s'adapter aux modifications provisoires de la structure des comités et à faire fonctionner le système.

### **Calendrier parlementaire**

Le Comité permanent des services de l'Assemblée a poursuivi son travail et présenté un autre rapport le 27 octobre 2006. Il fait état de ce que la nouvelle structure de comités recommandée était opérationnelle. Le comité projetait alors de recommander la mise en œuvre d'un calendrier parlementaire. Le comité a écrit qu'un calendrier aiderait les députés « à mettre en équilibre les fonctions traditionnelles de l'Assemblée avec l'ensemble de fonctions liées aux circonscriptions, au caucus et aux ministères qui ne disparaissent pas durant la session<sup>13</sup> ».

L'objet de la proposition d'un calendrier parlementaire était de rendre le travail parlementaire « plus efficace et efficient ». Le comité a souligné que d'autres assemblées législatives avaient déjà adopté la formule des calendriers parlementaires et que cela leur avait été profitable. Le comité a écrit qu'avec l'établissement du nouveau *Règlement* et d'une toute nouvelle structure de comités « l'Assemblée législative de la Saskatchewan avait connu sa plus profonde transformation procédurale et opérationnelle depuis 1905. Le *Règlement* a été modifié pour accroître de beaucoup la participation publique au processus parlementaire, renforcer le rôle des simples députés et créer une nouvelle démarche relative aux politiques d'intérêt public<sup>14</sup>. »

En 2006, l'Assemblée a adopté un calendrier parlementaire expérimental. Ce rapport de comité a recommandé de rendre le calendrier permanent. Avant l'adoption d'un calendrier, la session pouvait se poursuivre indéfiniment, de sorte que les deux parties tentaient d'imposer leur volonté à l'autre. Le comité a souligné qu'avec un calendrier, il y avait moins de jours de séance durant lesquels les parties s'adonnaient à des manœuvres partisans. Quand la date de la fin de la session était inconnue, les horaires des députés, des ministres et du personnel étaient très perturbés. Les députés ont fait remarquer que le public ne sait pas toujours quand l'Assemblée siège et il ne s'en soucie peut-être pas. Il a été convenu que le calendrier parlementaire avait aidé les députés à établir un équilibre entre leur travail de session et leurs préoccupations extérieures relatives au caucus ou à leur circonscription. « Les calendriers ont rendu les heures de séance plus prévisibles<sup>15</sup>. » Ils ont fait valoir que le calendrier les aidait à maintenir une meilleure vie de famille et à attirer de jeunes candidats au milieu de leur carrière.

Le nouveau calendrier proposé prévoyait une session de 65 jours avec une session d'automne et un discours du Trône, l'accent étant mis sur le programme législatif. La session du printemps serait consacrée au budget et à l'examen des prévisions budgétaires. La durée

moyenne des sessions a été de 73 jours, mais avec le nouveau système de comités où deux comités siègent en même temps, le travail de l'Assemblée pouvait être fait de manière plus efficace et, par conséquent, le nombre de jours de séance pouvait être réduit. Le nombre de jours de séance proposé de 65 se trouvait à mi-chemin entre ceux de l'Alberta et du Manitoba, et était identique à celui de la Colombie-Britannique. Les changements proposés au *Règlement* prévoyaient quand l'Assemblée siégerait et pendant combien de temps. La semaine a été réduite à quatre jours de séance, la séance du jeudi commençant et finissant plus tôt. Les députés pouvaient ainsi partir plus tôt le jeudi pour retourner dans leur foyer ou leur circonscription pour le week-end. Le comité a souligné que l'établissement d'un calendrier parlementaire « oblige toutefois le gouvernement à renoncer à son droit traditionnel de décider quand convoquer l'Assemblée, et l'opposition, à renoncer à son droit équivalent de décider quand la session prendra fin<sup>16</sup> ». Le comité a fait ressortir que le nouveau calendrier devait mettre en équilibre les intérêts du gouvernement et ceux de l'opposition. Des dates limites ont été ajoutées au *Règlement* pour faire en sorte que tous les projets de loi à l'étude soient mis aux voix avant la fin de la session. Les projets de loi qui n'avaient pas été adoptés ne pouvaient pas être « réputés adoptés » comme cela se fait dans d'autres assemblées législatives. En Saskatchewan, le *Règlement* prévoit que les projets de loi à l'étude doivent être mis aux voix à toutes les étapes avant la fin de la session. De même, toutes les questions liées à l'adoption des prévisions des dépenses et au projet de loi de crédits doivent être mises aux voix et adoptées avant la fin de la session. En vertu des nouvelles dispositions du *Règlement*, tout projet de loi non adopté à l'Assemblée avant la prorogation pouvait être réinscrit au *Feuilleton* (le programme de l'Assemblée) à l'étape où il en était dans la session précédente à condition que cela soit fait dans les cinq jours du début de la nouvelle session.



Le Comité permanent des services de l'Assemblée a déposé un autre rapport le 12 décembre 2007<sup>17</sup>. Ce rapport résultait du travail accompli par un comité précédent durant l'été 2007. Le comité savait que des élections étaient prévues, mais aucune date n'avait été annoncée. Les membres de ce comité ont poursuivi leur travail relatif à l'amélioration du *Règlement* de l'Assemblée législative tout en sachant fort bien que leur travail pouvait être interrompu par une dissolution et la tenue d'élections. L'Assemblée a été dissoute le 10 octobre 2007 et les électeurs ont été appelés aux urnes le 7 novembre 2007. Un nouveau gouvernement a alors été élu : le Parti de la Saskatchewan a remporté 38 sièges, assez pour former un gouvernement majoritaire. Interrompu par les élections, le travail du comité a été présenté à l'Assemblée en décembre 2007. Il est inhabituel que le travail d'un comité soit reporté à une nouvelle législature. L'aspect intéressant de pareille procédure, c'est que les membres de l'ancien comité ne savaient pas s'il y aurait des élections ni quel parti les remporterait. C'était donc une situation idéale où les députés des deux côtés ont modifié le *Règlement* en fonction de critères institutionnels plutôt que politiques. Tant les députés ministériels que ceux de l'opposition savaient qu'ils pouvaient se retrouver sur les banquettes d'en face après les élections et ils devaient donc réformer le *Règlement* de manière juste pour les deux côtés. Le nouveau comité a souligné que : « Ce rapport, pour l'essentiel, reproduit le bon travail réalisé par le sous-comité durant les derniers jours de la dernière législature<sup>18</sup>. » Le comité a proposé diverses améliorations au *Règlement* pour le rendre plus clair et plus concis. Le fait que les députés des deux côtés de l'Assemblée aient recommandé des changements avec lesquels ils pourraient vivre quel que soit le côté où ils siègeraient après les élections témoigne de la largesse d'esprit et du fait qu'ils se préoccupaient du bien-être de l'Assemblée. Ils plaçaient clairement la procédure avant la politique.

## **Résultats des changements recommandés**

Quand on examine la réforme apportée à la procédure depuis une décennie, dans quelle mesure l'Assemblée législative a-t-elle réalisé ce que le comité initial s'était fixé comme objectifs en 2001? Ces objectifs étaient au nombre de quatre.

1. Efficacité et plus grande transparence des travaux législatifs : Le calendrier sessionnel a sans doute constitué un immense changement pour l'Assemblée législative. Finis les jours où l'opposition pouvait menacer de paralyser les travaux de l'Assemblée indéfiniment pour arracher des concessions au gouvernement. Il était en effet courant que l'opposition brandisse la menace de siéger jusqu'à Noël ou tout l'été. Mais il n'y a guère de preuves qui montrent que ces menaces ont en fait convaincu le gouvernement de faire quelques changements. On peut dire toutefois qu'elles ont ajouté une certaine dose de théâtralité aux délibérations. Avant les années 1970, les sessions commençaient après Noël, mais elles étaient courtes, et les séances étaient longues et chargées. C'est que dès que les terres agricoles étaient prêtes à l'ensemencement, la majorité des députés étant agriculteurs, le temps pressait pour terminer le travail de la session. Les séances étaient donc longues et, vers la fin, l'Assemblée siégeait même le samedi. De façon générale, les députés ne rentraient pas chez eux le week-end en raison de la mauvaise condition des routes ou des chemins de fer l'hiver. Nombre de députés restaient à Regina pour toute la session et étaient prêts à travailler sans relâche jusqu'à ce que tout le travail soit accompli. Durant la session, les électeurs ne s'attendaient pas à avoir des nouvelles de leur député sauf par lettre, et les députés ne retournaient pas fréquemment à leur domicile. À mesure que les routes se sont améliorées et que moins de députés étaient agriculteurs ou, du moins, les seuls exploitants agricoles, il est devenu moins urgent de terminer le programme législatif avant les semences du printemps. Des

sessions d'automne ont également été instituées pour répartir les travaux sur une plus longue période, et les week-ends ont été réservés aux voyages de retour dans les circonscriptions.

Le calendrier sessionnel a tout changé. Il y a maintenant une période prévue pour les divers travaux, qui doivent prendre fin à une date donnée. D'une part, il semble y avoir une plus grande coopération pour réaliser les travaux dans un certain laps de temps. D'autre part, il semble bien, selon les tenants de la tradition, que l'opposition ait cédé une partie de son pouvoir ou de son influence. Fini le temps où on pouvait dire que l'opposition décidait quand la session devait prendre fin. Le *Règlement* établit un certain nombre de conditions qui doivent être remplies avant que les mesures puissent être mises aux voix, à moins que l'opposition permette qu'elles le soient plus tôt. Le *Règlement* enlève au gouvernement la capacité de manipuler le programme législatif purement à son avantage. Le *Règlement* garantit que les projets de loi et les prévisions budgétaires feront l'objet d'un nombre précis d'heures de débat avant d'être obligatoirement mis aux voix à la fin de la session. Ces exigences forcent le gouvernement à présenter son programme plus tôt durant la session afin d'avoir assez de temps pour le réaliser au complet. Le *Règlement* prévoit en outre que la plupart des projets de loi doivent être présentés à l'automne, et le budget, à la mi-mars. Le gouvernement doit respecter ces délais s'il veut que ses mesures soient mises aux voix avant la fin d'une période prévue au calendrier. Par ailleurs, l'opposition a la certitude qu'elle disposera d'un nombre donné d'heures de séance sur chaque article de l'ordre du jour, en plus d'avoir accès au programme législatif plus tôt en raison des dates limites. Si une de ces conditions n'est pas remplie, le Président ne permettra pas que les articles en cause soient mis aux voix. En adoptant un calendrier sessionnel, la Saskatchewan a imité la vaste majorité des assemblées législatives du pays, mais avec quelques différences. Dans le modèle de la Saskatchewan, le calendrier renferme certaines conditions relatives à l'adoption

de mesures dans le calendrier qui tentent de mettre en équilibre les besoins du gouvernement et ceux de l'opposition. Le calendrier de la Saskatchewan est établi dans le *Règlement* et il revient au Président de le faire respecter. Il n'est pas tributaire des accords passés entre les whips du gouvernement et de l'opposition, qui peuvent parfois devenir caducs. Quoi qu'il en soit, pour le meilleur ou pour le pire, les jours où l'opposition pouvait menacer de faire durer la session indéfiniment sont derrière nous. Et l'opposition ne s'est pas encore plainte publiquement d'avoir perdu le droit de retarder les travaux de l'Assemblée.

Il est important que ce rôle ait été confié au Président de l'Assemblée législative. Ce dernier est choisi au scrutin secret. Au début de chaque nouvelle législature ou en cas de vacance au poste de Président, les députés peuvent signifier au greffier leur intention de se porter candidat au poste de Président. Le Président est, dans la mesure du possible, indépendant et impartial. Dans la plupart des cas, le Président jouit du respect des deux côtés de l'Assemblée. Il arrive parfois que les députés voient les choses d'un point de vue partisan, ce qui peut entraîner occasionnellement un manque de respect et de l'insatisfaction.

Comme l'a dit l'honorable Dan D'Autrement, Président de l'Assemblée législative de la Saskatchewan :

Le Président est élu au scrutin secret par les députés de l'Assemblée législative, et il n'est pas nommé par le premier ministre ou le conseil exécutif (CE). Le Président est redevable aux députés et à l'Assemblée, pas au premier ministre ni au CE. Les gouvernements, le CE notamment, estiment que le Président, qui est généralement un député du parti ministériel, devrait favoriser le gouvernement.

Et plus loin :

Le Président doit traiter tous les députés sur un pied d'égalité, qu'ils fassent parti du gouvernement ou de l'opposition, tout en veillant à ce que le *Règlement* adopté par tous les députés soit appliqué de manière équitable aux deux côtés de l'Assemblée. Le parti ministériel détient certes la majorité, dans la plupart des cas, mais il reste que son pouvoir n'est pas absolu. Le pouvoir est en fait détenu par tous les députés, collectivement. La

question est de savoir comment ils comptent l'exercer. Si le gouvernement peut en dernière analyse avoir gain de cause, il n'empêche que l'opposition dispose d'outils prévus au *Règlement* pour demander au gouvernement de rendre des comptes à l'Assemblée, aux médias et au public... Il me semble d'ailleurs que si on occupe le poste de Président très longtemps, on perd de la popularité au sein du Cabinet... Ce qui prouve que le rôle du Président consiste à protéger notre institution démocratique d'attaques provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur<sup>19</sup>! »

## 2. Simples députés plus puissants ou indépendants : Le Comité du Règlement a dit

clairement qu'il proposait des modifications au *Règlement* pour donner l'occasion aux simples députés des deux côtés de l'Assemblée de parler librement et de représenter leurs électeurs sans subir de pressions de la part du conseil exécutif et sans être soumis à la discipline de parti. Sous réserve des modifications proposées, il ne semble pas que les simples députés aient acquis des pouvoirs supplémentaires ou une plus grande indépendance. La discipline de parti est toujours forte. L'Assemblée législative de la Saskatchewan était relativement petite, et la proportion de députés occupant un poste de ministre, élevée. Au moment où nous avons écrit ces lignes, le parti ministériel comprenait 49 députés, dont 18 faisaient partie du Cabinet. C'est une proportion tout à fait habituelle en Saskatchewan. Par contraste, à la Chambre des communes du R.-U., on compte beaucoup moins de ministres que de députés. S'ils n'entrent pas au Cabinet, les députés du R.-U. peuvent exercer d'autres tâches importantes pour rester actifs et représenter leurs électeurs. Les chances d'être remarqué et invité à faire partie du Cabinet sont beaucoup plus minces au R.-U. que dans une assemblée comme celle de la Saskatchewan. La discipline de parti imposée aux députés au R.-U. est donc beaucoup plus faible. Dans une assemblée plus petite, les pressions qui s'exercent sur les députés, les nouveaux en particulier, pour être invités au Cabinet sont élevées, tout comme le sont leurs espoirs de devenir ministres. Les députés peuvent toutefois être utiles sans faire partie du Cabinet, mais ce n'est pas un point de vue répandu en Saskatchewan. Les simples députés ministériels espèrent toujours que, s'ils se font remarquer et

respectent la discipline de parti, le premier ministre les nommera ministres. Cela renforce le pouvoir et l'influence du premier ministre, de l'exécutif et des conseillers politiques. On se plaint à la Chambre des communes du Canada et, dans une certaine mesure, dans les assemblées législatives provinciales de ce que l'on s'attend à ce que les députés votent docilement selon la ligne de parti. Il en va de même des députés de l'opposition qui, s'ils veulent faire impression auprès du chef de parti et, si leur parti est appelé à former le gouvernement un jour, être nommés au Cabinet, doivent également se conformer à la ligne de parti. Au Royaume-Uni et en Australie, le premier ministre est choisi par le caucus du parti plutôt qu'à l'occasion d'une course à la direction du parti. Pareille façon de procéder présente certains inconvénients, mais elle a l'avantage que le chef est davantage redevable aux simples députés qu'il ne l'est au Canada.

La presse exige toujours moins de discipline de parti et plus d'indépendance pour les députés, mais c'est facile pour elle parce qu'elle ne subit pas les pressions qui s'exercent sur les députés pour respecter la ligne de parti. D'ailleurs, dès qu'un député s'écarte un tant soit peu de la ligne de son parti, la presse est la première à attirer l'attention sur cet « acte de rébellion » ou l'affaiblissement de la discipline de parti. Les oppositions demandent souvent des « votes libres » dans l'espoir qu'elles réussiront à convaincre les simples députés ministériels à voter comme elles de manière indépendante. En définitive, toutefois, les statistiques montrent que les simples députés de l'opposition votent de manière indépendante moins souvent que ne le font les simples députés ministériels.

Pour certains observateurs politiques, la scène politique idéale en est une où les députés des deux côtés travaillent ensemble au sein d'un comité sans faire de la politique. C'est là une attente bien naïve. En effet, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que deux partis politiques vigoureux et actifs siégeant l'un en face de l'autre s'entendent d'emblée sur des questions

importantes et controversées. Les partis font campagne sur des enjeux précis et, s'ils sont élus, estiment devoir défendre leurs idées et les mettre en œuvre. Le public et la presse s'y attendent aussi. Il est difficile alors pour les députés ministériels de mettre de côté les idées mises de l'avant durant la campagne électorale et de voter du même côté que les députés de l'opposition, même s'ils le voulaient. L'action politique non partisane peut bien être posée comme un idéal à la Chambre, mais elle s'exerce rarement. Cependant, il y a des exceptions à cette règle lorsque les deux côtés s'entendent sur une question importante, ne différant d'avis que sur des détails. Il peut arriver qu'ils puissent travailler ensemble sur des questions comme la prostitution infantine, une charte des droits environnementaux, la sécurité routière ou le contrôle du tabac.

Une journée de séance par semaine durant une session est consacrée aux initiatives parlementaires – qu'il s'agisse de projets de loi publics ou de résolutions d'initiative parlementaire. Ces dernières années, deux questions soulevées par des députés de l'opposition ont été acceptées. La première concerne un projet de loi public d'initiative parlementaire portant sur le droit d'être informé sur les dangers de l'amiante. Ce projet de loi a été adopté, mais n'avait pas encore été proclamé en septembre 2013.

Ensuite, un projet de loi d'un député de l'opposition a été présenté et débattu, mais n'a pas été adopté. Le gouvernement s'est engagé à modifier la réglementation pour accorder la même protection aux employés travaillant seuls la nuit, dans les stations-service par exemple. Les députés ont accepté cet engagement, et l'examen du projet de loi ne s'est pas poursuivi.

Les députés de l'Assemblée législative sont bien servis par une équipe neutre et indépendante composée de trois greffiers au Bureau (le greffier, le légiste et conseiller parlementaire et le greffier principal). En outre, les directeurs exécutifs des directions des ressources humaines et de l'administration relèvent du greffier.

Chacun des comités est soutenu par un greffier aux comités, la Direction du harsard et la Direction de la radiodiffusion. La Bibliothèque législative fournit d'excellents services bibliographiques aux députés. Tous ces services sont non partisans et offerts de manière égale à tous les députés. En outre, le Bureau de régie interne accorde des fonds à chacun des députés pour s'adjoindre les services d'un adjoint de circonscription, payer les dépenses de bureau, de voyage, de matériel et d'ameublement. Les députés se servent de l'argent versé au caucus pour payer les services de recherche sur des sujets de leur choix.

La discipline de parti n'est pas nécessairement une mauvaise chose. La population de pays où il y a un système parlementaire de type britannique s'attend à ce que les gouvernements prennent fermement position sur des questions et mettent de l'avant les idées énoncées dans leur plateforme électorale. Une fois le gouvernement élu, la discipline est nécessaire pour que les députés ministériels votent ensemble et soutiennent le gouvernement dans la mise en œuvre de ses mesures. Si le premier ministre ne parvient pas à convaincre les députés de son parti à le suivre, le gouvernement ne durera pas bien longtemps. L'opposition, tout en demandant un assouplissement de la discipline de parti, voudra elle-même imposer une discipline de parti suffisamment forte pour pouvoir défaire le gouvernement ou, à tout le moins, le battre aux prochaines élections. L'obtention du droit d'être indépendants par les simples députés est un noble idéal, mais la route y menant est jonchée d'obstacles de toutes sortes.

Le Comité du Règlement a énoncé quelques façons par lesquelles les simples députés peuvent exercer une plus grande indépendance, mais, à ce jour, ils n'ont pas profité de ces libertés possibles en raison de la discipline de parti. Pour toutes ces raisons, il ne semble pas y avoir beaucoup de changements de la façon dont les simples députés de l'Assemblée législative peuvent s'engager sur la voie d'une plus grande indépendance. Les outils existent. Il faut



maintenant que les députés saisissent l'occasion d'exercer ces éventuels nouveaux pouvoirs. Le Président D'Autrement a confirmé cette situation en disant : « Ce sont les députés ministériels de haut rang qui sont le plus susceptibles de prendre la parole et de poser des questions aux séances des comités. Ils sont aussi le plus susceptibles de comprendre le programme du gouvernement et ont plus confiance en leurs propres capacités et sont plus indépendants du conseil exécutif. Ils se rendent souvent compte qu'ils ont peu de chance d'accéder au Cabinet<sup>20</sup>. » Cependant, la plupart des simples députés ne sont pas prêts à défier la discipline de parti.

3. Un Règlement plus clair et plus facile à comprendre : Le comité s'est donné pour tâche de reformuler le *Règlement* pour qu'il soit plus facile à comprendre pour le public et les députés. Il est vrai que le *Règlement* est maintenant plus clair et plus facile à comprendre, mais quels que soient les changements qui y seront apportés, le *Règlement* ne figurera jamais sur la liste des succès de librairie dans la catégorie des ouvrages documentaires. La procédure parlementaire est complexe, et le *Règlement* doit tenter de prévoir le plus de situations possible. Il faut des années d'études aux greffiers et aux Présidents pour connaître et comprendre tout l'éventail de situations possibles et savoir comment appliquer le *Règlement* de manière juste pour tous. Le *Règlement* a été rédigé pour protéger la minorité à l'Assemblée. Il y a un vieil adage qui dit que le *Règlement* protège la minorité parce que la majorité peut prendre soin d'elle-même. La rédaction du *Règlement* est aussi complexe que celle des projets de loi. Le public se plaint souvent de ce que les lois sont trop complexes. Or, si elles ne l'étaient pas, les avocats et les tribunaux pourraient en tirer une foule d'interprétations différentes, certaines n'étant pas conformes à l'intention du législateur. L'objectif poursuivi par le Comité des services de l'Assemblée et du Règlement au fil des ans pour rendre le *Règlement* plus clair et compréhensible a été partiellement atteint, le

*Règlement* étant maintenant quelque peu plus clair et plus facile à comprendre. Cependant, la procédure parlementaire et le *Règlement* ne seront jamais totalement simples et limpides.

4. Une plus grande participation du public : Les comités se sont fixé pour objectif que le public soit davantage porté à participer à leurs audiences et à leurs enquêtes. Les modifications recommandées ont certes eu pour effet d'accroître l'efficacité des travaux en permettant à deux comités de siéger en même temps plutôt qu'un seul à la fois à l'Assemblée, comme cela se faisait dans le passé. Il était virtuellement impossible pour le public de comparaître devant le Comité des finances ou le comité plénier, qui siégeaient dans l'enceinte législative. Le Comité du Règlement a donc recommandé la création de deux salles de comité, les deux étant dotées de la capacité de radiodiffusion. On voulait des salles plus petites que l'Assemblée pour que les témoins s'y sentent à l'aise. On voulait aussi que les députés s'assoient autour d'une table ronde plutôt que les uns en face des autres; on espérait que cela favorisait des échanges non partisans et moins axés sur la confrontation. Le comité a également recommandé que plus de fonds soient mis de côté pour permettre aux comités de tenir des audiences ou des enquêtes de leur propre initiative. Des fonds supplémentaires ont également été demandés pour que les députés puissent faire appel à plus de services du hasard et de chercheurs pour les aider dans leurs enquêtes et leurs études.

Les recommandations relatives à la salle de comité n'ont pas encore été mises en œuvre. Comme il a été dit ci-dessus, le Bureau de régie interne n'a pas accordé du financement à la mise en œuvre de la première recommandation du rapport du Comité du Règlement visant la création de deux salles consacrées aux séances des comités. Un an plus tard, le comité est revenu à la charge en proposant des compromis. Plutôt que de proposer la création de deux salles de comité dotées de la capacité de radiodiffusion, le comité a recommandé qu'il y ait une nouvelle salle et

que l'enceinte législative serve de deuxième salle de réunion jusqu'à ce que l'économie de la province s'améliore. Il y a certes suffisamment d'espace dans l'édifice législatif, mais il reste que de coûteuses rénovations seront nécessaires pour transformer cet espace en salle de comité convenable. L'enceinte législative était un compromis, mais on n'y retrouve pas l'ambiance d'une plus petite salle. Après plus d'une décennie, le gouvernement estime que l'économie ne s'est pas encore suffisamment améliorée pour permettre l'établissement d'une deuxième salle de comité. Le budget supplémentaire demandé pour le personnel du harsard et de recherche relativement à la nouvelle structure de comités a été en partie approuvé, mais pas complètement comme l'avait proposé le comité. Il est vrai que le fait d'avoir deux séances de comité en même temps a accru la vitesse à laquelle les projets de loi et les prévisions budgétaires peuvent être examinés, mais l'objectif de la création de plus petites salles de comité dotées de la capacité de radiodiffusion où pourraient se tenir des débats moins partisans n'a pas été atteint. Les comités législatifs sont très actifs. Durant une session normale, les divers comités consacrent 36 heures à l'étude de projets de loi, et 77, à celle des prévisions budgétaires.

La recommandation relative à la capacité des comités de tenir des enquêtes de leur propre initiative n'a pas été mise en œuvre non plus. Le gouvernement n'a pas délégué aux comités son pouvoir d'ordonner la tenue d'examens spéciaux lorsque les comités le jugent nécessaire. C'est en partie une question d'argent, mais aussi une question de contrôle de l'emploi du temps des simples députés – tant ceux du gouvernement que ceux de l'opposition. On revient donc à la question de la discipline de parti et du rôle des simples députés. Quand il se rendra compte du fait qu'une activité accrue des comités et une plus grande participation du public aux débats et à l'élaboration des politiques sont susceptibles de rendre les gouvernements plus redevables, le Cabinet comprendra peut-être que cela améliorera son image publique, ce qui le rendra plus

acceptable pour les électeurs en définitive. Il faudra qu'il fasse un acte de foi en les simples députés et que ceux-ci prennent l'initiative pour que ce changement se réalise. À ce jour, il n'y a guère eu de changements dans le nombre de témoins invités à se présenter devant les comités ou de comités appelés à se déplacer. Peut-être que cela viendra à changer avec le temps.

## **Conclusion**

Le Comité du Règlement de 2001 s'est fixé de bien nobles et ambitieux objectifs. Des recommandations ont été énoncées sur une période de plus de 10 ans sous deux gouvernements différents. Certaines mesures ont été prises pour modifier la structure des comités pour les rendre plus efficaces. L'adoption du calendrier sessionnel a également fait en sorte que l'examen et la présentation de questions d'intérêt public sont mieux organisés et plus prévisibles. L'apport du public au processus législatif et le rôle des simples députés ne se sont guère accrus depuis l'adoption du nouveau *Règlement*. Peut-être bien que ces changements se produiront un jour, mais jusqu'à ce que le Cabinet lâche la bride et desserre les cordons de la bourse, rien ne changera. Le jour où les simples députés utiliseront les outils à leur disposition pour affirmer leur rôle de représentants de leurs électeurs, de grands changements se produiront dans le processus parlementaire. On doit féliciter le Comité du Règlement et des services de l'Assemblée pour les vaillants efforts qu'il a déployés et le dur travail qu'il a accompli au fil des ans pour obtenir des changements. Tout est encore possible. Dans quelques années, le système parlementaire remodelé qu'il avait recommandé verra peut-être le jour.

**Gordon Barnhart** est un historien et réputé expert du processus parlementaire canadien. La grande expérience de M. Barnhart au sein du gouvernement comprend 20 ans comme greffier de l'Assemblée législative de la Saskatchewan et cinq ans comme greffier du Sénat canadien. Il a travaillé comme expert-conseil en renforcement de la gouvernance démocratique partout dans le monde. Il a obtenu le grade de docteur en histoire à l'Université de la Saskatchewan, où il a enseigné la science politique et fait office de secrétaire de l'Université. Il a publié plusieurs ouvrages sur l'histoire des Prairies et des personnalités politiques de la Saskatchewan. Il a été le 20<sup>e</sup> lieutenant-gouverneur de la Saskatchewan du mois d'août 2006 au mois de mars 2012. Le 22 mai 2014, il a été nommé président et vice-chancelier par intérim de l'Université de la Saskatchewan. Il a été nommé membre de l'Ordre du Canada le 30 juin 2014.

- 
- 1 Bill Waiser, *Saskatchewan: A New History* (Calgary: Fifth House Publishers 2005), 4.
  - 2 *Ibid.*, 7.
  - 3 Gordon L. Barnhart, *Peace, Progress and Prosperity, A Biography of Saskatchewan's First Premier, T. Walter Scott* (Regina: Canadian Plains Research Centre, 2000), 71.
  - 4 Gordon L. Barnhart, *Building for the Future, a Photo Journal of Saskatchewan's Legislative Building* (Regina: Canadian Plains Research Centre, 2002), 27.
  - 5 Gordon L. Barnhart, « Television in the Legislative Assembly of Saskatchewan », *The Table-The Journal of the Society of Clerks-at-the-Table in Commonwealth Parliaments*, 1983.
  - 6 Legislative Assembly, see Loleen Berdahl, « A Prairie Plateau: Women in Saskatchewan Politics », sous la direction de Linda Trimble, Jane Arscott et Manon Tremblay, *Stalled: The Representation of Women in Canadian Governments* (Vancouver: UBC Press, 2013), 214-32.
  - 7 Independent Commission to Review Members' Compensation and Benefits website and Legislative Assembly of Saskatchewan, « Salaries and Allowances of Members effective April 1, 2013 ».
  - 8 Legislative Assembly of Saskatchewan, Special Committee on Rules and Procedures, *Second Report*, 4 juillet 2001, 1.
  - 9 *Ibid.*, 12.
  - 10 Legislative Assembly of Saskatchewan, Special Committee on Rules and Procedures, *Third Report*, 2 avril 2003, 1.
  - 11 *Ibid.*, 14.
  - 12 *Ibid.*, 6.
  - 13 Legislative Assembly of Saskatchewan, Standing Committee on House Services, *Report*, 27 octobre 2006, 2.
  - 14 *Ibid.*, 1.
  - 15 *Ibid.*, 2.
  - 16 *Ibid.*, 6.
  - 17 Legislative Assembly of Saskatchewan, Standing Committee on House Services, *First Report*, 12 décembre 2007.
  - 18 *Ibid.*, 1.
  - 19 Interview with the Honourable Dan D'Autrement, Speaker of the Legislative Assembly, 31 juillet 2013.
  - 20 *Ibid.*