The Scottish Parliament
Pàrlamaid na h-Alba

MÉMOIRE AU COMITÉ DU PARLEMENT DU CANADA SUR LA MODERNISATION DU SÉNAT, PRODUIT PAR LE TRÈS HONORABLE KEN MACINTOSH, DÉPUTÉ ET PRÉSIDENT DU PARLEMENT D'ÉCOSSE

Introduction

Je suis heureux d'avoir été invité à transmettre de l'information au Comité dans le cadre de son interpellation en cours sur le thème *Modernisation : un Sénat plus ouvert, plus inclusif et plus efficace*. J'espère que le présent mémoire fera bonne suite à la discussion fructueuse que nous avons eue lors de ma visite au Sénat en avril 2017.

Avant d'aborder les sphères précises qui vous intéressent, j'ai cru bon de vous fournir un peu de contexte sur la manière dont le Parlement d'Écosse établit ses règles, ses procédures et ses pratiques de travail.

Contexte

La première mention d'un parlement d'Écosse remonte à 1235, et les lois sur le Parlement d'Écosse ont été consignées à partir de 1424. La Couronne d'Écosse et la Couronne d'Angleterre ont été unifiées en 1603, la dissolution du Parlement d'Écosse a eu lieu le 28 avril 1707 et l'Union des parlements d'Écosse et d'Angleterre, siégeant à Westminster, a pris effet le 1er mai.

Le Parlement d'Écosse a été rétabli en 1999 et ses pouvoirs, en tant qu'assemblée législative, sont énoncés dans la Scotland Act 1998 (loi sur l'Écosse de 1998). L'article 5 de cette loi définit quels sont les pouvoirs délégués en excluant explicitement les pouvoirs réservés au Parlement britannique. Par la suite, d'autres pouvoirs ont été délégués au Parlement d'Écosse par l'entremise de la Scotland Act 2012 (loi sur l'Écosse de 2012) et de la Scotland Act 2016 (loi sur l'Écosse de 2016).

L'article 22 de la loi de 1998 stipule que les travaux du Parlement d'Écosse « seront régis par des ordres permanents » [TRADUCTION]. En outre, l'annexe 3 prévoit la manière dont certaines affaires seront résolues. Par exemple, le président et les vice-présidents ne doivent pas représenter le même parti politique, et nos travaux doivent se dérouler en public (sauf dans les cas prévus par les ordres permanents).

Les ordres permanents du Parlement ont été établis au terme d'un processus consultatif qui avait débuté en partie avant le rétablissement du Parlement. Après des tentatives vaines de

mettre en place la dévolution en Écosse et au Pays de Galles dans les années 1970, plusieurs organismes et partis politiques en faveur de la dévolution se sont réunis pour former la Convention constitutionnelle écossaise (Scottish Constitutional Convention) en 1989, qui a adopté une déclaration visant à se doter d'une assemblée ou d'un parlement écossais. Son rapport de 1995 renfermait un plan directeur pour la dévolution, qui a eu une influence sur des politiques ultérieures, notamment au sujet du mode d'élection des députés, des mandats parlementaires à durée déterminée, des ordres permanents et de nos principes fondateurs.

À la suite d'un référendum tenu en 1997 et qui a permis d'obtenir une majorité de voix en faveur de l'établissement du Parlement d'Écosse (et de sa possession de diverses compétences fiscales), le secrétaire d'État écossais de l'époque (qui siège au sein du gouvernement du Royaume-Uni) a mis sur pied le groupe directeur consultatif, doté des attributions suivantes :

- réunir les points de vue sur le Parlement d'Écosse et étudier les besoins opérationnels et les méthodes de travail de ce dernier;
- formuler des propositions au sujet des règles de procédure et des ordres permanents que le Parlement pourrait être invité à adopter;
- rédiger un rapport à l'intention du secrétaire d'État avant la fin de 1998 pour l'informer sur la préparation des ordres permanents.

Le groupe directeur consultatif a créé un groupe d'experts sur les procédures et les ordres permanents (de même que d'autres groupes d'experts sur les questions financières, les technologies de l'information et de la communication, le code de conduite et les questions relatives aux médias). Le groupe directeur consultatif a aussi commandé des recherches sur les méthodes de travail d'autres parlements (p. ex. de la Bavière, de la Suède, du Québec et de la Nouvelle-Zélande) qui pourraient éclairer et façonner le mode possible de fonctionnement de ce nouveau parlement. Une copie de la recherche sur les mécanismes régulateurs a déjà été transmise au Comité. Le rapport de 1998 du groupe directeur consultatif, intitulé Shaping Scotland's Parliament: Report of the Consultative Steering Group (façonner le Parlement d'Écosse : rapport du groupe directeur consultatif), souligne les grands principes qui ont orienté ses travaux et sa réflexion sur le fonctionnement pratique du Parlement. Il renfermait également des propositions détaillées de procédures et d'ordres permanents qui incarnent ces principes. Les grands principes, qui sous-tendent encore à ce jour les travaux du Parlement, sont les suivants :

- Imputable : Le Parlement d'Écosse est responsable devant le peuple écossais. Il devrait demander des comptes au gouvernement écossais.
- Ouvert et participatif : Le Parlement d'Écosse devrait être accessible et impliquer autant que possible le peuple écossais dans ses décisions.
- Partage du pouvoir : Le pouvoir devrait être partagé entre le gouvernement écossais, le Parlement d'Écosse et le peuple écossais.
- Chances égales : Le Parlement d'Écosse devrait faire preuve d'équité envers tous.

Les principes fondateurs ont influencé les règles et pratiques ultérieures, comme les suivantes :

- Les députés, les comités et les partis de l'opposition bénéficient tous d'une période réservée dans la chambre.
- Non seulement le gouvernement écossais, mais aussi les comités parlementaires et les députés peuvent mettre en avant des projets de loi d'intérêt public.
- Notre processus de pétitions publiques, qui constitue une voie d'accès ouverte au Parlement, permet aux gens de soulever des questions d'intérêt national, et bon nombre de pétitions ont conduit à des changements dans la loi ou ont influencé la politique gouvernementale ou la réflexion du Parlement sur un enjeu.
- Les comités se déplacent dans les différentes villes d'Écosse, ce qui permet à toute la population de voir le Parlement en action.
- Lors de chaque séance plénière, le gouvernement écossais répond à des questions des députés (les comités se réunissent les mardis, mercredis et jeudis matins, tandis que le Parlement se réunit les mêmes jours en après-midi).
- Les heures de travail du Parlement d'Écosse se veulent favorables à la vie familiale. À titre d'exemple, l'heure des décisions (c'est-à-dire le moment où les affaires du jour débattues à la chambre sont passées au vote) a normalement lieu à 17 h.

Le rapport du groupe directeur consultatif a donc fourni le plan directeur du mode de fonctionnement du Parlement actuel et, en juin 1999 (le Parlement s'est réuni pour la première fois le 12 mai 1999), le Parlement a convenu du fait que ses activités devraient incarner l'esprit des grands principes énoncés par le groupe directeur consultatif.

L'une des recommandations du groupe directeur consultatif était que le Parlement devrait mesurer régulièrement ce qu'il a accompli relativement aux principes fondateurs. En 2003, ce qui était alors notre comité des procédures (actuellement connu sous le nom du comité des normes, des procédures et des nominations publiques) a publié son rapport sur les principes fondateurs, dans lequel on pouvait lire ceci :

« Notre priorité consiste à nous tourner vers l'avenir, et nos recommandations seront des suggestions destinées au président, au Parlement, à l'exécutif [qui est maintenant le gouvernement écossais], à l'institution parlementaire écossaise [Scottish Parliamentary Corporate Body] et au Bureau du Parlement quant à la manière de renforcer nos institutions déléguées et d'accroître encore davantage le partenariat envisagé par les auteurs du groupe directeur consultatif entre le Parlement, [le gouvernement] exécutif, le gouvernement local, la société civile et le peuple écossais. » [TRADUCTION]

Les travaux à ce chapitre se poursuivent encore et, en octobre 2016, j'ai mis sur pied une commission sur la réforme parlementaire.

Commission sur la réforme parlementaire

Les principes fondateurs du Parlement dont je fais mention ci-dessus ont su bien orienter l'établissement du Parlement et ses premières années de fonctionnement. Ces principes demeurent aussi pertinents et cruciaux que jamais, mais le Parlement, qui atteindra ses

21 années d'existence au cours de la présente session, a connu une coalition, des gouvernements majoritaires et minoritaires, la poursuite de la décentralisation des pouvoirs et une réforme numérique. Après 17 ans, j'estimais qu'il était opportun de créer une commission indépendante qui poserait un regard frais et fondamental sur l'efficacité avec laquelle le Parlement mène ses activités et sur la question de savoir s'il répond à ses objectifs dans un monde en perpétuel changement. À l'époque, j'ai tenu les propos suivants :

« En 1999, le Parlement d'Écosse a été acclamé pour son côté novateur, car il introduisait un nouveau style inclusif de politique en Écosse. Cependant, au cours des quelque dix dernières années, nous avons vu le milieu politique écossais devenir de plus en plus partisan et fractionnel. Pour cette raison, entre autres, il est devenu difficile pour les députés de trouver l'espace où se perfectionner dans leur rôle distinct de parlementaires. Je souhaite donc que la Commission, de par ses travaux, aide le Parlement à opérer un retour aux sources, en veillant à ce que Holyrood soit ouvert, transparent, vraiment participatif et apte à faire face aux défis considérables qui se dresseront devant lui. » [TRADUCTION]

J'ai précisément demandé à la Commission d'étudier des moyens pour le Parlement de faire ce qui suit :

- veiller à avoir en place les bons mécanismes de régulation pour la conduite efficace des activités parlementaires;
- accroître son engagement envers la société dans son ensemble et le public;
- mettre au clair son identité indépendante du gouvernement écossais.

J'étais heureux de voir tous les chefs de parti appuyer la mise sur pied de la Commission et d'avoir, à la présidence, un homme chevronné et indépendant ayant déjà agi à titre de commissaire électoral pour l'Écosse et de contrôleur pour BBC Scotland. La Commission se compose par ailleurs d'un représentant pour chacun des cinq partis politiques représentés au Parlement et de cinq membres de la société civile, notamment des représentants de groupes égalitaires, des jeunes parlementaires d'Écosse, du secteur de l'éducation et du milieu des politiques publiques.

Entre janvier et mars 2017, la Commission a assisté à plus de 40 ateliers, conférences et réunions organisés dans toute l'Écosse et a ainsi entendu plus de 1 000 personnes. Elle a reçu 105 mémoires en réponse à son appel à témoignages, elle a réalisé un sondage en ligne à propos de l'expérience des gens dans leurs interactions avec le Parlement et elle a produit une trousse à outils de discussion et un jeu-questionnaire pour permettre aux groupes et aux organisations de recueillir et de soumettre leur propre point de vue au sujet du Parlement et de la réforme.

La Commission est actuellement à étudier toutes les données qu'elle a recueillies et vise à produire un rapport à mon intention en juin 2017. J'examinerai alors les recommandations et les dirigerai vers l'entité compétente du Parlement, y compris le Bureau du Parlement, l'institution parlementaire écossaise (Scottish Parliament Corporate Body) et le comité des normes, des procédures et des nominations publiques, pour une analyse détaillée, au besoin. Je transmettrai une copie du rapport au Sénat, étant donné l'intérêt qu'il manifeste

envers la question.

Autres réformes
Autant je tenais à accorder à la Commission le temps et la latitude pour étudier en détail les rouages du Parlement, autant j'avais hâte d'appliquer les pouvoirs dont je disposais déjà pour apporter des changements immédiats. Au nombre de ces changements, il y a eu la prolongation de la période de questions au premier ministre afin de permettre aux députés d'arrière-ban de poser plus de questions et afin d'introduire des questions supplémentaires sur le sujet du jour sans devoir fournir de préavis. Cette solution, qui laissait davantage de place à la spontanéité et à l'instantanéité, a été vue d'un œil positif par les députés, les médias et le grand public.

J'ai permis sur-le-champ qu'une connexion internet sans fil soit accessible dans la chambre, car les députés travaillent dans un milieu numérique et doivent être branchés sur le « monde extérieur » dans leurs tâches quotidiennes.

Plus récemment, après avoir observé directement les périodes de questions au Manitoba et à Ottawa, j'ai écrit à tous les ministres du gouvernement écossais pour leur demander d'abréger leurs réponses, encore une fois dans le but de raviver les travaux et de permettre davantage de contributions en provenance des députés d'arrière-ban.

Questions d'intérêt particulier pour le Comité
L'information présentée ci-après répond aux questions envers lesquelles vous avez manifesté de l'intérêt et que vous voudrez peut-être aborder durant notre vidéoconférence d'information du mercredi 17 mai 2017.

De quelle manière sont organisés les débats sur a) les projets de loi; b) les interpellations; c) les résolutions et d) les affaires diverses?
Le Bureau du Parlement – dirigé par le président et constitué de gestionnaires fonctionnels nommés par chacun des partis politiques ou des groupes comptant plus de cinq membres – a pour responsabilité de proposer le programme des travaux parlementaires. Au final, il revient au Parlement de décider s'il accepte les motions d'initiative parlementaire présentées par le Bureau. Le Bureau fonctionne par voie de consensus autant que possible. S'il faut passer au vote pour trancher une question, le vote de chaque gestionnaire fonctionnel est pondéré en fonction de la taille du parti politique ou du groupe qu'il représente.

Les motions d'initiative parlementaire énoncent les points à examiner lors des séances du Parlement pour une période de deux semaines, y compris les débats gouvernementaux et non gouvernementaux, les débats des comités, les périodes de questions, les déclarations ministérielles, etc. Ces motions servent aussi à établir les calendriers des différents stades du processus d'analyse des projets de loi (voir la section sur le sujet ci-dessous) et à rectifier le programme du jour des travaux de la Chambre.

Les interpellations sont menées par les comités parlementaires. Sauf s'il s'agit d'interpellations relatives à des projets de loi ou à d'autres points déférés des travaux

parlementaires, l'établissement de l'échéancier appartient généralement au comité saisi de la question. En vertu de nos ordres permanents, les travaux des comités ont priorité à la Chambre durant 12 demi-journées de séance par année parlementaire. C'est habituellement durant ces périodes réservées que l'on débat des rapports des comités (il n'est toutefois pas nécessaire de débattre de tous les rapports). Les soumissions pour les périodes réservées aux comités sont, dans un premier temps, étudiées par le groupe des convocateurs (Conveners Group), composé du vice-président de la Chambre et des présidents de comités (que l'on appelle les « Conveners » au Parlement d'Écosse). Sur recommandation du groupe des convocateurs, le Bureau du Parlement prévoira du temps dans le programme des travaux pour traiter des affaires issues des comités.

L'heure des décisions se tient à une heure fixe chaque jour de séance du Parlement. La très grande majorité des questions sont posées à ce moment. Elle a habituellement lieu à 17 h.

Comment le gouvernement est-il établi? (Y a-t-il un chef du gouvernement? Y a-t-il un caucus ou un groupe gouvernemental?)
Le gouvernement d'Écosse a à sa tête le premier ministre, qui est nommé par Sa Majesté la Reine après une investiture du Parlement. Le candidat au poste de premier ministre est élu par le Parlement. Il incombe ensuite au premier ministre de proposer les députés qui devraient être nommés en tant que ministres du gouvernement. Là encore, les ministres sont nommés par Sa Majesté, mais seulement une fois que leur investiture est approuvée par voie de résolution du Parlement. Les députés membres du parti au pouvoir qui ne sont pas eux-mêmes ministres ont les mêmes droits que les députés membres des autres partis.

Comment l'opposition est-elle établie? (Y a-t-il une opposition officielle? Y a-t-il un chef de l'opposition?)
Dans les faits, tout parti n'étant pas au pouvoir fait partie de l'opposition, mais nous n'utilisons pas formellement l'appellation d'opposition officielle.

Aux termes des ordres permanents, au cours de chaque année parlementaire, des périodes sont réservées pour permettre aux partis qui ne forment pas le gouvernement de décider des questions qui seront étudiées. Chaque parti se voit allouer du temps en proportion du nombre de sièges occupés par ses membres. Il n'y a pas de chef officiel de l'opposition, mais, dans la pratique, lors de la période de questions au premier ministre (les jeudis, de 12 h à 12 h 45), le président veille à accorder la parole aux chefs de parti en fonction de la taille de leur parti et il détermine le temps qui leur est accordé selon le même principe. De même, les porte-paroles de l'opposition interviennent en premier en réponse aux déclarations ministérielles (par ordre de taille du parti ou du groupe auquel ils appartiennent), et les partis et les groupes (y compris le parti au pouvoir) se voient attribuer du temps de parole dans les débats en fonction de leur taille.

Présence de caucus ou de groupes, leur mode de constitution et la manière dont ils sont reconnus dans les ordres permanents ou les règles
Comme il a été mentionné précédemment, les partis politiques et les groupes peuvent tous deux être représentés au sein du Bureau du Parlement. Nos ordres permanents stipulent que le Bureau du Parlement se compose du président ainsi que d'un représentant de

chaque parti politique comptant au moins cinq députés. De plus, les députés qui représentent un parti politique ayant moins de cinq représentants au Parlement et les députés qui ne représentent aucun parti politique peuvent se réunir pour former un groupe. Tout groupe constitué de cinq députés ou plus a le droit de nommer un représentant qui fera partie du Bureau.

D'après les règles établies, certains points doivent recevoir un appui multipartite avant de pouvoir passer au stade suivant. Par définition, pour qu'un appui soit considéré comme multipartite, il faut qu'il provienne au moins de la moitié des partis politiques ou des groupes représentés au sein du Bureau du Parlement. À titre d'exemple de ces types de points, il peut s'agir de décider si le projet de loi proposé par un député peut être soumis au Parlement. En outre, quoique ce ne soit pas indiqué dans les règles, les motions à débattre dans le cadre des affaires émanant des députés doivent recevoir l'appui multipartite avant de pouvoir être ajoutées aux motions d'initiative parlementaire.

Les députés peuvent former des groupes multipartites incluant des membres du public et d'organismes externes, lesquels auraient pour but de discuter d'un intérêt commun à l'égard d'une cause ou d'un sujet donné. Le fonctionnement des groupes multipartites est régi par le code de conduite des députés, et c'est au comité des normes, des procédures et des nominations publiques que sont présentées les demandes de constitution de ces groupes. Les groupes multipartites n'ont aucun statut dans les travaux parlementaires.

Fonctions et mandat du comité des travaux

Comme mentionné précédemment, le Bureau du Parlement a pour responsabilité de proposer le programme des travaux et les changements aux travaux du jour. C'est aussi lui qui s'occupe de proposer l'établissement, les attributions, la composition et la durée du mandat de tout comité ou sous-comité. Dans chaque cas, c'est le Parlement qui a le dernier mot. De plus, le Bureau doit répondre à toute question quant à la compétence d'un comité pour traiter d'une affaire et, lorsque plus d'un comité est compétent à cette fin, il doit décider lequel de ces comités devrait en récolter la responsabilité principale. Les membres du Bureau sont désignés par le chef de leur parti (ou, dans le cas d'un groupe ne relevant pas d'un seul parti, par chaque membre du groupe).

Processus du rapporteur : quand est-il utilisé? Comment les rapporteurs sont-ils choisis ou nommés?

Aux termes de nos ordres permanents, chaque comité peut nommer un rapporteur qui fera rapport sur toute question s'inscrivant dans ses attributions. Il revient au comité même de décider s'il nomme des rapporteurs. En règle générale, lorsqu'un comité décide qu'une question mérite d'être étudiée, mais qu'il considère ne pas avoir la capacité de s'en charger en tant que comité, c'est là qu'il recourt à un rapporteur. Jusqu'à présent, cette solution n'a pas été souvent appliquée.

Par contre, d'après l'un de nos ordres permanents (règle 12.6), les comités doivent nommer un de leurs membres à titre de rapporteur européen, qui a pour rôle de porter à l'attention du comité toute question pertinente relative à l'Union européenne. Cette règle a été établie avant le Brexit.

Processus d'adoption des projets de loi
Les projets de loi publics sont étudiés par le Parlement au cours d'un processus en trois stades qui se déroule normalement comme suit :

Au premier stade, les projets de loi sont portés devant un comité responsable, qui entreprend une prise de renseignements sur les principes généraux (c.-à-d. vérifier si la loi est nécessaire dans le domaine visé et s'il s'agit, de manière générale, de la bonne loi pour parvenir aux fins escomptées). En préparant son rapport, le comité responsable tiendra également compte des rapports sur le projet de loi produits par le comité des finances et de la constitution ainsi que le comité des pouvoirs délégués et de la réforme du droit. Une fois le rapport du comité déposé, le Parlement doit décider s'il est en accord avec les principes généraux du projet de loi. Il s'agit d'une prérogative pour que le projet de loi puisse passer au deuxième stade.

Au deuxième stade, le projet de loi revient devant le comité responsable pour qu'il en étudie les éventuels amendements. Tous les membres peuvent présenter des amendements, mais seuls les membres du comité peuvent voter à leur sujet. Lorsque tous les amendements ont été étudiés, le projet de loi passe au troisième stade.

Au troisième stade, le Parlement dans son ensemble procède à l'étude de tout autre amendement sélectionné par le président. Tous les membres peuvent présenter des amendements à ce stade-ci également, mais, cette fois, tous les membres ont droit de vote. Une fois que les amendements choisis ont été traités, le projet de loi dans sa forme définitive fait l'objet d'un débat, et le Parlement doit convenir du sort qui y sera accordé : soit il sera adopté, soit il sera rejeté.

Le programme des travaux peut prévoir des échéances pour l'exécution des stades 1 et 2, en plus d'aviser du moment où se dérouleront le débat du stade 1 et les travaux du stade 3.

Structure du système de comités : nombre de comités, mode de détermination de leur composition et mode d'attribution des présidents et vice-présidents
À l'heure actuelle, il y a 15 comités. Leur nombre varie d'une session à l'autre. Conformément aux ordres permanents, certains sujets exigent la mise sur pied d'un comité, à savoir : finances et constitution; audit public et analyse postlégislative; culture, tourisme, Europe et relations externes; égalité et droits de la personne; pétitions publiques; pouvoirs délégués et réforme du droit. Des comités obligatoires existent pour chacun de ces sujets. De plus, un certain nombre de comités chargés d'un sujet seront constitués, généralement en fonction des portefeuilles ministériels. Nous disposons actuellement de neuf comités de ce genre, qui assument des fonctions de comité spécial ou permanent.

Comme j'en ai fait mention ci-dessus, le nombre de comités, leurs attributions, leur taille et leur composition sont proposés par le Bureau du Parlement au moyen d'une ou de plusieurs motions, puis le Parlement en entier vote à leur sujet. Le Bureau propose également le parti qui devrait assumer le rôle de convocateur de chacun de ces comités.

D’après nos ordres permanents, lorsque le Bureau propose le parti qui assumera le rôle de convocateur et de convocateur adjoint de chaque comité et le nombre de membres de chaque parti qui siégeront aux comités, il doit « tenir compte de l’équilibre entre les partis politiques au Parlement » [TRADUCTION]. Dans la pratique, le rôle de convocateur et de convocateur adjoint est attribué au moyen du système d’Hondt, et la composition est établie en fonction de la proportionnalité directe.