
La primauté de l'exécutif dans les assemblées législatives provinciales

Le pouvoir exécutif a depuis longtemps assis sa suprématie au sein des assemblées législatives provinciales. Cette étude porte sur les points forts et les faiblesses du pouvoir législatif, dans le contexte des aménagements qui ont été apportés à la théorie de la responsabilité de l'exécutif devant les élus. Centrée sur la pratique des comités et l'examen des subsides, cette étude en arrive à conclure que les réformes adoptées par certaines provinces mériteraient d'être envisagées par les autres.

par Christopher Dunn

L'on peut dire que, dans les provinces, le Cabinet bénéficie généralement, vis-à-vis de l'assemblée législative, d'une primauté et d'un pouvoir qui dépassent de beaucoup ce que l'on peut voir à Ottawa. Il existe à cela quatre raisons. La première est que la plupart des assemblées législatives provinciales sont de taille relativement modeste. Les partis de l'opposition ont beaucoup de mal à trouver des députés qui puissent, dans tous les domaines de l'action gouvernementale, jouer le rôle de critiques. Ce problème est de plus compliqué par la rotation fréquente des effectifs parlementaires. Cela est particulièrement vrai dans les provinces de l'Ouest, du fait des raz-de-marée électoraux, des fortes majorités à l'assemblée et de la multiplication des postes ministériels par rapport aux effectifs des assemblées législatives. Une deuxième raison de la primauté du pouvoir exécutif dans les provinces est que les sessions des assemblées législatives sont en général plus courtes qu'à la Chambre des communes. Cela donne, face à un pouvoir exécutif à plein temps, un pouvoir législatif à temps partiel. Une troisième raison de cet état de choses est que les journalistes accrédités auprès des assemblées législatives provinciales sont relativement peu nombreux et semblent s'intéresser beaucoup plus à l'action du gouvernement qu'à l'activité de l'opposition et font beaucoup plus volontiers état des mesures adoptées que des questions débattues. Cela est d'ailleurs accentué par la courte durée des sessions législatives. Une quatrième raison découle d'une tendance certaine au « fédéralisme exécutif ».

En effet, on ne laisse souvent aux assemblées législatives que la possibilité de débattre des décisions importantes déjà prises au niveau fédéral-provincial ou dans le cadre d'une conférence interprovinciale, décisions qui ne peuvent guère être modifiées et sur lesquelles on ne saurait revenir sans créer d'embarras.

La suprématie croissante de l'exécutif inspire plusieurs inquiétudes quant à la pratique politique canadienne. Le système parlementaire canadien repose essentiellement sur la théorie constitutionnelle du gouvernement représentatif et responsable. Les citoyens élisent des députés qui ont pour mandat de représenter les électeurs à l'assemblée législative et l'exécutif efficace, c'est-à-dire le Cabinet, est directement responsable devant l'assemblée législative, c'est-à-dire, indirectement, devant le public. Si la Chambre retire sa confiance à l'exécutif, l'assemblée législative pourra, en théorie du moins, apporter son soutien à un nouveau cabinet ou exiger la tenue d'une nouvelle élection, la décision étant laissée au lieutenant-gouverneur.

En général, cependant, la responsabilité de l'exécutif devant le législatif se manifeste de manière moins dramatique. Pour certains, le parlementarisme exige que le gouvernement du jour donne à l'assemblée législative d'amples occasions d'exercer ses fonctions d'examen et de débat, l'exécutif étant tenu de répondre aux critiques qui lui sont adressées et de tenir le public et le parlementaire au courant de son action¹. Le régime parlementaire, c'est-à-dire le système politique où l'exécutif est responsable devant le législatif, exige, en pratique, que l'exécutif donne au législatif les moyens d'influencer l'action gouvernementale sans toutefois y participer directement. Cela suppose que l'exécutif fasse connaître ses projets et ses priorités, que l'on renforce les attributions des comités

Christopher Dunn est professeur adjoint au département de sciences politiques à l'université Memorial de Terre-Neuve.

législatifs et qu'on adopte des mesures « qui, d'une manière générale, donnent à l'assemblée législative les moyens de contrôler l'action de l'exécutif, sans toutefois l'entraver »². Si l'on ne donne pas ces moyens d'information, d'influence et de contrôle, l'exécutif règne sans partage au détriment de notre système parlementaire et les assemblées législatives s'écartent progressivement de cette notion de « responsabilité » qui est à la base même d'une vie politique saine.

La transparence, la participation et le contrôle jouent un rôle fondamental dans les divers aspects étudiés dans ce document, et notamment en ce qui concerne les renvois en comités, l'indépendance de ces comités, le rôle de surveillance exercé par les comités fonctionnels et le pouvoir qu'ont les assemblées de refuser de voter les crédits. Nous nous pencherons plus loin sur ce qui s'est passé récemment au Nouveau-Brunswick.

L'ascendant du pouvoir exécutif a fait l'objet de plusieurs études récentes, menées par des groupes de travail ou des comités d'étude, notamment le *Rapport de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité* (Rapport Lambert), 1979 ; le document de travail fédéral de 1979 sur la *Réforme parlementaire* ; les divers rapports du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la Procédure de la Chambre, 1982-1984 ; la *Réforme du Sénat : document d'étude* diffusé en 1983 par le ministre de la Justice Mark MacGuigan ; le *Rapport du Comité spécial chargé d'examiner la réforme de la Chambre des communes* (Rapport McGrath), 1985. Toutes ces études concluaient à la nécessité de renforcer le rôle du législatif dans l'État.

Plusieurs provinces ont également pris des initiatives importantes dans ce sens. Une commission royale présidée par M. Dalton Camp s'est penchée sur l'assemblée législative de l'Ontario et a proposé, dans le cadre de plusieurs rapports, de mettre fin au déclin progressif du rôle du législateur. Ces diverses propositions ont été par la suite étudiées par le Comité spécial Morrow. Cela a entraîné, en 1976 et en 1978, l'adoption de diverses modifications au Règlement de l'assemblée, c'est-à-dire les règles qui régissent les travaux parlementaires. Le Comité spécial de la procédure, des organismes réglementaires, des offices et commissions a examiné la question du Règlement et de la procédure de l'assemblée législative de l'Ontario pendant plus de cinq ans. Dans son quatrième rapport, publié en 1985, ce comité a formulé certaines recommandations qui ont abouti, en 1986, à la modification du règlement de l'Assemblée. Le pacte conclu entre le Parti libéral et le NPD, en mai 1985, réclamait l'adoption de plusieurs mesures de réforme devant aboutir à un renforcement du rôle du simple député et des comités ainsi qu'à un renforcement de la participation du public à l'action du législatif dans la province de l'Ontario. En Nouvelle-Écosse, un Comité spécial du Règlement et de la Procédure de l'Assemblée a été créé en 1982 et chargé d'examiner tout ce qui touche les règles de fonctionnement de l'assemblée, ses installations et son administration. Le Comité spécial a pris soin

de solliciter la participation du public sur la question de la réforme des règles de fonctionnement et tenté d'assurer, dans la mesure du possible, la publicité de ses travaux. Ce comité a déjà déposé trois rapports provisoires et a entrepris la modification des procédures applicables au budget et aux travaux des comités.

Dans les autres provinces, ce mouvement est moins développé. On modifie, il est vrai, à intervalles réguliers, les règles de fonctionnement des assemblées mais il s'agit, en général, de réformes « internes » dont la connaissance est plutôt réservée aux spécialistes. La Saskatchewan et la Colombie-Britannique ont toutes les deux publié, comme elles sont tenues de le faire, des rapports reprenant l'essentiel des projets de réforme : en Saskatchewan, il s'agit des rapports du Comité spécial du Règlement et de la Procédure et, en Colombie-Britannique, il s'agit des rapports publiés conformément au *Legislative Procedure Review Act*. En février 1985, l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique a adopté tout un ensemble de modifications à son Règlement, modifications recommandées à l'unanimité par le Comité permanent spécial du Règlement de l'Assemblée et des projets de loi privés. Il s'agissait de la première réforme d'envergure depuis plus de cinquante ans. En 1982, au Québec, le premier ministre Lévesque avait commandé une étude confiée à M. Denis Vaugois, député. Cette étude intitulée *l'Assemblée nationale en devenir* a eu pour résultat, au mois de mars 1984, l'adoption par l'Assemblée nationale d'un nouveau règlement. Officialisées par le Règlement de l'assemblée adopté le 16 avril 1985, ces nouvelles règles élargissaient singulièrement la mission des divers comités. Ces initiatives étaient, certes, importantes, mais on aurait pu en accroître la portée si l'on avait fait une plus grande place à la participation du public.

Le recours aux comités législatifs

Le recours accru aux comités législatifs devrait permettre de renforcer, par la même occasion, le principe du gouvernement responsable. Il existe des forums au sein desquels le gouvernement est tenu d'expliquer et de défendre son action ; le pouvoir législatif peut alors contrôler l'action gouvernementale, cela n'étant pas toujours possible au sein de l'assemblée délibérante. Certains diront que la brièveté des sessions législatives provinciales, le caractère peu chargé du calendrier de l'Assemblée et, de manière plus générale, un nombre trop faible de députés ne permettent pas d'envisager un tel recours aux comités. M. E. George MacMinn, greffier adjoint de l'Assemblée de la Colombie-Britannique, soutient, cependant, qu'un système de comités, s'il est bien conçu, comporte beaucoup d'avantages. Un tel système permet notamment de :

- combler l'écart entre les citoyens et leur assemblée ;
- réduire le caractère partisan des débats et de donner plus de sérieux à l'examen des textes ;

- faciliter l'examen approfondi des questions législatives et budgétaires ;
- favoriser la participation de témoins à chaque fois que cela paraît utile ;
- pouvoir examiner plusieurs questions à la fois ;
- favoriser un rapprochement entre les fonctionnaires et les parlementaires et favoriser par la même occasion un sentiment de « responsabilité bureaucratique ».

Tout argument à l'encontre du recours accru aux comités tend à soustraire au contrôle parlementaire toute une gamme d'activités gouvernementales. Il convient, de toute évidence, d'établir le rôle que pourrait jouer les comités. Plusieurs mesures permettraient de renforcer leur action :

Renvoi en comités de projets de loi ou de diverses catégories de questions. Depuis la fin des années 60, à la Chambre des communes du Canada, on renvoie automatiquement tous les projets de loi devant des comités permanents, en sorte que ces organismes spécialisés puissent en assurer le contrôle technique. Les comités spéciaux permettent de se pencher sur les grandes questions d'intérêt général, mais dans la mesure où les comités permanents peuvent également remplir ce rôle, le nombre de comités spéciaux reste assez restreint. En 1986, on a ajouté au Règlement de la Chambre des dispositions prévoyant trois types de comités ; les comités permanents, les comités spéciaux et les comités législatifs. En vertu des nouvelles dispositions, les *comités permanents* ne seront dorénavant plus chargés de l'examen des projets de loi mais continueront à assurer, comme par le passé, l'examen des budgets des ministères, et ces comités permanents se verront également confier la tâche d'effectuer des enquêtes. Ils auront, en plus de leurs pouvoirs et fonctions habituels, la tâche d'examiner les textes législatifs relatifs aux ministères ainsi que les objectifs formulés dans le cadre des politiques suivies par ces ministères, l'efficacité de leurs programmes et l'état de leur réglementation. Les comités permanents devront, en outre, étudier les nominations à des postes relevant d'un décret en conseil et mener des enquêtes de façon indépendante alors qu'auparavant c'était le gouvernement qui en fixait les paramètres. Les *comités spéciaux* sont ceux à qui l'on confie l'examen d'une question précise, et leur existence ne dure que le temps de l'étude ou jusqu'à la fin de la session. Les *comités législatifs* ont pour tâche d'examiner tel ou tel projet de loi ou tel ou tel texte législatif et leur existence prend fin avec le dépôt du rapport. Il existait, en 1986, vingt-quatre comités permanents. Le nombre de comités législatifs varie en fonction du calendrier des travaux de la Chambre³.

Dans les provinces, on ne trouve pas le même degré de spécialisation des comités législatifs. La plupart des provinces ont surtout mis en place des comités permanents.

De nombreuses assemblées législatives provinciales ne renvoient pas les projets de loi devant un comité législatif, quelle que soit par ailleurs la manière dont ceux-ci sont dénommés. Cela provient en partie du fait que les assemblées

législatives ont toujours hésité à déléguer leurs attributions. Dans les assemblées législatives de taille modeste, telle celle de l'Île-du-Prince-Édouard, cela est surtout dû au fait que la plupart des projets de loi n'ont rien d'exceptionnel et que la plupart d'entre eux peuvent parfaitement bien être examinés par le comité plénier de la Chambre, seuls les projets de loi revêtant une importance particulière étant renvoyés devant un comité permanent ou un comité spécial.

Cette pratique qui consiste à ne pas renvoyer l'examen d'un projet de loi devant un comité souffre, cependant, un certain nombre d'exceptions. Au Manitoba, par exemple, les comités permanents sont chargés à la fois d'examiner les projets de loi et d'accueillir la participation du public qui, en vertu d'une longue tradition manitobaine, peut se prononcer sur tout projet de loi. Il revient en général aux onze membres du comité de modification des lois d'accueillir la participation du public, étant donné que c'est à ce comité qu'est confiée la plupart des textes législatifs même si certains projets de loi peuvent être renvoyés à l'un des cinq autres comités. Le système en vigueur au Manitoba semble préférable car il permet d'assurer, à la fois, un meilleur contrôle législatif et une plus grande participation du public à l'examen des lois. D'après les chiffres recueillis par Fleming, au début des années 80, les comités de l'Assemblée législative du Manitoba semblent avoir beaucoup mieux favorisé la participation des citoyens que ne l'ont fait les autres provinces de l'Ouest. Au Nouveau-Brunswick, en Ontario et au Québec, les projets de loi sont également soumis à l'examen d'un comité. On a compté, au Québec, entre 1965 et 1985, plus de 185 interventions devant un comité spécial ou un comité permanent⁵.

Au mois de juin 1989, Terre-Neuve a permis le déroulement d'une expérience dans le cadre de laquelle certains projets de loi dus à l'initiative du gouvernement seraient renvoyés devant un des trois « comités d'examen » de l'Assemblée. Ces comités, composés de cinq membres, peuvent tenir séance même lorsque la Chambre ne siège pas et tentent de susciter la participation du public. L'idée est d'abandonner une pratique traditionnelle qui consistait à faire adopter hâtivement les projets de loi par l'Assemblée sans préavis aux médias ou au public. D'autres réformes pourraient découler des travaux d'un comité de l'Assemblée sur la modification des règles de procédure, comité créé en novembre 1989.

L'indépendance des comités permanents : il convient d'assurer aux comités permanents un certain degré d'indépendance si l'on veut pouvoir renforcer l'action du pouvoir législatif et faire jouer la responsabilité du gouvernement. Les éléments qui permettent d'apprécier le degré d'indépendance d'un comité sont la souplesse du mandat qui lui est confié et l'étendue des ressources qui lui sont affectées.

Les modifications apportées, en 1986, au Règlement de la Chambre des communes du Canada ont permis d'accroître l'indépendance des comités. Les comités permanents peuvent

dorénavant mener des enquêtes indépendantes sur la mission, la gestion, l'organisation ou le fonctionnement des ministères dont le dossier leur a été confié par la Chambre. Le gouvernement doit, dans les 120 jours, répondre de manière complète au rapport rendu par un comité permanent ou par un comité spécial. Pour mieux asseoir l'indépendance de ces comités, leurs membres se sont vus reconnaître une certaine stabilité de fonction puisque, dans une année donnée, la composition des comités va rester la même d'une session à l'autre. C'est ainsi que les membres d'un comité conserveront leur poste jusqu'au dernier jour de la session parlementaire. Les comités permanents, spéciaux ou législatifs peuvent, selon les besoins, s'adjoindre un personnel composé de spécialistes, les dépenses de chaque comité étant autorisées par le Bureau de régie interne.

Le 13 mars 1984, l'Assemblée nationale du Québec a, la première, adopté des mesures de réforme accordant à ses neuf comités (ainsi qu'à un sous-comité) une indépendance considérable en ce qui concerne la planification et l'exécution de leurs tâches et le déroulement des enquêtes. Les modifications apportées au Règlement de l'Assemblée confiaient à chaque comité des fonctions définies d'une manière particulièrement large et leur permettant d'examiner les projets de loi et les questions d'ordre budgétaire, d'exercer une activité de surveillance à l'égard des organismes publics, de contrôler l'exercice des pouvoirs réglementaires et d'examiner divers autres types de questions liées à l'action des ministères que les comités avaient pour fonction de surveiller. Chaque comité s'est vu doter d'un secrétaire et d'un commis et s'est vu reconnaître un pouvoir d'enquête indépendant. Le comité a toute latitude lors de l'examen d'un projet de loi ou d'une question budgétaire. Dans l'accomplissement de cette tâche et des diverses autres fonctions qui leurs sont confiées, les comités ont également toute latitude pour organiser leurs travaux sans intervention de l'Assemblée. Les présidents et vice-présidents des huit comités sont nommés, par l'Assemblée, pour une période de deux ans et reçoivent une allocation complémentaire. Le président de l'Assemblée nationale préside le comité de l'Assemblée nationale et son sous-comité. Auparavant, la plupart des comités étaient présidés par un membre du Cabinet mais, aujourd'hui, trois des comités sont présidés par un député de l'opposition. À quelques exceptions près, les ministres ne sont plus tenus de faire partie d'un comité.

En Ontario aussi, les comités législatifs ont maintenant le pouvoir de lancer leurs propres enquêtes. La réforme du fonctionnement de l'Assemblée législative de l'Ontario, adoptée le 25 juillet 1989, a fait suite à un long mouvement de protestation de la part d'une opposition qui avait à maintes reprises fait retentir les sonneries de l'Assemblée. Ce mouvement de protestation était né du refus, par le gouvernement, de laisser un comité permanent enquêter sur certaines accusations contre le solliciteur général. Ces

modifications importantes du règlement de l'Assemblée prévoient notamment une restriction dans l'utilisation des sonneries et dans la présentation des pétitions, l'adoption d'un calendrier des travaux parlementaires, l'organisation, chaque session, de cinq journées consacrées à l'opposition, l'élection du président de la Chambre, l'abolition de la possibilité de faire appel d'une décision rendue par le président et une plus grande indépendance reconnue aux comités. Les trois partis peuvent maintenant, de leur propre initiative, envoyer une question devant un des quatre comités permanents et fixer les délais d'examen, sous réserve d'un délai maximum. Les comités permanents se sont vus reconnaître, par l'article 90a, de nouveaux pouvoirs leur permettant d'étudier et de faire rapport sur toute question liée à la mission, à la gestion, à l'organisation ou au fonctionnement des ministères ou des organismes publics les concernant. On a également créé un nouveau comité permanent du budget que l'on étudiera un peu plus loin.

Les autres provinces n'ont pas donné à leurs comités législatifs l'indépendance que leur ont conféré Ottawa, l'Ontario et le Québec. La pratique traditionnelle perdure et les comités n'ont pas toute latitude pour définir leurs mandats. Ils doivent ainsi s'en tenir aux cadres tracés par la Chambre. Selon la manière dont sont définis leurs mandats, les comités peuvent bien sûr avoir une certaine latitude, mais la manière dont tout cela est structuré n'incite guère à la curiosité ou à l'indépendance.

La Saskatchewan a, cependant, tenté de résoudre le problème né du fait que le mandat des comités dépend du bon vouloir de la Chambre en créant un comité spécial permanent. Nommé au début de chaque législature (pour la première fois en 1981), ce comité peut créer des comités spéciaux multipartites et définir leurs mandats sans en référer à la Chambre. Les comités spéciaux étaient censés fonctionner un peu comme des groupes de travail nommés pour une courte période et rendre compte directement à l'Assemblée législative. Ce mécanisme n'a été utilisé qu'une fois depuis 1981, cela étant probablement dû au fait qu'entre 1982 et 1986 l'Assemblée législative de la Saskatchewan ne comportait guère d'opposition⁶.

Les autres provinces n'ont suivi l'exemple ni celui de la Saskatchewan ni du Québec ou de l'Ontario. Dans ces provinces, on n'enregistre par contre guère de plaintes au sujet des ressources affectées aux comités, ce qui, au contraire, avait souvent posé des problèmes à Ottawa. De plus en plus, les assemblées législatives permettent à leurs comités permanents de se réunir dans l'inter-session, ce qui a également pour effet de renforcer l'indépendance des comités.

Les comités fonctionnels : Pour que le contrôle législatif ait un sens, il faut bien qu'il y ait des comités dont l'action ne se limite pas à l'activité de tel ou tel ministère mais qui permet plutôt de saisir et de surveiller globalement les grandes fonctions gouvernementales. Il est bon, par exemple, que les comités se penchent sur des dossiers tels que l'activité des

sociétés de la Couronne, les mesures de réglementation, la détermination des politiques économiques et financières. Encore une fois, les résultats varient selon les provinces, certaines étant en avance sur les autres.

(a) *L'activité des sociétés de la Couronne* : Pour contrer la suprématie ou la primauté du pouvoir exécutif, il est bon d'avoir, au sein de l'assemblée législative, un organe chargé de surveiller l'activité des sociétés de la Couronne. Les gouvernements confient aux sociétés de la Couronne une foule de missions d'intérêt public et il est impossible de saisir de manière méthodique l'ensemble de l'activité de ce secteur-là si l'on ne dispose pas, au sein de l'assemblée législative, d'un organe spécialement chargé de ce domaine. La Saskatchewan a le mérite d'avoir créé, dès 1946, un comité permanent des sociétés de la Couronne, chargé d'examiner les rapports annuels et le bilan de ces sociétés et ayant le pouvoir de convoquer leurs dirigeants ainsi que le ministre responsable. L'Assemblée législative de la Colombie-Britannique a, en 1977, mis en place un mécanisme analogue dénommé Crown Corporations Reporting Committee. Ce comité, institué par voie législative, avait une latitude considérable et pouvait choisir les membres de son personnel. Son mandat était large et les membres en étaient nommés pour toute la durée de la législature⁷. Aucun membre du Cabinet ne pouvait y siéger. Il n'avait, malheureusement, pas été prévu que ses rapports, annuel et autres, devaient faire l'objet d'un débat devant la Chambre. L'année 1983 marque la fin de ce comité, fin en partie due au fait que le « gouvernement craignait que le Comité ne commence à grignoter certaines fonctions que le gouvernement estimait lui appartenir en propre »⁸. Depuis, l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique a créé un comité des finances, des sociétés de la Couronne et des services gouvernementaux auquel est confiée une mission définie de manière plus générale. Au Manitoba, certaines modifications apportées, en 1988, au *Crown Corporations Accountability Act*, prévoient que le rapport annuel des Sociétés de la Couronne (ainsi que leurs bilans présentés après vérification) doivent faire l'objet d'un examen soit de la part du Comité du développement économique, soit du Comité des services publics et des ressources naturelles. Cela représente une amélioration par rapport à la situation notée, quelques années plus tôt, par P. Thomas⁹. Le Nouveau-Brunswick a récemment créé un Comité des sociétés de la Couronne. Le Québec a réparti entre plusieurs comités la tâche de surveiller l'activité des organismes publics, mais cette procédure n'a jusqu'ici guère retenu l'attention des chercheurs. Dans les autres provinces, exception faite de la Saskatchewan, l'examen des comptes des sociétés de la Couronne revient aux vérificateurs provinciaux ainsi qu'aux comités des comptes publics. L'on peut, évidemment, toujours essayer de faire jouer le principe de la responsabilité en posant des questions directement au ministre responsable mais cela manque un peu de rigueur et de

continuité. C'est la solution retenue par la Saskatchewan qui semble la meilleure.

(b) *La législation déléguée* : L'examen législatif des textes réglementaires paraît plus problématique. Quatre provinces seulement ont créé des comités spécialement chargés de l'examen des textes de législation déléguée ou subordonnée (c'est-à-dire de règlements adoptés dans le cadre d'un texte législatif), mais même cela ne résout pas les problèmes.

Ces quatre provinces sont le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et l'Ontario. En 1960, le Manitoba a été la première province à créer un comité législatif chargé de l'examen des règlements. Ce comité devait procéder à l'examen des règlements en se fondant sur les principes élaborés en Grande-Bretagne, en 1932, par le Comité Donoughmore. En 1963, la Saskatchewan créait un comité spécial de la réglementation. Il est prévu que tout règlement adopté en vertu d'une loi ou des statuts d'une association professionnelle doit être déposé devant l'Assemblée qui les renvoie pour examen devant le Comité de la réglementation. Ce comité bénéficie, dans son travail, de l'avis de juristes qui lui sont rattachés. En Alberta, le Comité permanent spécial des lois et règlements, créé en 1965, reprend le modèle du Manitoba. En Ontario, on a créé en 1969 un Comité spécial chargé d'examiner les règlements et ce comité fut par la suite dénommé Comité permanent des règlements et des projets de loi privés. Sa création découle d'une recommandation formulée en 1968 dans le rapport de la Commission royale McRuer faisant enquête sur les droits civiques.

Le simple fait qu'on ait créé un comité chargé d'examiner la législation déléguée ne garantit pas qu'un tel examen a effectivement lieu. D. Miller a souligné, en 1986, que le Comité des règlements du Manitoba ne s'était, depuis la codification des règlements du Manitoba, effectuée en 1970, réuni qu'une seule fois pour procéder à un examen de la réglementation. « À l'origine, le Comité avait été chargé de superviser les aspects techniques de la réglementation mais cette mission est tombée en déshérence et, à l'heure actuelle, l'Assemblée législative ne se livre à aucun examen systématique des règlements »¹⁰. En Ontario, le comité analogue n'a pas beaucoup de latitude puisqu'il ne peut procéder qu'à un examen de la portée et de la méthode des règlements, c'est-à-dire qu'il ne peut procéder qu'à un examen technique, mais non se pencher sur le bien-fondé d'une politique ou sur les objectifs visés par les règlements en cause.

Il n'y a pas, dans les autres provinces, d'organes législatifs spécialement chargés d'examiner les règlements. En 1982-1983, le Québec s'est sérieusement penché sur la question mais n'a pas estimé nécessaire de créer un comité chargé de l'examen des règlements. Dans le cadre d'un récent examen du fonctionnement des comités, l'Assemblée nationale du Québec a noté que la modification, en 1985, du Règlement de l'Assemblée, avait confié l'examen de la législation déléguée à divers comités parlementaires mais que la nature de

cet examen, sa portée et les conditions dans lesquelles il se déroule n'avaient pas encore été précisés et que les comités n'avaient donc pas encore commencé à exercer cette fonction. La plupart des provinces possèdent une loi sur la réglementation, ou un ensemble de procédures officieuses qui prévoit le dépôt et la publication des règlements, mais il s'agit là d'un examen effectué par le pouvoir exécutif et non par le législatif. C'est ainsi qu'en soustrayant à l'attention du pouvoir législatif tout un pan de l'action gouvernementale, c'est-à-dire l'élaboration des règlements, on perpétue la suprématie de pouvoir exécutif. D'après nous, le principe de la responsabilité du gouvernement exige que le pouvoir exécutif informe le législatif et que celui-ci examine ce qui lui est présenté. Il faut reconnaître que certaines provinces font fi de ce principe.

(c) *Le contrôle en matière économique et financière* : Il convient également, pour atténuer la suprématie du pouvoir exécutif, de prévoir un organe législatif chargé d'examiner les grandes questions du domaine économique et financier. Malgré l'importance de ce domaine, les parlementaires n'ont guère l'occasion d'assurer de manière systématique la participation du public et de bénéficier de l'expertise de spécialistes, gouvernementaux ou non. Deux rapports fédéraux importants ont recommandé que soient créés, au sein de la Chambre des communes du Canada, des comités chargés de procéder à des consultations préalables à l'examen du budget et chargés en outre de procéder à un examen approfondi de la politique économique. Le rapport Lambert de 1979 appelait la création d'un nouveau « comité permanent des finances gouvernementales et de l'économie » auquel le gouvernement aurait présenté un plan budgétaire faisant état des prévisions, sur cinq ans, des revenus et des dépenses. Ce comité aurait alors consulté des experts appartenant au gouvernement ou extérieurs à celui-ci, et rendu, avant Noël, un rapport préalable aux débats à la Chambre des communes. Ce rapport et le débat qui devaient s'ensuivre auraient donné au gouvernement un aperçu de ce qui se passait et de ce qui se disait en matière économique, afin que celui-ci puisse s'en inspirer avant de s'engager sur telle ou telle mesure budgétaire. La Commission royale sur l'union économique et l'avenir des perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald) a recommandé la création d'un mécanisme analogue. Elle recommandait, en effet, la création, au sein de la Chambre des communes, d'un comité permanent de la politique économique qui pourrait, au cours de ses auditions, recueillir la participation du public, de divers organismes privés et de divers secteurs de l'économie. Ce comité se serait penché sur les résultats de l'action gouvernementale et aurait examiné les répercussions que pourrait avoir, au niveau des revenus et des dépenses gouvernementales, l'adoption de recommandations formulées par le secteur privé.

La plupart des gouvernements provinciaux n'ont pas vraiment pris au sérieux l'idée de comités législatifs chargés de l'examen des questions économiques et financières. Ce n'est

pas dire que ce genre de questions ne soient pas effectivement examinées car l'examen du budget présenté par le premier ministre donne, dans la plupart des provinces, l'occasion de procéder à un examen officieux de la politique financière. Cela, cependant, ne suffit pas. Rappelons, entre parenthèses, que les articles 275 et 292 du Règlement de l'Assemblée nationale du Québec prévoient, dans une certaine mesure, un examen périodique et plus approfondi des questions d'ordre économique, financière ou budgétaire. Il y a quelques années, le gouvernement libéral de l'Ontario a donné l'exemple aux autres provinces ainsi qu'à Ottawa en matière de comités des finances. Le ministre du Trésor et de l'Économie de l'Ontario, M. Robert F. Nixon, a accompagné son budget d'octobre 1985 d'un document de travail sur la réforme de la procédure budgétaire. Il proposait la création d'un comité permanent des affaires économiques et financières. Le rapport rappelait que l'Assemblée législative ne disposait pas de forum se prêtant à l'examen des affaires économiques et ne possédait pas non plus de moyen de participer plus largement à l'élaboration du budget. Le rapport proposait également que l'on transmette à ce comité un document de travail contenant les prévisions budgétaires et exposant les diverses solutions possibles en matière de développement économique, d'emploi, de revenus, de dépenses et de déficit budgétaire. Le rapport recommandait également que ce comité :

- procède à des auditions préalables au budget
- examine l'ensemble des dispositions financières accompagnant le budget
- prépare un cadre de recommandations touchant le niveau, pour la province, des revenus, dépenses et besoins budgétaires
- étudie la question des directives touchant le secret de la procédure budgétaire
- envisage la réforme des procédures budgétaires
- examine la possibilité de revoir les dispositions applicables au vote des subsides et d'accorder au Bureau de régie interne une fonction de contrôle ; et
- envisage la réforme de procédures prévues pour l'examen du budget.

On a appris en avril 1986 que les leaders de l'assemblée législative de l'Ontario avaient convenu de créer un nouveau comité permanent des finances et des affaires économiques qui devait être chargé d'examiner les prévisions budgétaires et économiques du gouvernement. À tout le moins, les autres provinces pourraient tenter la même expérience. (La procédure budgétaire de l'Ontario a été modifiée depuis : voir le paragraphe touchant le vote des subsides).

Le Comité d'examen des nominations : La tenue d'audiences de confirmation des nominations relevant d'un décret en conseil (pour les hauts fonctionnaires du Parlement, les hauts fonctionnaires et les dirigeants des sociétés de la Couronne ainsi que les membres des commissions, offices et autres organismes gouvernementaux) demeure exceptionnelle mais

semble un élément de plus en plus souhaitable du parlementarisme. Le Comité McGrath de la Chambre des communes du Canada a expliqué le lien entre l'examen des nominations et le principe de gouvernement responsable. Pour lui, les gouvernements seront de plus en plus portés à consulter les comités nommés à cet effet afin d'éviter les embarras auxquels certaines nominations pourraient donner lieu.

Ce type de mécanisme de communication préalable à la consultation est une des bases du principe de gouvernement responsable. La relation traditionnelle entre le Parlement et l'exécutif découle non seulement du pouvoir d'approuver, de rejeter ou de modifier les propositions de l'exécutif mais également de l'effet de dissuasion que constitue la possibilité d'une publicité peu flatteuse. La Chambre des communes a pour vocation de représenter la population canadienne, de légitimer le pouvoir exécutif et d'interroger le gouvernement sur sa politique. Pour exercer cette fonction, il lui faut posséder certains outils et un de ces outils est, justement, la possibilité d'examiner les nominations effectuées par le gouvernement.

Le Comité a recommandé alors que l'on fasse varier l'examen en fonction de la nomination en cause. La réponse du gouvernement a pris la forme des nouveaux art. 84 et 85 du Règlement de la Chambre des communes. Ces nouvelles dispositions permettent à certains comités permanents de convoquer les personnes qui ont été nommées ou qui sont candidats à une nomination afin d'examiner leurs capacités et leurs compétences à exercer les fonctions du poste qu'on envisage de leur confier. Il n'est pas du tout question d'un pouvoir de veto et il s'agit, de toute évidence, d'une expérience qui sera supprimée si elle s'avère trop gênante pour le gouvernement.

Aucune province ne semble avoir envisagé l'adoption d'un tel système mais, encore une fois, l'Ontario a montré que l'intervention d'un comité dans le processus de nomination peut aussi bien s'appliquer au palier provincial qu'au niveau fédéral. L'accord de coopération entre Libéraux et Néo-démocrates, conclu après l'élection de mai 1985 (*An Agenda for Reform*) réclamait la « création d'un comité spécial des procédures de nomination aux postes du secteur public afin de recommander les changements qu'il conviendrait d'apporter au système de recrutement et de nomination à des postes publics ». Cette tâche a été confiée au Comité des questions de procédure qui entama ses audiences en janvier de 1986, sollicitant la participation du public sur la manière dont on pourrait modifier la procédure applicable aux 2 500 nominations relevant d'un décret en conseil. On avait alors pensé que l'Ontario suivrait l'exemple d'Ottawa et instaurerait un comité d'examen facultatif, mais le gouvernement de l'Ontario semble ne pas avoir donné suite à cette initiative. Étant donné les querelles politiques auxquelles ont donné lieu, dans les diverses régions du pays, des nominations à caractère « politique », il ne semble pas exagéré de proposer que, à l'instar d'Ottawa et de l'Ontario, les autres prévoient également des audiences similaires.

La réforme du vote des subsides

Le pouvoir de refuser de voter les subsides est à la base même du principe du gouvernement responsable mais, sur ce point, les assemblées provinciales sont mieux placées que leur homologue fédéral pour opposer un refus au gouvernement. Depuis la fin des années 60, les Comités permanents de la Chambre des communes ont remplacé, dans l'examen des questions budgétaires, le Comité des subsides qui était un comité plénier, c'est-à-dire un comité comprenant l'ensemble des députés. Certaines parties de ce nouveau système ne semblent pas avoir correctement fonctionné. L'examen par les comités est inefficace et trop nettement partisan. De plus, les journées prévues à cet effet au calendrier de la Chambre ne sont généralement pas consacrées à l'examen des subsides, contrairement à ce qui avait été prévu, et le pouvoir de retarder le vote des crédits un pouvoir qui remonte cependant au tout début de l'institution parlementaire est limité par l'obligation de déposer le budget devant la Chambre dans un délai très strict.

En comparaison, les parlementaires provinciaux ont de la chance. Dans au moins quatre provinces, le débat budgétaire n'est soumis à pratiquement aucune limite de temps. En Saskatchewan, il n'y a aucune limite de temps pour l'examen du budget ; le gouvernement et l'opposition négocient un calendrier informel. Le Nouveau-Brunswick ne prévoit, lui non plus, aucune limite de temps pour l'examen du budget. La Colombie-Britannique a fait l'expérience de très vilaines querelles politiques lors du débat des délais qui s'est produit en 1974-1975 et les délais imposés par la suite au Comité des subsides n'ont pas fait long feu. À l'Île-du-Prince-Édouard, seule la période des questions est soumise à une restriction de temps.

Les autres provinces ont prévu des délais applicables à l'examen des questions budgétaires mais cela est en partie dû à la suprématie du pouvoir exécutif. Pendant plus de dix ans, le Manitoba n'avait imposé aucun délai précis à l'examen du budget. La règle 64.1(1) adoptée en 1986, limite à 240 heures par session l'examen des résolutions touchant le vote du budget ou des crédits provisoires ou complémentaires ou l'examen des projets de loi de subsides en Comité plénier. L'Alberta limite à 25 jours ouvrables l'examen du budget par le Comité des crédits budgétaires et à 12 jours ouvrables l'examen du budget du Heritage Fund et des crédits supplémentaires. Selon l'article 283 du Règlement de l'Assemblée nationale du Québec, l'examen du budget en comité ne doit pas prendre plus de 200 heures et l'examen du budget d'un ministère ne doit pas dépasser les 20 heures. Terre-Neuve a imposé une limite de 75 heures à l'examen des questions budgétaires. Après 1989, l'Ontario a adopté une nouvelle procédure budgétaire qui prévoit effectivement une limite de temps, comme le faisait le règlement antérieur et qui, de plus, prévoit que le Comité permanent du budget doit rendre son rapport en novembre au plus tard. L'Ontario a tout de même fait une petite place, en

matière budgétaire, à l'Opposition. Il est prévu, en effet, que l'ensemble des questions budgétaires soient portées devant ce Comité présidé par un député de l'Opposition qui doit examiner, au minimum, six ministères ou organismes gouvernementaux et, au maximum, 12. Cela se fait en deux temps, chacun des trois partis représentés à l'Assemblée choisissant un ou deux ministères ou autres organismes dont chacun fera l'objet d'un examen ne devant pas durer plus de 15 heures. Les budgets non examinés par le Comité sont réputés avoir été néanmoins adoptés.

Notons par ailleurs que la plupart des provinces font place à de longs débats (8 jours au Manitoba, 6 en Colombie-Britannique, 5 en Saskatchewan), sans compter le jour du vote du budget et le débat propre à ce jour ; en Alberta, aucune limite n'est prévue à cet égard. Cela donne de nombreuses occasions de critiquer les dépenses du gouvernement. Au Québec, le délai est de 25 heures maximum.

Mais il convient d'examiner d'autres aspects de la question étant donné les répercussions qu'ils peuvent avoir sur l'application du principe du gouvernement responsable.

(1) Les cabinets provinciaux demandent qu'on leur alloue des sommes de plus en plus fortes par le biais d'« autorisations spéciales ». (Ces autorisations spéciales sont approuvées *a posteriori* par les assemblées dans le cadre du vote des crédits supplémentaires ou des dépenses d'urgence.) Les demandes formulées par le biais d'autorisations spéciales se sont fortement accrues et semblent relever de stratégies politiques plutôt que de besoins effectivement imprévisibles.

(2) La forme prévue pour la présentation du budget ne suffit plus. Les gouvernements devraient prendre au sérieux le besoin d'informer le pouvoir législatif (ainsi que le Manitoba le fait depuis un certain temps) en fournissant une documentation complémentaire sur l'évolution de la situation budgétaire, et ne pas se contenter de présenter la liste des programmes et le montant des crédits demandés. En Ontario, les ministères devant faire l'objet d'un examen de la part du Comité permanent du budget devront dorénavant fournir une documentation détaillée à l'appui.

(3) Il conviendrait de revenir un peu sur le renvoi en comité des questions budgétaires. (En Ontario, au Québec et à Terre-Neuve, les budgets sont automatiquement renvoyés en comité). Au mois de février 1985, l'Assemblée de la Colombie-Britannique a modifié son Règlement afin que le budget puisse être renvoyé pour examen devant divers comités permanents spéciaux. L'Alberta a adopté une disposition, qu'elle n'a pas encore invoquée, permettant au Comité des subsides de se scinder en plusieurs sous-comités. Le Manitoba, pour sa part, a adopté une structure originale puisque le Comité des subsides est divisé en deux sections alors que dans toutes les autres provinces le comité des subsides est d'un seul bloc. Si le fait de soumettre les projets de loi ordinaires à l'examen des comités paraît être une bonne chose, cela est-il également vrai des questions budgétaires ? Ou le fait de répartir l'examen

des questions budgétaires entre plusieurs comités ne finit-il pas par affaiblir le pouvoir budgétaire des assemblées législatives ?

Le cas particulier du Nouveau-Brunswick

Les élections provinciales qui se sont déroulées au Nouveau-Brunswick le 13 octobre 1987 ont donné un résultat très curieux : l'élection d'un gouvernement sans opposition. Bien qu'ils n'aient remporté qu'environ 60 % des voix, les Libéraux ont remporté les 58 sièges de l'Assemblée législative. La seule situation comparable dans l'histoire du Canada est la victoire totale des Conservateurs qui, au mois de juillet 1935, ont remporté les 30 sièges de l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard. Doit-on ajouter que de tels raz-de-marée électoraux donnent à l'idée de suprématie du pouvoir exécutif un sens tout à fait nouveau.

Le gouvernement libéral de Frank McKenna avait, face à cette situation inhabituelle, adopté un certain nombre de mesures ou de modifications des pratiques en cours. Il s'agissait, notamment, de multiplier le recours aux comités législatifs, le gouvernement ayant promis de présenter ses projets de loi et son budget à des comités législatifs où les partis de l'opposition pourraient donner leur avis et poser des questions aux ministres. Il n'était cependant pas prévu de laisser les partis de l'opposition participer au débat. Un Comité permanent du budget comprenant 24 membres siège en même temps que le Comité des subsides et exerce donc sur les budgets des ministères une forme de surveillance. D'autres mesures visaient à encourager la participation du public et de l'opposition politique. Par exemple, toute mesure importante annoncée par le gouvernement est suivie d'une suspension de séance et l'opposition se voit accorder une « journée de la communication » pour faire connaître son point de vue. Depuis peu, les partis de l'opposition ont l'occasion, au cours de la demi-heure qui suit la période quotidienne des questions, d'adresser des questions écrites au gouvernement. Les ministres sont tenus de répondre mais l'opposition n'a pas la possibilité de poser des questions supplémentaires. Le gouvernement libéral a également accordé aux partis Conservateur et Néo-Démocrate certains privilèges administratifs à l'intérieur de l'enceinte parlementaire.

D'autres solutions n'ont pas été retenues. Le gouvernement n'a pas encouragé la formation d'une opposition officieuse au sein de son propre parti, contrairement à ce qui avait été fait à l'Île-du-Prince-Édouard entre 1935 et 1939. Le gouvernement n'a pas non plus donné aux partis de l'opposition les fonds auxquels ils auraient eu droit s'ils avaient occupé des sièges à l'Assemblée. Le gouvernement n'a pas non plus cherché à modifier les règles de procédure afin d'aviver la période des questions.

La situation actuelle au Nouveau-Brunswick attire notre attention sur un problème qui touche toutes les assemblées législatives provinciales. Agar Adamson a calculé que depuis

la période de l'entre-deux-guerres on a assisté à 25 raz-de-marée électoraux dans les provinces (dont 8 en Alberta), c'est-à-dire d'élections où l'un des partis remporte au moins 85 % des sièges¹¹. On ne dispose, pour l'instant, d'aucune étude systématique des principes parlementaires applicables à de pareilles situations. Il serait peut-être temps d'y réfléchir, cependant, dans l'espoir de cerner les conditions nécessaires au bon fonctionnement de l'opposition, parlementaire ou non, en posant les éléments d'une sorte de « déclaration des droits de l'opposition ». Peut-être pourrait-on fonder sur certains des éléments suivants un effort de réflexion plus soutenu.

Conclusion

Le « déclin des assemblées législatives » est une formule souvent utilisée pour décrire l'état de nos institutions parlementaires, mais l'expression n'est pas suffisamment précise pour servir de point de départ à une analyse de la situation. L'expression « suprématie du pouvoir exécutif » n'est pas, elle non plus, entièrement satisfaisante. Si, cependant, nous limitons le sens de l'expression afin de la rendre applicable à la seule restriction imposée à l'action des comités législatifs ainsi qu'à l'amenuisement du pouvoir qu'ont les Chambres de refuser le vote des subsides, nous pouvons en tirer certaines conséquences, qu'elles soient positives ou négatives. À notre avis, cet amenuisement des prérogatives parlementaires sape tout effort en vue d'appliquer le principe du gouvernement responsable.

Et pourtant, il existe plusieurs manières de renforcer l'action des comités. La Chambre peut renvoyer devant eux, pour examen, l'ensemble des projets de loi ou des questions ayant trait aux grandes orientations de la politique gouvernementale. Les comités permanents pourraient étendre leur surveillance aux divers secteurs fonctionnels d'activité des sociétés de la Couronne ou des organismes de réglementation, ainsi qu'aux questions touchant la formulation de la politique financière et économique. L'on pourrait même envisager de leur confier l'examen des nominations, sans toutefois leur reconnaître un droit de veto.

Le temps consacré à l'examen des questions budgétaires ne devrait pas être trop chichement calculé, le gouvernement conservant, en tout état de cause, le droit de clôturer les débats. Il conviendrait aussi d'envisager l'adoption de diverses mesures renforçant le principe du gouvernement responsable par le biais, par exemple, de restrictions volontaires à l'utilisation des autorisations spéciales de dépenses et en renforçant la documentation devant être présentée à l'appui du budget. Il reste à savoir si, en répartissant l'examen du budget entre divers comités, on renforce ou on affaiblit le pouvoir des assemblées.

Chaque province détient une partie de la solution. Au Manitoba, le Comité de modification des lois permet un examen approfondi des projets de loi tout en favorisant la participation du public. Le Québec a innové en élargissant la mission confiée aux comités et en leur donnant une grande latitude dans l'exercice de leurs attributions. En Saskatchewan, le Comité des sociétés de la Couronne suit avec beaucoup de compétence l'activité des sociétés publiques. L'Ontario a créé un comité législatif spécial chargé d'examiner les questions économiques et financières et fait du très bon travail en matière d'examen législatif de la réglementation. (Cette province avait envisagé de créer un Comité d'examen des nominations mais n'a pas donné suite à cette initiative pourtant prometteuse.) Dans plusieurs provinces, soit on ne soumet le débat budgétaire à aucune limite de temps, soit on lui accorde un délai généreux.

Comment, en de telles conditions, favoriser l'échange des idées et des expériences afin de renforcer l'application du principe du gouvernement responsable dans les assemblées législatives provinciales ? Sans doute n'est-il pas facile de trouver réponse à cela mais l'on peut dire, d'une manière générale, que les principaux choix politiques doivent être plus largement soumis à l'examen parlementaire et plus ouverts à la participation du public. 

Notes

1. T.A. Hockin, « Flexible and Structured Parliamentarianism: From 1848 to Contemporary Party Government », *Journal of Canadian Studies*, 14:2, 1979:17-18.
2. Christopher Dunn, « A Note on the Meaning of Responsible Government », *Revue parlementaire canadienne*, 11:3, 1988:13.
3. Voir John Holtby, « A New Day for Committees? », *Parliamentary Government*, 6:2, 1986:14-16.
4. Robert J. Fleming, *Canadian Legislatures: 1987-1988*, Ottawa, Ampersand Communications Services, Inc., 1988, p. 151.
5. Correspondance adressée à l'auteur par Jacques Prémont, directeur, Direction de la bibliothèque, Assemblée nationale, Québec, 23 mai 1989.
6. Correspondance adressée à l'auteur par M^{me} Gwenn Ronyk, greffier adjoint de l'Assemblée législative de la Saskatchewan, 24 juillet 1985.
7. R.S. Milne et N.A. Swainson, « The Crown Corporations Committee of the British Columbia Legislature », *Parliamentary Government*, 3:2, 1982:6-8, 15.
8. D.P. Gracey, « The Real Issues in the Crown Corporations Debate », dans Kenneth Kernaghan, dir., *Public Administration in Canada: Selected Readings*, Toronto, Methuen, 1985, p. 136.
9. Paul G. Thomas, « Accountability and Crown Corporations in Manitoba », *Parliamentary Government*, 3:2, 1982:9-10.
10. Donna J. Miller, « Regulatory Reform in Manitoba: A Blueprint for Change », *Manitoba Law Journal*, 15:2, 1986.
11. Agar Adamson, « Digging Democracy out from Under McKenna's Landslide », *Parliamentary Government*, 8(1):16-20.