

Les commissions parlementaires au Québec et en Ontario

L'année 1994 a marqué le 10^e anniversaire du nouveau règlement adopté par l'Assemblée nationale du Québec. Afin de déterminer si les objectifs qui avaient été établis à l'origine ont été atteints et pour voir s'ils sont toujours adaptés aux besoins des députés, une analyse de l'incidence de cette réforme a été entreprise. Le document intitulé « La réforme parlementaire, dix ans après » présente notamment une analyse comparative des commissions parlementaires au Québec et en Ontario, effectuée à partir des informations disponibles pour l'année 1993-1994. Tout comme le reste du rapport, cette étude fournit un outil de travail aux députés québécois désireux d'analyser la réforme et de redéfinir leurs besoins. La première partie de cette étude a été traduite et reproduite afin de la rendre accessible aux députés de toutes les assemblées législatives. La deuxième partie, qui traite des fonctions et des ressources des commissions parlementaires des deux assemblées législatives, paraîtra dans un prochain numéro.

Les comités parlementaires de l'Ontario ont été retenus comme points de comparaison en raison des nombreuses similitudes observables entre les deux provinces et leurs institutions parlementaires, ce qui en accroît la comparabilité: appartenance commune au même régime constitutionnel et parlementaire, capacités constitutionnelles identiques, origines communes, tailles analogues de la députation, proximité géographique, économies apparentées, niveau des ressources publiques comparables, etc. Même si les deux institutions ont évolué d'une manière indépendante, on peut penser qu'elles ont eu à faire face à des besoins de

même nature.

Les Résultats comparés

Le tableau suivant montre que les comités parlementaires de l'Ontario ont tenu au total 339 séances pour une durée globale de 980,71 heures en 1993-1994, ce qui correspond, à quelques séances près, au même niveau observé au Québec pour la même année.

Les résultats doivent cependant être interprétés avec une certaine prudence, compte tenu que la comparaison ne porte que sur une seule année, laquelle a été marquée de surcroît, au Québec, par un contexte électoral ayant réduit temporairement le volume des activités des commissions. Bien que réduit en volume, le profil des activités est demeuré néanmoins le même, ce qui n'enlève rien à la pertinence d'une telle comparaison.

On constate, à la lecture du tableau, qu'à peu près toutes les fonctions exercées par les commissions du Québec trouvent leur pendant dans le système ontarien, ce qui confirme que, dans l'ensemble, les commissions exercent des fonctions de même nature. Les comités ontariens n'effectuent pas cependant d'interpellation, ni ne procèdent à la vérification des engagements financiers; en revanche, le mandat de surveillance d'organismes s'y voit donner une extension par l'examen

*Les travaux qui ont précédé la publication du document intitulé **La réforme parlementaire, dix ans après** ont été dirigés par un comité de quatre spécialistes des commissions parlementaires : M. Réjean Pelletier, professeur à l'Université Laval, M. Mathieu Proulx, ancien directeur de la recherche en procédure parlementaire à l'Assemblée nationale, M. Gaston Deschênes, responsable du Service de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale et M. Valmond Bouliane, directeur du Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale. Le présent extrait est reproduit avec l'autorisation du secrétaire général de l'Assemblée nationale du Québec.*

Activités comparées Ontario-Québec pour l'année 1993-1994

| Activités | Ontario | | | | Québec | | | |
|--------------------------------|-----------|------------|---------------|---------------|------------|------------|---------------|---------------|
| | Mandats | Séances | Heures | % | Mandats | Séances | Heures | % |
| Projets de loi publics | 21 | 164 | 605,40 | 61,73 | 63 | 128 | 396,74 | 42,48 |
| Projets de loi d'intérêt privé | 60 | 13 | 21,57 | 2,20 | 36 | 42 | 62,06 | 6,64 |
| Crédits budgétaires | 7 | 19 | 48,08 | 4,90 | 9 | 48 | 191,37 | 20,49 |
| Interpellations | s/o | s/o | s/o | s/o | 8 | 8 | 15,83 | 1,69 |
| Autres mandats de l'Assemblée | 2 | 10 | 29,35 | 2,99 | 5 | 17 | 76,97 | 8,24 |
| Législation déléguée | 1 | 12 | 31,03 | 3,16 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Surveillance d'organismes | 3 | 16 | 43,23 | 4,41 | 4 | 10 | 32,01 | 3,43 |
| Nominations | 1 | 18 | 36,38 | 3,71 | s/o | s/o | s/o | s/o |
| Engagements financiers | s/o | s/o | s/o | s/o | 21 | 28 | 101,70 | 10,89 |
| Autres mandats du règlement | 1 | 8 | 32,80 | 3,34 | 25 | 29 | 44,67 | 4,78 |
| Personnes désignées | 2 | 29 | 80,37 | 8,20 | 1 | 1 | 2,77 | 0,30 |
| Mandats d'initiative | 1 | 9 | 12,03 | 1,23 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Organisation générale | | 41 | 40,47 | 4,13 | - | 14 | 9,90 | 1,06 |
| Total | 99 | 339 | 980,71 | 100,00 | 172 | 325 | 934,02 | 100,00 |

des projets de nomination par décret des dirigeants d'organismes. Cela dit, nous verrons plus loin que bon nombre de ces fonctions, qui apparaissent à première vue de même nature, sont remplies de façon très différente d'une province à l'autre.

Le profil de la charge globale des comités de l'Ontario est sensiblement différent de celui du Québec, en ce sens que l'étude des projets de loi publics constitue l'essentiel de leur travail (61,7 % du total des heures de séance; 42,4 % au Québec). Il est à noter toutefois que le nombre de projets de loi étudiés est moins élevé (21 contre 63). Cet écart s'explique sans doute par la nature différente du travail entre les deux systèmes: en Ontario, les comités privilégient la consultation des personnes et des groupes intéressés plutôt que l'étude détaillée des articles, comme c'est le cas au Québec.

Les comités ontariens allouent quatre fois moins de temps à l'étude des crédits budgétaires que ne le font les commissions québécoises (48,08 heures contre 191,37 heures). Nous verrons plus loin qu'à cet égard, les comités ontariens suivent une procédure fort différente de celle du Québec.

Pour ce qui est des fonctions de contrôle parlementaire, les comités de l'Ontario consacrent plus de temps à l'étude du rapport du Vérificateur général, à l'examen de la politique budgétaire, à la surveillance des organismes publics et à l'étude des projets de règlement. En contrepartie cependant, les commissions québécoises

allouent plus de temps au suivi des dépenses gouvernementales par le biais de la vérification des engagements financiers.

Enfin, les comités ontariens ont fait preuve d'un peu plus d'initiative que les commissions québécoises en 1993-1994 puisqu'un comité s'est chargé d'un mandat d'initiative, pour une durée totale de 12 h 03, alors qu'aucune commission du Québec ne l'a fait au cours de la même année.

Autre indice d'autonomie, on observe que les comités ontariens ont consacré 41 séances pour un total de 40,47 heures à l'organisation de leurs travaux, alors que les commissions québécoises l'ont fait quatre fois moins souvent pour une charge de travail similaire. Il n'empêche que, bien que supérieur au Québec, le degré d'initiative et d'autonomie des comités de l'Ontario est, somme toute, peu élevé, car il ne représente qu'une fraction infime de l'ensemble des travaux.

La structure des commissions

Outre le Comité permanent de l'Assemblée législative, qui est l'équivalent de la Commission de l'Assemblée nationale, il y a 10 comités permanents en Ontario. Quatre d'entre eux ont un champ de compétence sectoriel et six autres sont spécialisés dans une fonction. Les quatre comités sectoriels ont une vocation similaire à celle des commissions du Québec, en ce sens qu'ils

remplissent plusieurs fonctions dans un champ de compétence spécialisé.

Toutefois, le nombre des fonctions exercées est plus restreint et consiste principalement en l'étude des projets de loi publics, la tenue de consultations publiques sur des questions d'intérêt général et la mise en oeuvre de mandats d'initiative.

Les champs de compétence de ces quatre comités sectoriels («policy field») sont définis par une liste de ministères et organismes qui est annexée au règlement et modifiable au gré des changements apportés à la structure gouvernementale. Un des quatre comités a un champ de compétence très restreint en comparaison avec la commission équivalente du Québec, mais les trois autres ont des champs de compétence nettement plus étendus, englobant parfois ceux de trois à cinq commissions du Québec. Si on transposait les activités des commissions du Québec au sein de la structure ontarienne, le Comité permanent des affaires gouvernementales et le Comité permanent du développement des ressources de l'Ontario accaparaient à eux seuls au moins les deux tiers du total des activités des commissions.

On observe une plus grande variation du volume annuel de travail d'un comité à l'autre en Ontario qu'au Québec. Sur la base des données de 1993-1994, certains comités, comme celui de l'Ombudsman ou des projets de loi d'intérêt privé, ont vraiment peu siégé durant l'année. Les comités fonctionnels siègent un peu moins souvent et leurs séances sont plus courtes que les comités sectoriels. Quant à ces derniers, si l'on s'en tient au seul total de leurs heures de séance, leur volume de travail est semblable à celui observé par les commissions du Québec. L'un et l'autre modèles semblent donc, sauf exceptions, constituer des cadres de fonctionnement susceptibles de donner suffisamment de travail aux députés qui les composent.

Cela dit, les activités totales des quatre comités sectoriels ontariens représentent une part importante (58,6 %) de la charge globale des dix comités et l'essentiel de leur travail (89,7 %) est constitué de l'étude des projets de loi publics.

Pour leur part, les six comités fonctionnels n'effectuent généralement qu'un ou deux types de mandats, mais dont la portée embrasse l'ensemble de l'activité gouvernementale. C'est le cas de l'étude des crédits budgétaires, de l'étude des projets de loi d'intérêt privé et de la surveillance d'organismes qui sont trois fonctions dévolues à des comités distincts et spécialisés.

Deux autres comités sont aussi spécialisés dans une fonction, l'un est chargé de faire l'étude du rapport du Vérificateur général, l'autre suit les activités et examine le rapport de l'Ombudsman. Enfin, le Comité permanent

des finances et des affaires économiques est de nature mixte puisqu'il est chargé de tenir de consultations pré-budgétaires et d'étudier tous les documents afférents à la politique fiscale et économique du gouvernement, y compris les projets de loi publics qui en découlent. Par ailleurs, le Comité spécialisé dans l'étude des projets de loi d'intérêt privé est aussi chargé d'examiner les règlements à partir de directives et de critères d'évaluation assez élaborés et qui sont inscrits dans le règlement.

Cependant, les données de 1993-1994 indiquent que ce comité n'a pas fait d'étude de règlement au cours de l'année, alors qu'un autre comité, sectoriel celui-là, a examiné un projet de règlement découlant d'une loi.

À première vue donc, la structure des commissions et leurs mandats sont plutôt dépareillés, mais les résultats globaux obtenus par les commissions des deux provinces se ressemblent beaucoup. À ce stade très préliminaire de l'analyse, on peut penser que l'agencement particulier des structures et des fonctions entre les deux modèles de commissions ne produit pas de résultats globaux significativement différents.

La composition des commissions

Pour mieux comprendre les similitudes et les disparités entre les deux systèmes, il convient d'examiner maintenant plus en détail comment fonctionne le modèle ontarien.

La composition et la taille des comités ontariens sont déterminées à l'ouverture de chaque session, alors qu'au Québec, elles sont établies pour deux ans. De la sorte, le modèle ontarien a sans doute l'avantage d'être plus cohérent avec le programme législatif gouvernemental, mais cela signifie aussi une plus grande dépendance à l'égard des priorités du gouvernement et limite l'autonomie et la capacité des comités de planifier leurs activités sur de longues périodes. En théorie, le modèle québécois offre plus d'indépendance et de permanence aux membres des commissions. Toutefois, l'expérience démontre que les whips effectuent de multiples changements à la composition des commissions avant que le terme prévu par le règlement ne soit écoulé; les données indiquent néanmoins que la durée de l'affectation continue d'un député à une commission du Québec s'établit en moyenne à 24 mois.

Le règlement ontarien stipule que la taille des comités ne doit pas dépasser 11 membres, incluant le président et le vice-président. Toutefois, par dérogation, l'Assemblée a fixé la taille des comités à 12 membres en 1990. Au Québec, le règlement précise que les commissions sont composées d'au moins 10 membres; en 1993-1994, la taille des commissions variait de 12 à 21

Ontario-Québec Mandats, séances et heures par commission

Ontario

| COMMISSIONS | Nombre de mandats | Séances | % | Heures | % | Présence de membres | % | Replacements | % |
|--|-------------------|------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|
| Administration de la justice | 6 | 47 | 13,86 | 138,57 | 14,13 | 485 | 87,86 | 170 | 35,05 |
| Affaires gouvernementales | 8 | 61 | 17,99 | 197,35 | 20,12 | 573 | 93,63 | 262 | 45,72 |
| Développement des ressources | 3 | 34 | 10,03 | 80,04 | 8,16 | 355 | 87,01 | 114 | 32,11 |
| Affaires sociales | 5 | 44 | 12,98 | 158,84 | 16,20 | 479 | 90,72 | 149 | 31,11 |
| Budget des dépenses | 7 | 21 | 6,19 | 48,80 | 4,98 | 193 | 76,59 | 71 | 36,79 |
| Finances et affaires économiques | 4 | 41 | 12,09 | 153,21 | 15,62 | 447 | 90,85 | 154 | 34,45 |
| Organismes gouvernementaux | 4 | 38 | 11,21 | 88,08 | 8,98 | n/d | - | n/d | - |
| Ombudsman | 1 | 5 | 1,47 | 2,95 | 0,30 | 46 | 76,67 | 7 | 15,22 |
| Comptes publics | 1 | 34 | 10,03 | 89,63 | 9,14 | 367 | 89,95 | 119 | 32,43 |
| Règlements et projets de loi privés | 60 | 14 | 4,13 | 23,24 | 2,37 | 142 | 84,52 | 12 | 8,45 |
| Total | 99 | 339 | 100,00 | 980,71 | 100,00 | 3 087 | 78,43 | 1 058 | 34,27 |
| Québec | | | | | | | | | |
| COMMISSIONS | | | | | | | | | |
| Commission de l'aménagement et de équipements | 45 | 76 | 23,38 | 209,11 | 22,39 | 688 | 60,40 | 151 | 21,95 |
| Commission de l'agriculture des pêcheries et de l'alimentation | 9 | 16 | 4,92 | 35,84 | 3,84 | 123 | 64,10 | 14 | 11,38 |
| Commission des affaires sociales | 16 | 26 | 8,00 | 60,39 | 6,47 | 207 | 53,10 | 33 | 15,94 |
| Commission du budget et de l'administration | 30 | 50 | 15,38 | 126,76 | 13,57 | 372 | 54,90 | 102 | 27,42 |
| Commission de la culture | 12 | 35 | 10,77 | 107,10 | 11,47 | 339 | 64,60 | 90 | 26,55 |
| Commission de l'éducation | 14 | 28 | 8,62 | 86,72 | 9,28 | 252 | 60,00 | 40 | 15,87 |
| Commission de l'économie et du travail | 22 | 42 | 12,92 | 141,43 | 15,14 | 474 | 59,70 | 135 | 28,48 |
| Commission des institutions | 24 | 52 | 16,00 | 166,67 | 17,84 | 501 | 53,50 | 123 | 24,55 |
| TOTAL | 172 | 325 | 100,00 | 934,02 | 100,00 | 2 956 | 58,50 | 688 | 23,27 |

membres. On peut avancer que, dans l'ensemble, les deux systèmes s'équivalent compte tenu du nombre des commissions: il y a 132 sièges de membres de comités en Ontario, alors qu'on compte 128 sièges de membres de commission au Québec à la fin de la dernière législature. Cependant, une seule commission du Québec avait moins de 15 membres.

Autant au Québec qu'en Ontario, la composition des commissions doit refléter l'importance numérique des groupes parlementaires à l'Assemblée. On retrouve cependant trois groupes reconnus en Ontario, ce qui se reflète dans la composition des comités. Dans cette province, la répartition des sièges entre les partis est

identique pour tous les comités: 6 du groupe ministériel, 3 de l'Opposition officielle, 2 du deuxième parti d'opposition. Cette structure identique des comités ontariens facilite l'organisation et la logistique des travaux des commissions, mais elle a l'inconvénient de limiter les possibilités des députés de faire partie d'un comité plutôt que d'un autre. Cette contrainte peut néanmoins constituer un avantage dans la mesure où la «rareté» ainsi créée dans le nombre de sièges est susceptible de provoquer une émulation parmi les députés qui fera en sorte que chaque comité sera, en définitive, composé des personnes les plus intéressées.

Les députés indépendants ne sont pas membres de comités ontariens, à la différence des commissions québécoises. Tout comme au Québec, un député peut participer aux travaux avec la permission du comité, mais ne peut y voter ni présenter de motion. Le modèle québécois offre à cet égard plus de flexibilité pour les députés qui ne sont pas membres d'une commission et notamment pour les députés indépendants, en particulier pour l'étude des projets de loi et des crédits budgétaires. Mais l'élargissement d'une commission à des non-membres ne favorise pas le développement d'un sentiment d'appartenance ni ne suscite de synergie au sein d'une commission, ce qui peut nuire à son autonomie.

En Ontario, aucune règle ne limite l'affectation d'un député à plus d'un comité, contrairement à ce qui existe au Québec. Toutefois, la taille plus restreinte des comités ontariens constitue un facteur limitatif important au cumul des mandats de membres.

Une différence notable est à signaler: les ministres ne sont pas membres des comités parlementaires de l'Ontario, mais ils sont appelés, en diverses circonstances, à participer aux travaux à titre de témoins. C'est tout l'inverse de ce que connaissent les commissions québécoises qui se voient adjoindre le ministre responsable pour tout mandat de l'Assemblée, et en particulier pour les projets de loi.

La présence du ministre au sein d'une commission confère sans doute une plus grande importance aux travaux puisque, par leur intermédiaire, le gouvernement y est associé, et que les représentations qui y sont faites par les députés ou par les témoins entendus ont plus de chances d'influer directement le processus décisionnel. Mais il est reconnu que le fait de conférer le statut de membre de la commission à un ministre, même en limitant sa participation à la durée d'un mandat, réduit invariablement l'indépendance et l'autonomie des commissions. Disposant d'un statut, de pouvoirs et de ressources tout à fait exorbitants en regard de ses autres collègues parlementaires, le ministre suscite, par sa seule présence au sein de la commission, une dynamique asymétrique entre les membres qui polarise le débat et le rend naturellement plus politique, sinon partisan. En général, cela a non seulement pour effet de marginaliser la participation des députés ministériels, mais aussi de compromettre les possibilités de formation d'un consensus suffisant parmi les membres pour qu'ils adoptent une position commune qui puisse conduire à la formulation d'un rapport contenant des observations, des conclusions ou des recommandations.

À l'inverse, l'absence des ministres au sein des commissions tend à revaloriser le rôle des députés

ministériels et à accroître l'importance des rapports des commissions comme instruments potentiellement influents sur les politiques et les actes du gouvernement.

Un argument souvent invoqué pour justifier la présence des ministres au sein des commissions est que cela est une condition essentielle de l'intérêt de la population et des députés à participer à leurs travaux. En d'autres termes, sans la présence des ministres, les travaux des commissions ont moins d'impact et peu d'utilité. Or, comme nous le verrons un peu plus loin, l'absence des ministres au sein des comités ontariens est loin de décourager la population de participer aux consultations. De plus, les données sur la participation des parlementaires démontrent que le taux moyen de présence des députés pour chacun des comités ontariens est de vingt points plus élevé que ce que l'on observe pour le Québec (taux de présence de 78,43 % contre 58,5 % pour 1993-1994).

D'un autre côté, on doit noter que le taux de remplacement des membres est plus élevé au sein des comités de l'Ontario qu'il ne l'est au Québec, sans que cela soit cependant un phénomène qui dénature le caractère permanent de la composition des comités. Peut-être est-ce là un phénomène découlant de la taille moins élevée des comités qui oblige les députés intéressés par un mandat à utiliser ce moyen pour participer aux travaux; peut-être est-ce plutôt, comme au Québec, un phénomène lié au maintien du quorum, d'autant plus qu'en Ontario, celui-ci est constitué de la majorité des membres du comité plutôt que du tiers, comme c'est le cas au Québec. Toutefois, en raison de leur taille moins élevée, cette dernière hypothèse est moins plausible, d'autant plus qu'un article du règlement permet à un comité ontarien de tenir des consultations publiques sans être astreint à la règle du quorum¹. L'usage veut cependant que le président ne puisse ouvrir une séance sans la présence d'un représentant de chacun des partis.

La présidence des commissions

Les présidents et les vice-présidents des comités ontariens sont élus à la simple majorité par leurs pairs pour la durée d'une session. En comparaison, l'élection à la double majorité et le terme de deux ans des présidents et vice-présidents des commissions du Québec leur procure une plus grande légitimité ainsi qu'une plus grande marge de manoeuvre à long terme. Mais les pratiques font que ces avantages sont plus théoriques que réels.

La présidence des comités ontariens est répartie entre les groupes parlementaires reconnus selon une procédure différente de celle du Québec, mais qui a, en

fin de compte, les mêmes effets: les deux oppositions obtiennent un nombre de présidences qui correspond à l'importance numérique de leurs groupes à l'Assemblée. Toutefois, certaines présidences de comité sont réservées à un groupe parlementaire en propre: il en est ainsi du Comité des comptes publics, dont le président doit être membre de l'Opposition officielle, du Comité sur les prévisions budgétaires (crédits), dont la présidence revient à un député de la deuxième opposition, et du Comité des finances et des affaires économiques, dont la présidence est dévolue à un député ministériel. Cette répartition dénote une volonté de laisser plus de marge de manoeuvre à l'opposition lorsqu'il s'agit d'organiser et de diriger les travaux de contrôle parlementaire de nature financière. C'est une orientation qui n'a pas de pendant au Québec; incidemment, on notera que la présidence de la Commission du budget et de l'administration qui, au Québec, se voit confier une responsabilité plus étendue en matière de contrôle financier, a toujours été présidée par un député ministériel.

Les principales fonctions et les pouvoirs du président des comités ontariens s'apparentent à ceux des présidents de séance des commissions de l'Assemblée nationale: ils voient au bon déroulement des travaux et au maintien de l'ordre; leurs décisions en matière de procédure peuvent faire l'objet d'un appel auprès du Président de l'Assemblée. Fait à noter, ils ne participent à aucun vote, sauf en cas d'égalité des voix. Ils peuvent cependant participer aux débats.

Dans le même ordre d'idées, les présidents des comités de l'Ontario n'ont pas la responsabilité d'organiser les travaux comme leurs homologues québécois, et ils n'ont pas non plus un rôle reconnu dans l'animation du débat. Toutefois, la tradition a confié un rôle plus étendu à certains présidents de comités, dont celui du Comité sur les comptes publics.

Le pouvoir de convocation des présidents des comités ontariens est plus limité et moins discrétionnaire que celui de leurs homologues québécois: le président peut convoquer le sous-comité des travaux qui, comme nous le verrons bientôt, exerce le véritable pouvoir d'organisation sur les travaux du comité, ou le comité lui-même lorsque ce dernier le lui a demandé dans une décision antérieure. Au Québec, en dehors des mandats de l'Assemblée, le président peut exercer une discrétion bien réelle sur la convocation des mandats d'initiative.

Ainsi, le pivot de l'autonomie et de l'initiative ne repose pas en Ontario sur les épaules de la présidence des comités, mais plutôt sur leurs sous-comités permanents d'organisation des travaux.

Les sous-comités des travaux

Dès leur première réunion, les comités permanents de l'Ontario sont tenus de constituer un sous-comité des travaux composé du président et d'un représentant de chacun des partis reconnus, soit un total de quatre députés.

Le sous-comité se réunit afin de préparer les travaux du comité en discutant de la procédure à suivre pour chaque mandat, y compris ceux que l'on classe, au Québec, parmi les «mandats de l'Assemblée». Le sous-comité soumet ses recommandations au comité par le biais d'un rapport qui est amendable et qui est adopté par ce dernier à la simple majorité.

Il est à noter qu'en vertu de sa composition et du fait que le président ne vote pas, le groupe ministériel se retrouve minoritaire au sein du sous-comité, ce qui tempère la dominance exercée par la majorité au sein du comité. Elle conserve toutefois le dernier mot sur l'organisation des travaux puisque la majorité peut amender, voire rejeter, les propositions du sous-comité.

Les sous-comités des quatre comités sectoriels disposent cependant d'un pouvoir d'initiative que les autres comités n'ont pas. En effet, en vertu de l'article 125 du règlement, un membre d'un de ces quatre sous-comités peut proposer que le comité étudie le mandat, l'administration, l'organisation et le fonctionnement d'un ministère ou d'un organisme compris dans son champ de compétence. Si cette proposition est adoptée par le sous-comité (où l'opposition détient la majorité des voix), le rapport est déposé au comité et considéré comme ayant été adopté par ce dernier, il a donc une force exécutoire.

Le mandat, qui doit être précis quant au sujet, au calendrier et à la liste des témoins, ne peut cependant excéder 12 heures incluant toutes les étapes du déroulement des travaux, de la phase des auditions publiques à la rédaction du rapport. Ce mandat a priorité sur toutes les autres affaires soumises au comité, à l'exception des projets de loi publics. Toutefois, un tel mandat d'initiative ne peut être proposé dans les derniers huit jours de séance d'une session.

Il y a donc dans le modèle ontarien une possibilité réelle pour un parti de l'opposition de saisir un comité sectoriel d'un mandat d'initiative sans nécessairement obtenir l'aval de la majorité. À cause de la présence de trois partis, des alliances ponctuelles sont possibles autour d'un mandat d'initiative, sans que le groupe ministériel n'y voie, à tout coup, une remise en question de sa majorité.

Certes, un tel mandat d'initiative a une envergure fort limitée et on peut s'interroger sur l'influence potentielle de travaux restreints à une douzaine d'heures. Il n'en

demeure pas moins que cette possibilité donne plus de place à la conduite de mandats qui ne s'inscrivent pas nécessairement dans l'agenda politique du gouvernement, ce qui contribue indéniablement à l'indépendance de l'institution.

Incidentement, il est à noter que sept des 15 mandats d'initiative réalisés au Québec aux cours des dix dernières années ont été complétés en moins de douze heures.

Au Québec, lorsque les décisions ne sont pas prises par l'Assemblée elle-même ou par le leader du gouvernement, ou encore par entente entre les leaders, il revient aux commissions elles-mêmes, réunies en séance de travail, de décider à la majorité ou, ce qui est plus fréquent, à la double majorité, d'entreprendre un mandat

ou de préciser les modalités de sa réalisation. Dans ces circonstances, bien que disposant du pouvoir non négligeable de faire des propositions, l'opposition n'a, au mieux, qu'un droit de veto tout comme le groupe ministériel d'ailleurs. Quant au comité directeur, il n'a le pouvoir que de préciser les modalités de la réalisation d'un mandat qui a nécessairement été agréé par la majorité ministérielle représentée au sein de la commission.

Le modèle québécois comporte donc, au chapitre des décisions de mise en oeuvre de l'autonomie et de l'initiative, une exigence de consentement entre les partis qui est plus élevée qu'en Ontario.