

Les commissions parlementaires au Québec et en Ontario

*La première partie du présent article, parue dans le numéro du printemps, offrait une étude comparative des commissions parlementaires au Québec et en Ontario, effectuée à partir des informations disponibles pour l'année 1993-1994. Elle s'inspirait du document intitulé **La réforme parlementaires, dix ans après**. La deuxième partie, dont les informations sont issues de la même source, traite des fonctions et des ressources des commissions parlementaires des deux assemblées législatives. Le projet fut dirigé 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.*

Bien que nous ayons noté un profil similaire dans la nature et l'importance relative des diverses fonctions exercées par les commissions de l'Ontario et du Québec, de nombreuses différences sont observables dans la manière avec laquelle les comités s'acquittent de leurs mandats.

Les consultations publiques

L'audition des personnes, des groupes et des organismes constitue indéniablement la principale fonction des comités de l'Ontario. Le tableau 1 démontre qu'en 1993-1994, les dix comités ont entendu 1 173 témoins et reçu 2 103 mémoires pour un total de 846,91 heures d'audition, ce qui représente 86,3 % de la charge globale des comités pour l'année de référence.

La plus grande partie de ces consultations ont lieu dans le cadre de l'étude des projets de loi publics effectuée par l'un ou l'autre des quatre comités sectoriels de l'Ontario. D'ailleurs, la consultation publique constitue le mode principal, voire exclusif, de fonctionnement de ces comités qui y consacrent de 91,3 % à 100,0 % de leur temps.

Les consultations constituent aussi le mode de fonctionnement principal des comités fonctionnels, sauf pour ceux qui sont chargés de l'étude des crédits budgétaires et de l'étude des projets de loi d'intérêt privé. N'étant pas membres

des comités ontariens, les ministres ne sont habituellement pas présents lors des consultations.

Le contraste avec les commissions du Québec est frappant, même si l'année 1993-1994 n'est pas la plus représentative à ce chapitre. Il n'en demeure pas moins que les consultations représentent habituellement entre le quart et le tiers du travail effectué en commission au Québec, ce qui est loin du niveau atteint en Ontario.

C'est le sous-comité des travaux qui a la main haute sur l'organisation des auditions en Ontario, quoique le comité dans son entier ait le dernier mot. Selon nos interlocuteurs ontariens, il n'y a pas d'intervention directe des leaders parlementaires qui soit apparente dans l'organisation des travaux, même si cela demeure possible.

L'étude des projets de loi

En Ontario, l'essentiel du travail des comités à l'égard des projets publics consiste à entendre les personnes et les groupes intéressés, tandis que l'étude détaillée de chaque article du projet de loi occupe une place moins importante qu'au Québec et que la procédure est plus simple. Le ministre n'étant pas membre du comité, il participe néanmoins à l'étude détaillée comme témoin et fournit à cette occasion la documentation et les explications requises par les députés.

Tableau 1
Heures de séances de consultation, selon le type d'activité par commission

Commissions	Nombre de mandats	Témoins	Mémoires	Projets de loi publics (heures de séance)	Ontario					Total heures
					Autres mandats de l'Assemblée	Législation déléguée (heures)	Surveillance d'organisme (heures)	Autres mandats du Règlement (heures)	Mandats d'initiative (heures)	
Administration de la justice	6	191	324	124,87	1,62	-	-	-	12,03	138,52
Affaires gouvernementales	8	298	588	190,85	-	-	-	-	-	190,85
Développement des ressources	3	106	187	42,08	-	31,03	-	-	-	73,11
Affaires sociales	5	348	643	158,07	-	-	-	-	-	158,07
Budget des dépenses	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Finances et affaires économiques	3	125	197	68,53	27,73	-	-	32,80	-	129,06
Organismes gouvernementaux	4	87	83	-	-	-	79,61	-	-	79,61
Ombudsman	1	-	1	-	-	-	-	0,57	-	0,57
Comptes publics	1	18	80	-	-	-	-	77,12	-	77,12
Règlements et projets de loi privé	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Total	31	1,173	2,103	584,40	29,35	31,03	79,61	110,49	12,03	846,91
					Quebec					
Commission d'aménagement et d'équipements	1	7	0	3,85	-	-	-	2,98	-	6,83
Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation	1	1	0	-	-	-	4,72	-	-	4,72
Commission des affaires sociales	0	0	0	-	-	-	-	-	-	4,72
Commission du budget et de l'administration	3	17	17	-	12,67	-	11,07	6,70	-	30,44
Commission de la culture	2	32	34	34,02	-	-	-	2,02	-	36,04
Commission de l'éducation	3	31	25	19,93	-	-	4,10	11,46	-	35,49
Commission de l'économie et du travail	7	35	13	22,34	7,92	-	11,13	15,63	-	57,02
Commission des institutions	2	59	60	11,57	47,14	-	-	2,77	-	61,48
Total	19	182	149	91,71	67,73	-	31,02	41,56	-	232,02

La plus grande partie des projets de loi publics sont renvoyés pour étude aux quatre comités sectoriels, ce qui entraîne la participation d'un nombre de députés deux fois moins élevé qu'au Québec.

Tous les projets de loi d'intérêt privé sont renvoyés au Comité permanent des règlements et des projets de loi privés qui mène ses travaux selon des procédures analogues à celles du Québec.

L'étude des crédits budgétaires

Le Comité permanent des budgets des dépenses est spécialisé dans l'étude annuelle des crédits budgétaires. Contrairement

au Québec où tous les crédits sont renvoyés au début du printemps à l'une ou l'autre des 8 commissions selon leurs champs de compétence et dans le cadre d'une planification stricte établie par les leaders parlementaires, le comité ontarien doit faire un choix parmi les crédits soumis par le gouvernement. Le comité doit étudier les crédits d'au moins six et d'au plus douze ministères ou organismes.

Les crédits budgétaires à étudier sont choisis selon une procédure de sélection par alternance et à tour de rôle entre les groupes parlementaires. Les membres de l'Opposition officielle exercent leur choix en premier lieu, ceux de la deuxième opposition en second, et les députés ministériels ensuite. À chaque tour, chaque groupe peut choisir un ou deux

ministères ou organismes jusqu'à ce que le maximum soit atteint.

Les crédits qui n'ont pas été sélectionnés sont alors considérés comme ayant été étudiés et adoptés par le comité; il en est de même du rapport du comité qui sera considéré comme ayant été déposé à l'Assemblée.

Le comité étudie ensuite les crédits selon l'ordre établi par la procédure de sélection. Le temps réservé à l'étude d'un ministère ou organisme ne peut excéder quinze heures, ce qui signifie que la durée totale du processus annuel ne peut excéder 180 heures.

Le processus débute dès la présentation des crédits à l'Assemblée, lesquels sont alors réputés avoir été déferés pour étude au comité; il prend fin au plus tard le troisième jeudi de novembre alors que le comité est tenu de déposer un rapport.

En comparaison avec le modèle québécois, le processus est certainement plus long mais moins lourd à gérer car il entraîne la participation d'un nombre beaucoup plus restreint de députés, de ministres et de hauts fonctionnaires. De plus, n'étant pas soumis à un calendrier et à des horaires stricts, le comité a tout le loisir de planifier ses travaux et d'exercer son autonomie.

Cependant, il n'est pas sûr que les objectifs du contrôle parlementaire soient mieux assurés avec un comité spécialisé dans l'étude des crédits car un bon nombre de ministères et d'organismes échapperont annuellement à leur devoir d'imputabilité devant les parlementaires. De plus, la plus grande partie des députés n'auront pas l'occasion de se familiariser avec les programmes et les activités des ministères, ni de profiter de l'occasion pour faire valoir les intérêts et les préoccupations de leurs commettants.

La surveillance des organismes publics

Le comité permanent des organismes gouvernementaux est chargé à lui seul d'étudier le fonctionnement de tous les organismes, conseils et commissions dont les membres sont nommés par décret, ainsi que des personnes morales dont le gouvernement ontarien est le principal actionnaire. Le comité a également le pouvoir d'étudier les propositions de nomination par décret des dirigeants de ces organismes en vertu d'une procédure qui donne l'occasion au comité de s'en saisir dans les 30 jours du dépôt d'un tel décret à l'Assemblée, puis de compléter son enquête dans les 30 jours suivants.

Alors que l'article du règlement est très explicite sur la procédure à suivre pour entreprendre l'étude du projet de nomination d'un dirigeant d'organisme, elle est moins explicite pour la sélection des organismes à examiner, quoique les dispositions réglementaires énoncent des critères devant guider les parlementaires dans la réalisation de leur mandat.

La vocation unique et spécialisée du comité et son autonomie de fonctionnement donnent à penser qu'un bon nombre d'organismes seront examinés durant l'année, puisque c'est la

principale fonction des députés qui le composent. C'est d'ailleurs ce que semblent confirmer les données du tableau 1 pour l'année 1993-1994.

L'examen des projets de nomination accroît substantiellement l'intensité de la surveillance exercée. Cela a, sans aucun doute, un effet important sur le statut du comité et l'importance de ses travaux dans la haute fonction publique provinciale. Même si le comité ne dispose pas d'un pouvoir décisionnel ni d'un droit de veto sur la sélection des dirigeants d'organismes, le dépôt d'un rapport défavorable et sa diffusion publique peuvent avoir un impact considérable sur la carrière d'un fonctionnaire. Compte tenu de la discipline de parti cependant, les travaux du comité ne risquent pas de contredire trop souvent l'opinion du ministre qui a parrainé le candidat proposé, mais l'obligation de le justifier publiquement peut influencer le processus décisionnel.

Un autre attrait du modèle ontarien est qu'il permet aux parlementaires de comparer les rôles, l'organisation et le fonctionnement, les activités et les ressources des organismes les uns avec les autres, ce qui est susceptible de les habiliter davantage à porter un jugement sur la pertinence de leur mission et sur leur efficacité. En revanche, ce modèle tend à faire des députés des spécialistes de la gestion et de l'organisation des structures de l'État, au détriment possible de leurs autres fonctions parlementaires.

Les mandats d'initiative

À l'instar du modèle québécois, les quatre comités sectoriels ontariens sont habilités à entreprendre des mandats d'initiative sur toute question relative au mandat des ministères qui sont compris dans leurs champs de compétence.

Les comités peuvent en être saisis de deux manières: a) en vertu de la règle générale, le comité peut décider à la simple majorité de se donner un mandat; ce dernier peut dès lors avoir une envergure et une durée quasi illimitées, mais n'est pas prioritaire; b) en vertu de l'article 125, le sous-comité des travaux peut proposer un mandat d'initiative qui est prioritaire sur les autres mandats du comité, sauf sur les projets de loi, mais dont la durée ne peut excéder 12 heures. Par ailleurs, les autres comités fonctionnels mettent en oeuvre leurs mandats de leur propre chef, en vertu d'ordres de renvois permanents inscrits dans le règlement.

Le modèle ontarien comporte donc plus de souplesse, en ce sens que le consentement des groupes parlementaires n'est pas posé comme une condition nécessaire, en toutes circonstances, de l'initiative parlementaire. Chacun des partis a une occasion réelle de saisir un comité d'une question qui le préoccupe. Ce système de contrepoids dévolu aux partis peut cependant faire en sorte qu'un mandat soit associé au parti qui l'a proposé, ce qui peut inciter les parlementaires à adopter des positions peu conciliables, tout en ne facilitant pas la formulation de

conclusions ou de recommandations communes à la fin des travaux.

L'étude de la législation déléguée

Contrairement au Québec, où chaque commission a le pouvoir d'étudier les règlements et les projets de règlement de son propre chef et dans son domaine de compétence, cette fonction est dévolue en Ontario à un comité spécialisé.

Le Comité permanent des règlements et des projets de loi privés exerce les fonctions prévues par la loi sur les règlements de l'Ontario, soit d'examiner les règlements quant à la portée des pouvoirs législatifs délégués et la manière avec laquelle ils sont exercés. L'exercice ne doit pas remettre en cause cependant les mérites de la politique ou les objectifs qui sous-tendent le règlement et la loi habilitante. L'article 106k du règlement énonce neuf critères devant guider le comité dans son évaluation des règlements. Avant de déposer son rapport, le comité doit donner l'occasion au ministre responsable ou à l'organisme concerné de témoigner, devant le comité, oralement ou par écrit.

De prime abord, le modèle ontarien apparaît plus efficace pour exercer cette fonction, car la vocation spécialisée du comité, ses objectifs précis et ses pouvoirs constituent en quelque sorte une obligation de résultats pour ses membres, alors qu'au Québec, le règlement ne précise ni objectifs ni procédure à suivre, la fonction étant simplement mentionnée parmi d'autres dans la liste des mandats entrepris à l'initiative des commissions.

D'un autre côté, au Québec, ces aspects des règlements sont plutôt vérifiés par une entité administrative, soit le Bureau des règlements du ministère de la Justice, qui dispose de juristes compétents pour faire, somme toute, le même travail que celui accompli par le comité ontarien. En regard de ce fait, la création d'une commission spécialisée dans l'étude de la réglementation sans pouvoir se pencher sur son bien-fondé ne serait peut-être pas d'un grand intérêt pour les députés qui en feraient partie. Compte tenu de ce fait, il n'est pas vraiment sûr qu'une commission parlementaire exercerait un meilleur contrôle de la légalité que les légistes expérimentés du Bureau, d'autant plus que cela représenterait un intérêt limité pour les députés.

Cela dit, la pratique semble démontrer que l'étude de la législation déléguée n'est pas réservée en Ontario qu'à ce comité spécialisé. En effet, sur la base des données de 1993-1994, le comité ontarien n'a pas étudié le règlement au cours de l'année, tandis qu'un des quatre comités sectoriels a examiné un projet de règlement durant 12 séances, pour un total de 31 heures, soit presque autant de temps que les huit commissions du Québec ont consacré à cette fonction en dix ans. C'est donc dire que, sur ce plan, le modèle ontarien comporte autant de souplesse qu'au Québec, mais qu'il est susceptible d'être plus productif.

L'étude de la politique budgétaire

Un autre comité spécialisé a pour mandat en Ontario d'étudier la politique fiscale et économique du gouvernement ainsi que de tous les rapports déposés par le gouvernement à cette fin. Le comité conduit annuellement des consultations pré-budgétaires afin de recueillir l'opinion de la population à l'égard de la politique budgétaire. Il est chargé également d'étudier en détail les projets de loi de nature fiscale. Ainsi, en regard de la commission équivalente du Québec, le comité ontarien excède l'optique stricte d'un contrôle exercé *a posteriori* sur la politique budgétaire adoptée par le gouvernement, en y incluant une démarche de participation publique à sa formulation.

Les résultats de 1993-1994 indiquent que le Comité des finances et des affaires économiques a consacré plus de la moitié de son temps à l'étude des projets de loi, mais qu'il a néanmoins tenu huit séances d'une durée totale de près de 33 heures à la consultation pré-budgétaire, au cours desquelles 55 témoignages ont été recueillis. C'est un niveau annuel qui est de huit fois supérieur à celui qui est observable au Québec. Par ailleurs, le comité ontarien a eu recours à un nombre important de chercheurs pour l'assister dans la conduite de son mandat.

Bien que la nature des mandats ne soit pas identique entre les deux provinces, il est indéniable que le comité ontarien interprète son mandat d'une manière plus large que la commission équivalente du Québec. Le comité apporte une contribution originale au processus de définition de la politique budgétaire en donnant l'occasion à la population d'y participer, ce qui est susceptible d'accroître son influence sur le budget gouvernemental à venir. Il est indéniable que cette dimension de son mandat est de nature à donner de l'importance au comité et au rapport qu'il déposera à l'Assemblée.

La surveillance des dépenses publiques

La modèle ontarien ne prévoit pas un suivi des dépenses aussi détaillé que ce que suppose, au Québec, la vérification trimestrielle des engagements financiers.

Cependant, le Comité des comptes publics est spécialisé dans l'étude du rapport annuel du vérificateur général, à l'égard duquel il conduit des enquêtes approfondies en faisant témoigner les fonctionnaires responsables. Les données de 1993-1994 montrent que le comité a tenu 23 séances d'une durée totale de 67 heures à l'étude du rapport du vérificateur, ce qui correspond à avoir consacré, en une seule année, 1,5 fois plus de temps à ce rapport que ne l'a fait la Commission du budget et de l'administration en sept ans.

Le travail du comité consiste en une revue d'une portée plus générale que ce qui se fait au Québec, tout en étant beaucoup plus approfondie, car elle s'appuie sur l'analyse effectuée par le vérificateur général. En comparaison, la vérification des engagements financiers est une formule beaucoup plus pointue

et qui ne s'appuie que sur les listes fournies et les explications données sur place par les ministres convoqués.

Deplus, la formule ontarienne a l'avantage de permettre une mise en contexte des dépenses gouvernementales grâce à la vérification de conformité et d'optimisation des ressources qu'effectue méthodiquement l'agent parlementaire, et grâce aussi à l'audition par le comité des fonctionnaires qui peuvent ainsi fournir la version ministérielle et les justifications en contrepartie des observations du vérificateur.

Toutefois, les avantages du comité spécialisé sont à nouveau tempérés par les inconvénients que la formule comporte : le nombre de députés participant à l'examen des dépenses est très limité, alors que la fonction de contrôleur est dévolue à tous; de plus, les députés qui composent le comité risquent de développer une expertise technique à l'égard des dépenses gouvernementales et d'adopter peu à peu la perspective du vérificateur, au détriment possible d'une approche plus sectorielle découlant d'une spécialisation par dossier ou par région, comme c'est le cas pour leurs autres fonctions parlementaires.

L'audition des autres personnes désignées

En Ontario, un comité est spécialisé dans l'étude du rapport de l'Ombudsman, un peu sur le même modèle que le comité des comptes publics. Le comité est également habilité à formuler des directives à l'Ombudsman dans la conduite de son mandat. Les données montrent cependant que le comité a peu siégé en 1993-1994, se contentant de prendre rapidement connaissance du rapport en présence de l'Ombudsman, selon une formule qui s'approche de ce qu'a fait la Commission des institutions.

Par ailleurs, aucun comité ontarien n'est chargé d'entendre les organismes responsables d'appliquer la loi électorale, comme c'est le cas au Québec.

Ainsi, à l'exception notable du Vérificateur général, l'audition des personnes désignées par l'Assemblée ne semble pas être une fonction beaucoup plus développée en Ontario qu'au Québec.

Le rôle des acteurs

Les rôles formels et informels ainsi que l'influence exercée par les acteurs sont forts différents en Ontario et au Québec. Non seulement les ministres ne sont pas membres des comités en Ontario, mais selon nos interlocuteurs ontariens, ils ne sont pas directement engagés dans l'organisation des travaux. C'est le cas également du premier ministre, des chefs des partis d'opposition, des leaders parlementaires, des whips et des caucuses qui n'ont pas de rôle apparent à ce chapitre.

Le centre décisionnel de l'organisation des travaux semble donc se situer au niveau des comités et en particuliers au sein de leurs sous-comités qui exercent un leadership réel quant à la planification et à l'organisation de la très grande majorité des mandats. Comme le président ne vote pas, il s'y produit un

équilibre des influences qui donne plus de poids aux représentants de l'opposition et incite les représentants du parti ministériel à négocier avec eux. Par ailleurs, les adjoints parlementaires et les critiques de l'opposition sont généralement consultés par les sous-comités. Ultimement, ce sont les membres du comité et, en définitive, les députés de la majorité qui exercent le pouvoir décisionnel en approuvant ou en modifiant les plans de travail proposés par les sous-comités. On peut donc avancer que la structure formelle et les pratiques effectuées valorisent les membres des comités ontariens.

En comparaison avec le modèle québécois, cette formule apparaît plus souple et plus efficace que le fonctionnement par séance de travail, tout en étant plus aléatoire pour les leaders parlementaires. Le modèle ontarien paraît respecter davantage l'indépendance formelle de l'institution et le principe de l'autonomie parlementaire. Utilisés de la même manière, les comités directeurs des commissions québécoises pourraient jouer un rôle équivalent si l'usage ne s'était pas aussi étendu d'accepter l'implication ouverte des instances des partis dans l'organisation des travaux.

Le rôle réservé aux présidents des comités ontariens laisse toutefois songeur. À première vue, on pourrait croire qu'ils n'ont pas d'influence réelle sur le cours des travaux. Or, ils participent à l'élaboration et à la mise en oeuvre des ententes. Le fait qu'ils ne votent pas leur confère peut-être plus d'autorité morale et plus de liberté d'action; cela les oblige certainement à jouer le rôle de négociateurs entre les formations politiques et à rechercher le consensus. Les présidents ontariens ont également plus de responsabilités administratives au sein de leur comité que leurs homologues québécois, notamment à l'égard de la gestion des ressources.

Les autres capacités et limites des commissions

Pour terminer cette analyse comparative, quelques autres traits distinctifs du système ontarien méritent d'être signalés :

- Les rapports des comités ontariens ont davantage de visibilité et d'impact que ceux du Québec : non seulement un comité (ou douze députés, par voie de pétition) peut-il demander que le rapport fasse l'objet d'une prise en considération par l'Assemblée, mais il peut exiger du gouvernement qu'il apporte une réponse globale aux conclusions de son rapport dans les 120 jours du dépôt. Le président d'un comité peut de plus proposer l'adoption du rapport par l'Assemblée s'il contient une motion de fond.
- Tous les mandats réalisés par les comités de l'Ontario peuvent donner lieu à un rapport substantiel contenant des conclusions et des recommandations.
- Les comités ontariens n'ont pas le pouvoir d'assigner et de contraindre eux-mêmes des personnes à comparaître devant eux. Devant un témoin récalcitrant, ils doivent faire rapport à l'Assemblée et demander que le Président de l'Assemblée soit autorisé à émettre une assignation.

- Aucune règle ne limite le nombre de comités ontariens habilités à siéger simultanément.
- L'horaire régulier des séances des comités est similaire mais moins étendu qu'il ne l'est au Québec, les comités ne siégeant pas en soirée, à moins d'un consentement. En session comme hors session, les jours de séances sont fixés par un ordre de l'Assemblée; Les comités ontariens doivent donc établir leur plan de travail à l'avance s'ils désirent tenir des séances et dehors de la session.

Les ressources disponibles

Tout comme au Québec, chacun des comités ontariens dispose d'un greffier qui lui est affecté sur une base permanente. Les commissions disposent de plus d'un chercheur provenant du service de recherche de l'Assemblée législative qui voit à produire des analyses, des synthèses, des plans de travail et autres documents de travail en préparation ou comme suite des travaux des commissions. Les comités peuvent également retenir les services d'experts, de consultants ou de conseillers externes, mais seulement après avoir obtenu l'autorisation du Bureau de régie interne, sur la base d'une demande de budget supplémentaire.

Bien que n'étant pas considérés comme des employés permanents du comité, des légistes rattachés au Ministère du Procureur général sont présents lors de l'étude détaillée des projets de loi publics et, en l'absence des ministres, conseillent tous les membres du comité en matière législative, tout en les assistant dans la rédaction des amendements. Au Québec, les légistes qui accompagnent habituellement le ministre en commission réservent habituellement leurs conseils pour ce dernier et ne prêtent assistance aux autres membres que si le ministre y consent.

Les recours aux services de chercheurs, de conseillers ou d'experts pour assister les comités de l'Ontario a représenté 349 jours-personnes en 1993-1994, un niveau trois fois supérieur à ce qui a été observé au Québec, en moyenne, au cours des dix dernières années. De fait, les données montrent que c'est une pratique courante que d'avoir recours à une assistance à la recherche pour tous les comités ontariens et pour à peu près tous les mandats, y compris l'étude des projets de loi et les crédits budgétaires, ce qui se démarque carrément des commissions du Québec qui, comme nous l'avons vu précédemment, n'ont recours à ce type d'assistance que pour quelques mandats d'initiative ou de surveillance d'organismes d'une envergure inhabituelle.

Il est possible que la spécialisation fonctionnelle d'un grand nombre de comités et l'absence des ministres soient des facteurs qui suscitent de plus grands besoins en information, en documentation et en analyse chez les parlementaires. Par ailleurs, les données pour 1993-1994 ne semblent pas confirmer l'existence d'un lien, aussi évident qu'au Québec, entre le recours d'un comité ontarien aux services de chercheurs et d'experts et le dépôt d'un rapport final

contenant des conclusions et des recommandations. Une part appréciable du support à la recherche est plutôt vouée à la préparation des travaux et notamment à l'analyse des mémoires soumis lors des consultations.

Au chapitre des ressources financières, l'examen sommaire du budget global annuel de 933 550 \$ qui est alloué aux comités peut donner l'impression que ces derniers disposent de beaucoup plus d'argent que les commissions du Québec. Mais cela n'est pas exact car une grande partie du budget global ontarien est constitué de dépenses de fonctionnement qui, au Québec, font partie des crédits alloués à d'autres programmes et confiés à diverses unités administratives. De plus, l'ordre de grandeur de ces dépenses particulières est comparable à ce qui est prévu au Québec.

C'est bien davantage dans les dépenses reliées aux déplacements dans la province que les différences surgissent. En effet, les diverses allocations et frais de déplacement et de séjour, y compris la location de salles de réunion ainsi que les frais d'enregistrement aux colloques et conférences, représentent 322 260 \$ du budget 1993-1994 de l'Ontario, soit l'équivalent, à ce seul chapitre, de l'ensemble des sommes allouées aux commissions du Québec, toutes dépenses confondues. De plus, le budget global de l'Ontario comprend 30 000 \$ pour l'indemnisation des témoins entendus par les comités, ainsi que 12 000 \$ pour l'interprétation simultanée des échanges.

Cependant, le budget global comprend une réserve de 109 450 \$ servant à rajuster, au besoin, les budgets de chacun des comités, ce qui est 1,8 fois supérieur au fonds de réserve de la Commission de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, chacun des comités ontariens se voit allouer un budget de base de 9 950 \$ afin de faire face à certaines dépenses de bureau imputables à ses activités courantes et qui sont principalement constituées de frais de reprographie, de poste, de messagerie, de téléphonie, etc.; toutes ces dépenses sont au Québec assumées par les services administratifs sans être imputées aux commissions. Ce budget de base apparaît somme toute peu élevé en regard du budget de 25 000 \$ alloué à chacune des commissions du Québec. Cela démontre que la marge de manœuvre financière des commissions du Québec est plus grande.

Le total des dépenses d'opération des comités ontariens, exception faite du personnel régulier des comités, représente un budget annuel de 1 033 050 \$, dont une part appréciable est constituée de dépenses de fonctionnement et de transport qui, au Québec ne sont pas imputées au budget des commissions. Le budget ontarien ne comporte pas de poste de dépense attribuable à l'engagement de personnel à contrat. En fait, tout comité qui désire s'adjoindre du personnel additionnel ou effectuer une mission d'études à l'extérieur de la province doit d'abord soumettre un budget spécial à l'approbation du Bureau de régie interne qui pourra rajuster, s'il le juge opportun, le budget de base du comité à même la réserve.

L'analyse comparée des ressources humaines et financières allouées aux commissions parlementaires du Québec et de l'Ontario nous conduit aux constats suivants:

- le recours à des services non partisans de recherche et de documentation de base est une pratique bien établie en Ontario, contrairement à ce qui est observé au Québec;
- en revanche, l'engagement d'experts et de consultants externes n'y est pas facilité en raison des contrôles préalables;
- le niveau et la nature des ressources financières mises à la disposition des comités ontariens dénote une importante différence dans la vocation de nos commissions respectives, celles de l'Ontario étant davantage axées sur la consultation des citoyens dans leur milieu; par contre, le budget ontarien ne reflète pas la préoccupation d'habiliter les comités en matière de recherche et d'expertise;
- la transparence et le suivi des dépenses imputables aux commissions sont bien plus évidents en Ontario qu'au Québec.

Bien que les modes de fonctionnement soient en définitive plus dissemblables qu'apparentés au chapitre de l'allocation des ressources, on peut avancer que le modèle québécois comporte, sur papier, plus de souplesse et donne plus d'autonomie aux commissions pour s'adapter à des besoins subits et plus spécialisés d'assistance quant au *contenu* ou à la substance des travaux, alors que le modèle ontarien comporte plus de ressources pour en assurer l'organisation et la *forme*. Mais cette observation doit être nuancée par l'apport non négligeable du personnel de recherche permanent qui est rattaché en Ontario à chaque comité et qui assure, en théorie ici aussi, une meilleure préparation des députés pour l'ensemble de leurs activités.

Conclusions

L'analyse comparative des modèles ontarien et québécois nous amène à conclure que si les fonctions dévolues aux commissions sont similaires en nature, de grandes disparités

existent dans la façon de les exercer. Il en est de même, du rôle des acteurs et des ressources disponibles et effectivement utilisées.

À l'égard des résultats observés, les données montrent que, pour un niveau d'activité comparable, les comités ontariens font preuve d'un peu plus d'initiative et déposent davantage de rapports comprenant des conclusions et des recommandations. Mais c'est surtout au plan de la mission des commissions que les deux systèmes se distinguent. Ainsi, les résultats tendent à indiquer que la vocation principale des comités ontariens consiste à consulter la population à l'égard des projets de loi publics et de la politique budgétaire; en second lieu, les comités exercent diverses fonctions spécialisées de contrôle parlementaire. En comparaison, la vocation des commissions du Québec est plutôt de débattre avec les ministres responsables des articles des projets de loi, des programmes budgétaires et des engagements financiers puis, d'une façon complémentaire, de consulter la population lorsque le gouvernement leur enjoint de le faire.

À plusieurs égards, les commissions du Québec disposent de plus de pouvoirs et de ressources que les comités ontariens, mais ces derniers utilisent davantage ceux qu'ils détiennent. Les ordres de renvoi permanents, inscrits dans le règlement ontarien, rendent les commissions moins dépendantes des instructions de l'Assemblée ou des leaders et leur donnent plus de latitude. Le système comporte également des soupapes intéressantes pour pallier les blocages découlant de l'application de la discipline de parti.

Finalement, il semble bien que la principale différence entre nos deux systèmes réside dans la distance prise par les instances gouvernementales et par les partis à l'égard des travaux des commissions, ainsi que dans le leadership exercé par les membres de celles-ci. À ce chapitre, il est indéniable que le système ontarien repose davantage sur l'indépendance et l'autonomie des commissions et de leurs membres que le modèle québécois.