

Importante Innovation dans la Procédure parlementaire de l'Ontario

Ces dernières années, de profonds changements ont virtuellement transformé toute l'assemblée législative de l'Ontario. De nouvelles procédures permettent d'assurer à un certain nombre de projets de loi de député de passer en deuxième lecture; plusieurs d'entre eux ont déjà reçu la deuxième lecture pour être renvoyés au Comité et un autre a été adopté. Il n'est pas étonnant que ces événements aient particulièrement attiré l'attention sur les changements de méthode adoptés à la fin de 1976. Il est certain qu'il s'agit de changements d'une portée considérable, et pourtant une autre innovation est aussi inhabituelle et a encore une plus grande influence sur la conduite des affaires publiques ainsi que des répercussions politiques: il s'agit d'une nouvelle règle qui permet à une petite minorité de la Chambre de renvoyer à un Comité le rapport annuel d'un ministère ou d'un organisme. Cet article décrit donc la façon dont on a eu recours à ce règlement et donne un bref aperçu de ses répercussions.

L'article provisoire 7, adopté le 18 décembre 1976, stipule que: Le greffier de la Chambre tiendra dans son bureau un registre des rapports exigibles selon la loi qui ont été déposés et de ceux qui ne l'ont pas encore été.

Dans ce dernier cas, le gouvernement devra présenter ces rapports dans les six mois de la date de dépôt, à moins de fournir des explications à la Chambre; le rapport annuel de l'exercice précédent de chacun des ministères, offices, commissions et autres organismes, relevant de chacun des ministres, devra être déposé à la Chambre avant l'étude des prévisions budgétaires du ministère concerné, à moins que le ministre ne fournisse des explications à la Chambre. Sur pétition signée par au moins 20 députés tout rapport déposé devra être renvoyé à un Comité de la Chambre.

La présence d'un gouvernement minoritaire explique l'adoption de ce règlement. Il n'aurait probablement pas été adopté et aurait certainement eu des effets moindres avec un gouvernement majoritaire.

Avant d'aborder l'étude de l'article provisoire 7, il serait peut-être intéressant d'en connaître les raisons. La Commission de l'Assemblée législative de l'Ontario ("Commission Camp"), dans son

quatrième rapport, (septembre 1975), accusait le gouvernement de n'avoir pas déposé de nombreux rapports exigés par la loi. On a tenu les ministres et les députés responsables de cet état de choses les ministres pour n'avoir pas assumé sérieusement leurs responsabilités statutaires, et les députés pour ne pas s'être opposés à cette suppression de sion, par conséquent, recommandait que le bureau du greffier surveille la mise en application du statut visant le dépôt des rapports annuels à l'Assemblée législative. Dans un autre ordre d'idées, la Commission proposait, pour permettre à l'Assemblée législative d'examiner et d'évaluer les innombrables organismes, offices et commissions qu'elle crée, de renvoyer, sur pétition d'un tiers des députés, tout rapport annuel à un comité de la Chambre pour étude. Bien que le libellé spécifie les rapports des ministères eux-mêmes, rien n'indique que ces modalités leur seront appliquées.

Le comité spécial qui a étudié les recommandations de la commission Camp sur la procédure, a proposé que le Greffier tienne à jour un registre de tous les rapports exigés par la loi, le dépôt de ces rapports dans les deux mois précédant la date prévue (ou avant l'étude des prévisions budgétaires du ministère), et l'adoption de dispositions stipulant que la pétition de renvoi d'un rapport à un Comité nécessite les voix de douze députés. (Aux termes de la Loi sur l'Assemblée législative, il faut douze députés pour constituer un parti).

Les recommandations du Comité spécial ont fait l'objet d'intenses négociations en coulisse.

Au cours de ces négociations le gouvernement pas plus que l'opposition ne se sont complètement rendus compte de toutes les possibilités de cette nouvelle règle.

On s'attendait à l'utiliser pour faire une évaluation plus exacte de l'activité d'une société d'Etat, d'un conseil ou d'une commission en particulier, ou encore comme tremplin pour évaluer plus complètement une politique ministérielle. Cela était déjà bien sûr, une dérogation de grande portée, toutefois des ramifications plus profondes encore devaient se faire jour plus tard.

Les principes fondamentaux de la recommandation du Comité spécial devaient être retenus, même si l'on accepta un compromis quant au délai de grâce de six mois pour le dépôt d'un rapport et une pétition de 20 membres au lieu de 12. Même si le chiffre 20 correspond au quorum de la Chambre, on doit reconnaître qu'il ne représente qu'un compromis entre le gouvernement et les partis d'opposition. Néanmoins, ce chiffre de 20 peut être critique, critique sachant que si effectivement les deux partis d'opposition comptent depuis 1975 plus de 30 membres, il n'en fut pas toujours ainsi et que souvent leurs effectifs tournaient autour de la vingtaine.

Les nouvelles ordonnances étaient entrées en vigueur depuis plus d'un an avant que l'on décide de recourir à l'ordonnance provisoire numéro 7 pour envoyer un rapport à un comité. Au milieu d'un débat extrêmement tendu portant sur un projet de majoration des cotisations de l'assurance santé, l'opposition officielle décida de renvoyer le rapport annuel du ministère de la Santé au Standing Social Development Committee. Cette manoeuvre devait permettre aux partis d'opposition de polariser l'attention sur la question, de prolonger la controverse et de l'influencer, plus facilement qu'en Chambre, d'autant plus que les cotisations allaient être majorées par réglementation et non par loi, ce qui excluait un débat en Chambre sur le sujet. En fin de compte, le compromis qui en résultait, fut le fruit, dans une large mesure, des

délibérations du comité. Bien entendu, il en aurait été très différemment si ce débat s'était déroulé sous un gouvernement majoritaire, ce qui aurait aussi minimisé la portée de l'article provisoire 7.

De tout cela, le plus intéressant est que tandis que le comité devait étudier le rapport annuel du gigantesque ministère de la Santé, il ne consacrait toute son attention qu'à une question extrêmement limitée. Lors de la conception du règlement provisoire, personne n'avait pensé que l'on pourrait s'en servir pour examiner une question spécifique qui en fait n'était qu'un élément marginal d'un rapport. Si l'utilisation de cette ordonnance a été bien au-delà des intentions premières, le fait d'y avoir recouru dans "l'affaire OHIP" témoigne d'un usage politique particulièrement innovateur du règlement provisoire.

Vu le temps consacré par le comité au rapport du ministère de la Santé, on décida que le temps imparti à l'étude des prévisions ministérielles serait ramené de 20 à 11 heures. Pour l'opposition, cela valait la peine, car, comme ailleurs les débats portant sur les prévisions budgétaires en Ontario ne satisfont aucun député. Sauf quelques rares apparitions des chefs de parti, la presse ignore dans une large mesure les prévisions budgétaires et les débats se perdent en discussions stériles; et la plupart des députés ne font que suivre la procédure. En conséquence, la perspective de centrer l'attention sur une question en particulier et d'ouvrir un débat plus "charpenté" qu'à la Chambre, fait de l'ordonnance provisoire 7 une arme extrêmement dangereuse entre les mains de l'Opposition qui la préfère de loin, dans la plupart des cas, aux prévisions budgétaires.

Cela, l'opposition ne l'a pas perdu de vue, et en l'espace de quelques semaines, les rapports annuels de trois autres ministères - Agriculture et Alimentation, Energie et Environnement furent renvoyés en comité conformément aux dispositions de l'article provisoire 7. Dans le premier cas, c'était une fois de plus pour mettre en exergue un seul point en litige -- soit la commercialisation des produits agricoles. Dans les autres cas, c'était pour discuter dans les grandes lignes d'autres questions, sans pour autant reprendre tous ou la plupart des sujets figurant dans lesdits rapports. Tout dernièrement, et pour la première fois l'article provisoire 7 a été utilisée pour renvoyer le rapport d'un organisme provincial (the Ontario Highway Transportation Board qui a fait l'objet de plusieurs escarmouches politiques dans les dernières années) en comité. Actuellement, le comité auquel on a renvoyé le rapport pour étude n'a toujours pas commencé, de plus cette étude n'est pas possibilités dont dispose l'Opposition pour soulever une question et en discuter. Elle a tout loisir de lancer une attaque tant à la Chambre qu'en comité, pendant la période des questions, pendant les débats sur les prévisions budgétaires, lors du discours du trône et au cours des débats sur le budget ainsi que pendant les débats d'urgence, etc... Toutefois politiquement parlant, cette estimation des possibilités de l'Opposition manque de précision. En premier lieu, il lui est difficile de lancer une action concertée contre le gouvernement quand les possibilités de le faire sont éparpillées au gré de l'échéancier parlementaire rendant de ce fait l'action fragmentaire et sans cohérence. Deuxièmement, et fait plus important encore, il est souvent plus facile pour un comité de capter l'attention des médias, car il peut exposer des faits cohérents et chargés d'un fort potentiel émotif. Toujours est-il que les deux fois où l'on a eu recours avec "succès" à l'article provisoire 7, portant sur des questions se prêtant particulièrement bien à la couverture par les médias, ce qui très vraisemblablement n'arrivera plus jamais.

En outre, plus on utilise un système, plus il perd son attrait en plus de l'intérêt de la presse.

Un des membres du Procedural Affairs Committee chargé d'étudier le Règlement, a fait remarquer que l'article provisoire 7 de ce Règlement "servait de fourre-tout grâce auquel pouvait discuter de tout voire quelque chose qui ne figurerait même pas dans le fichu rapport". Et en disant cela je ne suis pas très loin de la réalité, bien que le langage très nébuleux dans lequel les rapports sont souvent rédigés offre aux comités toutes sortes de possibilité sur lesquelles se pencher. L'on peut bien que cela ne se soit pas encore produit utiliser l'article provisoire 7 pour autoriser un Comité à examiner un domaine entier, et ce, sans être limités par des questions de temps, par certains programmes ou crédits qui caractérisent les prévisions budgétaires en général. En outre, cela permet à l'Opposition d'enquêter sur une question particulière ou sur un programme ministériel, même si les prévisions budgétaires du ministère en question ont déjà été débattues.

L'obligation voulant que le Bureau du greffier tienne à jour la liste des rapports exigés de par la loi peut sembler être de la simple administration interne, mais n'est pas sans importance. (Chose curieuse, il s'agit d'une remise en vigueur d'un Règlement qui avait été retiré des lois dans les années 30). A l'heure actuelle, d'un simple coup de téléphone à un établissement central les députés peuvent effectuer des vérifications concernant un rapport donné. On peut compter sur les doigts de la main les cas où les ministres ont donné des motifs de retard dans la remise des rapports qui leur incombent, bien que ces cas se soient quand même présentés. Par exemple, à la fin de la dernière session on comptait parmi les rapports en retard ceux de trois ministères.

Or, et c'est peut-être un point important à noter, aucun député n'a invoqué le Règlement pour se plaindre du retard d'un rapport.

L'article provisoire 7 du Règlement a, entre autres avantages, celui d'établir la liste complète des organismes qui doivent, de par la loi, faire rapport à l'Assemblée législative. Cette mesure a fait apparaître un certain nombre d'anomalies. Elles résultent de la manière contradictoire selon laquelle la prescription de dépôt des rapports annuels a été insérée dans la loi portant création de nouveaux organismes. A titre d'exemple, la Denture Therapist Appeal Board doit faire rapport à l'Assemblée législative, alors que la Commission ontarienne des droits de l'homme n'a pas à le faire. Seuls un peu plus de cent organismes, offices et commissions sur environ sept cent doivent légalement soumettre des rapports à l'Assemblée législative. Et encore ce nombre inclut l'ensemble des organismes les plus importants. Un rapport récemment adopté et émanant du Procedural Affairs Committee recommande que les rapports de tous les organismes soient déposés. Cette mesure rehausse considérablement l'importance de l'article provisoire 7 du Règlement.

Des objections ont été émises contre la procédure autorisée aux termes de l'article provisoire 7 du Règlement et ce pour plusieurs raisons. D'après la critique la plus fréquente, cet article confère à une infime partie de la Chambre un pouvoir injustifié et sabote par conséquent les prérogatives de la Chambre. Cet argument est vrai dans une certaine mesure, mais il omet de faire état de deux restrictions importantes contenues dans l'article 7 à savoir: tout d'abord, bien qu'une question puisse être débattue dans un comité et des recommandations offertes, seule la Chambre peut prendre des mesures. Même si cela est vrai sur le plan technique, il manque un point

politique-clé: les pressions que peuvent exercer le comité pour que des mesures soient prises.

Deuxièmement, le Comité a le droit de décider de la priorité qu'il accordera au rapport soumis - ou à la question pour laquelle il fait office de fondé de pouvoir - et de décider s'il désire ou non s'en occuper. En effet, dans un cas où l'on a eu recours à l'article provisoire 7 du Règlement pour envoyer un rapport du ministère au Comité dans l'espoir d'attirer son attention sur un certain nombre de questions, ce dernier n'a fait que le parcourir, ayant décidé de ne pas en tenir compte.

Certaines personnes ont également trouvé absurde d'autoriser 20 députés à renvoyer une question en Comité simplement pour qu'il l'étudie alors que ce chiffre constitue en fait le quorum de la Chambre pour ce qui est de la conduite des affaires de la province.

Tout le monde est d'accord pour dire qu'il n'y a aucune coordination dans cette procédure et que si 20 députés se donnent la peine de soumettre une question au Comité, ils devraient avoir un système simple et direct pour le faire, plutôt que d'être obligés d'adapter une règle à une utilisation absolument imprévue. Cela va de pair avec le fait que les Comités établissent l'ordre de leurs travaux et étudient des questions qui ne leur sont pas soumises par la Chambre de façon spécifique. Il ne s'agit pas ici de se demander si les Comités devraient être libre d'ignorer leur mandat, mais si une définition plus vaste de ce mandat n'améliorerait pas leur rendement. De cette manière ils pourraient, comme le Comité des comptes publics, choisir leurs sujets parmi les différents domaines. C'est ce qui préoccupe actuellement l'Assemblée législative de l'Ontario, et

bien que certains problèmes aient été réglés - en partie grâce à l'article provisoire 7 du Règlement - le principe de base demeure en litige.

En décembre dernier, l'article provisoire 7 a été intégré au Règlement de l'Assemblée législative et son libellé n'a subi que des modifications mineures. Il constitue une étape importante: d'une part comme instrument pour l'Opposition et d'autre part dans l'évolution du système des comités. On ne peut dire que l'article provisoire 7 empiète sur le droit de gouverner du gouvernement. Toutefois, il accorde clairement aux députés de l'Assemblée législative de l'Ontario plus de contrôle sur les activités de cette dernière.

