
L'évolution du système de comités permanents à la Chambre des communes britannique

par Nizam Ahmed

Les comités de la Chambre des communes britannique sont antérieurs à d'autres techniques parlementaires importantes, comme les questions et les débats sur l'ajournement, qui sont utilisées principalement pour exiger du gouvernement qu'il rende compte de ses actes. Les comités permanents bénéficient habituellement d'un statut « privilégié » et sont traités avec égards. L'idée d'avoir des comités permanents « ministériels » (CPM), c'est-à-dire s'occupant spécialement d'un ministère, pour maintenir le gouvernement sur ses gardes est pourtant d'origine récente. Les réformes des comités décrites ci-dessous ont marqué le début d'une nouvelle tendance dans les relations entre le Parlement et l'exécutif en Grande-Bretagne. Le présent document examine le fonctionnement des comités permanents ministériels à la Chambre des communes britannique. L'objectif est de déterminer dans quelle mesure ils ont rendu le gouvernement plus responsable et renforcé les Communes face à l'exécutif.

Les comités permanents sont presque aussi anciens que le Parlement britannique lui-même. Jusqu'à tout récemment, cependant, le Parlement n'avait guère recours à des comités permanents pour surveiller les ministères. Ils étaient considérés plus caractéristiques des systèmes présidentiels, un instrument étranger inapproprié dans un régime de gouvernement parlementaire¹. La première proposition de création de comités permanents « ministériels » (CPM) à l'échelon de tout le gouvernement a d'abord été faite par le groupe d'étude du Parlement (*Study of Parliament Group*). Dans sa présentation au Comité de la procédure, en 1965, le groupe se prononçait en faveur de la création de

comités permanents spécialisés, pour renforcer le contrôle du Parlement sur l'exécutif. On prétendait que l'exécutif avait accru ses pouvoirs aux dépens du Parlement. On voyait donc la création de comités spécialisés comme un moyen de corriger le déséquilibre entre les deux organes de gouvernement. Cependant, le Comité de la procédure n'a pas approuvé la proposition de comités spécialisés sous prétexte, apparemment, que cela détournerait l'attention de la Chambre et risquait de donner à certains députés de nouveaux postes influents².

Cependant, le leader du gouvernement à la Chambre (*Leader of the House*), R.H. Crossman, était prêt à faire l'expérience des comités spécialisés. Deux comités furent donc créés en 1966, un comité spécialisé « sur un sujet », le Comité des sciences et de la technologie, et un comité spécialisé « ministériel », le Comité de l'agriculture, des pêches et des aliments. Toutefois, le Comité de l'agriculture est mort prématurément, à la suite d'un conflit avec le

Nizam Ahmed est professeur d'administration publique à l'Université de Chittagong, au Bangladesh. En 1997, il a été Commonwealth Fellow au Centre d'études législatives de l'Université de Hull, en Angleterre.

ministère des Affaires étrangères sur des questions relatives à la Communauté européenne, tandis que le Comité des sciences et de la technologie devait se contenter d'un rôle limité. Quatre nouveaux comités responsables chacun d'un ministère – Éducation et Sciences, Affaires écossaises, Aide étrangère, et Relations raciales et immigration – furent créés peu après, mais ne se sont pas révélés très efficaces. Leur mandat était trop limité et le gouvernement leur était trop hostile. Ils n'ont pu avoir qu'une influence mineure sur la définition des politiques et l'administration; leur rôle principal a été de susciter des discussions et de fournir des renseignements.

Le début des années 1970 a vu la naissance d'un nouvel activisme des simples députés, dont la volonté de s'affirmer s'est manifestée surtout par des gestes d'opposition au leader de leur parti et des votes contraires à la ligne du parti lorsqu'ils estimaient que l'on n'avait pas tenu compte de leur avis³. Il s'agissait d'une rupture marquée avec le passé, alors que les députés de l'arrière-ban suivaient la direction du parti et étaient perçus comme soumis à leurs dirigeants. Il fallait donc trouver un moyen pour donner aux simples députés un sens de participation au processus parlementaire, une façon de les faire participer plus fréquemment et de manière plus constructive au cycle politique. Un bon moyen était de constituer un ensemble de comités. L'impulsion fut donnée par le Comité de la procédure constitué le 9 juin 1976. On lui avait donné pour mandat d'envisager les pratiques et procédures de la Chambre en relation avec les affaires publiques et de faire des recommandations sur la manière d'améliorer l'efficacité de son fonctionnement. Le Comité de la procédure a déposé son rapport en 1978.

Le rapport proposait de créer un comité permanent pour suivre chaque grand ministère et examiner tous les aspects de ses dépenses, de son administration et de ses politiques. Il proposait en particulier de permettre à ces comités d'enquêter sur les gestes du gouvernement à « toutes » les étapes de la définition des politiques. On recommandait également de confier la sélection des membres de ces comités à un comité de sélection, et non aux whips des partis, de doter chaque comité d'un personnel, et de lui donner le pouvoir d'exiger la présence de toutes les personnes et la production de tous les documents et enregistrements nécessaires pour mener à bien leurs enquêtes. Les députés de l'arrière-ban étaient enchantés de cette proposition, mais les ministres étaient plutôt sceptiques.

Michael Foot, leader du gouvernement à la Chambre, était tout à fait contre l'idée des CPM, parce qu'ils pourraient devenir un puissant moyen permettant aux députés de l'arrière-ban d'exercer des pouvoirs. Il s'y opposait également parce qu'il craignait que les comités ne réduisent la politique à des batailles sur des questions techniques à propos desquelles se formeraient des coalitions⁴. Grâce à sa position de leader, il a pu bloquer pendant des mois le débat sur le rapport et ses recommandations. Le premier ministre Callaghan était également contre la réforme, tout comme les membres de son

cabinet. Par contre, John Stevas, leader de l'opposition conservatrice à la Chambre, montrait un intérêt considérable pour les recommandations du Comité de la procédure. Il réussit à convaincre la direction de son parti de mettre dans son programme électoral de 1979 une clause dans laquelle le parti s'engageait à mettre en œuvre les nouvelles mesures, afin de permettre au Parlement de faire plus efficacement son travail de contrôle de l'exécutif. Après la victoire des Conservateurs aux élections de 1979, John Stevas devint leader du gouvernement à la Chambre. Il a beaucoup contribué à convaincre un cabinet hésitant, dont la première ministre Margaret Thatcher, d'accepter les recommandations du Comité de la procédure et de créer des CPM. Les simples députés, enthousiastes à l'idée, avaient un allié en John Stevas. Les Communes acceptèrent le rapport du Comité de la procédure en juin 1979.

En mars 1980, 14 CPM étaient créés, chacun d'entre eux étant chargé de la responsabilité de surveiller les dépenses, l'administration et les politiques d'un ministère ou plus. Depuis lors, leur nombre a varié avec l'évolution de la structure administrative. Cependant, leurs pouvoirs, leurs fonctions et leurs responsabilités sont restées essentiellement les mêmes. Bien entendu, l'importance des activités des différents comités est variable, tout comme leur influence. La réaction des différents ministères a été variable également. On peut dire, toutefois, que les CPM font maintenant partie intégrante de la Chambre des communes. Comme l'observait le professeur Norton, ils ont ajouté une nouvelle dimension à la Chambre des communes et il est maintenant difficile d'imaginer une Chambre sans eux⁵.

Les membres et le soutien administratif

En théorie, tous les comités sont constitués de la même façon. La plupart comptent onze membres qui sont choisis, tout comme les présidents, par un Comité de sélection, et non par les whips comme c'est le cas pour les comités spéciaux. Un des buts importants de ce changement de procédure était de limiter l'influence de la politique des partis et de permettre aux membres de considérer les questions et les problèmes d'un point de vue objectif. Autrement dit, il s'agissait de réduire l'influence des oppositions politiques qui, disait-on, avaient atteint un sommet et faisaient beaucoup de tort. Dans son choix des membres des divers comités, le Comité de sélection prend en considération les antécédents et les intérêts des députés et essaie d'avoir une proportion raisonnable d'anciens et de nouveaux députés. L'idée est d'avoir une fusion des compétences et des énergies, ainsi qu'une continuité avec le passé et une ouverture au changement.

De plus, les deux grands partis ont pris quelques initiatives. Le Parti conservateur limite maintenant l'appartenance d'un député à un comité donné à un maximum de trois législatures, tandis que le Parti travailliste, jusqu'à son élection récente au

gouvernement, ne permettait pas que les membres de son cabinet fantôme siègent à un CPM. Même si l'intention originale était de soustraire les CPM à l'influence des partis, ces dernières années, les whips ont eu tendance à se mêler discrètement de la sélection des membres des CPM.

Les membres et les présidents des différents comités sont choisis parmi les élus des différents partis en proportion de leur représentation à la Chambre. En fait, la pratique de permettre à certains députés de l'opposition (officielle) de présider des comités est essentiellement une innovation britannique. D'autres démocraties de tradition britannique, comme l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande, ne suivent pas ce principe à la lettre. Une exception est l'Inde, qui suit la pratique britannique de répartir les présidences de comité entre les deux premiers partis en proportion de leur représentation. Certains prétendent que donner la présidence à des députés d'opposition est un moyen de réduire la nature adversative de la politique parlementaire. Cela pourrait aussi encourager le consensus et remettre en cause l'utilité du gouvernement de parti. La stratégie initiale derrière l'attribution de présidences à l'opposition était que, ainsi, les dirigeants de l'opposition auraient beaucoup plus de mal à dénoncer les comités et à les présenter comme des outils du gouvernement, puisque certains seraient présidés par des collègues. Les activités des comités, y compris les CPM, sont coordonnées par un comité de liaison. Il était au départ composé de tous les présidents des comités permanents qui élaient un des leurs comme président. Le problème était que, à l'occasion, le président du Comité de liaison pouvait être en situation de conflit d'intérêt, puisqu'il représentait aussi son propre comité permanent. Lors de la législature 1992-1997, le Comité de liaison a choisi un président indépendant.

Contrairement à beaucoup d'autres pays, il n'y a pas de règle interdisant à un député de siéger à plusieurs comités. Cependant, en pratique, il est rare que cela se produise. Ce qui arrive souvent, c'est qu'un membre d'un CPM soit nommé à un comité spécial ou à un autre CPM. Une fois nommé, un membre d'un CPM a une certaine liberté pour s'exprimer et faire valoir son point de vue sans intervention du parti. Les comités permanents ont toujours gardé jalousement leur indépendance, en particulier parce qu'elle constitue leur arme principale pour avoir une influence. Le Comité permanent de la procédure, qui a évalué l'expérience des dix premières années de fonctionnement des comités permanents, observait en 1990 que la plupart des comités étaient relativement à l'abri de l'influence des whips.

Chaque comité a un greffier et un personnel de soutien. La plupart des greffiers ont atteint un degré de professionnalisme. Même si certains avaient rang de secrétaire adjoint ou sous-secrétaire dans la hiérarchie de la fonction publique, la plupart ont rang d'assistant secrétaire ou de directeur principal. Certains comités emploient également des chargés de recherche. La principale source de conseils des CPM reste

néanmoins les conseillers spécialisés embauchés à contrat. Le nombre de conseillers requis par les comités varie en fonction de la nature et du nombre des enquêtes qu'ils mènent. On a constaté que le Comité de l'environnement emploie un grand nombre de conseillers, probablement parce qu'il fait des enquêtes plus détaillées et plus techniques que beaucoup d'autres. Le Comité du Trésor emploie également beaucoup de conseillers spécialisés. Le travail d'un conseiller varie grandement selon le stade d'activité du comité, mais, le plus souvent, ils font un travail partiellement proactif et partiellement réactif⁶.

La portée du travail et les méthodes de travail

Traditionnellement, les comités permanents bénéficient en Grande-Bretagne d'un statut important et de pouvoirs considérables. Les comités permanents ministériels ne font donc pas exception. Un CPM, comme tout autre comité, peut fixer ses séances et la façon dont il travaille. Comme on le notait plus tôt, il peut obtenir la collaboration et les conseils de spécialistes et d'experts dans son domaine, s'il le juge nécessaire. Toutefois, le pouvoir de créer des sous-comités est limité. Trois seulement des quatorze comités créés en 1979 ont obtenu l'autorisation d'instituer un sous-comité. Bien qu'un certain nombre de comités aient demandé une telle autorisation, le gouvernement a refusé de s'écarter de sa politique qui limite le nombre des sous-comités. Les CPM sont permanents au sens où ils existent pour la durée de la législature, cela pour éviter que le gouvernement ne supprime les comités qui lui sont hostiles. Un CPM est constitué en vertu de l'article 130 du règlement pour examiner les dépenses, l'administration et les politiques du ministère qu'il couvre. Il a le pouvoir de convoquer des personnes et d'exiger la production de documents ou d'archives, de siéger même lorsque la Chambre n'est pas en session, de se réunir à différents endroits et de faire rapport de temps à autre. Il peut se réunir conjointement avec un autre comité pour délibérer, entendre des témoignages ou étudier des projets de rapport.

La Chambre des communes a suivi le principe de la séparation, confiant les tâches d'examen des mesures législatives et de surveillance des activités de l'exécutif à d'autres comités. Les CPM ne sont pas autorisés à examiner les projets de loi et autres propositions législatives, une tâche confiée à des comités spéciaux. Le Comité de la procédure, dans son rapport de 1978, avait recommandé que les CPM examinent les projets de loi et autres propositions. Il disait que la Chambre devait participer à toutes les étapes de la préparation et de l'administration des politiques. Le Parlement doit participer et être perçu comme participant à la politique nationale. Toutefois, la Chambre n'a pas accepté cette proposition. La responsabilité des CPM se trouve donc limitée à l'examen des politiques non législatives et à la surveillance

de l'administration et des dépenses du ministère dont ils s'occupent.

La principale pratique utilisée par les CPM est d'exercer ce que l'on pourrait appeler « un pouvoir dissuasif » en faisant des enquêtes sur les différents aspects du fonctionnement du ministère dont ils ont la charge. Ayant le pouvoir de procéder à des enquêtes, les comités sont aussi importants par ce qu'ils peuvent faire que par ce qu'ils font réellement. Les sujets d'enquête sont choisis par le président du CPM, souvent en consultation avec les membres et le greffier du comité. Des groupes extérieurs ont également une grande influence sur le choix des sujets abordés par un comité donné. Ils contribuent aussi beaucoup aux travaux du comité par leurs témoignages et la fourniture d'autres renseignements. De nombreux membres des CPM appartiennent également à des groupes et ils ont un intérêt à promouvoir leur cause et à présenter leurs inquiétudes. Par conséquent, les comités sont soumis à des influences à la fois intérieures et extérieures. Il est difficile de savoir lesquelles sont les plus importantes.

C'est par consensus que les membres d'un CPM décident des sujets d'enquête. Ce qui fait la force du système réformé des comités, c'est qu'il fonctionne véritablement comme une réunion de tous les partis. On évite donc les questions qui sont trop clairement politisées. Une fois la décision prise d'enquêter sur une question ou certaines irrégularités, le comité publie des avis dans la presse et demande des présentations de groupes et de particuliers intéressés. Normalement, un comité reçoit un grand nombre de présentations. Certains de leurs auteurs sont invités à témoigner en personne. Les groupes extérieurs cherchent à fournir le plus grand nombre possible de présentations et de témoignages. Le professeur Rush faisait remarquer que, pendant la session 1985-1986, plus des deux cinquièmes des témoignages oraux et écrits venaient d'organisations extérieures, principalement des groupes de pression⁷. Les CPM et les groupes extérieurs trouvent cette interaction mutuellement bénéfique. Les séances des comités sont en général publiques.

Le ministre et les hauts fonctionnaires du ministère comparaissent aussi devant le comité comme témoins, pour défendre leurs actions ou pour répondre à des questions soulevées par des membres. Le temps consacré à un témoignage varie avec le sujet et le témoin. On est toujours en désaccord sur la question de savoir si un CPM devrait avoir le pouvoir de forcer un ministre ou un fonctionnaire à comparaître. Le professeur Johnson a examiné les avantages et les inconvénients d'une comparution forcée des ministres. Il prétend que, même si une telle pratique renforçait le contrôle de la Chambre sur l'aile politique de l'exécutif, la grande attention accordée aux ministres n'ajouterait peut-être pas beaucoup de substance à la plupart des enquêtes : « Les ministres sont des politiciens et, presque par définition, meilleurs et plus expérimentés en matière de débat que la majorité des simples

députés qui siègent au comité. Par suite, un ministre sûr de lui peut voir une comparution devant un comité comme une chose qui le serve. D'ailleurs, il peut être heureux de comparaître et même, dans certains cas, le solliciter, désireux d'utiliser le comité comme un ballon d'essai pour juger de la réaction à des initiatives qu'il envisage⁸. »

En vertu du système actuel, un comité ne peut pas exiger la production de documents ou la comparution d'un fonctionnaire donné. Même si le comité peut demander qu'un fonctionnaire se présente devant lui, c'est le ministre qui décide quels fonctionnaires représenteront le ministère. Dans bien des cas, on a empêché un fonctionnaire donné de témoigner devant un comité qui avait réclamé sa présence. Il y a aussi des exemples de ministères ayant refusé de fournir des documents demandés par un comité. On dit souvent que les ministères ne soumettent pas volontairement des documents, et les comités ne sont pas toujours au courant des renseignements et des documents en rapport avec leur enquête qui existent dans les ministères. Ces questions ont été débattues dans différents forums. Le Comité de la procédure, dans son rapport de 1990, et le Comité de liaison, dans son rapport de 1997, ont ainsi déclaré que le devoir des ministères était de s'assurer que les comités permanents sont saisis de tous les documents importants qui semblent en rapport avec leur enquête sans attendre qu'on leur demande⁹. Il est difficile de savoir exactement dans quelle mesure les ministères se sont conformés à ce souhait. Les ministères sont rarement accusés de ne pas communiquer des renseignements susceptibles d'influer sur les résultats d'une enquête.

La nature de l'activisme des comités

Il y a plusieurs façons de mesurer l'activisme d'un comité parlementaire. Parmi les critères importants, citons la fréquence des réunions du comité, la régularité avec laquelle les membres assistent aux réunions, le nombre de rapports préparés, le nombre d'heures de délibérations, l'initiative des membres en ce qui concerne l'ordre du jour, la nature des questions soulevées et discutées, la qualité des décisions prises. Trois critères méritent une mention particulière : le nombre de réunions tenues, le nombre de rapports préparés et le nombre d'enquêtes effectuées. En règle générale, il y a des différences entre les divers comités.

Le professeur Rush a fait une étude comparative de la performance de CPM pendant trois législatures, celles de 1979, 1983 et 1987¹⁰. Pendant toute cette période, le Comité des affaires étrangères a tenu plus de réunions que n'importe quel autre, tandis que le Comité du trésor et de la fonction publique a toujours produit plus de rapports. Le Comité de l'agriculture, quant à lui, a été le moins actif de ces deux points de vue : le nombre de réunions et le nombre de rapports. On a remarqué également que le nombre de rapports présentés par les comités a tendance à augmenter, tandis que le nombre de réunions a

varié d'une législature à l'autre. Il faut mentionner que, normalement, un CPM tient une séance chaque semaine. La plupart des comités se réunissent régulièrement le mercredi après-midi. Un député moyen passe environ quatre heures par semaine en travail de comité, tandis qu'un président y consacre au moins dix heures. Aucun n'est rémunéré ou indemnisé pour ce travail.

Bien que le nombre de rapports et de réunions puisse révéler le sérieux des membres d'un comité, ce n'est pas suffisant pour garantir un résultat positif à long terme. Ce qui est particulièrement important, c'est le nombre et surtout la nature des enquêtes effectuées par un comité. Au cours des années, le comportement des comités a changé quant à ces deux critères. Au départ, la plupart des comités se sont lancés dans des questions où il y avait des différences politiques et ont préféré les enquêtes de longue durée. Maintenant, les membres se concentrent davantage sur des enquêtes plus courtes, touchant un sujet précis, et ils évitent les questions susceptibles de soulever des différents politiques. Cette évolution peut être attribuée à un certain nombre de facteurs, comme la tendance des membres à devenir plus connus, leur désir de répondre aux problèmes rapidement et d'exiger du gouvernement qu'il réponde à intervalles fréquents. Même si l'on risque ainsi de perdre la « profondeur » en faveur de la « largeur », les membres des comités semblent préférer des enquêtes courtes.

Le problème des longues enquêtes, c'est que, lorsque les conclusions sont enfin publiées, le public « informé » peut avoir perdu tout intérêt pour la question.

Par contre, on se rend davantage compte que plus un comité choisit un sujet politiquement controversé, moins il a de chances de parvenir à un rapport consensuel¹¹. Plus il y a de différences d'opinion sur le contenu d'un rapport, plus il y a de risques que le ministre passe outre aux recommandations. C'est pourquoi, maintenant, on se consacre à des questions qui sont moins politiques et moins controversées. Comme on peut le constater, les ministres ont du mal à ne pas tenir compte des recommandations unanimes d'un comité permanent où les deux partis sont représentés, particulièrement du fait que le parti du ministre a la majorité au comité et, dans la plupart des cas, sa présidence également. Il faut craindre cependant que l'on exagère dans la recherche d'un consensus. Cela peut conduire à des recommandations qui, bien qu'unanimes, manquent de conviction, parce que, pour parvenir à l'unanimité, il a fallu exclure les points de vue contradictoires.

Le niveau d'activisme des CPM est aussi mesuré d'une autre façon : l'utilisation équilibrée des pouvoirs. Ainsi que nous l'avons dit antérieurement, les comités sont chargés

d'examiner les dépenses, l'administration et la politique du ministère dont ils s'occupent. Comme pour les autres critères, il y a des variations considérables entre les comités de ce point de vue. Là où les similarités sont les plus évidentes, c'est dans la préférence explicite à se consacrer davantage aux questions de politique qu'aux autres fonctions (dépenses et administration). L'examen des dépenses, en particulier, est ce qui reçoit le moins d'attention. Seules les dépenses qui ont généralement un contenu politique substantiel intéressent les députés. Les membres des comités sont généralement plus à l'aise avec les questions de politique qu'avec les détails des états financiers. L'examen du budget des dépenses n'intéresse pas beaucoup non plus les membres des comités, car il ne soulève pas autant l'intérêt de la presse et du public que les enquêtes.

Toutefois, certains changements dans le comportement des membres des CPM dans le choix des sujets d'enquête et dans les délibérations sur les questions relatives à l'administration et aux dépenses des ministères ont été constatés ces dernières années. Pendant la législature 1992-1997, certains comités ont enquêté sur des questions politiquement plus sensibles sans soulever trop de controverses. Le Comité de l'environnement de 1992-1997, contrairement à ses prédécesseurs qui s'étaient consacrés surtout à des questions de protection environnementales pour éviter les conflits politiques, a enquêté sur des sujets relatifs aux gouvernements locaux, à la santé et à la planification qui, traditionnellement, sont considérés comme sources possibles de conflit. Les rapports du Comité de l'emploi sont aussi presque tous unanimes, en dépit du contenu hautement politique des enquêtes sur des sujets relatifs aux relations du travail et aux syndicats. Le greffier d'un CPM, dans un entretien récent avec l'auteur, notait que les comités enquêtaient maintenant sur des sujets politiquement sensibles sans soulever de controverses ou de tollés sérieux, ce qui montre qu'ils ont franchi l'adolescence et atteignent leur maturité.

L'impact des comités

Les comités sont essentiellement des organismes consultatifs. Ils n'ont pas d'autorité formelle qui leur permette de faire adopter leurs recommandations ou de faire appliquer leurs décisions. Une bonne partie de ce qu'ils peuvent faire dépend de la façon dont d'autres acteurs dans l'arène politique – le gouvernement et la chambre en particulier – voient leur rôle. Par ailleurs, toute tentative pour évaluer l'impact des comités permanents est compliquée par des problèmes méthodologiques et techniques. Pourtant, lorsqu'on évalue les comités en fonction d'« objectifs préordonnés », on peut dire qu'ils constituent un succès à tous les égards¹². On reconnaît universellement que les CPM ont rendu les ministères beaucoup plus comptables de leurs responsabilités à l'égard de la Chambre des communes. Un rapport de celle-ci disait

d'ailleurs que les ministres et les hauts fonctionnaires rendent maintenant compte de leurs politiques, actions et décisions aux comités d'une manière beaucoup plus rigoureuse, ce qu'il était impossible de faire à la Chambre. Le fait que les ministres et les fonctionnaires puissent être longuement, et même parfois brutalement, interrogés devant les caméras de télévision rappelle aux autres ministres et fonctionnaires qu'ils pourraient subir le même sort. Par conséquent, ils anticipent les réactions possibles aux politiques qu'ils poursuivent et aux actions qu'ils prennent. Les comités ont réussi à modifier les perceptions et le comportement de Whitehall.

Les différents ministères répondent systématiquement aux rapports et aux recommandations des CPM. Les délais de réponse ont été fixés à soixante jours. Le nombre de recommandations acceptées par les ministères varie cependant beaucoup. En général, environ un tiers sont acceptées immédiatement. L'efficacité d'un comité ne doit pas être mesurée seulement par la réponse du gouvernement à ses recommandations, mais aussi par ses actions au cours d'une période plus longue. Autrement dit, les rapports et les recommandations d'un comité peuvent conduire à des changements de politique au sein du ministère concerné. C'est naturellement une tâche difficile, et certains ont également soulevé la question de savoir si les comités devaient chercher à influencer sur la politique du gouvernement.

Même s'il existe plusieurs cas bien connus où les recommandations de comités permanents ont entraîné des changements de politique majeurs, il n'est pas rare non plus que des recommandations importantes n'aient pas eu de suites. Cependant, les comités semblent avoir trouvé le moyen de maintenir la pression sur les ministères. La plupart font maintenant des suivis de leurs enquêtes, pour voir comment leurs recommandations ont été mises en œuvre, ou lorsqu'ils soupçonnent que le ministère essaiera de mettre leurs recommandations de côté. Cette initiative dissuasive aiguise la prudence des ministères face aux recommandations d'un comité.

Une tentative pour évaluer les réalisations des comités permanents sur la base de leur influence sur les politiques ou de leur contrôle sur l'administration ne saurait être complète. Les comités ont amené d'autres avantages importants. Par exemple, ils ont peut-être été la principale raison de l'augmentation de la transparence du gouvernement, ils ont aidé la Chambre des communes à influencer la politique, en étant mieux informée, et ils représentent une soupape de sûreté pour les intérêts organisés. Il s'agit aussi une structure qui ouvre des possibilités de carrière aux députés, en leur permettant de se spécialiser dans des secteurs particuliers de la politique publique. Rien que le volume de l'information publiée par les comités place la politique et l'administration du gouvernement dans le domaine public plus que jamais auparavant.

Conclusion

Tout le monde reconnaît que, sans conteste, le système des comités permanents peut, globalement, être qualifié de succès. Tous ceux qui sont associés aux comités, directement ou indirectement, admettent que leur impact a été positif. Là où les désaccords apparaissent, c'est lorsqu'il s'agit de savoir ce qui augmenterait leur efficacité. Par exemple, le gouvernement a toujours hésité à donner aux comités le pouvoir de forcer un fonctionnaire donné à comparaître ce qui, selon certains, est la condition *sine qua non* pour qu'ils soient efficaces. Le Comité permanent de la fonction publique a également recommandé récemment que les comités aient ce pouvoir. Le gouvernement n'est pas très enthousiaste non plus au sujet de la proposition de consacrer plus de temps à la discussion des rapports des comités. Traditionnellement, on accorde trois jours des prévisions budgétaires pour le débat sur les rapports de comités permanents. Dans la législature 1992-1997, trois heures trois mercredis matin ont été réservées à cela. Un des principaux problèmes, cependant, c'est que les députés ne semblent guère intéressés par le débat sur les rapports de comités.

On constate souvent que seuls les députés qui ont participé à la production du rapport participent à la discussion. Le problème serait donc d'amener d'autres députés à prendre part aux débats.

Il n'y a pas non plus unanimité sur la proposition de permettre aux CPM de jouer un rôle dans le processus législatif. Les membres des comités sont particulièrement intéressés à contribuer à l'élaboration des politiques. Beaucoup ont proposé que les projets de loi présentés à la Chambre soient renvoyés aux CPM avant la deuxième lecture. D'autres prétendent qu'une participation formelle au processus législatif accroîtrait l'attention des whips, mettant en cause l'approche consensuelle adoptée et nuisant ainsi au rôle d'enquêteur. Il y a, de plus, des désaccords sur la quantité de personnel et de ressources qu'il faut donner aux comités. Alors que certains proposent de les augmenter pour tenir compte de l'augmentation de la charge de travail, d'autres estiment que c'est inutile. Même les membres des comités permanents sont divisés sur la question. Pourtant, en dépit des désaccords, on reconnaît généralement que les comités permanents font maintenant partie intégrante du paysage parlementaire. Ils bénéficient d'un certain respect de la part du public informé, ainsi que de ceux qui traitent avec eux. C'est là la force des comités permanents « ministériels ».

Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas place à des améliorations, mais l'initiative à cet égard doit venir des partis politiques. Les grands partis qui briguaient les suffrages lors des élections de mai 1997 se sont engagés à réformer la Chambre pour en faire une assemblée plus efficace et une meilleure surveillante du gouvernement. La nouvelle Chambre des communes a nommé un comité permanent de la modernisation de la Chambre, formé de 15 membres, dont le président est Ann Taylor, leader du gouvernement à la Chambre. Ce comité doit examiner le fonctionnement de la Chambre et recommander un programme de réformes qui permettra d'examiner les mesures législatives plus efficacement, de rétablir la confiance du public dans les procédures et de donner à tous les députés la possibilité de fournir un meilleur service à leurs électeurs¹³. Au départ, le comité doit se concentrer sur les moyens d'améliorer le processus législatif. La réforme des CPM n'a pas encore retenu l'attention des membres, mais il apparaît improbable que les CPM se voient confier un rôle important dans le processus prélegislatif. « Les comités permanents ministériels ont déjà beaucoup à faire pour surveiller les ministères [...] on pourrait les encourager à faire des examens postlegislatifs plus systématiques afin de déterminer si les lois fonctionnent comme le Parlement le voulait¹⁴. »

Notes

1. Michael Rush, « Parliamentary Committees and Parliamentary Government: The British and Canadian Experience », *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 20 (2, 1982), p. 141.
2. Alfred Morris, « Introduction », *The Growth of Parliamentary Scrutiny by Committee*, sous la direction d'Alfred Morris, Oxford, Pergamon Press, 1970, p. 3.
3. On trouvera le meilleur compte rendu de la rébellion des députés de l'arrière-ban en Grande-Bretagne dans Philip Norton, *Dissension in the House of Commons: 1945-74*, Londres, Macmillan, 1975 et

Dissension in the House of Commons: 1974-79, Oxford, Oxford University Press, 1980.

4. Priscilla Baines, « History and Rationale of the 1979 Reforms », *The New Select Committees*, sous la direction de Gavin Drewry, Oxford, Clarendon Press, 1985, p. 17.
5. Philip Norton, « Select Committees in the House of Commons: Watchdogs or Poodles », *Politics Review*, 4 (2, 1994), p. 31.
6. Peter Laugharne, *Parliament and Specialist Advice*, Liverpool, Manutius Press, 1994, p. 194-195.
7. Michael Rush, « Select Committees », *Parliament and Pressure Politics*, sous la direction de Michael Rush, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 145.
8. Nevil Johnson, « Departmental Select Committees », *The Commons Under Scrutiny*, sous la direction de Michael Ryle et G. Richards, Londres, Routledge, 1988, p. 175.
9. Royaume-Uni, Parlement, Chambre des communes, *Second Report from the Select Committee on Procedure*, Session 1989-90, p. xxxix-xl, *First Report from the Liaison Committee*, Session 1996-97, p. xi-xii.
10. Michael Rush, « Parliamentary Scrutiny », *Governing the UK in the 1990s*, sous la direction de Robert Pyper et Lynton Robbins, Londres, Macmillan, 1995, p. 121-126.
11. Par exemple, au cours de la législature 1979-1983, le Comité de l'environnement a constamment produit des rapports majoritaires et des rapports minoritaires. Il y a eu 159 votes sur les rapports du comité, principalement parce que les sujets choisis avaient de fortes orientations politiques. Dans la législature suivante (1983-1987), le nombre des votes est tombé à 30, en grande partie parce que le comité s'est consacré à dans questions plus strictement environnementales.
12. Jaqi Nixon, « Evaluating Select Committees and Proposals for Alternating Perspective », *Policy and Politics*, vol. 14, n° 4, 1986, p. 416.
13. Ann Taylor, « A New Approach to Government », *The House Magazine*, 7 juillet 1997, p. 22.
14. *Ibid.*, p. 22.