
Réformes récentes des comités en Ontario

par L'hon. Norman W. Sterling, député provincial

Le gouvernement parlementaire nécessite la conciliation de la responsabilité ministérielle et de la discipline de parti avec un certain degré d'initiative individuelle. Le parlement provincial de l'Ontario vient de réformer sur deux points importants le fonctionnement des comités permanents. Grâce à la première réforme, le gouvernement peut envoyer un projet de loi à un comité permanent pour un préexamen. La seconde permet aux comités de proposer, d'examiner et de rédiger des projets de loi sur l'ordre de leurs membres. Le présent article donne un aperçu de ces changements.



En 1999, 103 députés ont été élus à la 37^e législature. Le Parti progressiste-conservateur, qui était au pouvoir durant la 36^e législature, avait, par mesure d'économie, réduit de 27 sièges la taille de l'Assemblée. Avec cette profonde transformation de la physionomie de la chambre, les trois partis avaient reconnu la nécessité de réformer le fonctionnement de l'Assemblée pour tenir compte de la taille réduite de celle de 1999.

Pour assurer le bon déroulement des affaires de l'Assemblée, les trois leaders parlementaires se réunissent régulièrement avant le début d'une nouvelle législature pour

négoier les modifications au Règlement, les budgets et le calendrier. La situation de l'Ontario en 1999 était semblable à celle à laquelle étaient confrontés les leaders de la Chambre des communes à la suite de l'élection de quatre partis d'opposition en 1993. Plus petite, l'Assemblée de l'Ontario devait mener des négociations plus intéressantes et de plus grande portée que ce n'est habituellement le cas. Lorsque la chambre s'est réunie en octobre 1999, les négociations ont abouti notamment à une nouvelle rotation lors de la période des questions et à une réduction tant du quorum que du nombre des comités permanents.

Tous les partis virent dans ce climat de négociations ouvertes l'occasion de proposer des réformes pour valoriser la contribution des députés. Au cours des dernières législatures, les députés, tant du parti gouvernemental que de l'opposition, voyaient qu'une partie grandissante de leur temps était consacrée à des débats de plus en plus partisans et polarisés. Il va de soi que tous les partis souhaitaient que le travail législatif soit de première qualité, produise des résultats concrets pour les contribuables et soit une expérience à la fois utile et enrichissante pour tous les députés.

Préexamen en comité (1^{re} lecture)

En Ontario, comme dans la plupart des parlements, la vie d'un projet de loi commence par le dépôt en première lecture, suivi d'une motion portant deuxième lecture, avec le débat qui s'ensuit et la décision sur la motion. Après l'adoption en

L'hon. Norman W. Sterling est député de Lanark-Carleton à l'Assemblée législative de l'Ontario. Il est ministre des Affaires intergouvernementales et leader parlementaire du gouvernement.

deuxième lecture, le principe du projet de loi est établi. Tout amendement dont le comité permanent ou le comité plénier est saisi doit se conformer à ce principe. Habituellement, le débat en deuxième lecture sur les mesures gouvernementales comprend un discours du ministre ou de son représentant, suivi d'échanges partisans prolongés qui délimitent le territoire politique de deux visions opposées du bien public. Souvent, après la deuxième lecture, les positions du ministre et de l'opposition sont fermement établies.

Cela tient sans doute à la nature humaine, mais, une fois qu'une opinion est publique, il devient plus difficile d'en changer. Examiner le projet de loi avant que les députés se prononcent officiellement lors du débat en deuxième lecture peut permettre une discussion plus libre et plus complète en comité, ainsi qu'un débat mieux informé en deuxième lecture. Les modifications importantes sont plus difficiles lorsque la deuxième lecture est terminée et que le principe du projet de loi est approuvé.

Cette nouvelle procédure permettra à l'occasion d'éviter ces contraintes, et elle donne au leader du gouvernement le pouvoir de renvoyer un projet de loi à un comité permanent avant le débat en deuxième lecture. Cette étape permet la tenue d'un débat, d'une consultation publique, voire la présentation d'amendements au texte avant que le principe en soit fixé. En théorie, le débat en comité pourrait être encore plus large que celui en deuxième lecture, les différents membres ayant ainsi leur mot à dire sur l'élaboration de la loi. Il est aussi plus facile pour les partis d'accepter des modifications au départ sans perdre la face. Par ailleurs, la responsabilité ministérielle n'est pas compromise puisque le ministre demeure responsable du texte qui sera finalement adopté.

La responsabilité ministérielle est également protégée du fait que la chambre n'a pas encore consacré de temps à l'examen du texte. Un aspect de la responsabilité ministérielle est de veiller à ce que toutes les mesures importantes pour gouverner la province soient examinées et adoptées et que le programme législatif annoncé soit achevé au cours du mandat. Cela signifie que le temps de la chambre est précieux et que le ministre ne peut se permettre de passer des jours de débat sur un projet de loi pour ensuite voir le texte lui revenir transformé par le comité, dans une forme qui ne correspond plus à la politique du gouvernement. Traditionnellement, établir le principe du projet de loi en deuxième lecture était une excellente façon de prévenir une telle éventualité. Lorsqu'un projet de loi est renvoyé en comité après la première lecture, le ministre court le risque que le texte qui reviendra à la chambre soit radicalement différent. Il hésitera moins à prendre ce risque si la chambre n'a pas encore consacré de son temps précieux à son examen. De fait, un préexamen en comité pourrait accélérer les étapes suivantes du processus si le projet de loi amendé est meilleur et plus largement compris.

D'autres parlements canadiens possèdent des dispositions semblables qui permettent un examen préalable des projets de

loi, mais le cas de l'Ontario est unique. La procédure ontarienne n'est pas à mettre sur le même pied que celle du Parlement fédéral, qui permet au leader du gouvernement de saisir un comité d'un projet de loi peu de temps après le débat en deuxième lecture. Cette procédure permet un débat limité en deuxième lecture (180 minutes), ce qui réduit d'autant les étapes suivantes de l'examen du texte. En Ontario, le préexamen en comité ne réduit aucunement les étapes suivantes; une fois le préexamen terminé, le projet de loi suit le cours normal de la deuxième lecture et des étapes suivantes. Les simples députés du gouvernement et de l'opposition ne voient pas leur temps de débat amputé par ce nouvel article du Règlement. De fait, si la coopération n'est pas au rendez-vous, s'engager dans un préexamen en comité pourrait prolonger l'ensemble du processus.

La procédure ontarienne n'est pas non plus à mettre sur le même pied que le comité des projets de loi non controversés de la Saskatchewan. En Ontario, le préexamen se fait par un comité permanent, dont les membres correspondent à peu près à la représentation à la chambre. Il n'est pas dit que seules les mesures ne prêtant pas à controverse seront envoyées en comité pour préexamen. Mais il faut bien dire que les projets de loi moins « sensibles » se prêtent bien à cette procédure de préexamen, et il se pourrait qu'ils en fassent souvent l'objet.

Le premier test de la validité de cette procédure a eu lieu lorsque le comité permanent des règlements et des projets de loi d'intérêt privé a amorcé des audiences sur un projet de loi réglementant les entreprises franchisées (la *Loi sur la divulgation relative aux franchises*). Les franchises sont une forme d'entreprise très courante en Ontario, mais elles sont relativement peu réglementées par rapport à d'autres entreprises. La *Loi sur la divulgation relative aux franchises* est une toute première dans un nouveau domaine du droit pour Queen's Park. Ce projet de loi est ainsi le candidat idéal pour profiter de l'examen moins partisan que permet la nouvelle procédure des audiences préliminaires.

Projets de loi élaborés en comité

En 1989, l'Assemblée ontarienne a mis à la disposition des députés un nouveau moyen de débat en adoptant ce qui était encore récemment l'article 124 du Règlement. Tout député pouvait ainsi, au nom de son groupe parlementaire, ordonner à un comité d'entreprendre l'étude de certaines questions. Bien que chaque caucus ait été limité à un seul sujet par année, lorsque l'ordre lui en était donné, le comité devait se pencher sur le sujet d'étude proposé, obligeant ainsi tout le comité à débattre du projet partisan en question.

Sur le papier, cette procédure avait l'apparence des audiences de comité à multiples témoins qu'on pourrait s'attendre à voir au Congrès américain. Mais tout comme le système du Congrès semble incapable de s'accommoder d'une forte discipline de parti, la culture politique partisane du

parlementarisme ontarien devait elle aussi compromettre l'introduction de cette procédure d'allure américaine. Cet article du Règlement avait pour but de faciliter la tenue de débats sérieux sur des questions nécessitant une étude approfondie et pluripartite, mais la règle devait ouvrir la porte à des audiences partisans médiatisées et créer un nouveau forum où chacun pouvait avancer ses propres idées.

Dix ans plus tard, les leaders de l'Assemblée décidèrent de remplacer cette procédure par un nouvel article (voir encadré). Les députés peuvent maintenant proposer une étude législative avec l'appui des deux tiers des membres du comité. Les points inscrits de force à l'ordre du jour des comités par les caucus sont aujourd'hui remplacés par des projets émanant des membres, dont l'exécution dépend d'une coopération interpartis. Cette coopération porte des fruits. Lorsqu'ils s'entendent pour examiner une question, les membres d'un comité peuvent maintenant troquer les propos parlementaires contre l'action législative. Si l'appui du comité se maintient, l'étude pourra aboutir à la rédaction d'un projet de loi et d'un ordre demandant au président du comité de le présenter à la chambre.

Alors que l'ancienne procédure encourageait les députés à rivaliser d'éloquence, la nouvelle formule récompense les partisans du consensus qui proposent à leurs confrères des idées constructives difficiles à refuser. De fait, le but du nouvel article était d'obliger les députés à recueillir l'appui des deux tiers du comité, puisque c'est ce seuil qui garantit la participation de tous les partis.

Bien qu'un seul député puisse mettre cette nouvelle machine législative en marche, il lui faut l'appui d'autres membres pour aller jusqu'au bout. À l'heure actuelle, les comités se composent (le président exclu) de quatre conservateurs, de deux libéraux et d'un néo-démocrate. Avec cette structure, même si les députés s'en tiennent à la ligne du parti, le seuil des deux tiers oblige les membres à transcender les clivages politiques. Même une opposition unie doit avoir un certain appui gouvernemental, et les députés du gouvernement doivent s'assurer un certain appui de l'opposition, avant de pouvoir utiliser efficacement le nouvel article pour proposer la rédaction d'un projet de loi.

Le projet de loi parrainé par un comité suit la même procédure que les projets de loi d'initiative parlementaire, sauf pour une exception. Il est certain que le leader du gouvernement lui accordera le temps nécessaire au débat en deuxième lecture. Habituellement, le débat en deuxième lecture d'un projet de loi d'initiative parlementaire se fait au cours de la courte période prévue à cette fin le jeudi matin. Garantir du temps de débat en deuxième lecture à l'Ordre du jour est une façon de récompenser les membres du comité et le ou les auteurs du texte pour s'être assuré l'appui de la majorité des partis, que le parrain soit du parti gouvernemental ou de l'opposition. Et pour « récompenser » davantage la collaboration et l'esprit non partisan, tout membre du comité

qui appuie un projet de loi émanant du comité peut choisir d'en être le « coauteur » et d'y voir son nom figurer à titre de coparrain.

Le nouvel article 124 du Règlement met à la disposition des simples députés, dans le gouvernement ou l'opposition, un moyen d'exercer la créativité législative de façon constructive.

Que plusieurs membres puissent considérer qu'un projet de loi est leur création est une innovation particulièrement importante pour le succès de cette procédure. Un gouvernement majoritaire fort exerçant une discipline stricte est la règle plutôt que l'exception en Ontario, et le gros du temps de la chambre est réservé aux mesures gouvernementales prioritaires. Les projets de loi d'initiative parlementaire, avec un seul député comme auteur, ont donc habituellement peu de chances d'être adoptés. Cela tient en partie au fait que le temps de la chambre est compté. Mais cela tient aussi à la responsabilité ministérielle : les membres du gouvernement sont toujours réticents à donner suite à des mesures qui n'émanent pas de leur cabinet. Pour réussir, un projet de loi d'initiative parlementaire doit habituellement avoir l'appui de la majorité des partis et l'encouragement de plusieurs députés. Ces nouveaux projets de loi émanant d'un comité obtiennent ces appuis lors des étapes de la rédaction et du débat, de sorte qu'ils ont de meilleures chances de franchir l'étape de la troisième lecture.

L'article 124 constitue une réforme importante, mais son application devra se faire dans le cadre du système parlementaire ontarien. La responsabilité ministérielle devant être préservée, les mesures émanant des comités ressemblent davantage aux mesures d'initiative parlementaire qu'à des projets de loi gouvernementaux. Cette garantie est nécessaire pour maintenir l'équilibre entre une latitude accrue pour les députés et le maintien du niveau de contrôle voulu pour les membres du cabinet, car ce sont eux qui doivent rendre compte de l'administration de la province et de l'application de ses lois.

À l'instar des projets de loi d'initiative parlementaire, les projets de loi des comités sont restreints par la disposition selon laquelle ils ne peuvent imposer de taxe ni orienter explicitement l'affectation de fonds publics. Comme les membres de l'exécutif sont responsables de toute dépense autorisée par l'Assemblée, ils détiennent le droit exclusif de déposer des projets de loi de finances. En outre, étant donné que l'exécutif est, en fin de compte, responsable de toute nouvelle loi, le Conseil des ministres, par le biais du leader

parlementaire du gouvernement, conserve le contrôle du passage à la troisième lecture.

Cette réforme de la procédure parlementaire ontarienne a pour but de valoriser le rôle des députés dans un régime dominé par les partis, tout en préservant les assises sur lesquelles notre système repose. Comme dans toute tentative pour réformer une institution bien établie, la bataille sera difficile, de sorte que cette initiative pourrait tout aussi bien échouer que réussir.

Mais nous vivons dans une société qui est en constante évolution, et il faut que nos institutions puissent suivre le changement. Je suis persuadé que l'équilibre créé par cette nouvelle procédure des comités sera avantageuse pour les députés et qu'elle constituera une autre façon novatrice d'élaborer des lois pour le bien des contribuables de l'Ontario.

Article 124 du Règlement (texte adopté en 1999)

Les députés proposent les questions étudiées en comité

124. a) Une fois par session, aux fins d'étude au cours de celle-ci, chaque membre permanent d'un comité visé à l'alinéa 106 a) ou b) peut proposer que le comité étudie une ou plusieurs questions ayant trait au mandat, à l'administration, à l'organisation ou au fonctionnement des ministères et bureaux qui sont assignés au comité ainsi que des organismes, conseils et commissions qui relèvent d'eux, et qu'il fasse rapport à ce sujet.

Avis de motion

Étude de la motion

b) L'avis d'une motion d'un député prévu au présent article est déposé auprès du greffier au moins 24 heures avant le moment où le député compte proposer la motion à une réunion du comité. Le greffier du comité distribue le texte de la motion aux membres du comité dès qu'il la reçoit. Lorsqu'une motion prévue au présent article fait l'objet d'une étude en comité, la discussion sur la motion ne doit pas dépasser 30 minutes; après cette discussion, le président met aux voix toutes les questions nécessaires pour disposer de la motion et de ses amendements.

Adoption de la motion

Étude non prioritaire

c) La motion que propose un député aux fins d'étude et de rapport doit être adoptée par au moins les 2 tiers des membres du comité, à l'exclusion du président. Cette étude en comité n'a toutefois pas priorité sur l'étude des projets de loi d'intérêt public émanant du gouvernement.

Rapport à l'Assemblée

Inclusion possible de l'avant-projet de loi dans le rapport

d) Après avoir étudié la question, le comité peut présenter un rapport sur le fond à l'Assemblée et adopter le texte d'un avant-projet de loi sur la question. Si le texte de l'avant-projet de loi est adopté par le comité, il constitue une instruction enjoignant au président de déposer le projet de loi en son nom, à titre de parrain. Les autres membres du comité qui appuient le projet de loi peuvent faire imprimer leur nom sur la page titre du projet de loi à titre de coparrains.

Attribution de temps pour le débat

e) Au moins un jour de session, ou 3 heures, sont réservés au débat d'un tel projet de loi à l'Assemblée, qui a lieu aux moments convenus entre les leaders parlementaires des partis reconnus.