

ASSOCIATION PARLEMENTAIRE DU COMMONWEALTH

Cinquième colloque régional canadien

par

Bob Andrew, m.a.l.,

Assemblée législative de la Saskatchewan

C'est du 15 au 19 octobre 1979 que s'est tenu à Queen's Park, Toronto (Ontario) un colloque sur les structures des Comités en régime parlementaire. Des délégués représentant la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest, Trinité et Tobago, le Ghana, la Jamaïque, St-Christophe, Nevis et Anguilla, et Belize assistaient à ce colloque, de même que des parlements fédéral et provinciaux du Canada. Un résumé des principes énoncés par les divers participants se trouve ci-dessous.

Le député **George Cunningham**, de la Chambre des communes britannique, ouvre le colloque. Il met les participants en garde contre la tentation d'imposer les méthodes d'un parlement, ou d'une Assemblée législative, à un autre corps législatif en rappelant les différences de taille, de coutumes et de constitution, entre autres facteurs, qui rendent impossible pareille démarche. Or, il existe des problèmes semblables qui sont plus ou moins communs à tous. Les gouvernements démocratiquement élus ont tous connu une diminution du pouvoir du Législatif au profit de l'Exécutif. Il convient alors de se demander comment les représentants élus "... qui sont nécessairement des amateurs et non pas des experts" peuvent contrôler les complexités du gouvernement moderne et les compétences de la Fonction publique. C'est ainsi que les assemblées législatives ont recherché l'appui des comités.

M. Cunningham soutient avec force arguments qu'aucun changement réel ne se produira tant que les représentants élus ne travailleront pas en comités.

"Je suis convaincu qu'un Parlement ne saurait fonctionner sans que les députés, peu importe la façon dont ils ont été élus et peu importe l'importance du jeu des allégeances politiques dans leur élection, fassent preuve d'indépendance à l'égard de leurs partis... On peut dire que la démocratie parlementaire repose toujours sur les députés sans portefeuille qui soutiennent le gouvernement... et à moins qu'ils ne soient prêts à attaquer les ministres, à exprimer leur désaccord et à voter contre eux, il ne vous reste qu'à fermer la porte à clé, faire place nette et rentrer chez vous. Il existe des parlements où, paraît-il, il est impensable qu'un membre du parti X vote contre la politique de son parti. Je crois que c'est manquer au devoir."

Il s'attaque ensuite à l'argument selon lequel un membre du gouvernement doit plutôt "défendre sa cause au sein du caucus". Sans s'attarder aux mérites de cet argument, il se

contente de préciser qu'il n'en connaît aucun. Réduire au silence une minorité au sein du parti au pouvoir, c'est transformer une situation minoritaire en une situation majoritaire. Il défie les participants de trouver un système viable:

"Je ne prône pas un Parlement composé de membres indépendants, mais bien un Parlement composé de membres d'un parti qui font preuve d'indépendance d'esprit, qui ont des idées fermes et qu'on ne peut ni intimider, ni acheter. C'est dans cette zone que se trouve la bonne formule et le meilleur mode d'action qui favorisent la création d'un Parlement réellement efficace. Ce n'est qu'à ces conditions qu'on donne au public, aux particuliers et aux organisations un véritable porte-parole."

Afin de rattacher ces principes au travail du comité il propose:

(1) Que le comité ait pour fonction de renseigner l'ensemble de la Chambre, et non d'énoncer tout simplement les politiques d'un parti en les comparant à celles d'un autre groupe;

(2) Que l'on combatte énergiquement l'inefficacité et le gaspillage d'un gouvernement, quel qu'il soit;

(3) Les députés doivent être prêts à mettre leurs critiques au vote -- en effet, c'est au moment où un député s'apprête à se servir de ce dernier moyen de dissuasion qu'il se rend compte que ce n'est pas vraiment nécessaire;

(4) Que les membres d'un comité doivent, s'ils veulent être efficaces, faire leur travail, quelle que soit l'importance de leur personnel de soutien."

Le **Premier ministre Richard Hatfield** anime le débat par quelques commentaires sur "Les comités parlementaires et l'Exécutif - le revers de la médaille". Il met les législateurs en garde contre le danger de se consacrer à temps plein à leur fonction première et de perdre, par conséquent, le lien important qu'ils doivent avoir avec la population. Il souligne que les membres des comités parlementaires risquent de se consacrer à plein temps à ces travaux, en s'appuyant sur un personnel permanent; ce qui pourrait les inciter à se soumettre au milieu parlementaire et à se transformer en des "Institutions étroites d'esprit, conscientes d'elles-mêmes et égoïstes".

Cet exposé suscite une réplique presque immédiate chez le député **Mark MacGuigan**, qui, lui, croit que c'est l'Exécutif plutôt que le public qui est menacé par l'institution de parlementaires à plein temps. M. Baah, du Ghana, partage cet avis.

"L'exécutif se consacre pleinement à ses fonctions. Si l'exécutif et le législatif veulent rester au même niveau, ils doivent fournir le même effort. À mon avis, c'est le système parlementaire actuel qui constitue le vrai problème. Comment faire pour que le corps législatif ne soit pas distancé par l'exécutif, ce dernier agissant comme bon lui semble, sans rendre de comptes? Voilà le vrai problème."

M. Cherniak, m.a.l. (Manitoba) convient avec le Premier ministre Hatfield que les corps législatifs ne doivent pas siéger à longueur d'année puisqu'il est important que les représentants élus ne perdent pas tout contact avec la population; il ajoute cependant qu'il faut que davantage de travail se fasse en comité de façon à donner aux représentants élus un poste à temps plein. Il propose, par ailleurs, que ces comités siègent hors ses-

sion aient un mandat spécial et qu'ils soient chargés d'étudier des problèmes précis.

M. Peter Dobell précise que si les comités ont pris tant d'importance, c'est qu'ils permettent aux députés d'être mieux renseignés. Il ajoute:

"...Il me semble que la différence entre un bureaucrate de carrière et un politicien de carrière réside dans le fait que le premier n'a pas de relation avec le pays et qu'il ne peut donc pas avoir le même jugement politique. C'est pourquoi les conseils que donnent ces deux groupes sont différents."

Il maintient en outre qu'il est important que le gouvernement ne se contente pas d'obtenir des renseignements des comités du caucus mais qu'il encourage aussi les comités du Parlement à devenir une source de conseils pour ses membres. Il poursuit en disant que le système des comités doit permettre non seulement de recueillir des avis mais aussi d'élaborer une procédure pour s'assurer que ceux-ci ne tombent pas simplement dans des oreilles de sourds.

Selon **M. Kennet Baker**, député conservateur de Grande-Bretagne, le nouveau gouvernement a influé sur la tendance récente des comités, à renforcer l'efficacité de leurs travaux. Il compare les changements divergents recommandés par les divers groupes. Il dit tout d'abord que dans d'autres régimes parlementaires les cadres de la majorité (c'est-à-dire de l'Exécutif) souhaitent ces changements afin d'accélérer le processus législatif et autres activités de la Chambre. Les députés plus jeunes, enclins davantage peut-être au romantisme, voudraient un meilleur moyen de contrôler les dépenses du gouvernement et du Parlement et de combattre le déséquilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif.

M. Baker dit que le Royaume-Uni a décidé d'instituer des comités par sujet ou par ministère; ainsi, quinze ou dix-huit importants domaines sont définis, les comités conçus suivent de près les activités ministérielles relatives surtout au budget et aux domaines en question, à l'exception des projets de lois; cet aspect particulier du processus parlementaire est confié à un comité spécial. Il reprend essentiellement le point de vue présenté par de nombreux législateurs, au cours de ce colloque, pour dire qu'il y a lieu d'aborder le budget de façon tout à fait différente si l'on veut véritablement contrôler les dépenses du gouvernement. Plutôt que de constituer une tribune politique abstraite, les comités du budget devraient chercher à définir les objectifs de tel ou tel programme, à déterminer s'ils constituent la meilleure solution à tel ou tel problème, la façon la mieux avisée de dépenser les deniers publics. Tout comme bien d'autres participants, **M. Baker** recommande d'augmenter le traitement des présidents de comité, afin de les encourager à approfondir les travaux qu'ils dirigent.

M. Walter Kravitz, éminent spécialiste du système américain des comités prend ensuite la parole pour essayer d'en expliquer les complexités, et de supprimer certaines des idées fausses que s'en font des Canadiens.

Tout d'abord, il précise que pour comprendre le système américain, il faut savoir comment et pourquoi il a été créé, comprendre le peuple auquel il s'adresse, et saisir les liens qui unissent les traditions de ce pays à son gouvernement. Le Président est indépendant des institutions législatives. Les moyens de contrôle et les régulateurs du système américain sont très différents des nôtres, ce qui est visible dans la nature de ses comités. Dans un régime parlementaire, la notion de gouvernement désigne de plus en plus le cabinet, c'est-à-dire un comité de la majorité émanant du Parlement. Aux États-Unis, le concept de gouvernement renvoie encore à la totalité du processus. Des différences existent aussi quant aux partis politiques. Il ajoute que les Canadiens estiment que les partis politiques doivent avoir une idéologie cohérente, être centralisés, disciplinés et toujours suivre leur chef. Tel n'est pas le cas aux États-Unis.

Aux États-Unis, ce sont les comités qui disposent de vastes ressources humaines et matérielles qui maintiennent le pouvoir législatif au moins sur le même plan que l'exécutif, auquel ils fournissent en quelque sorte leur compétence. Les membres du comité qui atteignent la notoriété restent longtemps en fonction. On ne revient pas sur les besoins en personnel des comités, la seule question étant d'ordre quantitatif.

M. J. J. Macdonell, vérificateur général du Canada prend ensuite la parole. Son exposé porte sur le Comité des comptes publics et les rapports entre ce dernier et les fonctions du vérificateur général. Il y a quelques années, **M. Macdonell** avait quelque peu bouleversé les Canadiens en déclarant:

"...Je suis extrêmement inquiet de ce que le Parlement et même le gouvernement aient perdu ou soient sur le point de perdre le contrôle efficace des dépenses de l'État.

Il développe ensuite ce qui lui semble nécessaire pour amener les changements voulus pour freiner cette tendance. Naturellement, cette question dépasse de beaucoup le mandat des comités pour mériter une étude séparée. Il encourage cependant les comités des comptes publics et il rappelle la nécessité des recherches à faire en collaboration avec le vérificateur général.

M. Benno Friesen, député fédéral, expose les propositions récemment faites par un comité parlementaire canadien dans une étude sur les comités. Il recommande de supprimer l'usage de la substitution sans limites des membres pour résoudre les problèmes de l'absentéisme et de ne pas donner au Whip le moyen de retirer d'un comité un membre qui y fait de l'obstruction. Il critique aussi un système en usage à Ottawa, selon lequel le budget est automatiquement adopté après un certain temps.

M. Donald MacDonald (NPD) député de l'Assemblée législative de l'Ontario et président du Comité de l'Hydro Ontario précise la nature des travaux de ce dernier et la façon dont il a résolu un problème très complexe dans le domaine du développement de l'énergie nucléaire. Il souligne, en particulier, que des spécialistes qui travaillent pour le comité contribuent aux recherches fort complexes qu'exigent ses enquêtes. Plus que tout autre comité de la scène politique canadienne, celui-ci a mis au point un style quasi judiciaire, qui attire les médias et qui pourrait favoriser la participation du public. En d'autres termes, beaucoup ont associé son style à celui des comités américains.

M. Peter Dobell prend ensuite la parole, pour préciser à nouveau comment le système devrait évoluer. Il estime que le président est, en fait, plus important que le personnel. Dans bien des comités, il agit comme un arbitre alors que, selon lui, "...le président devrait mener l'enquête. Il peut être assisté par son personnel, mais ce membre élu des comités doit en être la figure de proue." **M. Dobell** critique en outre l'usage du Comité de l'Hydro Ontario qui autorise le personnel à poser des questions aux témoins.

Le colloque se termine sur une citation humoristique de **M. James Boren**, auteur de When in Doubt, Mumble, qui évoque en ces termes le colloque de cette semaine consacré aux comités:

"Mais je pensais joindre les grands d'un mouvement qui chercherait à mettre la non-réactivité créative à sa vraie place, et aider ainsi à mettre en oeuvre un esprit résolument irrésolu. Mais une fois arrivé, je me suis rendu compte que votre discussion sur le déroulement des comités était pour vous le moyen de rendre le gouvernement plus efficace et plus attentif, de faire davantage participer le public, et de chercher des

occasions de rajustement des divers types de plaintes. J'ai donc constaté que vous n'alliez pas dans la bonne direction. Je vous incite à revenir sur vos positions et à reconnaître que nous devrions tous viser le statu quo en matière de créativité. Vous devriez apprendre à appliquer les principes de l'inertie dynamique, c'est-à-dire ne rien faire, mais le faire avec style."

Le résultat des dernières élections fédérales, qui s'est traduit par la polarisation des voix dans l'Est et dans l'Ouest pose un nouveau défi à l'évolution de notre système parlementaire. Nombreux sont ceux qui préconisent maintenant diverses formes de représentation proportionnelle. Je crains que cette formule ne mine davantage le pouvoir législatif déjà

affaibli du gouvernement. Avec ce système, les nouveaux législateurs ne seront guère plus que des "parlementaires fantoches" redevables de leur poste aux chefs de leur parti et en mesure d'aspirer à un poste au Cabinet si leur parti était appelé à former un gouvernement ou une coalition. Ce n'est pas ainsi que vont se résoudre les différences régionales: cela les aggraverait, au contraire. Je crois que nous devons trouver un meilleur équilibre entre le législatif et l'exécutif si nous voulons une juste représentation au niveau national. Sans aucun doute, des comités législatifs dotés de plus de pouvoirs, de personnel et de services de recherche nous feraient faire un pas très important dans cette direction. Cependant, les législateurs canadiens doivent faire preuve de l'indépendance et de la détermination nécessaires pour effectuer ce changement, car évidemment le pouvoir exécutif ne réduira pas son influence de son plein gré. Le tout est de savoir si les législateurs en ont la volonté.

Un compte-rendu in extenso des discussions sera envoyé à tous les délégués qui ont assisté au colloque, ainsi qu'aux Secrétaires des sections canadiennes de l'APC et aux Bibliothèques parlementaires canadiennes.