

PROPOSITIONS POUR UN NOUVEAU SYSTÈME DE COMITÉS EN ONTARIO

Mike Braeugh

Les comités parlementaires font l'objet de nombreuses critiques, mais on trouve rarement quelqu'un pour y apporter des changements. Cependant, le comité des questions de procédure de l'Assemblée législative de l'Ontario a publié en juin 1980 un rapport intitulé: « Propositions pour un nouveau système de comités » (Proposals for a New Committee System). Il s'agissait d'une tentative importante en vue d'améliorer le fonctionnement des comités parlementaires. Dans cet article l'auteur fait ressortir les principales recommandations de ce rapport. Un autre commentaire sur ce rapport apparaît aussi à la rubrique des publications de ce numéro de la REVUE.

Une des raisons pour lesquelles je pense que ce rapport est important est que personne n'a pris la peine d'étudier notre système de comités depuis la fin des travaux de la commission Camp en 1975. Au cours des cinq dernières années, nous avons eu un gouvernement minoritaire et, en partie pour cette raison, nous avons assisté à des changements spectaculaires dans la nature même du travail en comité. Ces changements imprévus et de nature expérimentale nous ont conduits à penser qu'il était temps de réévaluer le système tout entier.

Nous avons décidé qu'il fallait connaître l'opinion des députés sur les comités et nous avons procédé à l'aide de questionnaires ou en suscitant des discussions. Nous leur avons aussi demandé leurs commentaires sur les systèmes des comités, par écrit ou oralement. Bien que peu de députés aient participé officiellement à notre enquête, tous les membres de notre comité ont consacré beaucoup de temps à parler des comités avec leurs collègues de l'Assemblée législative.

Nous nous sommes rendus au Congrès des États-Unis et à la Chambre des communes à Ottawa pour étudier le fonctionnement de leurs comités et parler à leurs membres et à leurs employés. Plusieurs d'entre nous ont eu l'occasion de discuter des comités avec des parlementaires d'autres provinces canadiennes, ainsi que de Grande-Bretagne et d'autres pays du Commonwealth. Nous avons aussi eu la chance d'assister au cinquième

colloque de la région canadienne de l'APC qui s'est tenu à Toronto en Octobre 1979. Plusieurs membres de notre comité participèrent à ce colloque qui fut entièrement consacré aux comités parlementaires.

Le comité examina aussi les rapports d'autres parlements sur les systèmes de comités, notamment l'exposé sur la réforme parlementaire, publié à la fin de l'année dernière par le gouvernement conservateur d'Ottawa, et le rapport du comité spécial britannique sur les questions de procédure, daté de 1978.

Malgré tous ces conseils et tous ces renseignements, le gros du travail (qui dura presque deux ans) consista à discuter entre nous des faiblesses et des avantages de notre système de comités actuel.

Avant d'aborder le rapport proprement dit, je voudrais dire quelques mots de notre comité. Il était relativement petit puisqu'il ne comptait que 8 membres; mais je crois que ceci contribua énormément au succès de nos travaux. Un autre facteur important fut que les membres du comité ne pouvaient être changés que par décision de l'Assemblée législative. Bien qu'inusité en Ontario, ceci nous fut d'un grand avantage car ce sont essentiellement les mêmes personnes qui ont formé le même groupe pendant près de deux ans. Il n'y a en effet rien de plus irritant et de plus inefficace que d'avoir à revenir en arrière chaque fois qu'il y a un nouveau membre. Tous les membres du comité s'intéressaient

M. Mike Braeugh est président du comité permanent sur les questions de procédure de l'Assemblée législative de l'Ontario.

aux règlements, mais aucun ne se considérait un « expert » en procédure parlementaire. Nous ne nous sommes pas occupés des petits détails de procédure mais avons cherché à établir des règles pratiques et un système de comités qui peut vraiment fonctionner. En dernier lieu, malgré les différences d'opinions, les membres du comité ont travaillé dans une ambiance dépourvue de querelles partisans. Ceci s'explique en partie parce que les modifications aux règlements ne sont pas vraiment des questions politiques de première importance, et en partie aussi parce que nous sommes des êtres raisonnables et si accommodants.

UNE REFONTE DU SYSTÈME DE COMITÉS

Au début de notre rapport, nous reconnaissons que les comités de l'Assemblée législative de l'Ontario sont déjà tellement chargés de travail qu'il est pratiquement impensable d'accroître leurs responsabilités. Au contraire, nous nous efforçons de trouver des moyens pour leur permettre de fonctionner plus efficacement.

Il ne nous fut pas difficile de déterminer deux problèmes majeurs dans le système actuel: premièrement, des comités avec seize membres sont absolument trop grands; et deuxièmement, la pratique qui consiste pour les membres à se faire remplacer (avec simplement l'accord du président du comité) est beaucoup trop répandue. Trouver des solutions à ces problèmes ne fut pas une tâche facile. En fin de compte, nous avons recommandé de limiter à dix le nombre maximum de membres, et d'éliminer le procédé de substitution des membres. Bien entendu, avec des comités plus petits, on aura moins besoin de recourir à la substitution; et les autres propositions de réforme du système de comités éviteront aussi d'avoir recours à cette pratique.

Beaucoup de nos propositions visent à remédier aux imperfections évidentes des grands comités sur les "politiques", qui sont au coeur de notre système actuel. Ces comités, composés de seize membres, correspondent à la répartition des ministères et organismes gouvernementaux: développement des ressources, progrès social, administration de la justice et administration publique. Ces comités discutent des prévisions budgétaires, des projets de lois et des études spéciales dans leurs domaines respectifs. En théorie, ce système semble logique et efficace. Mais en réalité, il ne fonctionne pas bien. Aucun comité ne peut discuter, en connaissance de cause, de sujets aussi divers que l'écologie, la main-d'oeuvre et les transports, pour ne citer qu'un petit nombre de sujets abordés par le comité des ressources.

Etant donné cette vaste gamme d'activités, il n'est pas étonnant de voir les membres du comité se faire remplacer à tout moment. Et la continuité des travaux en est fortement compromise. Notre étude nous a prouvé qu'au moins un membre sur quatre se faisait remplacer par quelqu'un d'autre, au sein des comités de politiques.

Ces comités sont en réalité des comités fantômes auxquels siègent des membres absents agissant par procuration pour chaque sujet à l'ordre du jour. On pourrait tout aussi bien les appeler «Comité A», «Comité B», etc. Pour illustrer le non-sens de cette division entre les divers domaines de politiques, il suffit de mentionner que, l'année dernière, les prévisions budgétaires du Secrétariat au développement des ressources naturelles ont été étudiées par le comité du progrès social, au lieu du comité sur les ressources naturelles.

Nous avons exprimé l'opinion que chacune des tâches des comités sur les politiques — prévisions budgétaires, projets de lois et études spéciales — soit confiée à un comité différent, puisqu'il s'agit de questions bien différentes. Nous avons donc recommandé que les comités sur les politiques soient maintenus pour le seul examen des questions de politique, que les projets de lois soient étudiés par des comités *ad hoc*, et que les questions financières soient confiées à un nouveau comité des finances et des affaires économiques.

En proposant un comité spécial pour l'étude des projets de lois, nous nous sommes inspirés du système britannique qui prévoit la formation d'un nouveau comité pour chaque projet de loi, et sa dissolution lorsque les travaux sont terminés. Puisque nous délèguons déjà au comité sur les politiques des membres ayant une connaissance particulière sur certains projets de lois, notre proposition n'occasionnera pas de changement important. Du fait que les comités sur les projets de lois n'auront pas à se préoccuper des prévisions budgétaires et des études spéciales, on évitera les conflits d'horaire et ceci permettra un examen plus rapide des projets de loi. Ceci sera une grande amélioration, car le gouvernement a actuellement bien des difficultés à faire étudier ses projets de lois par ses comités permanents.

Nous avons aussi recommandé dans notre rapport que l'on conserve les quatre comités sur les politiques, pour l'étude des politiques et les études spéciales, mais qu'on en réduise la taille. Nous avons proposé que tous les rapports annuels des ministères et des agences gouvernementales soient transmis aux comités sur les politiques, et que ceci fasse partie de leurs mandats. De toute façon ceci ne change pas grand-chose à la situation présente, car ces comités ont toujours joui de mandats assez souples. Notre proposition vise à faire cela de façon plus

logique et à séparer l'examen des politiques de l'étude des prévisions budgétaires et des projets de lois.

UN NOUVEAU COMITÉ DES FINANCES

Une des questions les plus difficiles que nous ayons examinées fut de déterminer comment l'Assemblée législative pouvait, par l'entremise de ses comités, tenir un compte précis des milliards de dollars dépensés par l'administration. Presque tout le monde fut d'accord pour dire que l'examen des prévisions budgétaires en comité était un vrai désastre. On assiste parfois, au cours de l'examen du budget, à des débats intéressants sur les politiques, mais personne à l'Assemblée législative de l'Ontario n'examine en détail les dépenses gouvernementales de 17 milliards de dollars *avant qu'elles ne soient effectuées*. (Le comité sur les comptes publics ne considère que les dépenses faites). Ceci s'explique en partie parce que peu de députés veulent se risquer à entrer dans le labyrinthe des dépenses gouvernementales; la plupart préfèrent parler des politiques qui en sont à la base. Ceci est compréhensible, mais le résultat est que le Parlement a pour ainsi dire perdu le contrôle des cordons de la bourse.

Le Vérificateur général du Canada, la commission Lambert sur la gestion financière et le *Business Council on National Issues* sont quelques-uns des organismes qui ont exprimé la nécessité pour le Parlement de mieux s'occuper de l'argent des contribuables. Malheureusement, personne n'est d'accord sur la façon de procéder. Après de longues discussions, nous avons accepté la conclusion d'un rapport présenté par un comité australien qui énonce:

Il y a deux leçons à tirer de l'expérience britannique et canadienne. L'examen minutieux des finances doit être confié à des comités de spécialistes. Il ne doit pas être ajouté aux tâches des autres comités. Pour bien effectuer leur tâche, les comités de finances ne devraient pas entrer dans l'examen des politiques.

Pour résoudre ce problème délicat, nous avons proposé la création d'un comité des affaires financières et économiques. Ce comité examinerait toutes les prévisions budgétaires, et son mandat inclurait aussi l'examen des politiques fiscales et économiques de l'Ontario ainsi que l'étude du budget, de documents financiers, de projets de lois fiscales et d'autres documents semblables.

Le comité des finances ne pourrait évidemment pas passer en revue toutes les prévisions budgétaires en profondeur. Il pourrait cependant en examiner quelques-unes chaque année, et se limiter peut-être aux détails des crédits et des postes qui présentent des différences im-

portantes d'une année à l'autre. Le comité étudierait aussi les prévisions de dépenses à long terme et les prévisions économiques émises par le gouvernement et par les instituts privés tels que le Conseil économique de l'Ontario. Il s'attarderait aussi à tous les aspects de la politique provinciale en matière économique et fiscale; au rapport entre les programmes de dépenses et les revenus (par exemple les revenus d'impôts occasionnés par des subventions à certaines industries); aux diverses solutions qui s'offrent à la province en matière de finances municipales, etc.

Comme l'indique ce bref exposé des tâches du comité des finances, son importance consistera non seulement à accroître l'examen des dépenses publiques, mais aussi à faire connaître aux députés la complexité et les détails des finances publiques à notre époque.

LE PERSONNEL DES COMITÉS

En abordant la question du personnel des comités nous avons d'abord établi deux postulats. Premièrement, nous étions d'accord que l'efficacité d'un comité dépend beaucoup de son personnel. Les sujets abordés sont si complexes, et le temps dont disposent les députés est si limité qu'un comité ne peut bien fonctionner sans la recherche et la sélection des témoins, sans les résumés des témoignages et sans les autres services fournis par le personnel à l'emploi du comité.

Notre second postulat était que, quels que soient les efforts fournis par le personnel, le succès d'un comité dépend en dernier ressort des hommes politiques élus qui le composent.

Notre rapport ne vise pas à créer une armée d'employés au service des comités; au contraire, nous voulons établir un noyau de personnes compétentes et expérimentées pour aider les comités. Dans une certaine mesure, ceci existe déjà en partie avec le nouveau service de recherches de la bibliothèque parlementaire. Cependant, il ne s'agit là que d'un petit groupe qui doit aussi offrir des services à tous les députés. C'est pourquoi nous recommandons la création d'une direction des comités au sein du cabinet du greffier, pour doter les comités du personnel dont ils ont besoin. Ceci permettrait aussi d'économiser des fonds puisque les comités n'auraient pas à engager des conseillers ou des consultants de l'extérieur à des tarifs de 75 dollars de l'heure, comme c'est souvent le cas.

En résumé, nous estimons que les comités devraient bénéficier des services d'un petit groupe de spécialistes recrutés parmi les employés de l'Assemblée législative. Nous ne croyons pas qu'il faille beaucoup

accroître le personnel des comités. Toutefois, il faut que les membres des comités bénéficient de toute l'assistance possible pour pouvoir consacrer plus de temps aux travaux de leurs comités. C'est pourquoi nous présentons à nouveau une recommandation faite il y a plusieurs années par un comité spécial, voulant que chaque député ait un chercheur attaché.

LES TÉMOINS

Au cours de notre enquête, nous avons consacré du temps à déterminer de quels privilèges et de quelle protection devraient jouir les témoins qui comparaissent devant un comité, et quelles devraient être leurs obligations. Il nous est vite apparu que c'était là un sujet très confus et très complexe. Nous avons estimé qu'il était important que les membres des comités et les témoins connaissent bien les règles relatives à la comparution devant un comité. Nous avons découvert qu'il y avait tellement d'incertitude que nous avons décidé de publier un rapport spécial, intitulé *Witnesses Before Committees* afin de traiter certaines des questions que pose la présence de représentants du public et de fonctionnaires en qualité de témoins devant des comités. A la suite de ce

rapport, la commission ontarienne sur la réforme judiciaire a entrepris une étude approfondie de la question. Étant donné que le statut de témoin devant un comité est probablement aussi incertain dans les autres provinces qu'il l'est en Ontario, je tiens à prévenir que ce sujet mérite beaucoup plus d'attention qu'il n'en a reçu jusqu'ici.

CONCLUSION

Il est juste de dire, en terminant, que si le rapport traduit en général la pensée du comité, chaque membre a probablement des réserves au sujet de certaines recommandations. Nous savions qu'un accord unanime n'était pas possible, mais je pense que nous sommes arrivés à une entente satisfaisante. Il nous a semblé important aussi de présenter à l'Assemblée législative une série de propositions concrètes en vue d'améliorer le système des comités.

L'amélioration de ce système est dans l'intérêt de tous, et je crois que notre comité a fait, à cet effet, des propositions raisonnables et capables d'être mises en application.

SUGGESTIONS DE LECTURE

- Thomas d'Aquino, Bruce Doern, Cassandra Blair, **Le gouvernement parlementaire du Canada**, Le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, Toronto, 1979
- Graham White, "Committees in the Ontario Legislature", **The Parliamentarian**, vol. 61, (January, 1980)
- Walter Baker, **Énoncé de principes: La réforme parlementaire**, document déposé à la Chambre des communes le 23 novembre 1979
- Ontario, Assemblée législative, Comité sur la procédure, **Proposals for a New Committee System**, document déposé à l'Assemblée nationale le 12 juin 1980
- Rapport du comité conjoint australien sur les comités parlementaires, **A New Parliamentary Committee System**, Canberra, Government Publishing Service