

Groupes d'intérêt et comités parlementaires : comment égaliser les chances

Au Canada, les comités parlementaires constituent indiscutablement d'importantes ressources pour les groupes d'intérêt, en particulier sur le plan de la collecte d'informations, de l'expression publique d'un message, et du rôle d'intervenant légitime aux yeux des politiciens, du gouvernement et du public. Cependant, une des fonctions des comités parlementaires, celle de servir de mécanisme d'influence sur les politiques pour les acteurs non gouvernementaux, s'est, dans une large mesure, révélée un mythe à la Chambre des communes canadienne. La première partie de cet article s'attache aux difficultés que rencontrent les acteurs non gouvernementaux qui souhaitent influencer sur les politiques par l'intermédiaire des comités parlementaires. Selon l'auteure, pour les comités permanents, les difficultés que posent les études s'avèrent plus aisément surmontables que celles posées par l'étude de projets de loi. Dans la seconde partie de l'article, l'auteure fait valoir que deux changements s'imposent pour que les études en comité atteignent leur plein potentiel. En premier lieu, il faudrait régler la question de la nature ouverte des études et de l'inefficacité des mécanismes de suivi par rapport à la portée des questions conçues pour alimenter le bassin de futures activités législatives, dans la mesure du possible; en deuxième lieu, il faudrait mettre en place des mécanismes de responsabilisation – attendus depuis longtemps – afin que le gouvernement réagisse, sur demande, aux rapports des comités.

Marguerite Marlin

Comme l'indique la toute dernière édition de *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, les comités permanents du Parlement du Canada ont pour mandat général d'étudier les politiques ainsi que l'efficacité des ministères auxquels ils se rattachent¹. Pour remplir ce mandat, les comités peuvent convoquer des témoins non gouvernementaux pour recueillir des informations nécessaires à leurs études et mener des consultations pour juger du bien-fondé des politiques proposées ou existantes. Au Canada, à l'exception du Comité permanent des finances (qui tient aussi des audiences prébudgétaires), les activités officielles des comités parlementaires qui comportent des témoignages de représentants non gouvernementaux adoptent deux formes principales : l'étude d'avant-projets de loi et la réalisation d'études donnant lieu à la production de rapports de comité. Ces deux activités offrent l'occasion aux organisations non gouvernementales de faire part

de leur point de vue. Cependant, on observe depuis longtemps au sein de certains groupes d'intérêt au Canada une nette préférence sur le plan stratégique pour la tenue de réunions informelles avec des ministres du Cabinet ou d'autres politiciens influents, plutôt que des présentations en comité; l'efficacité de la première surpasse de loin celle de la seconde². En conséquence, les groupes d'intérêt n'ayant pas les ressources suffisantes pour investir dans la florissante économie des lobbyistes-conseils et dans d'autres stratégies de réseautage coûteuses sont désavantagés au royaume de l'influence sur les politiques³.

La manière d'augmenter l'effet potentiel des contributions non gouvernementales à l'élaboration des politiques par l'intermédiaire des comités parlementaires s'articule autour de la fonction du comité étudiée. Des deux fonctions qu'assument les comités permanents de la Chambre au Parlement du Canada, c.-à-d. les examens de projets de loi et les études en comité, la dernière se trouve nettement favorisée comme outil de réforme par l'emprise ferme de la discipline de parti au Canada et le calendrier des examens législatifs en comité. Cependant, le pouvoir transformateur des études en comité, pour s'accroître, exige la solution aux deux questions suivantes : la nature

Marguerite Marlin est doctorante en science politique à l'Université McMaster.

ouverte de nombre de ces études (qui réduit le potentiel d'utilisation de telles études lors de l'élaboration de mesures législatives) et l'incapacité des mécanismes de suivi de susciter une action gouvernementale officielle par suite des rapports d'étude des comités.

Dans cet article, l'auteure met à profit des entretiens avec trois témoins non gouvernementaux du secteur de l'environnement ayant comparu devant des comités parlementaires au cours des dernières années : Christine Wenman d'Ecology North, Bill Eggertson de l'Association canadienne pour les énergies renouvelables et Martin von Mirbach de WWF-Canada, pour illustrer certaines des frustrations ressenties dans les rangs des représentants non gouvernementaux après leur témoignage dans le cadre d'études de comité⁴. On peut dégager deux conclusions de cette analyse : d'abord, il faudrait concevoir pour les comités des mécanismes combinant le caractère ponctuel des rapports et la spécificité de l'étude des projets de loi afin d'éviter des études trop vastes; ensuite, l'incapacité continue d'obliger le gouvernement à répondre aux rapports des comités compromet inutilement la capacité des comités parlementaires à remplir leur mandat.

Les réformes qu'ont connues les comités parlementaires au cours de l'histoire du Canada ont été décrites de manière experte par Jack Stilborn⁵, et ont fait l'objet de brefs articles par Christopher Garner, publiés dans des éditions antérieures de cette publication⁶. La narration de l'histoire qui a façonné les processus et les protocoles courants des comités parlementaires est ainsi largement confiée à ces autres articles, sauf en ce qui concerne les changements considérés comme les plus pertinents au mouvement de transformation proposée.

Fonctions des comités permanents et acteurs non gouvernementaux

Les deux principales fonctions menées par les comités permanents dans le cadre desquelles les acteurs non gouvernementaux peuvent user de leur influence sont l'examen des projets de loi et les études menant à la production de rapports, chacune ayant des structures institutionnelles bien distinctes comme outils de changement. L'examen de projets de loi est propice à la formulation de points de vue très précis et centrés sur une politique bien délimitée (alors que ce n'est pas souvent le cas des rapports de comité); toutefois, les représentants invités à témoigner à ce stade se heurtent à une fidélité inflexible du gouvernement aux détails de la politique qui, dans presque tous les cas, a été étudiée et approuvée par les comités exécutifs et par au moins une des Chambres du Parlement (haute, basse ou les deux). Dans la plupart des cas, les projets de loi ne sont renvoyés à un comité qu'après la deuxième lecture, ce qui limite d'autant les possibilités d'amendements de fond. Les consultations

législatives en comité font aussi suite à des réunions de caucus décisionnelles sur les projets de loi; dans le contexte canadien, la rigoureuse discipline de parti représente un obstacle majeur aux tentatives d'influence. Il s'ensuit une dépendance au cheminement qui est difficile à réorienter et qui exclut tout changement majeur qu'auraient pu, dans d'autres conditions, provoquer les consultations non gouvernementales en comité. Christine Wenman, par exemple, admet ne s'être attendue à aucun changement par suite de son témoignage au nom de son organisation en faveur d'un projet de loi sur le transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest parce que, selon elle, il était évident que le gouvernement du Canada avait son idée qu'il entendait bien concrétiser, en dépit des vives protestations de différents intervenants.

Assurément, même si les comités au Canada ne peuvent pas modifier les principaux objectifs stratégiques des projets de loi dont la deuxième lecture est déjà loin derrière, ils apportent souvent des amendements plus techniques basés sur les convictions des membres du comité ou de nouvelles données fournies par des témoins. C'est avant tout à cause de ces amendements techniques qu'on planifie souvent une ou deux réunions entières du comité pour l'étude article par article d'un projet de loi. Mais, à ce stade, la possibilité de faire des changements significatifs dépend de facteurs comme l'équilibre des forces entre les représentants des partis au sein du comité et les membres de l'exécutif (dans le cas d'un gouvernement minoritaire) et l'indépendance relative des membres de ces comités par rapport à la discipline de parti.

Par conséquent, pour que les comités gagnent en efficacité et que les politiques reflètent les témoignages des témoins en comité, il faut des mécanismes contribuant à assouplir la discipline de parti dans un contexte de gouvernement majoritaire. Il est possible que la réforme électorale précipite les changements à cet égard, étant donné que la présence d'un plus grand nombre de partis au Parlement (conséquence probable d'une représentation proportionnelle) est susceptible de mener à l'élection d'un plus grand nombre de parlementaires ouverts aux réformes. Il y a un précédent : on a effet observé une augmentation de la dissidence dans les rangs des différents partis après les élections de 1993 à l'occasion desquelles le Parti libéral et le Parti réformiste ont présenté des programmes de réformes. Dans une étude sur la dissidence au sein des partis sous le gouvernement de Brian Mulroney et de Jean Chrétien, Joseph Wearing a trouvé que le pourcentage de votes dissidents par rapport à la ligne de parti dans la 35^e législature était de 21,8 % contre 17,4 % pour la période 1988-1993, de 7,7 % pour la période 1984-1988 et de 6,3 % pour la période 1980-84⁷.

En me basant sur cette recherche (voir le tableau 1), j'ai découvert que la discipline de parti pendant la 38^e législature était encore plus souple que pendant la 35^e législature : ainsi, 50 % des votes traduisaient un certain désaccord avec la ligne de parti⁸. Les ramifications se manifestent en comité : par exemple, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable sous la présidence du vétéran Charles Caccia (PLC) de 1994 à 2004 est parvenu à faire adopter d'importants amendements à différents projets de loi, comme la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur les espèces en péril*. Ces réalisations s'expliquaient par le fort leadership du président ainsi que par le niveau de compétence élevé et la remarquable cohérence des membres du comité⁹. Cependant, en 2011 et 2012, ce chiffre avait chuté à 16 %, bien en dessous des chiffres observés pendant la 38^e ou la 35^e législature, et ce, alors que cet échantillon prenait en compte le vote sur un projet de loi qui avait fait les manchettes en raison de la division au sein des partis (projet de loi C19, *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les armes à feu*).

Ces résultats démontrent de façon manifeste qu'un changement dans l'attitude des députés et des partis à l'égard d'une discipline de parti fondée sur des règles tacites et non écrites est toujours susceptible de se produire.

Les rapports n'en ont pas moins tout un lot de problèmes, notamment la portée trop large de bon nombre d'études et le caractère inadéquat des mécanismes de suivi aux rapports de comité produits à partir desdites études. La prochaine partie explore comment régler ces problèmes plus rapidement que les difficultés auxquelles se trouvent confrontés les acteurs non gouvernementaux quand ils jouent d'influence lors de l'étude des projets de loi.

Problèmes liés aux études de comité et implications pour une réforme éventuelle

Questionnés au sujet des obstacles au pouvoir d'influence sur les politiques que pose le processus d'étude en comité, les témoins non gouvernementaux invoquent souvent le manque d'indications claires sur la structure et la méthodologie des études. Par exemple, Martin von Mirbach se souvient que, lorsqu'il a reçu l'invitation à comparaître devant le comité, il n'avait aucune idée du contexte dans lequel s'inscrirait le rapport ou même ce qui en découlerait. De manière semblable, Bill Eggertson a fait valoir qu'il n'a jamais su avec certitude « si [les membres du comité] envisageaient les énergies renouvelables comme des sources de revenus ou comme des technologies d'adaptation habilitantes dans le Nord ». Il aurait voulu déterminer quels étaient les

Tableau 1 : Votes traduisant une division au sein des partis (Canada)

	35 ^e législature (du 17 janv. 1994 au 27 avril 1997)	38 ^e législature (du 4 oct. 004 au 29 nov. 2005)	41 ^e législature, 1 ^e session (échantillon du 2 juin 2011 au 28 mars 2012)
Projets de loi d'initiative ministérielle	S/O (non calculé par Joseph Wearing)	27 % (4 votes sur 15 – PLC, PCC et Bloc)	7 % (1 vote sur 15 – NPDP)
Projets de loi d'initiative parlementaire	S/O (non calculé par Joseph Wearing)	89 % (8 votes sur 9 – PLC, PCC et NPDP)	33 % (3 votes sur 9 – PCC)
Total	21,8 %	50 % (12 votes sur 24)	16 % (4 votes sur 24)

Au contraire, les témoignages dans le cadre d'études en comité contrecarrent le processus d'élaboration de politiques et, par conséquent, permettent théoriquement aux acteurs externes de contribuer plus opportunément à ce processus. En outre, les membres de comité parviennent souvent à établir un consensus dans les recommandations qu'ils formulent dans leurs rapports, ce qui se produit très rarement dans le cas d'amendements à des projets de loi. C'est pour ces raisons que les rapports sont considérés comme plus prometteurs sur le plan de l'influence exercée par des représentants non gouvernementaux.

objectifs de l'étude du comité (en évaluant, peut-être, les questions qu'on lui posait de manière à flairer les aspects auxquels s'intéressait le plus le comité), mais il lui a semblé que les membres utilisaient l'étude pour exposer leurs idées sur le Nord, ce qui, de son point de vue, était un exercice futile.

Ceux qui espèrent influencer la politique se heurtent, lorsqu'il est question des rapports de comité, à un autre aspect décourageant : certes, le Parlement (habituellement le gouvernement) doit réagir aux amendements proposés

par un comité au cours de l'examen d'un projet de loi, mais ni le Parlement ni le gouvernement ne sont tenus de répondre aux recommandations formulées dans les rapports des comités, ou toute autre partie de rapport. Au Canada, cette situation est source de tension depuis un certain temps. Selon une étude de 1979, les parlementaires dénonçaient l'absence répétée de réponse de la part du gouvernement aux recommandations contenues dans les rapports. Au total, 70% des députés ayant participé à l'étude étaient d'avis que le gouvernement devrait répondre à tous les rapports de comité où figurent des recommandations « de fond », et une minorité non négligeable (41 %) de députés estimaient que ces recommandations devaient en outre faire l'objet de débats¹⁰.

L'opinion des personnes rencontrées au cours de la présente étude fait écho à celle de la majorité des députés de 1979. Par exemple, Martin von Mirbach est d'avis que les rapports parlementaires, comme celui produit à la conclusion de comparutions comme celle à laquelle il a participé, ont tendance à « demeurer en état de suspension dans le système », sans jamais qu'il ne soit déterminé clairement « qui est à l'origine de l'étude et comment les conclusions seront intégrées aux politiques, aux lois ou aux règlements ». Dans la même veine, Bill Eggertson a reconnu que les comités parlementaires « produisent de beaux rapports », mais que « l'on reconnaît l'arbre à ses fruits : les rapports ont-ils de réelles répercussions? La réponse, à [s]on avis, est non. »

Le silence du gouvernement aux rapports engendre un gaspillage considérable de ressources. La situation de Bill Eggertson illustre l'envergure du problème : lui-même et 68 autres témoins ont livré des témoignages au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord au cours d'une étude échelonnée sur deux ans. À la conclusion des audiences, les membres du Comité ont formulé, dans leur rapport, un certain nombre de recommandations. Toutefois, le gouvernement n'a pas réagi au rapport, et ce, même si on lui avait demandé directement de fournir une réponse en 2010.

Le non-sens des études législatives présentées trop tard au cours du processus décisionnel et des études trop générales pour déboucher sur un projet de loi n'est pas sans issue. En fait, quelques mécanismes ont été mis en place afin de régler ce problème. Par exemple, en 1994, le gouvernement a permis au Comité permanent des finances de tenir, chaque année, des audiences en prévision du budget annuel. Ce pouvoir n'a été accordé qu'au comité FINA. En outre, Éric Montpetit, Francesca Scala et Isabelle Fortier ont relevé un cas où, en raison de la dissidence du public vers la fin des années 1990, le gouvernement a décidé de laisser un projet de loi controversé sur les technologies de reproduction assistée (TRA) mourir au *Feuilleton* plutôt que de le présenter de nouveau. Le

gouvernement a ensuite renvoyé un « avant-projet de loi » sur les TRA au comité concerné¹¹. Un avant-projet de loi diffère d'un projet de loi à proprement parler puisque les députés jouissent d'une plus grande liberté sur l'élaboration de son contenu que ne le permet un projet de loi produit par un ministère. Par conséquent, les députés (qui recueillent directement les propos des acteurs non gouvernementaux lors des audiences des comités) peuvent souligner aux ministres des questions dont il y aurait lieu de tenir compte avant d'entamer la rédaction du projet de loi. En outre, il est possible de renvoyer un projet de loi à un comité avant la deuxième lecture pour que les membres puissent y faire des apports plus substantiels, mais cette pratique est rarement appliquée.

L'existence de ces mécanismes montre qu'il est possible d'accorder plus de place à l'influence des acteurs non gouvernementaux au cours du processus décisionnel. Comme mentionné plus haut, le comité FINA est le seul à pouvoir tenir des audiences préliminaires. Il est également doté de groupes de travail distincts sur des projets de loi précis. Ces deux pratiques novatrices pourraient également être appliquées aux autres comités au Canada. De la même manière, le recours aux avant-projets de loi comme celui sur les TRA présenté au Comité permanent de la santé vers la fin des années 1990 pourrait être élargi au moyen de discussions multipartites sur le rôle de ces instruments dans le processus législatif. L'on peut s'attendre à ce que l'exécutif fasse preuve de réticence à l'idée de se départir d'un certain degré de contrôle en permettant que de telles pratiques soient appliquées, mais il lui serait difficile de fermer les yeux sur les pressions du public pour ce type de projets de loi et, dans certains cas, il pourrait s'avérer plus efficace sur le plan politique d'accorder plus de pouvoirs aux comités lorsqu'il est question de politiques controversées.

En ce qui concerne le silence du gouvernement aux rapports de comité, la solution est simple : la réponse du gouvernement ne doit plus être facultative, mais bien obligatoire lorsque le comité en fait la demande. Certes, l'opinion des parlementaires sur la question date d'il y a relativement longtemps, mais le taux d'approbation majoritaire illustre une certaine ouverture de la part des décideurs. En effet, il est rare qu'une majorité de députés appuient un mécanisme de réforme sans que, au préalable, un grand capital politique n'ait été utilisé pour recueillir des appuis. Par conséquent, le fait de rendre obligatoire la réponse du gouvernement aux rapports et aux recommandations des comités est l'une des avenues les plus prometteuses en ce qui concerne le renforcement de la capacité d'influence politique au Canada. Le maintien du statu quo dans ce dossier perpétuerait une longue tradition de gaspillage et de cynisme au sujet de l'efficacité des comités au Canada.

Conclusions

Au final, le désir de renforcer le potentiel naissant de l'influence est palpable chez les personnes rencontrées. Par exemple, il est révélateur que les témoins rencontrés aient répondu qu'ils participeraient de nouveau à une audience d'un comité malgré leurs frustrations par rapport au processus. C'est donc dire que le système de comités a un grand potentiel de réformes qui n'ébranleront pas nécessairement l'entière du système. Tant les examens législatifs que les études en comité peuvent être améliorés. Dans le cas des examens législatifs, ces améliorations sous-entendent l'adoption d'une approche plus holistique, c'est-à-dire une réforme des pratiques qui limitent le vote des députés en raison de la discipline de parti, et ce, dans l'ensemble du Parlement. En ce qui concerne les études en comité, il est clair que de grands changements peuvent être apportés en misant sur les travaux effectués en amont des projets de loi, c'est-à-dire en accordant à d'autres comités que le FINA le pouvoir de mener des études législatives préalables et en encourageant le recours aux avant-projets de loi. L'absence de mécanisme de responsabilisation du gouvernement relativement aux rapports des comités, quant à elle, a une solution simple : obliger le gouvernement à formuler des réponses aux rapports. Ces modifications de fond, à l'instar des politiques qu'étudient de temps à autre les comités parlementaires, peuvent transformer le processus politique canadien, qu'il est possible de transformer de manière à établir des règles équitables pour les acteurs non gouvernementaux qui désirent influencer sur les politiques.

Notes

- 1 O'Brien, Audrey et Marc Bosc (dir.). *La procédure et les usages de la Chambre des communes*. Deuxième édition, 2009 : « Chapitre 20 : Comités > Types de comités et mandats > Comités permanents > Mandat général. » Cowansville, Québec : Copublié par les éditions Yvon Blais. (Tiré de <http://www.parl.gc.ca/procedure-book-livre/document.aspx?language=f&mode=1&sbdid=a1e43db2-b87a-4ba3-8f08-4a67596eb1ae&sbdidx=3> le 10 février 2016).
- 2 Groupe canadien des études des questions parlementaires. *Les Groupes d'intérêts et le Parlement*. Ottawa et Ville de Québec : 1989. p. 3.
- 3 Savoie, Donald J. *What is Government Good At?* Canada : McGill-Queens University Press, 2015.
- 4 Entretiens menés en personne ou au téléphone avec Christine Wenman le 13 octobre 2015, avec Bill Eggertson le 28 juillet 2015 et avec Martin von Mirbach le 19 novembre 2015. Pour de plus amples détails sur les comités présentant un intérêt auxquels ont participé Christine Wenman, Bill Eggertson et Martin Von Mirbach (respectivement), voir AANO (Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord du Canada). 2014. Témoignage # 10 (27 janvier 2014), 41^e législature,

2^e session. Sujet : « Projet de loi C-15 : Loi remplaçant la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest afin de mettre en œuvre certaines dispositions », AANO (Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord du Canada). 2010. Témoignage # 16 (11 mai 2010), 40^e législature, 3^e session. Sujet : « Développement économique des territoires du Nord : barrières et solutions. » (2010), et RNNR (Comité permanent des ressources naturelles du Canada). 2012. Témoignage # 40 (15 mai 2012), 41^e législature, 1^e session. Sujet : « Mise en valeur des ressources dans le Nord canadien ».

- 5 Jack Stilborn. *La réforme parlementaire et la Chambre des communes* (Ottawa : Bibliothèque du Parlement, 2007); Jack Stilborn. « The Investigative Study Role of Canada's House Committees : Expectations Met? » *The Journal of Legislative Studies*, 20(3) 2014. p. 342-359.
- 6 Christopher Garner. « La réforme de la Chambre des communes : leçons du passé et de l'étranger ». *Revue parlementaire canadienne*, vol. 21 n° 4, 1998.
- 7 Joseph Wearing. « Guns, Gays, and Gadflies: Party Dissent in the House of Commons under Mulroney and Chrétien », article présenté à l'Association canadienne de science politique, (Ottawa, juin 1998).
- 8 Le tableau 1 montre mes propres résultats relativement à la fréquence des votes dissidents au cours de la 38^e législature (2004-2005) et de la première session de la 41^e législature (2011-2012). Comme il y a eu moins de votes au cours de la 38^e législature qu'au cours de la première session de la 41^e législature, tous les votes ne portant pas sur des motions lors de la 38^e législature sont inclus. Mais, les votes sur les 15 premiers projets de loi émanant du gouvernement et les 9 premiers projets de loi d'initiative parlementaire (24 votes au total) sont comptabilisés dans la 41^e législature. Pour éviter la colinéarité, les votes à l'étape de la deuxième et de la troisième lecture n'ayant pas débouché sur l'adoption de mesures législatives et seuls les votes à l'étape de la troisième lecture ayant débouché sur l'adoption de mesures législatives ont été inclus. Les calculs ont ainsi indiqué l'étape la plus fréquente où les projets de loi ne sont pas adoptés, mais on a évité de compter deux fois les votes pour un même projet de loi. Les rares fois où il semble qu'il y ait eu vote libre dans un parti, le plus petit des chiffres entre les oui et les non pour le parti en question a été considéré dans les statistiques comme un vote allant à l'encontre de la position du parti, étant donné que les conséquences sont les mêmes en ce qui concerne la mesure de la discipline de parti.
- 9 Mark S. Winfield. « Role of parliamentary committees in Canadian environmental policy formulation and evaluation: the case of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development 1994-2004 ». *Journal of Environmental Law and Practice*, 10/2010, Volume 22, N° 1 : p. 59
- 10 Michael Rush. « Committees in the Canadian House of Commons ». Lees, John D. et Malcolm Shaw (dir.). *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*. Durham, N.C. : Duke UP, 1979. p. 191-241.
- 11 Éric Montpetit, Francesca Scala et Isabelle Fortier. « The Paradox of Deliberative Democracy: The National Action Committee on the Status of Women and Canada's Policy on Reproductive Technology ». *Policy Sciences* 7(2) 2004. p. 137-157.