

UNE FAÇON INGÉNIEUSE DE FAIRE RAPPORT

Keith Penner, député

Les législateurs se plaignent souvent de la lenteur avec laquelle s'effectuent les réformes. Par contre, ils négligent fréquemment, dans leurs tâches quotidiennes, de tirer profit des pouvoirs dont ils disposent déjà. Cet article décrit comment un président de comité, avec l'appui des membres de son comité, peut faire appliquer le principe selon lequel les doléances s'expriment avant le vote des subsides, en dépit des règlements qui tendent à empiéter sur cet élément essentiel de la démocratie parlementaire.

Quand la Chambre des communes renvoie le budget principal des dépenses aux comités permanents, ceux-ci jouissent d'une bonne marge de manoeuvre pour planifier leurs travaux. Dans le cadre du crédit budgétaire n° 1, un comité permanent peut faire à peu près tout ce qui lui plaît. Il peut convoquer qui il veut et étudier en profondeur n'importe quel aspect des responsabilités ou des programmes ministériels. Mais peut-il jouer un rôle réellement efficace et susciter des changements?

Lorsqu'un comité a étudié attentivement et consciencieusement le budget principal des dépenses et qu'il veut formuler des observations sur ce qu'il a constaté, il se heurte à une difficulté: il ne peut pas faire grand chose des renseignements qu'il a recueillis. Aussi étrange que cela puisse paraître, on n'encourage pas beaucoup les comités permanents à présenter un rapport de fond à la Chambre lorsque celle-ci leur demande d'examiner les prévisions budgétaires. Dans certaines circonstances, de tels rapports peuvent même être jugés irrecevables.

L'origine de cette étrange situation mérite d'être expliquée. Il y a quelques années, lorsque M. Lamoureux occupait le fauteuil de président, certains comités ont présenté des rapports dans le cadre de leur examen des prévisions budgétaires. Le dépôt de tels rapports était parfois suivi d'une motion au Feuilleton portant adoption du rapport. Si quelqu'un demandait que la

motion soit mise en délibération, elle pouvait alors faire l'objet d'un débat, de même que le contenu du rapport. Et c'est alors qu'un dilemme se posait au président. Un certain nombre de ces rapports avaient été déposés à la Chambre, suivis d'une motion portant adoption. La Chambre avait alors dû les étudier. Ainsi c'étaient les comités qui menaient le bal et non, comme il se devait, la Chambre. Les communes ont préséance sur les comités et il ne peut en être autrement. Le président se voyait donc dans l'obligation de déclarer ces rapports irrecevables.

L'impossibilité dans laquelle sont les comités de faire rapport à la Chambre lorsqu'ils étudient les prévisions budgétaires, est un motif urgent de réforme. À quoi bon consacrer des heures et des heures à une telle étude si le résultat final est négligeable? Il serait sûrement possible de modifier nos règles pour que les comités puissent rendre compte de leurs observations.

À l'heure actuelle, un comité peut approuver ou rejeter les prévisions budgétaires; il peut aussi réduire le montant d'un poste quelconque du budget, mais qu'il s'agisse d'un rejet ou d'une réduction, une majorité parlementaire à la Chambre peut facilement y passer outre et rétablir les crédits d'origine. Certains comités ont donc décidé de ne rien faire ou presque rien puisque, de toute façon, quand arrive la date fixée, les prévisions

Keith Penner représente la circonscription de Cochrane-Superior à la Chambre des communes. Cet article est une version abrégée d'un discours prononcé lors de la septième conférence de l'Association parlementaire du Commonwealth qui a eu lieu à Halifax, en novembre 1981.

budgétaires sont réputées avoir fait l'objet d'un rapport à la Chambre.

Comment alors blâmer les membres des comités s'ils ne débordent pas d'enthousiasme à chaque réunion? Qui sont-ils après tout? Les mouches du coche parlementaire? C'est bien un peu cela. Mais, de temps en temps, un comité peut être convaincu de la nécessité d'agir et il peut alors être très efficace, s'il le veut.

Citons à titre d'exemple, le projet de loi visant à ratifier l'accord de la Baie James qui fut renvoyé, en 1976, au Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien. Cet accord réglait des revendications foncières mettant en cause les Cris du Québec vivant dans la région de la Baie James, les Inuits du Nouveau Québec, le gouvernement du Québec et celui du Canada. Les Indiens et les Inuits avaient réussi à obtenir contre Hydro-Québec une injonction contre la mise en chantier d'un important projet hydroélectrique dans la région de la Baie James. À la suite de cette injonction, les Indiens et les Inuits entamèrent des négociations et mirent au point un accord que le Parlement du Canada et l'Assemblée nationale du Québec devaient ensuite ratifier.

À cette époque, j'étais secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord. Les Cris et les Inuits croyaient que l'accord dont ils étaient signataires était équitable et ils souhaitaient ardemment le voir approuvé le plus tôt possible pour pouvoir en retirer les avantages qu'ils en escomptaient. Malgré une certaine opposition, le gouvernement finit par approuver l'accord qui fut ratifié et mis en application, pour ainsi dire.

Plusieurs années après, en 1981, le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien, qui étudiait le budget principal des dépenses, se réunit pour entendre les témoignages des Cris et des Inuits sur l'accord de la Baie James. Ils firent au comité un exposé très convaincant et expliquèrent qu'ils avaient été trompés et lésés par les modalités d'application de l'accord. Ils estimaient avoir été induits en erreur par les deux ordres de gouvernement. Les conditions de l'accord, selon eux, n'avaient pas été respectées. Les chefs des Cris du Québec et du peuple inuit voulaient non seulement que le comité prête une oreille attentive à leurs témoignages, mais aussi qu'il donne suite à l'affaire.

Le comité était perplexe. Son ordre de renvoi concernait le budget principal des dépenses, et il estimait que dans ces circonstances, un rapport de fond à la Chambre sur l'application de l'accord de la Baie James ne serait pas la meilleure façon de procéder. De plus, si le

rapport était déposé en même temps qu'une motion portant adoption de ses recommandations, le rapport serait certainement jugé irrecevable. Or, les chefs cris et inuits du Québec avaient si bien défendu leur cause que tous les membres du Comité — libéraux, conservateurs et néo-démocrates — voulaient à tout prix surmonter d'une façon ou d'une autre l'impuissance du comité. Il fallait agir, mais comment?



Le ministre des Affaires indiennes et du Nord, M. John Munro, lors d'une réunion publique à Rupert's House (Québec). On aperçoit (de g. à dr.) M. Keith Penner, député et président du Comité permanent des affaires indiennes et du nord, M. Brian Craig du grand conseil des Cris du Québec, M. Billy Diamond, Grand chef des Cris du Québec et M. René Gingras, député. (Photo: Gordon McCaffrey)

Après mûre réflexion, le comité décida de rédiger un rapport mais de ne pas le présenter à la Chambre, évitant ainsi toutes les difficultés de procédure inhérentes à une telle démarche. Il choisit plutôt de s'adresser directement au gouvernement, c'est-à-dire de présenter son rapport au ministre des Affaires indiennes et du Nord (le greffier du Comité nous avait vivement encouragés à parler d'une déclaration plutôt que d'un rapport afin de respecter l'étiquette procédurale).

Le Comité prépara donc une déclaration claire et concise, mais ferme, et les membres du comité directeur (c'est-à-dire le sous-comité du programme et de la procédure) demandèrent au ministre de leur accorder une entrevue à laquelle assisteraient ses hauts fonctionnaires.

Cette réunion eut lieu en présence des membres du comité directeur représentant les trois partis politiques. Le président lut la déclaration, le ministre posa ensuite des questions qui donnèrent lieu à une discussion utile et honnête. Après la réunion, on convoqua une conférence de presse pour rendre publique la déclaration du comité et expliquer aux médias les motifs de l'adoption d'une

telle démarche. Le ministre demanda à assister à la conférence de presse à laquelle il participa activement.

Les procédures énoncées ci-dessus semblèrent à l'époque évidentes et normales aux membres du comité qui en avaient pris l'initiative. Ce n'est que plus tard qu'ils en constatèrent le caractère novateur. Un tout petit élément de ce faible organe législatif du gouvernement, si dominé et intimidé par l'exécutif, venait brièvement de passer à l'action. Saisi d'une question de principe, à savoir le respect d'un accord, le Comité s'était senti obligé d'agir de façon décisive.

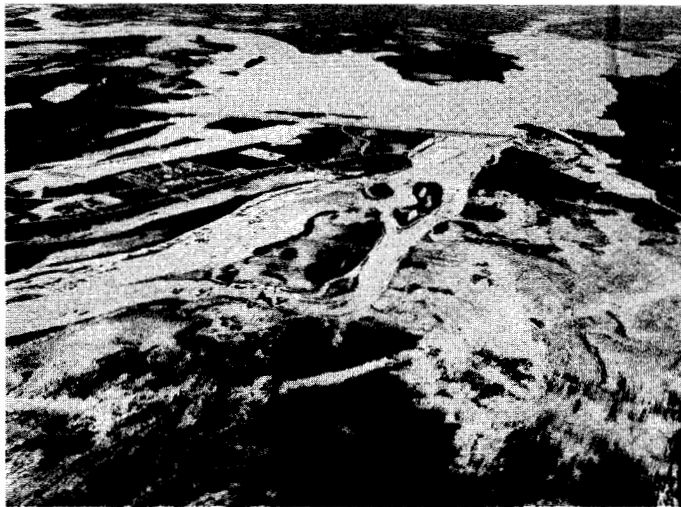


Photo aérienne du territoire de la Baie James (Photo: Gordon McCaffrey)

Cette innovation a-t-elle eu des résultats concluants? Il semble que oui. Peu de temps après, le ministre, accompagné du président du comité et du député de la circonscription en cause, visita certaines collectivités de la Baie James dans le Nouveau Québec. Le ministre put constater de lui-même les conditions qui existaient dans ces collectivités et recevoir, sur place, les griefs de ceux qui s'estimaient trahis par un accord qui leur semblait si plein de promesses. Une journaliste accompagnait le groupe et ses impressions ont été largement diffusées dans une série d'articles publiés au retour de ce voyage.

D'autres actions concrètes ont été prises par la suite. En effet, le ministre a confié à l'un de ses hauts fonctionnaires la tâche d'entreprendre un examen complet des modalités d'application de l'accord de la Baie James. Une fois l'étude terminée, les résultats ont été transmis au Grand Conseil des Cris et à l'Association des Inuits du Nouveau Québec pour étude et commentaires. Au début de 1982, le Comité permanent des affaires indiennes et du Nord canadien étudiera, avec toutes les parties intéressées, les progrès réalisés en vue d'une application intégrale et juste de cet accord.



M. John Munro, ministre fédéral des Affaires indiennes et du Nord, en compagnie de (de g. à dr.) M. Walter Hughboy, Chef de la bande Old Factory; M. Keith Penner, député et M. Billy Diamond, lors d'une visite à Paint Hills (Québec) (Photo: Gordon McCaffrey)

En conclusion, on peut dire que le cas décrit brièvement ci-dessus montre comment un comité s'est trouvé poussé à agir devant ce qu'il considérait être une injustice. Il l'a fait avec fermeté et son intervention a servi, comme cela devrait toujours être le cas à rendre le gouvernement responsable, l'obligeant ainsi à réagir de façon appropriée. Une réforme en profondeur du système des comités au Parlement canadien s'impose. Entre-temps — car l'attente risque d'être longue — rien n'oblige les comités à rester amorphes et inutiles. S'ils en ont la volonté, ils peuvent trouver le moyen d'être efficaces. Il leur suffit tout simplement d'essayer.

(traduit de l'anglais)