

Le nouveau député et les comités

Pourquoi percevoir les comités comme des cercles d'influence ?

Bien que les députés doivent partager leur temps à Ottawa entre la Chambre, le caucus et les comités, c'est le travail consacré aux comités qui permet aux nouveaux députés de vraiment se faire valoir. Ce guide expose les conditions nécessaires pour leur permettre de travailler de façon plus productive au sein des comités et comment ils peuvent collaborer avec leurs collègues pour rendre les comités encore plus efficaces.

C'est dans le cadre des comités que le député exerce ses trois principales fonctions au Parlement : celle de **législateur**, lorsqu'il étudie et modifie les lois ou amende les projets de loi, celle de **contrôleur**, lorsqu'il examine les politiques, les programmes et les dépenses du gouvernement, et celle de **représentant**, lorsqu'il écoute les opinions des citoyens et fait valoir leurs préoccupations, et qu'il se fait le porte-parole de l'intérêt public pendant leurs délibérations. Ces trois importantes fonctions ne sont pas toujours claires pour le citoyen. L'image qu'on se fait souvent d'un député est celle d'un partisan enragé qui défend aveuglément les décrets des hautes instances de son parti lors de la période de questions. Une seconde image est celle du député qui se bat pour sa circonscription et qui aide ses électeurs en leur prodiguant conseils et renseignements utiles sur leurs rapports avec le gouvernement. Bien que le travail avec les représentants de son parti et l'aide apportée aux électeurs soient importants dans le cadre de leurs fonctions, les responsabilités démocratiques des députés, c'est-à-dire celles liées aux rôles de législateur, de contrôleur et de représentant, sont assumées grâce au travail des comités. La réalité est que les députés ont tout intérêt à rendre le travail des comités plus visible et plus productif. Il faut que les Canadiens puissent voir leur travail au sein des comités comme un moyen de rétablir un lien avec le citoyen et de restaurer la confiance à l'endroit du Parlement.

Même si les votes en Chambre et leur couverture médiatique sont importants, c'est au sein des comités que les membres peuvent délibérer de façon réfléchie avec leurs collègues, s'entendre sur les positions à prendre concernant les lois et les questions de politiques, écouter l'opinion de simples citoyens ou d'experts, et poser des questions aux ministres et aux fonctionnaires avec de meilleures chances d'obtenir des renseignements pertinents. Ces comités constituent également un forum où les membres peuvent développer une expertise dans un domaine politique quelconque et bénéficier des connaissances de leurs pairs. Le 38^e Parlement compte 16 comités spécialisés dans différents secteurs de dépenses. Ces comités constituent donc un des mécanismes les plus efficaces pour rectifier les lois – dans un cadre perçu par les citoyens comme étant légitime –, pour rendre les activités et les finances du gouvernement plus transparentes et pour atteindre une compréhension commune des intérêts des Canadiens.

Comment les comités fonctionnent-ils ?

Au Canada, la Chambre fait son travail en utilisant des comités de deux types différents : (pour en apprendre davantage, voir la brochure de la Chambre des communes, *Comités – Guide pratique*, sixième édition, 2001)

1. Les comités permanents qui sont chargés par la Chambre de superviser les activités d'un ou de plusieurs ministères, ou d'assumer certaines responsabilités, en matière de procédure par exemple, concernant la Chambre elle-même. Ces comités ont des pouvoirs d'enquête très étendus qui leur permettent d'étudier de façon approfondie les propositions de loi, les budgets et tout autre dossier de leur ressort. Les comités mixtes permanents sont composés de députés et de sénateurs. Il en existe trois : Examen de la réglementation, Bibliothèque du Parlement et Langues officielles. (Bien que des dispositions existent dans les modifications apportées au Règlement de la Chambre concernant

les comités législatifs, ces tâches sont couramment prises en charge par les comités permanents.)

2. Les comités spéciaux qui, après avoir procédé à une étude spéciale à la demande de la Chambre, sont ensuite dissous.

Le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre propose, après avoir consulté les leaders parlementaires de tous les partis, les noms des députés qui siégeront aux divers comités (ainsi que la liste des députés associés qui sont des remplaçants potentiels). On demandera au préalable, mais officieusement, aux différents députés quels sont les comités qu'ils préfèrent, mais leur choix n'est pas nécessairement respecté. La composition finale des comités reflète la position du parti en Chambre ainsi que sa stratégie. Par exemple, le parti ministériel s'assure habituellement que le secrétaire parlementaire désigné pour le(s) ministère(s) supervisé(s) par le comité est intégré à ce dernier, puis chaque parti d'opposition nomme le porte-parole approprié.

Après l'adoption du rapport sur la composition des comités, chacun de ceux-ci procède à l'élection d'un président et de deux vice-présidents, et cela au scrutin secret (suite à une décision prise en 2003). Deux de ces trois postes étaient jusqu'ici confiés à des députés ministériels et le troisième à un député de l'opposition. Dans le cas d'un parti minoritaire à la Chambre, les choses pourraient changer grâce à une entente entre les partis. Les comités commencent alors à planifier leur travail en adoptant une série de motions administratives d'ordre général. La plupart d'entre eux mettront en place un comité de direction, aussi appelé sous-comité du programme et de la procédure, qui établit les plans de travail des comités et les soumettent au comité plénier pour approbation. Chaque comité peut compter sur l'aide d'un greffier provenant de la direction des comités de la Chambre et d'un chercheur de la Bibliothèque du Parlement.

En plus d'examiner les lois qui leur sont soumises, les comités permanents détiennent toute l'autorité nécessaire pour étudier les questions relatives au mandat, à la gestion et aux activités des ministères qui leur ont été attribués et de faire état de leurs observations sous forme de rapport. La documentation à jour la plus complète concernant les ministères est sans doute l'ensemble de volumes intitulé Budget des dépenses. Le Plan des dépenses du gouvernement pour les trois exercices à venir, soit la Partie III, est fourni

d'emblée aux comités permanents appropriés. Il procure aux membres une vision détaillée des actions du gouvernement et des dépenses prévues dans le secteur dont ils ont la supervision. L'étude de ce plan confère aux députés un rôle de premier ordre dans l'administration des fonds publics, entre autres par l'analyse des budgets et l'examen rigoureux des ressources allouées ainsi que l'évaluation du rendement des divers ministères.

Les comités permanents ont également d'autres pouvoirs : ils peuvent faire enquête sur toute question de politique publique de leur ressort, examiner les nominations par décret, citer des témoins à comparaître et exiger la production de documents, et publier des documents et témoignages. Ils peuvent aussi engager du personnel professionnel et de soutien en sus du personnel de la Chambre qui les épaulent normalement dans leur travail. Cette dernière prérogative est toutefois limitée par les budgets qui leur sont accordés et relève du Comité de liaison. Le Comité de liaison, qui comprend les présidents de tous les comités, attribue les ressources aux comités. Il peut également prendre en charge l'étude de questions relatives aux intérêts collectifs des comités de la Chambre.

Faire face aux contraintes

Selon les témoignages des participants et des observateurs, les entraves au bon fonctionnement des comités sont de trois ordres, une discipline de parti stricte (de la part du pouvoir principalement), le temps et les ressources. Toutefois, l'habileté du président à gérer la dynamique de groupe et les activités du comité ainsi que la position de chaque membre concernant sa participation au comité sont tout aussi importants. La discipline de parti, même si elle est largement perçue comme étant le plus grave de ces obstacles, et le savoir-faire des présidents ne sont pas du ressort du présent document, qui porte essentiellement sur les nouveaux députés élus. Nous nous pencherons donc sur les autres aspects sur lesquels les membres des comités peuvent exercer une influence.

Temps et ressources : Les contraintes de temps sont bien réelles pour les comités. Cependant, certaines périodes sont mal employées en raison de procédures inefficaces qui peuvent être modifiées et de l'attitude de certains membres. La multiplication des questions et des interventions de la part des membres du comité perturbe parfois l'audition équitable et exhaustive des

témoins. Un réexamen des procédures peut réduire le temps perdu à présenter du matériel déjà intégré à la documentation fournie ou durant les périodes de questions mal dirigées. Du temps sera aussi gaspillé si chaque étude ou activité du comité est traitée séparément. Une étude d'orientations, par exemple, couvrira souvent des volets déjà prévus dans l'examen du plan des dépenses ou des rapports de rendement. Établir un plan de travail pour une séance ou une année permet de mieux gérer le temps consacré aux audiences. Il serait sans doute difficile pour un nouveau venu d'exiger d'emblée une autre gestion du temps, mais tout à fait acceptable après quelques mois de proposer une rencontre pour discuter de cette question entre collègues. Vous pourriez également suggérer que le comité se fixe quelques objectifs dont les résultats seraient surveillés puis analysés par la suite et pourraient même faire l'objet d'un rapport.¹

La rectification des ressources à brève échéance peut présenter plus de difficulté. Il n'est pas impossible toutefois de revoir l'utilisation de certaines d'entre elles ou d'obtenir des ressources additionnelles. Le ministère a parfois intérêt à garantir une meilleure compréhension de certains enjeux. Le secrétaire parlementaire du comité peut inviter des experts d'un ministère à offrir des séances d'information. Des membres qui siègent à un comité précis bénéficient parfois de ressources supplémentaires de la part du parti. Il est aussi profitable d'examiner régulièrement les ressources disponibles et l'emploi que l'on en fait.

Votre attitude personnelle : Même s'il est rare que l'on obtienne de bons résultats d'un comité mal organisé, il ne faudrait pas croire que le leadership au sein du comité repose uniquement sur son président ou sur le parti ministériel. À l'ouverture d'un nouveau Parlement, tous sont mieux disposés à travailler ensemble sur les divers comités, peut-être parce que la Chambre compte alors de nouveaux membres impatientes d'assumer ce rôle important qui leur a été assigné. De plus, vous croiserez souvent des collègues, de tous les partis, prêts à mettre la main à la roue pour que les choses fonctionnent rondement. Il suffira d'un peu de chance, d'énergie, de talent et d'ouverture pour découvrir quelques collègues avec qui vous saurez faire progresser votre comité.

Parmi les critiques les plus souvent formulées par les témoins à l'égard des comités, il y a le manque de

préparation de la part des membres (ceux-ci ne savent pas de quels renseignements ils ont besoin) ou leur manque d'intérêt envers l'information exposée (ils préfèrent consacrer la période à s'attaquer verbalement les uns les autres). Trois recommandations ont été faites par les membres et observateurs. D'abord, les députés doivent faire leurs devoirs et déterminer clairement les renseignements dont ils ont besoin, puis proposer des pistes de recherche au personnel de la Bibliothèque du Parlement concernant le matériel requis pour la rencontre. Ensuite, le comité doit se réunir avant l'audience des témoins pour discuter de la portée des sujets à aborder et demander au personnel de communiquer leurs exigences aux témoins. Cela permet aux parlementaires de préciser pour eux-mêmes l'information qu'ils veulent obtenir et aux témoins de se présenter à l'audience mieux préparés. Enfin, les députés doivent se présenter aux rencontres et arriver à l'heure prescrite. Le manque d'assiduité dans une série de rencontres ou les sorties fréquentes durant une même rencontre peut entraîner des questions répétitives, sans compter la frustration de vos collègues.

Depuis quelques années, l'audience de témoins de la fonction publique provoque une certaine tension parmi les membres des comités. L'interprétation que le personnel de la fonction publique fait du rôle de ses membres au sein des comités ne concorde pas nécessairement avec les attentes des députés. Les fonctionnaires représentent leur ministre auprès des comités. Ils se sentent aptes à répondre aux questions de fait et à expliquer les analyses et les débats relatifs à une question. Cependant, on ne peut en aucun cas exiger d'eux qu'ils justifient les politiques du gouvernement – une telle requête doit être soumise directement au ministre. Néanmoins, certains fonctionnaires transmettent aux comités une impression de non-collaboration. Est-ce dû à un manque d'expérience, à une directive ministérielle ou à une mauvaise perception du rôle des députés? Cela reste à trancher.² Cependant, quelle que soit la raison, le président du comité doit faire part du mécontentement des membres du comité concernant cette attitude au ministre lui-même, ou par l'intermédiaire du secrétaire parlementaire.

Mot de la fin

Les membres des comités se sont montrés nettement insatisfaits ces dernières années. Leur problème ne porte pas tant sur un manque de résultats probants, que sur leur incapacité à produire tous les résultats dont ils se

sentent capables. Les comités ont le potentiel nécessaire pour accroître l'efficacité de l'appareil parlementaire. Ils offrent un forum officiel pour favoriser la participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques, pour démêler les oppositions fondamentales et atteindre les consensus qui s'imposent, puis permettre au gouvernement d'afficher la transparence avec pondération. Il existe de nombreuses façons de réduire l'écart entre les attentes et la réalité et de susciter une meilleure entente entre les membres sur ces questions. Les documents ci-dessous proposent plusieurs idées à cet égard. Mais, du point de vue d'un nouveau député, les paroles de Reg Alcock prononcées durant une rencontre des députés sur la Colline du parlement le 10 mai 2000 (voir le 3^e document ci-dessous) s'avèrent singulièrement constructives :

« . . . En vérité, nous sommes maîtres chez nous. Si nous voulons que ces changements prennent forme, nous pouvons y parvenir, peu importe ce que les autres en pensent. Je me disais, vous savez, il n'est pas impossible de mettre ces changements en place. Il suffit d'obtenir l'accord d'une majorité de membres à la Chambre des communes . . . »

Pour en savoir davantage

En plus de l'expertise et de la documentation que vous trouverez à la Bibliothèque du Parlement, voici quelques documents disponibles sur le site Web du Centre parlementaire www.parlenc.ca.

1. « Rapport du Comité de liaison sur l'efficacité des comités », *Le Gouvernement parlementaire*, juin 1993. Ce rapport rédigé il y a plus d'une décennie propose

quelques recommandations et de l'information sur les activités des comités à cette époque. Il offre donc une excellente plateforme de comparaison avec les évaluations plus récentes.

2. « Efficacité des comités », *Le Gouvernement parlementaire*, septembre 1997. Il s'agit d'une mise à jour du rapport mentionné ci-dessus. Il comprend une série de recommandations additionnelles.
3. Institut de recherche en politiques publiques, « La réforme de la procédure parlementaire », *Enjeux publics*, décembre 2000, par Peter Dobell.
4. « L'avis des députés sur l'organisation des comités », *Le Gouvernement parlementaire*, mars 2001. Il ne s'agit pas d'un rapport officiel sur les comités et il ne contient pas de recommandations officielles. Ce document offre cependant des opinions récentes sur l'efficacité des comités et les recommandations de députés chevronnés, dont la plupart étaient encore actifs au sein du 38^e Parlement.
5. Institut de recherche en politiques publiques, « L'efficacité parlementaire dans le processus budgétaire : une étude de cas », *Enjeux publics*, mai 2002, par Peter Dobell et Martin Ulrich.
6. Centre parlementaire – Précis d'information, *Le nouveau député et les comités*, 2005, par Amelita Armit. Il s'agit du document complet dont est tiré le présent document préparé à l'intention des nouveaux membres du 38^e Parlement.
7. Le Centre parlementaire - Précis d'information, *Le comité des Comptes publiques: Un Rapport intérimaire sur ses rôles, ses produits et ses résultats*, 2005 par Martin Ulrich. Cette étude est une évaluation exploratoire du Comité des Comptes publics pendant le 37^eme Parlement, tel que demandé par le comité.

¹ Le suivi du rendement des comités et la production de rapports subséquents sont des aspects qui présentent un intérêt marqué pour le Centre parlementaire. Celui-ci serait disposé à rencontrer les comités ou leurs membres individuels pour discuter de la meilleure marche à suivre.

² Un point intéressant à soulever et probablement un des facteurs aggravants repose sur l'opinion que les fonctionnaires se font du Parlement. Dans un sondage auprès du personnel de la fonction publique, commenté par Peter Dobell dans le document *La réforme de la procédure parlementaire : le point de vue des députés*, Enjeux publics, 2000, IRPP et portant sur l'ordre d'importance des différents facteurs influant sur l'élaboration des politiques dans lequel les comités parlementaires et les députés se sont presque classés aux derniers rangs de 13 différentes sources d'influence et ont même parfois été décrits comme un obstacle de procédure mineur.