

# FORUM SUR LA RÉFORME PARLEMENTAIRE

*Le 7 mai, le Centre parlementaire organise sur la Colline une discussion entre parlementaires sur la façon dont on pourrait amener le Parlement à participer à l'amélioration de la gouvernance démocratique au Canada. Ce texte met en exergue les relations et la dynamique indispensables et propose plusieurs actions à l'intention des parlementaires.*

*Ce texte est le produit de consultations avec d'anciens députés et d'autres observateurs bien informés, ainsi que des travaux de recherche et de la longue expérience du Centre parlementaire.*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Survol et sommaire</b> .....	2
Analyse .....	2
Intensifier la participation des citoyens .....	3
Intégrer les intérêts du parti à un rôle productif pour le député.....	3
Des comités experts et efficaces à l'appui du Parlement.....	4
La voie à suivre.....	4
<b>Contexte</b> .....	5
Les usages parlementaires et démocratiques au Canada .....	6
Intensifier la participation des citoyens .....	8
Le dialogue avec les commettants .....	8
Intégrer les intérêts du parti à un rôle productif pour les simples députés .....	10
La représentation et les partis .....	10
Les votes et le consensus au sein du parti.....	11
Les rapports entre le Cabinet et le caucus.....	12
Les rôles des députés à titre individuel.....	13
Des comités experts et efficaces à l'appui du Parlement.....	14
Les rapports avec la Chambre.....	15
Les avis en matière législative.....	16
Les comités et l'affectation des ressources.....	17
L'amélioration du fonctionnement des comités.....	18

# FORUM SUR LA RÉFORME PARLEMENTAIRE

## SURVOL ET SOMMAIRE

Peut-être plus que toute autre institution, le Parlement est affaire de relations, principalement avec les citoyens, mais aussi avec les partis politiques et entre ceux-ci, avec le pouvoir exécutif et entre le député et son parti. Nous croyons que ce qui se passe au Parlement et qui intéresse le citoyen, en d'autres termes ce que le Parlement produit, traduit l'évolution de ces relations, à tout le moins en ce qu'elles reflètent les pouvoirs, les règles, les procédures et les moyens. Dans ce texte, nous en signalons les points faibles mais également certaines actions que nous portons à l'attention des parlementaires, des partis politiques et de l'exécutif dans le but de solidifier ces relations qui sont les fondements mêmes de la démocratie canadienne.

**Analyse:** Nos conclusions principales, qui reposent sur les opinions d'observateurs et de participants issus de tous les partis, sont les suivantes:

- ◆ de nombreux citoyens ont l'impression que leur voix n'est pas entendue et que leurs idées ne sont pas discutées au Parlement et, par conséquent, ils cherchent d'autres moyens de s'exprimer ou alors ils sortent du processus politique;
- ◆ la discipline interne imposée par les partis et la concurrence entre les partis au Parlement laissent aux simples députés trop peu de latitude pour exercer leur jugement et faire valoir les préoccupations de leurs commettants; et
- ◆ les relations entre l'exécutif et le législatif, c'est-à-dire le Parlement, se sont affaiblies, réduisant ainsi l'échange d'informations et la confiance et, partant, l'efficacité du Parlement.

Par ailleurs, ces points faibles sont interdépendants, formant ce qu'on pourrait appeler une 'spirale négative'. Puisque le Parlement est essentiellement perçu comme la scène des joutes politiques entre partis, le citoyen n'a pas le sentiment qu'il sert vraiment ses intérêts. Et si le Parlement n'est pas perçu comme la voix et le bras du peuple, le pouvoir exécutif est encore moins motivé pour travailler en coopération avec lui.

Toute amélioration sur l'un ou l'autre de ces plans entraînera vraisemblablement d'autres en cascade, produisant une spirale positive. Mais est-ce trop espérer? Le scepticisme existe, certes, mais nous croyons que le moment est opportun pour envisager ce genre de changements. Depuis quelques années, le public ne s'est jamais autant intéressé à la réforme parlementaire. Nous avons des parlementaires bien aguerris, nous avons de nouveaux leaders - ou nous en aurons bientôt - à la tête de quatre des cinq partis. En outre, nous pouvons nous attendre à ce que la plupart des parlementaires accueillent favorablement la majorité des changements proposés.

Nous avons circonscrit ci-après des actions possibles sous forme de propositions que nous soumettons dans trois domaines. Ces actions ne sont bien entendu pas indépendantes, et un plan d'action devrait en prendre en compte l'ensemble en même temps que les détails.

**Intensifier la participation des citoyens :** Pour qu'un député puisse être efficace au Parlement, il

doit être en relation visible avec ses commettants et avec la population en général. Les mesures qui ont été prises ces dernières années pour permettre aux députés de passer plus de temps dans leur circonscription et d'y avoir un bureau ont porté fruit. Nous proposons deux autres initiatives qui renforceraient les liens directs entre les députés et leurs commettants. En outre, bon nombre des recommandations que nous faisons dans les parties suivantes rendraient les députés plus efficaces dans leurs rapports avec leur électeurs.

**1.1: Créer un 'centre de ressources' pour la liaison avec les commettants :** *Le Parlement devrait envisager la création d'un centre de ressources qui aiderait les comités et les députés à employer différentes méthodes de consultation/participation (dialogues délibératifs, jurys de citoyens, panels de citoyens, consultation électronique) avec les citoyens sans a priori politique. En plus de leur prêter assistance pour l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, un tel centre pourrait également assurer la formation de leur personnel en matière de consultation et de participation des citoyens.*

**1.2: Faire participer les députés aux consultations avec les Canadiens :** *Les comités devraient envisager d'inviter les ministères à discuter avec eux afin de trouver le moyen de travailler efficacement avec ceux-ci pour consulter les citoyens. Les membres des comités pourraient ajouter des questions, les revoir, participer aux consultations et aider à interpréter les résultats.*

**Intégrer les intérêts du parti à un rôle productif pour le député :** Nous reconnaissons l'importance des partis politiques et de leurs chefs, mais également la nécessité que les députés soient la voix respectée de leurs commettants et qu'ils puissent, lorsque les circonstances s'y prêtent, exprimer leur propre point de vue au Parlement, par exemple en faisant en sorte de:

**2.1 : Trouver un moyen terme entre les intérêts du parti, du député et de la circonscription :** *Les partis devraient décrire et dire publiquement comment leurs députés devraient faire une juste part à leurs responsabilités envers leurs commettants, leur jugement personnel et leur parti.*

**2.2 : Revoir la discipline de parti pour les votes :** *Les partis, mais surtout celui qui est au pouvoir, devraient envisager d'adopter le régime de discipline de parti plus souple qui est en usage au Royaume-Uni et de travailler en concertation pour en harmoniser la mise en oeuvre.*

**2.3 : Revoir l'interaction entre le whip et le caucus :** *Si le whip du gouvernement siégeait au Conseil des ministres, cela donnerait-il un caucus mieux informé et, dans l'affirmative, les opinions qui y sont exprimées auraient-elles plus de poids avant que les décisions de politique ne soient prises? Et les lois reflèteraient-elles mieux les préoccupations des députés et de leurs commettants?*

**2.4 : Revoir les rôles des simples députés :** *Puisque la continuité peut favoriser la spécialisation, les partis devraient envisager de faire en sorte que les membres des comités, les secrétaires parlementaires et les membres des associations interparlementaires soient nommés pour une période plus longue, ce qui reviendrait dans une certaine mesure à donner aux députés des rôles plus professionnels.*

**Des comités experts et efficaces à l'appui du Parlement :** Les comités doivent être et paraître efficaces lorsqu'ils délibèrent dans l'intérêt public, ils doivent également être des groupes d'experts connaissant bien les politiques publiques et représentant toute la palette des opinions lorsqu'ils conseillent la Chambre en matière législative, et ils doivent exercer un contrôle pointu sur les activités du gouvernement.

- 3.1 :** *Conseiller la Chambre de façon éclairée et pondérée :* Pour que les comités soient de bon conseil pour la Chambre, il faut dans toute la mesure du possible qu'ils soient: a) aussi représentatifs que possible des intérêts du Canada; et b) bien informés au sujet des politiques et des programmes qui font partie de leur mandat.
- 3.2 :** *Étudier à la Chambre les rapports des comités :* Les rapports des comités sur les programmes et les politiques, qui sont le produit d'un consensus, devraient être débattus à la Chambre. Lorsque les membres d'un comité ont le sentiment que la réponse du gouvernement est insuffisante, ils devraient pouvoir exiger que le ministre participe au débat à la Chambre. Cela devrait pouvoir se faire sans réduire le temps imparti aux affaires émanant du gouvernement si la Chambre commençait à siéger à 13 heures le mercredi.
- 3.3 :** *Intervenir tôt dans le processus législatif :* Faire intervenir les comités dans l'examen des avant-projets de loi et des Livres verts sur des sujets appropriés donnerait aux députés la possibilité de comprendre la complexité du sujet et de repérer les problèmes dès les toutes premières étapes, permettant ainsi à l'exécutif de les prendre en compte lorsqu'il a à prendre ses décisions sur les différents éléments d'un projet de loi.
- 3.4 :** *Examiner l'affectation des ressources :* Les comités devraient considérer comme une priorité l'étude de l'affectation des ressources et les rapports à faire à ce sujet à la Chambre, mais dans la perspective de leurs autres travaux. En formant leurs recommandations au sujet des politiques et des programmes en fonction des plans, des priorités et de l'affectation des ressources du gouvernement, les comités ont un moyen de plus de faire connaître leurs opinions et d'influer sur les actions du gouvernement.
- 3.5 :** *Améliorer le fonctionnement des comités :* Les comités devraient essayer de travailler de façon plus collégiale, d'échanger des informations et de discuter des priorités avec les ministères; il faudrait aussi lancer une initiative pour améliorer leur fonctionnement, peut-être sous la supervision du Comité de liaison.
- 3.6 :** *Augmenter les ressources des comités :* La Chambre des communes devrait envisager de relever le niveau des ressources humaines dont disposent les comités et tenter l'expérience de donner des ressources aux partis d'opposition.

**La voie à suivre :** Dans ce texte, nous livrons un point de vue sur l'efficacité du Parlement, surtout vue sous l'angle des citoyens et des simples députés. Bien que la confiance du public à l'endroit du Parlement ait diminué, nous croyons que les Canadiens voudraient le voir jouer de façon plus efficace ses rôles traditionnels qui consistent à représenter, à légiférer et à contrôler. Pour encadrer la discussion, nous lançons des pistes qui mériteraient selon nous être explorées.

Nous sommes convaincus qu'il serait possible d'apporter des changements significatifs sans pour autant modifier notre système électoral, tenter de réduire les pouvoirs de l'exécutif ou remanier le

Règlement de la Chambre des communes. Nous croyons également qu'il est important de commencer par les attentes des citoyens et les relations entre les députés et leurs commettants.

À notre avis, la crédibilité de la Chambre auprès de l'électorat serait meilleure si l'on définissait les cas particuliers où le député pourrait défendre sa propre opinion ou celle de ses commettants. Pour nous, un système politique sain doit, dans des circonstances clairement définies, permettre à ses députés d'avoir une divergence d'opinion avec son parti si celle-ci est motivée et admise, étant bien entendu qu'en l'occurrence, cette dissension n'est pas de la déloyauté.

Au coeur du processus que nous envisageons, il y aurait, à l'initiative des partis représentés au Parlement, certains ajustements dans les relations entre les simples députés et leur parti. Même s'il est évident que c'est le parti ministériel qui, étant au pouvoir, est le mieux à même d'infléchir la dynamique du Parlement, il ne pourrait pas faire grand chose si les autres partis ne participent pas à un effort concerté pour explorer de nouvelles pistes relationnelles. Il ne suffit pas simplement d'accepter de le faire pour effectuer un changement de culture; il s'agit plutôt d'essayer d'arriver à un entendement par la discussion, le débat et l'expérimentation.

## **CONTEXTE**

Au Canada, le public croit de moins en moins à la démocratie parlementaire. Le Parlement ne joue pas efficacement ses rôles de législateur et de contrôleur des finances publiques. On entend souvent des députés dire qu'ils ne peuvent pas faire ce pour quoi ils ont été envoyés à Ottawa. Certes, beaucoup d'entre eux s'emploient avec énormément de zèle et de compétence à défendre les intérêts de leurs commettants et de tous les Canadiens mais, à en juger d'après l'expérience et les commentaires des participants et des observateurs qui nous ont aidés à préparer ce texte et d'après ce que nous avons appris en travaillant nous-mêmes avec les parlementaires, le Parlement a, selon nous, besoin d'être revitalisé.

Les Canadiens voient souvent les antagonismes qu'ils peuvent observer au Parlement comme des batailles que se livrent les partis politiques pour prendre l'avantage plutôt que comme d'authentiques divergences de vues concernant les politiques publiques. Ils voient certains ministres traiter le Parlement - c'est à dire ceux et celles qui ont été élus pour représenter les intérêts de citoyens - plus comme un 'obstacle de procédure' que comme une étape essentielle vers une acceptation populaire légitime. Ils ont le sentiment que leur voix et celles de leurs concitoyens ne sont pas suffisamment écoutées et que le Parlement ne délibère pas avec le respect qui leur est dû. Une représentation plus neutre du Parlement pourrait améliorer quelque peu l'image de marque de celui-ci, mais nous croyons que le fossé entre les attentes de la population et la réalité des usages actuels existe bel et bien et continue à se creuser. Pour toutes ces raisons, la nécessité d'une réforme parlementaire commence à retenir l'attention du grand public.

Les raisons avancées pour expliquer ce déclin de la confiance sont variées. Certains observateurs parlent de la fracture régionale entre les partis représentés à la Chambre. D'autres constatent des vices graves dans notre système électoral et dans le système parlementaire de type britannique, et qui exigeraient des changements fondamentaux, voire des amendements constitutionnels. Nous admettons que ces facteurs y sont pour beaucoup dans l'efficacité avec laquelle le Parlement joue son rôle de représentant de la population et de surveillant du gouvernement. Mais en même

temps, nous croyons que des améliorations sont possibles sans qu'il faille modifier radicalement le système de gouvernance actuel.

Les initiatives de réforme parlementaire des vingt dernières années ont permis de remédier à certaines faiblesses. Ainsi, le système des comités a-t-il été considérablement remanié en 1985 et le régime des consultations prébudgétaires implanté en 1994 a grandement facilité la participation du public à cet important processus décisionnel.

Pourtant, à mesure que la population devient plus instruite et que la technologie des communications évolue, les attentes du grand public à l'endroit du Parlement et de la démocratie changent elles aussi. Les gens veulent être entendus et ils veulent être parties prenantes dans les grands dossiers de politique publique. La confiance en 'l'élite paternaliste' a disparu.

Une réforme doit viser plus loin que les règles, les ressources et la structure. Il faut également regarder les relations qui sous-tendent la démocratie parlementaire au Canada. Cette série de propositions est axée sur les changements à apporter aux relations entre les députés et le public, entre les députés et leur parti et entre les députés et le pouvoir exécutif.

**Les usages parlementaires et démocratiques au Canada : notre diagnostic :** Aux élections, le citoyen est roi. Dans une démocratie parlementaire de type britannique, la population se choisit à intervalles réguliers une série de représentants et, au Canada, un seul représentant par circonscription électorale. Un Premier ministre et un Cabinet sont alors issus de ce groupe. Les autres députés a) donnent à l'exécutif certains pouvoirs bien définis en adoptant des lois, en votant des budgets et en lui permettant de percevoir des taxes et des impôts; b) surveillent les agissements de l'exécutif et lui réclament des comptes; et c) s'interpellent mutuellement et interpellent le public dans des débats concernant l'intérêt public.

Même si la démocratie représentative rallie les faveurs au Canada, les taux de participation aux élections et d'adhésion aux partis politiques ont diminué. Les citoyens semblent se tourner vers d'autres façons d'exprimer leurs intérêts en matière de politiques publiques.

Depuis un siècle et plus, les partis politiques ont évolué afin de pouvoir jouer un rôle vital dans le processus démocratique et le fonctionnement du Parlement. Les partis – et leurs chefs lorsqu'ils sont efficaces – représentent le ciment qui rend possible l'atteinte plus rapide d'un consensus dans une députation nombreuse. Par ailleurs, ils sont de plus en plus devenus le principal vecteur par lequel sont choisis et *étiquetés* ceux et celles qui deviendront leurs représentants.

Le rôle des partis est-il devenu trop omniprésent? À l'heure actuelle, ce sont les partis qui jouent un rôle dominant dans l'organisation des activités parlementaires – le programme de la Chambre, celui des comités, ainsi que la répartition des ressources. L'activité de contrôle, qui devrait pourtant être la moins politisée de toutes puisque tous les partis réclament l'intégrité et l'efficacité, est également touchée. Hormis peut-être le Comité des comptes publics, les principaux outils de contrôle que sont la période des questions, les travaux des subsides et l'examen des politiques, des programmes et des activités des ministères par les comités, semblent être de plus en plus, pour les différents partis, autant d'occasions de se mesurer entre eux plutôt que d'interpeller l'exécutif au nom des citoyens. Par ailleurs, il y a également une nouvelle génération de 'professionnels du parti' dont le souci

premier est l'image du parti et son impact sur les prochaines élections. Et plus le Parlement ressemble à une arène où s'affrontent les partis, moins il semble être le porte-voix de l'intérêt public.

Les partis politiques font partie intégrante du système parlementaire, et nous reconnaissons volontiers leur importance et leur utilité. Ils aident manifestement l'électorat à comprendre les positions de principe des candidats et aussi à prévoir quel sera leur comportement au Parlement. Nous reconnaissons également l'importance vitale des institutions qui cherchent à travailler par consensus – et le rôle des partis dans l'acquisition de celui-ci – surtout dans un pays aussi vaste et aussi varié que le Canada. Pour toutes ces raisons, la recherche d'un moyen terme entre les diverses responsabilités du député – envers son parti, envers ses commettants et envers son bon jugement – est une question impérieuse. Et cela est particulièrement vrai pour les députés de la majorité, puisque ce sont leurs dirigeants qui forment le gouvernement et dirigent l'administration publique.

Pour ce qui est de délibérer dans l'intérêt public et de contrôler activement ce que fait le gouvernement, ces fonctions ont de plus en plus tendance à être assumées par les députés dans le cadre des comités. De plus, c'est en comité que les députés peuvent vraiment susciter la participation des citoyens, interroger des experts, délibérer en petit groupe et se familiariser avec des dossiers précis. Les comités peuvent également siéger à l'extérieur d'Ottawa, ce qui leur permet de se faire une meilleure idée des intérêts et des préoccupations des citoyens. Ils ont toujours fait un excellent travail dans ce sens, et cela demeure le cas aujourd'hui. Mais malgré cette activité toujours utile et souvent très intense, nous restons convaincus qu'il y aurait amplement lieu de renforcer l'efficacité du Parlement dans ses trois fonctions, légiférer, contrôler et délibérer.

Enfin, il y a la question du rôle individuel que l'élu doit jouer pour faire participer le public au processus. Même si les députés sont plus actifs à cet égard que jadis, il est évident que les attentes des citoyens se sont multipliées plus rapidement encore. En outre, avant que les sondages ne soient devenus, pour l'exécutif, un outil pour déterminer ce que la population pense de ses nouvelles politiques, les députés étaient considérés par les ministres comme une excellente source d'information sur les réactions de la population aux initiatives du gouvernement. Mais ce rôle a maintenant pratiquement disparu.

Ce survol de l'efficacité du Parlement révèle qu'il faut:

- ***intensifier la participation des citoyens*** en donnant aux députés de nouveaux moyens pour faire intervenir les citoyens dans leurs fonctions de législateurs, de surveillants et de représentants;
- ***intégrer les intérêts du parti à un rôle productif pour les simples députés***; et
- ***rendre les comités parlementaires plus efficaces*** en modernisant leur mode de fonctionnement et en donnant plus de visibilité à leurs travaux.

Nous avons regroupé nos propositions en fonction de ces trois éléments pour en faciliter la présentation et la discussion. Toutefois, pour ce qui est de leur mise à exécution et de leur impact, nous estimons qu'elles doivent être considérées comme formant un tout.

**Intensifier la participation des citoyens** : Même si l'essentiel du travail du parlementaire est

concentré sur le Parlement lui-même et les rapports avec l'exécutif, une partie plus importante concerne les relations avec les citoyens et les commettants, un rôle que nous appelons la représentation. Il sous-tend des activités à la fois politiques et administratives. Le volet administratif consiste à intercéder auprès du gouvernement au nom des citoyens qui éprouvent des difficultés avec l'administration; c'est un rôle d'ombudsman. Nous estimons que cette fonction est assez bien remplie.

Le volet politique de la représentation consiste à se faire le porte-voix des valeurs et des intérêts de ceux que le député représente. Il doit écouter et comprendre le point de vue et les intérêts des citoyens, mais également informer et éclairer ceux-ci sur les opinions et les intérêts des autres. Les citoyens savent que la volonté collective (les décisions qui portent le pouvoir coercitif de l'État) diffère souvent de leur point de vue personnel, mais ils ont tendance à accepter la légitimité de ces décisions pourvu que leur avis et celui de leurs concitoyens ait été pris en compte au Parlement et dans l'élaboration de ces décisions.

Le caractère péremptoire et public des délibérations du Parlement rehausse également l'efficacité de la politique publique. Lorsque les citoyens considèrent qu'une politique est fondée, ils sont plus volontiers enclins à s'y conformer que lorsqu'ils n'y sont contraints que par peur des sanctions. En d'autres termes, pour qu'une politique soit efficace, il faut qu'elle soit à la fois bonne et considérée comme fondée. Les actions que nous proposons au sujet des comités et des relations entre les députés et les partis et dont nous faisons état plus loin auraient pour effet de légitimer davantage les mesures législatives et probablement aussi de les améliorer sous l'angle de l'intérêt public.

Lorsqu'il s'agit de participation des citoyens, il importe de bien faire la distinction entre l'expression organisée et l'expression non organisée des opinions. Les opinions organisées sont souvent celles des groupes d'intérêt qui sont le plus souvent écoutées et qui retiennent surtout l'intérêt des comités. Même si les unes comme les autres doivent être entendues, il conviendrait de mieux s'employer à faciliter l'expression non organisée pour que les citoyens aient le sentiment d'être bien représentés.

**Le dialogue avec les commettants :** Nous avons l'impression que certaines améliorations sont survenues depuis quelques années du point de vue de la participation individuelle des citoyens - les opinions non organisées - sous l'impulsion des députés. Cet état de choses est dû en partie aux ressources qui permettent aux députés de passer davantage de temps dans leur circonscription et d'y avoir un bureau mieux équipé. Or, il sembleraient que les citoyens soient moins satisfaits. Les trois arguments principaux qui militent en faveur d'un renforcement du dialogue parlementaire avec les citoyens sont les suivants:

- la population du Canada est plus instruite, très mobile et culturellement plus variée, et les citoyens ont des opinions et des intérêts qu'ils veulent faire entendre;
- les nouvelles technologies de l'information et des communications ont multiplié les possibilités - et les attentes correspondantes - d'intensifier la participation des citoyens, alors que les services parlementaires d'appui dans ce sens demeurent limités; et
- la multiplication des consultations menées par le gouvernement avant le dépôt de mesures législatives, alliée à une plus grande intervention des agences centrales (pour mieux harmoniser les politiques), fait que le pouvoir exécutif résiste de plus en plus aux

propositions d'amendements pendant l'étude des projets de loi au Parlement.

Il serait possible de renforcer directement de plusieurs façons la participation des citoyens aux consultations parlementaires. D'autres parlements ont mis à l'essai certaines utilisations nouvelles des technologies modernes de l'information et des communications. On trouvera un résumé de certaines des méthodes déjà en usage dans le n° 17/18 des Publications hors-série sur le gouvernement parlementaire de septembre 2003 sous le titre *Incidences de la gouvernance électronique pour les parlementaires*. Cet article démontre clairement que ces nouveaux outils exigent une aide spécialisée pour pouvoir être bien utilisés. Malgré les difficultés de la chose, quelques députés semblent déjà fort bien réussir à faire participer leurs commettants. Si ces façons de procéder étaient plus répandues, l'image des députés se trouverait considérablement rehaussée et le public comprendrait beaucoup mieux ce qui se passe au Parlement. Tout cela porte à conclure qu'il pourrait être utile de créer un centre de ressources qui aurait pour fonction spécialisée d'aider les députés à être en contact avec tous leurs commettants. Il faudra par ailleurs que ces communications aient un rapport avec le rôle central du député afin qu'elles ne soient pas rejetées sans autre forme de procès comme une autre tactique pour faire bien paraître le député ou son parti.

**Action 1.1 :** *Créer un centre de ressources pour la liaison avec les commettants: Le Parlement devrait envisager la création d'un centre de ressources qui aiderait les comités et les députés à employer différentes méthodes de consultation/participation (dialogues délibératifs, jurys de citoyens, panels de citoyens, consultation électronique) avec les citoyens sans a priori politique. En plus de leur prêter assistance pour l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, un tel centre pourrait également assurer la formation de leur personnel en matière de consultation et de participation des citoyens.*

Aux yeux de nombreux députés, les consultations de plus en plus fréquentes conduites par le gouvernement ont affaibli le rôle du simple député. La solution n'est pas de tenter de réduire ces consultations, mais plutôt de trouver le moyen de favoriser celles qui sont faites par les députés eux-mêmes et aussi d'établir une correspondance entre les consultations parlementaires et celles effectuées par l'exécutif.

Les députés sont nombreux à penser pouvoir apporter une contribution utile aux consultations effectuées par les ministères. En effet, ils passent souvent beaucoup de temps dans leur circonscription où ils ont des échanges directs avec leurs commettants, ils connaissent les problèmes qu'éprouvent ceux-ci grâce à leur rôle d'ombudsman, et ils sont également considérés comme étant plus compréhensifs qu'un fonctionnaire anonyme. Les sondages râtissent large et de façon pondérée, mais ils sont peu nuancés et ne vont guère en profondeur. C'est précisément là le point fort du député. Cela ne doit pas être considéré comme une perte de 'contrôle' au profit des parlementaires, mais plutôt comme de la consultation et de la participation.

Comme l'illustrent les résultats des consultations prébudgétaires qui ont commencé en 1994, un tel processus n'est pas uniquement un voeu pieux. Ce genre de consultation publique fait intervenir les députés personnellement en plus du Comité des finances et d'autres comités aussi. Et malgré leur caractère intense, elles ne semblent pas nuire à celles auxquelles procède le gouvernement. De l'avis de nombreux observateurs, ces consultations ont permis de légitimer au fil des ans plusieurs trains de

mesures budgétaires épineuses, et cela dans une atmosphère qui était le plus souvent collégiale. Sans vouloir affirmer que le processus de consultations prébudgétaires du Comité des finances est la solution idéale, il démontre néanmoins que le gouvernement pourrait avoir intérêt à faire intervenir les comités dans son processus de consultation.

Une autre formule potentiellement intéressante est utilisée en Thaïlande. Le Sénat de ce pays a une Commission permanente de la participation des citoyens qui est chargée de superviser les politiques et les usages de l'État en ce qui concerne la consultation et la participation du public.

***Action 1.2 :** Faire participer les députés aux consultations avec les Canadiens: Les comités devraient envisager d'inviter les ministères à discuter avec eux afin de trouver le moyen de travailler efficacement avec ceux-ci pour consulter les citoyens. Les membres des comités pourraient ajouter des questions, les revoir, participer aux consultations et aider à interpréter les résultats.*

**Intégrer les intérêts du parti à un rôle productif pour les simples députés :** Dans les pays où la démocratie est fonctionnelle, les députés jouent plusieurs rôles très importants. Or au Canada, depuis quelques années, les députés du parti au pouvoir sont souvent considérés comme inféodés au Premier ministre et ceux de l'opposition comme jouant un rôle d'attaquants. En outre, lorsqu'un député affiche une position différente de celle de son chef, les médias ont tendance à parler d'un 'parti en déroute' ou d'un 'chef faible'. Par conséquent, c'est le genre de situation où le leader et le député donnent tous les deux l'impression d'être perdants. Et même si les médias sont parfois enclins à monter la chose en épingle, il y a vraisemblablement un fond de vérité suffisant pour rendre cette conclusion plausible. Nous croyons qu'il y aurait moyen à la fois de valoriser les rôles du simple député et d'exploiter les grandes forces vives des partis.

Cette partie du texte explique comment on pourrait remanier les procédures et les usages en matière de votes afin de favoriser le consensus dans les partis tout en offrant suffisamment de latitude pour qu'à l'occasion, les députés puissent exprimer leur propre opinion ou celle de leurs commettants. Nous expliquons également comment certains des rôles du député pourraient apporter à ceux-ci plus de satisfactions et profiter davantage aux partis.

**La représentation et les partis :** Il est communément admis qu'au Canada, le chef d'un parti et l'identification à un parti sont, beaucoup plus que les positions individuelles ou les caractéristiques personnelles des candidats, les facteurs dominants du succès aux élections. En outre, la plupart des députés sont élus par moins de 50 pour cent des électeurs. Ces deux éléments font que la relation entre le député et les citoyens qu'il représente dans la circonscription est souvent ténue. C'est pour ces raisons entre autres que de plus en plus de voix réclament une réforme du système électoral. Mais selon notre vision des choses, il est peu vraisemblable que le système actuel – qui présente certains avantages indéniables – soit remanié dans un avenir prévisible. Nous avons donc cherché comment faire en sorte que le citoyen ait le sentiment d'être mieux représenté – d'avoir une voix au Parlement – sans changer pour autant le système électoral.

Une option pourrait être que les partis reconnaissent plus clairement le caractère complexe des rapports d'obligation des députés envers leur parti et leur chef, leurs électeurs et leur propre jugement. Les partis pourraient ainsi par exemple définir et faire savoir de façon plus claire

comment leurs députés doivent respecter un moyen terme entre ces obligations concurrentes lorsqu'ils légifèrent, délibèrent et surveillent les actions de l'exécutif.

**Action 2.1 :** *Trouver un moyen terme entre les intérêts du parti, du député et de la circonscription: Les partis devraient décrire et dire publiquement comment leurs députés devraient faire une juste part à leurs responsabilités envers leurs commettants, leur jugement personnel et leur parti.*

**Les votes et le consensus au sein du parti :** Certains partis semblent admettre que dans certaines circonstances, leurs membres peuvent voter contre la ligne du parti, mais l'usage semble trop rare pour donner l'impression d'être communément accepté au Parlement. Le système britannique des sommations comminatoires (*three-line whips*) envisage le problème sous un angle différent. La discipline de parti imposée pour les votes à Westminster est à quatre niveaux, chacun dépendant des circonstances, et il ne semble pas avoir vraiment nui à la loyauté ou gêné beaucoup l'exécutif. Les paragraphes ci-dessous en expliquent les modalités.

- La sommation comminatoire soulignée trois fois, qui est le niveau le plus élevé, indique aux députés qu'ils sont censés voter selon la ligne de parti. Il s'agit des votes sur le budget et les politiques inscrites dans le manifeste du parti.
- Une sommation soulignée deux fois signifie que le parti aimerait beaucoup que ses députés votent dans le même sens que le gouvernement, mais qu'il peut accepter qu'un député, pour des raisons valables, soit absent pour le vote ou qu'il vote contre son parti.
- Une sommation soulignée une fois signifie que le Cabinet a approuvé un projet de loi ou une politique, mais qu'il laissera les députés voter selon leur bon jugement. Au Canada, l'équivalent de cela serait le vote sur la peine capitale qui a eu lieu il y a une vingtaine d'années.
- Il y a vote libre lorsque l'exécutif n'a pas pris position et que chaque député peut se faire sa propre opinion. Comme au Canada, les votes libres ont généralement lieu dans le cas de questions d'ordre moral.

Il est intéressant de signaler que, lorsque la Chambre des communes britannique s'était prononcée sur l'adhésion à l'Union européenne, les députés ministériels avaient simplement reçu une sommation soulignée une fois. Les whips ayant confirmé que le vote serait acquis au gouvernement même s'il n'était pas considéré comme un vote de censure, on avait opté pour une sommation soulignée une seule fois, ce qui signifiait qu'il s'agissait bien d'une politique du gouvernement, mais que les députés étaient libres de voter selon leur bon jugement. Cette décision fut prise délibérément pour montrer qu'une nette majorité de députés étaient personnellement favorables à l'adhésion.

Le système britannique offre un moyen terme entre une discipline plus rigoureuse pour les questions budgétaires et le programme électoral du parti, et une plus grande souplesse pour les questions moins facilement associables aux engagements pris par le parti pendant les élections. Mais il présente d'autres avantages encore par rapport au système canadien: il tient compte de la nécessité d'une loyauté envers le parti et des responsabilités des députés, mais en validant aussi l'importance du jugement personnel du député et des liens qu'il a avec sa circonscription. En outre, il

responsabilise beaucoup plus le député par rapport à ses commettants en l'obligeant en fait à expliquer et à justifier son vote, un facteur qui intervient beaucoup dans la création d'un lien plus fort entre l'élu et ses électeurs.

Nous reconnaissons qu'il y a, entre les deux systèmes politiques - Canada et Royaume-Uni - des différences qui rendraient difficile l'adoption à Ottawa des usages parlementaires britanniques dans leur intégralité. En Grande-Bretagne par exemple, il existe un certain nombre de sièges 'sûrs' dont les détenteurs peuvent sans crainte résister aux ordres du parti. Au Canada, comme l'illustrent les élections de 1984 et de 1993, ces sièges sûrs sont rares. Ce qui n'empêche que la durée moyenne du mandat des députés actuels n'a jamais été aussi longue dans toute l'histoire du Canada. Nous croyons qu'il existe suffisamment de députés de la majorité et de l'opposition qui pourraient être séduits par une nouvelle façon de procéder leur permettant de s'aligner sur la position de leur parti dans certaines circonstances tout en les laissant libres, dans d'autres, de voter selon leur bon jugement ou celui de leurs commettants.

Il faut également signaler que les Britanniques n'établissent pas un lien direct entre la sommation et la question de confiance. Si le gouvernement perd un vote alors qu'il a émis une sommation comminatoire, cela pourrait vouloir dire qu'il a perdu la confiance de la Chambre. Or, en cas de doute à ce sujet, il a le loisir de déposer une véritable motion de confiance dont le verdict est alors sans appel. Il y a également, la chose est tout aussi importante, la réaction de l'opposition et des médias lors d'un vote défavorable. En l'occurrence, ni la première, ni les seconds ne réagiraient en temps normal. Si cette façon de procéder était adoptée au Canada, il faudrait absolument que les partis d'opposition comprennent bien les répercussions possibles et les acceptent, et qu'ils aident à le faire comprendre aux médias.

**Action 2.2 :** *Revoir la discipline de parti pour les votes: Les partis, mais surtout celui qui est au pouvoir, devraient envisager d'adopter le régime de discipline de parti plus souple qui est en usage au Royaume-Uni et de travailler en concertation pour en harmoniser la mise en oeuvre.*

**Les rapports entre le Cabinet et le caucus :** Un peu dans le même ordre d'idées, les Britanniques voient d'une autre façon que nous le rôle des whips. Le whip en chef du gouvernement, qui siège au Cabinet, est assisté par une vingtaine de whips adjoints qui ont chacun pour tâche de rester en contact avec vingt députés. En fait, ils ont surtout pour rôle de faire du renseignement afin que le whip en chef puisse transmettre les préoccupations des députés à ses collègues au Cabinet. L'Assemblée législative de l'Ontario et l'Assemblée nationale du Québec ont toutes deux adopté cet usage dont les résultats ont été jugés positifs.

L'avantage de cette formule est qu'elle permet d'élaborer des politiques et des projets de loi en prenant pleinement en compte les opinions du groupe parlementaire ministériel. Même si, au Canada, les ministres font part au Caucus de leurs projets en matière législative, ils sont souvent avares de détails faute de temps et il arrive aussi que la politique correspondante ait déjà été discutée et préparée au Cabinet avant que le caucus n'ait été mis au courant. Comme le faisait remarquer Herb Gray en déposant, en 1994, un train de mesures destinées à "permettre aux membres du caucus de jouer un plus grand rôle dans le processus législatif", les ministres qui ont déjà dû faire des

compromis difficiles au Cabinet sont parfois un peu mal à l'aise à l'idée de voir tout le dossier remis en question au caucus ou en comité.

Lorsque cela se produit, la difficulté pour le whip consiste à 'produire les votes' en cajolant ses députés ou en leur faisant miroiter l'une ou l'autre récompense. Une des conséquences possibles de cette façon de faire est qu'environ trente pour cent des projets de loi restent bloqués au *Feuilleton*, peut-être parce qu'ils présentent des difficultés imprévues ou ont provoqué des objections de la part des députés ministériels. Si le Cabinet tenait compte de l'opinion bien informée de ses députés avant de prendre une décision en matière de politique, les projets de loi pourraient refléter plus fidèlement les besoins complexes de ce vaste pays avec ses nombreuses différences régionales, et le caucus aurait le sentiment agréable d'avoir été écouté. Pourrait-on plus facilement arriver à cet objectif si le whip faisait partie du Cabinet? À moins que le leader du gouvernement à la Chambre ne soit tout aussi capable d'assumer cette seconde fonction?

**Action 2.3 :** *Revoir l'interaction entre le whip et le caucus : Si le whip du gouvernement siégeait au Conseil des ministres, cela donnerait-il un caucus mieux informé et, dans l'affirmative, les opinions qui y sont exprimées auraient-elles plus de poids avant que les décisions de politique ne soient prises? Et les lois reflèteraient-elles mieux les préoccupations des députés et de leurs commettants?*

**Les rôles des députés à titre individuel :** Pour beaucoup de députés, l'ambition suprême est d'accéder à une charge ministérielle. Mais il est également clair qu'un grand nombre d'entre eux ont trouvé d'autres façons intéressantes de servir leurs commettants, d'influer sur la politique de l'État et de réaliser leurs propres ambitions. La satisfaction qu'ils retirent de leur charge pourrait être plus grande encore s'ils pouvaient s'attendre à pouvoir continuer à travailler dans un domaine qui leur a plu et dans lequel ils ont le sentiment de pouvoir faire oeuvre utile. Nous songeons ici à valoriser trois options de carrière possibles pour les députés: devenir expert ès politiques, secrétaire parlementaire ou diplomate parlementaire.

Dans le premier cas, il s'agirait pour le député de se spécialiser dans un domaine de politique publique. De nombreux députés jouent déjà un rôle semblable en travaillant en comité ou dans un comité du caucus, mais aussi par des contacts personnels. Et malgré les difficultés que ce genre de spécialisation présente, il sont nombreux à y avoir réussi. Un des principaux obstacles à cette spécialisation du député est le roulement des membres des comités. Il serait possible de faire mieux reconnaître l'utilité de ce rôle d'expert ès politiques simplement en donnant plus de permanence à la composition des comités pendant la durée de la législature, ce qui permettrait aux membres de ceux-ci d'accroître leur compétence et leur savoir. Si les comités avaient des membres plus permanents, la nouvelle formule utilisée pour en choisir les présidents et les vice-présidents pourrait fort bien y favoriser la promotion graduelle de députés compétents et bien informés.

Un deuxième rôle possible, mais seulement pour les députés du parti ministériel, est celui de secrétaire parlementaire. Dans les gouvernements précédents, plusieurs députés avaient ainsi pu faire oeuvre utile en demeurant en poste plusieurs années, et ils avaient trouvé l'expérience enrichissante. À l'heure actuelle, l'usage veut que les secrétaires parlementaires, issus du parti au pouvoir, ne soient nommés que pour deux ans, un cycle dont la durée ne leur donne pas le temps d'acquérir les compétences nécessaires pour servir efficacement le Parlement ou leur ministre. Dès qu'ils

commencent à bien connaître les rouages du ministère et à se sentir utiles, ils sont remplacés. (Voir *Parliamentary Secretaries: the Consequences of Constant Rotation*, IRPP, Options politiques, vol. 2, n° 4, sept. 2001)

Le troisième rôle découle de ce qu'on en est arrivé à appeler la diplomatie parlementaire. Les nominations aux délégations parlementaires envoyées à l'étranger semblent être la prérogative des whips qui, à l'occasion, s'en servent pour récompenser les députés pour leurs bons et loyaux services. En outre, certains whips semblent offrir ces possibilités de voyager de façon équitable pour en faire profiter le plus grand nombre possible de leurs députés, souvent sans vraiment se soucier de l'utilité que ceux-ci pourraient avoir au sein de la délégation. (Voir *La diplomatie parlementaire*, Publications hors-série sur le gouvernement parlementaire, n° 16, mai 2003.) Par conséquent, la plupart des simples députés ont rarement l'occasion de se spécialiser au sujet d'un domaine de politique, d'un pays ou d'une région en participant régulièrement aux réunions d'une association interparlementaire. Il serait possible d'offrir ainsi aux députés l'occasion d'approfondir leur connaissance d'une région, d'un pays ou de certains dossiers bilatéraux en leur permettant de participer de façon plus ciblée et pendant une période plus longue à telle ou telle association, ce qui viendrait utilement s'ajouter aux activités diplomatiques officielles et représenterait une valeur ajoutée pour le Parlement. Avec l'intensification de la mondialisation, la connaissance approfondie d'une région ou d'un pays enrichirait d'autant le débat parlementaire.

L'augmentation des compétences qui pourrait résulter de la prise en considération de l'importance de ces rôles, d'une meilleure continuité et d'une plus grande spécialisation, et aussi de l'influence accrue que pourraient avoir les députés, serait sans doute très enrichissante pour beaucoup d'entre eux. Une telle formule renforcerait l'importance fondamentale du savoir et du savoir-faire indispensables à l'efficacité du député et du Parlement. Dans une économie et une société du savoir, il serait utile que le Parlement soit lui aussi axé sur le savoir.

**Action 2.4 :** *Revoir les rôles des simples députés : Puisque la continuité peut favoriser la spécialisation, les partis devraient envisager de faire en sorte que les membres des comités, les secrétaires parlementaires et les membres des associations interparlementaires soient nommés pour une période plus longue, ce qui reviendrait dans une certaine mesure à donner aux députés des rôles plus professionnels.*

**Des comités experts et efficaces à l'appui du Parlement :** Le Règlement de la Chambre donne aux comités les pouvoirs nécessaires pour jouer un rôle directeur dans toutes les fonctions parlementaires fondamentales, c'est-à-dire légiférer, affecter les ressources, contrôler l'exécutif et débattre des politiques publiques. Même si les comités font déjà oeuvre très utile à cet égard et que leurs membres consacrent souvent énormément d'énergie au travail qu'ils y font, nous croyons qu'il serait possible d'améliorer encore l'efficacité des comités, et cela de plusieurs façons.

Les comités ont déjà été la cible de plusieurs initiatives de réforme parlementaire et ils ont fait l'objet de plusieurs études relativement détaillées. C'est en nous fondant sur cela que nous entrevoyons trois perspectives intéressantes: les rapports entre les comités et la Chambre, le travail d'appui effectué par les comités en matière d'examen législatif et budgétaire et d'examen des politiques, et l'amélioration de leur mode de fonctionnement.

**Les rapports avec la Chambre :** Les comités parlementaires sont devenus tellement indispensables à l'efficacité du Parlement qu'il serait difficile d'imaginer qu'un parlement puisse vraiment être productif si ses comités ne le sont pas eux-mêmes. Hormis les comités du caucus, ils constituent le principal forum qui permet aux députés d'acquérir les connaissances nécessaires pour étudier des mesures législatives complexes et contrôler l'exécution de programmes compliqués. Au Parlement, c'est uniquement devant les comités que les Canadiens, la société civile et le monde des affaires peuvent directement se faire entendre. C'est vraisemblablement là aussi que le citoyen peut acquérir la conviction que sa voix est entendue et que ses intérêts sont pris en compte. Pour pouvoir être utiles à cet égard, il faut que les avis donnés par les comités soient perçus comme étant judicieux et équilibrés.

Vu l'importance des comités pour la Chambre en tant que telle, la spécialisation des connaissances doit devenir une considération majeure. On a ainsi entendu dire qu'un ministre était parfois mal à l'aise à l'idée de devoir soumettre son projet de loi à un comité parce que ses membres n'avaient pas les connaissances voulues pour bien comprendre les textes législatifs corollaires, et notamment ceux des autres paliers de gouvernement, ou encore les liens subtils entre les différentes dispositions du projet de loi.

Il est important que les comités ne soient pas perçus comme les porte-parole attitrés de tel ou tel secteur s'ils veulent qu'on ne les traite pas simplement comme 'un groupe de pression comme les autres'. Il faut donc qu'ils donnent l'impression d'être le reflet équilibré de toute la palette des intérêts canadiens. Même si l'usage actuel veut que tous les partis y soient représentés, plusieurs d'entre eux - Pêches et océans, Agriculture et Défense par exemple - comptent en majorité des membres représentant des circonscriptions pour lesquelles ces intérêts sectoriels sont cruciaux. Mais si ces intérêts sectoriels ne sont pas contrebalancés par d'autres membres agissant dans une perspective différente, on dira que le consensus atteint est moins représentatif. Dans la pratique, il sera difficile d'arriver à ce moyen terme, mais si l'on juge qu'il s'agit là d'un objectif souhaitable, il pourrait se révéler utile dans certaines circonstances.

Il est également important que ce qu'un comité produit soit pris au sérieux à la fois par la Chambre et par l'exécutif. Même si ce dernier est désormais obligé de répondre aux rapports des comités, ceux-ci on souvent le sentiment que ces réponses font fi de leurs recommandations et des témoignages qu'ils ont entendus. Qui plus est, ils estiment qu'ils ont peu l'occasion d'en faire part au public.

**Action 3.1 :** *Conseiller la Chambre de façon éclairée et pondérée :* Pour que les comités soient de bon conseil pour la Chambre, il faut dans toute la mesure du possible qu'ils soient: a) aussi représentatifs que possible des intérêts du Canada; et b) bien informés au sujet des politiques et des programmes qui font partie de leur mandat.

**Action 3.2 :** *Étudier à la Chambre les rapports des comités :* Les rapports des comités sur les programmes et les politiques, qui sont le produit d'un consensus, devraient être débattus à la Chambre. Lorsque les membres d'un comité ont le sentiment que la réponse du gouvernement est insuffisante, ils devraient pouvoir exiger que le ministre participe au débat à la Chambre. Cela devrait pouvoir se faire sans réduire

*le temps imparti aux affaires émanant du gouvernement si la Chambre commençait à siéger à 13 heures le mercredi.*

**Les avis en matière législative :** L'avantage particulier des comités sur la Chambre porte à croire que ceux-ci peuvent être particulièrement utiles dans le cas d'initiatives législatives complexes. C'est précisément là où la connaissance intime des pratiques actuelles et de l'affectation des ressources a toute son importance. Par ailleurs, en entendant des témoins et en faisant intervenir les services de recherche de la Bibliothèque du Parlement et d'autres experts, les comités sont idéalement placés pour être à l'écoute des questions importantes. Qui plus est, ils peuvent discuter et délibérer et découvrir ainsi les problématiques essentielles, et aussi trouver un terrain d'entente.

Nous considérons que les nouveaux pouvoirs offerts aux comités en 1994 pour leur permettre d'intervenir davantage dans l'examen des principes sous-tendant les mesures législatives envisagées ont été utiles. Par contre, ils sont rarement utilisés et, lorsqu'ils l'ont été, ils n'ont pas nécessairement suscité un véritable libre débat sur les principes en question. À notre avis, cette façon de procéder pourrait être plus productive à condition de changer la dynamique du Parlement et des rapports entre les partis.

Il y aurait encore d'autres façons de rendre les comités plus productifs, par exemple leur confier automatiquement les avant-projets de loi et des Livres verts pour essayer de trouver d'autres solutions aux problèmes, ou encore les inviter à soumettre des recommandations circonstanciées. Pourvu que les comités puissent travailler de façon collégiale, ces formules permettraient sans doute d'améliorer les textes législatifs et de faire apparaître certains problèmes dont le Cabinet pourrait se saisir au moment où il déciderait de ce qu'un projet de loi devrait contenir. Le débat qui surviendrait pendant cette phase préliminaire présenterait un autre avantage encore. Peut-être craint-on qu'en donnant aux avis dissidents d'autres occasions de s'exprimer, on aggraverait encore le problème des échéances déjà serrées. Or, si un comité peut débattre de l'avant-projet de loi et si le Cabinet tient compte de ses avis au moment de décider de ce qu'il contiendra, il est possible que le projet de loi correspondant puisse être adopté plus rapidement, ce qui soulagerait d'autant le programme de la Chambre. Cette méthode de gestion du temps pourrait plaire davantage à tous les partis.

Plus important encore, des formules comme celles-là permettraient d'intégrer aux rapports des positions minoritaires juxtaposées aux opinions majoritaires, ce qui réclamerait un bon argumentaire de part et d'autre. Dans l'intérêt du public, il est plus utile qu'un rapport établi par consensus fasse état des opinions minoritaires que d'avoir des rapports minoritaires séparés. Une opinion majoritaire qui ne réfute pas les opinions contraires a moins de validité. À notre avis, il faudrait viser à utiliser l'examen effectué en comité à la fois pour améliorer le texte de loi et pour le faire mieux comprendre et mieux accepter par le grand public.

**Action 3.3 :** *Intervenir tôt dans le processus législatif : Faire intervenir les comités dans l'examen des avant-projets de loi et des Livres verts sur des sujets appropriés donnerait aux députés la possibilité de comprendre la complexité du sujet et de repérer les problèmes dès les toutes premières étapes, permettant ainsi à l'exécutif de les prendre en compte lorsqu'il a à prendre ses décisions sur les différents éléments d'un projet de loi.*

**Les comités et l'affectation des ressources :** Le Budget des dépenses montre comment le gouvernement entend mettre en oeuvre ses politiques et ses lois et également quels sont les résultats qu'il a obtenus par rapport à ses engagements. C'est donc la principale source d'information par laquelle le gouvernement rend compte de ce qu'il fait au Parlement et à la population. Par conséquent, même si la portée et la profondeur de l'examen qu'en font les comités sont variables, cette activité demeure un des rôles essentiels de ceux-ci. En outre, le budget des dépenses s'accompagne maintenant d'une série de plans triennaux qui présentent à la fois les résultats attendus et les dépenses correspondantes. Même si le vote des subsides qui a lieu tous les ans reste une motion de confiance, le gouvernement devrait prendre très au sérieux les recommandations des comités au sujet des dépenses et de l'établissement des programmes tout au long de la chaîne des activités gouvernementales et apporter les réponses qu'elles appellent. En d'autres termes, les modifications apportées au Règlement en 1994 donnent aux comités la possibilité de recommander des changements en matière d'affectation future des ressources, du point de vue tant des dépenses prévues que des résultats escomptés.

Une étude sur l'efficacité du Parlement dans sa fonction de contrôle budgétaire a fait ressortir la complexité extraordinaire du processus qui se caractérise par la multiplicité des périodes budgétaires au cours d'un même exercice et une multitude de documents et de banques de données associées. Pour la plupart des députés, ce processus est tout simplement trop complexe pour permettre un contrôle efficace. (Voir *L'efficacité parlementaire dans le processus budgétaire: une étude de cas*, IRPP, Options politiques, volume 3, n° 5, mai 2002) Par ailleurs, ce processus se déroule quasiment sans véritable participation de la part des parlementaires. Toutes ces questions réclament d'être examinées, et le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a été chargé de le faire ainsi que de se pencher sur d'autres volets du contrôle financier exercé par le Parlement.

Outre celui des subsides, l'essentiel du travail d'examen effectué par les comités en matière de politiques peut se traduire par le dépôt de recommandations qui, si elles sont mises en oeuvre, peuvent influencer sur le budget de gouvernement et les plans des ministères annexés à leurs budgets. Les comités pourraient orchestrer toutes leurs études, y compris l'examen des budgets, de manière à soumettre un rapport intégré sur l'affectation des ressources qui serait alors déposé conjointement avec celui du Comité des finances sur les priorités budgétaires. En outre, les comités pourraient travailler en concertation afin de remettre au gouvernement une série cohérente d'avis en matière d'affectation des ressources.

Le concept de base est en l'occurrence que le processus d'examen du budget et des subsides serait pour les comités le moyen de mieux suivre leurs propres priorités au lieu de représenter une corvée supplémentaire. En faisant en sorte que les avis qu'ils dispensent au sujet des politiques et des programmes influent sur les plans du gouvernement et l'affectation des ressources, les comités se doteraient d'un outil de plus pour expliquer publiquement leur sentiment et infléchir les actions du gouvernement.

La Suède a ajouté à son processus d'examen budgétaire une caractéristique qui exige que toutes les recommandations des comités concernant l'affectation des crédits respectent une enveloppe financière préétablie: si un comité recommande quelque chose de plus, il faut qu'il retranche l'équivalent ailleurs. Cette formule aurait, dit-on, eu pour effet d'améliorer la tenue des délibérations

des comités et la qualité des avis qu'ils donnent. Les comités parlementaires canadiens pourraient étudier la chose en concertation avec le ministère des Finances.

**Action 3.4 :** *Examiner l'affectation des ressources : Les comités devraient considérer comme une priorité l'étude de l'affectation des ressources et les rapports à faire à ce sujet à la Chambre, mais dans la perspective de leurs autres travaux. En formant leurs recommandations au sujet des politiques et des programmes en fonction des plans, des priorités et de l'affectation des ressources du gouvernement, les comités ont un moyen de plus de faire connaître leurs opinions et d'influer sur les actions du gouvernement.*

**L'amélioration du fonctionnement des comités :** Vu l'importance des fonctions confiées aux comités, les aspirations des membres de ceux-ci et les échéances imposées, nous pensons qu'il est nécessaire d'améliorer le fonctionnement de ceux-ci. Dans les grandes lignes, il y aurait lieu, à notre avis, de le faire sur quatre plans: renforcer la collégialité, établir des rapports plus fonctionnels avec les ministères, améliorer la gestion des activités des comités et déterminer comment rendre plus efficace le soutien à la recherche.

Lorsqu'un comité réussit à travailler de façon collégiale, la dynamique des réunions change du tout au tout. Au lieu que les membres représentant l'opposition posent des questions partisans qui obligent les députés ministériels à rester sur la défensive et à trouver le moyen de réfuter leurs affirmations, tous les membres pourraient faire front commun pour examiner le problème, discuter ensemble des améliorations possibles et, plus souvent qu'autrement, s'entendre sur des amendements ou des recommandations.

Un dialogue entre les partis en comité présenterait un avantage particulier dans la conjoncture actuelle qui fait que les grands partis représentent surtout des régions - en majorité l'Ouest pour l'Alliance, l'Ontario pour les Libéraux et un segment de l'opinion francophone québécoise pour le Bloc. Certes, le Parti libéral compte des députés de presque toutes les régions du pays et le gouvernement fait un effort délibéré pour tenir compte des préoccupations de toutes les parties de ce pays vaste et diversifié. Il n'empêche qu'il pourrait plus facilement rallier l'opinion publique à ses nouvelles mesures législatives si la population voyait que les partis d'opposition d'obédience régionale sont parties prenantes aux conclusions des comités. Si les partis d'opposition avaient la possibilité de participer à l'élaboration des conclusions et des recommandations des comités, ils seraient plus enclins à adopter une attitude collégiale dans d'autres occasions, et leurs députés auraient la satisfaction d'avoir apporté leur écot.

Cet esprit de collégialité pourrait valoir pour les ministères également. Les ministères sont les dépositaires d'une mine d'informations et de connaissances qui pourraient être fort utiles pour les délibérations des comités. Or, comme nous l'avons signalé dans une étude récente, les rapports entre les comités et les fonctionnaires des ministères sont souvent diffus, voire difficiles. (Voir *Bâtir de meilleures relations*, Publications hors-série sur le gouvernement parlementaire, n° 13, mai 2002)

Même si on peut penser que les présidents des comités entretiennent normalement de bonnes relations avec les ministres, il est tout aussi important qu'il y ait des rapports personnels entre le ministre (et ses hauts fonctionnaires) et le comité tout entier. Ces rapports, les ministres qui viennent

présenter leurs rapports sur la planification et le rendement peuvent les établir et les améliorer en participant personnellement à l'étude de leurs projets de loi et en favorisant les contacts officieux entre leurs fonctionnaires et le comité. Les secrétaires parlementaires pourraient eux aussi faire quelque chose dans ce sens, même s'il faudrait pour cela qu'ils connaissent mieux les rouages du ministère grâce à un mandat plus long.

Si les ministres et leurs fonctionnaires entretenaient de meilleurs rapports avec les comités compétents, la confiance mutuelle serait elle aussi meilleure dans la plupart des cas. Le problème évoqué en 1994 par Herb Gray lorsqu'il avait proposé des mesures qui, espérait-il, pourraient revitaliser la Chambre des communes et "mitiger considérablement le sentiment de quasi-propriété que les ministres et leurs fonctionnaires affichent à propos de leurs projets de loi" pourrait ainsi trouver une solution.

Enfin, comme c'est le cas pour toutes les grandes organisations pressées d'obtenir des résultats à partir de ressources limitées, il pourrait être utile de revoir la façon dont les comités sont administrés. Les observateurs ont ainsi relevé les éléments suivants: unifier les études des comités - par exemple, l'étude des budgets pourrait être axée sur les domaines étudiés dans le cadre de l'examen des politiques; b) trouver des méthodes plus efficaces pour obtenir l'information; c) faire l'essai d'autres méthodes permettant d'arriver à un consensus et de préparer les rapports; d) travailler en concertation avec les autres comités; et e) produire un rapport annuel sur les résultats obtenus par les comités. Le Comité de liaison pourrait se pencher sur ces rapports de rendement et faire la synthèse des pratiques exemplaires.

***Action 3.5 : Améliorer le fonctionnement des comités : Les comités devraient essayer de travailler de façon plus collégiale, d'échanger des informations et de discuter des priorités avec les ministères; il faudrait aussi lancer une initiative pour améliorer leur fonctionnement, peut-être sous la supervision du Comité de liaison.***

Ces changements dans l'administration des comités pourraient exiger des ressources d'appui supplémentaires ou alors différentes. Au départ, on pourrait notamment charger un 'centre de ressources' de fournir des conseils sur la façon dont les comités pourraient utiliser plus rationnellement le personnel déjà en place. Le centre de ressources pourrait aussi faire rapport au Comité de liaison, lequel pourrait être incité, comme cela se fait en Grande-Bretagne, à produire des rapports sur la façon d'améliorer le modus operandi des comités de la Chambre.

Outre la création d'un tel centre, les observateurs constatent la nécessité, pour les comités, de pouvoir compter sur d'autres ressources étant donné l'importance de leurs fonctions. Depuis quelques années, le service de recherche de la Bibliothèque du Parlement a ainsi reçu des ressources supplémentaires dont certaines ont été utilisées à l'appui des comités. Nous croyons qu'il faudrait envisager d'accorder des ressources supplémentaires, voire de les utiliser différemment dans certains cas.

Comme le faisait remarquer un président de comité, même si les comités ont besoin de plus de moyens, il ne faudrait pas qu'ils finissent par devoir gérer leurs activités au lieu d'y participer. Plusieurs députés de l'opposition ont signalé qu'à toutes fins pratiques, donner plus de ressources aux comités reviendrait en fait à donner davantage de moyens à leurs présidents.

Il y a une vingtaine d'années, quelques rares comités (qu'on appelait alors groupes de travail parlementaires) utilisaient une partie de leur budget pour payer les attachés de recherche de leurs membres issus des partis d'opposition. Ces attachés de recherche collaboraient étroitement avec les membres du personnel du comité afin de voir si telle ou telle formule pourrait obtenir l'assentiment de tous les partis, ce qui facilitait en fin de compte la production de rapports unanimes.

**Action 3.6** *Augmenter les ressources des comités* La Chambre des communes devrait envisager de relever le niveau des ressources humaines dont disposent les comités et tenter l'expérience de donner des ressources aux partis d'opposition.