
Réflexions sur l'avenir des comités parlementaires

par Robert Marleau

Le présent article examine le rôle du greffier de comité dans les corps législatifs canadiens et, plus spécialement, à quel point certaines réformes ont changé et continueront peut-être de changer la nature de la fonction tant au niveau fédéral qu'aux niveaux provincial et territorial. Il s'agit d'une version remaniée d'un exposé fait lors de la Conférence spéciale sur le système des comités, qui s'est tenue à Ottawa en septembre 1999.

Les greffiers, en raison de la nature de leur profession, ont tendance à acquérir une compétence en matière de précédents et d'histoire parlementaire. Nous sommes parfois considérés de l'extérieur, et peut-être même par certains des membres de notre profession, comme trop enracinés dans la pratique et peut-être un peu ésotériques, sinon archaïques. C'est pourquoi je me réjouis des occasions comme celle-ci qui nous sont données de réfléchir sur notre rôle au sein de la profession et sur ce que nous réserve l'avenir.

Mon expérience des comités a commencé en 1969 à la suite de la grande réforme de 1968. Le Règlement a été modifié de manière que presque tous les projets de loi soient renvoyés aux comités permanents. L'ancien Comité des subsides a été aboli, et toutes les prévisions budgétaires ont été, elles aussi, renvoyées aux comités permanents. Quand on compare cette nouvelle situation à ce que les comités faisaient auparavant, on constate qu'il s'est agi d'une véritable « révolution ». Les nouveaux comités permanents étaient plus petits, plus actifs, et ont eu tôt fait de se mettre à amender les projets de loi. Le processus des subsides est devenu un moyen de s'attaquer rapidement aux problèmes sans un ordre de renvoi de la Chambre. Certains comités ont acquis beaucoup d'autonomie.

En 1985, le Comité McGrath a fait plusieurs recommandations qui ont consacré dans le Règlement le pouvoir des comités d'entreprendre des études de leur propre chef. Ce fut là un autre grand tournant et, de 1985 à la fin de 1990, sous deux gouvernements conservateurs, bien des choses ont changé dans la façon dont les comités mènent leurs travaux. Nous évoluons maintenant dans un Parlement où siègent des députés de cinq partis politiques et où la majorité du gouvernement est très mince. Nous aurons peut-être un jour un autre gouvernement minoritaire. Les comités doivent effectuer leurs travaux dans le contexte politique que dicte l'électorat.

Quel que soit le contexte institutionnel en constante évolution, le rôle des greffiers de comité au sein du système parlementaire est extrêmement difficile, non à cause des questions de procédure ou des questions abordées par leurs comités respectifs, mais plutôt à cause de l'inévitable interaction dynamique entre le greffier, le ministre, les députés, le personnel du comité et, tout spécialement, le président du comité.

Non seulement vous travaillez de façon indépendante, mais, souvent, vous vous trouvez à travailler pratiquement tout seuls et, souvent, avec des ressources limitées. C'est alors que vous devez compter sur votre connaissance des rouages d'un comité parlementaire pour avancer. Le plus grand défi consiste indubitablement à bien servir le président, mais un greffier doit également servir tous les membres du comité. Cette tâche exige un effort soutenu, surtout si on veut éviter d'être absorbé par la personnalité du président et si l'on veut faire en sorte que le comité fonctionne sans heurt, surtout quand des questions litigieuses surgissent au cours des séances.

Robert Marleau a été greffier de la Chambre des communes de 1987 à juin 2000. Il est actuellement conseiller principal du président de la Chambre des communes.

En tant que greffiers, nous tâchons constamment d'établir des relations. C'est le plus grand talent qu'un greffier de comité puisse perfectionner, d'abord avec le président et ensuite avec le personnel des divers partis politiques. Il n'est pas facile d'établir ces relations de façon impartiale. À mon bureau, le plus jeune membre du personnel de n'importe quel leader parlementaire peut m'appeler pour me dire qu'il désire me voir. Je lui donnerai presque le même accès qu'à un député. Mon rôle en pareille situation consiste en partie à éduquer ce jeune freluquet qui vient de découvrir les amendements motivés et pense avoir une idée formidable.

Je tiens à souligner la dynamique existant entre le greffier et le président, car c'est une relation que j'ai étudiée au fil des années. Il s'agit réellement du rôle crucial qu'un greffier de comité a à jouer. Nous sommes tous des gens de processus. Quel que soit le sujet qu'étudie le comité, il importe vraiment que nous comprenions le sujet à l'étude, car, pour être efficace, le greffier de comité doit en savoir autant que les membres du comité à propos de la question faisant l'objet de discussion autour de la table. Comprendre le point de vue de chaque membre du comité exige une analyse différente et un processus d'observation différent de ce que font les membres à propos de l'objet de la discussion. C'est le rôle que nous jouons dans cette dynamique qui est crucial.

Demandez-vous à quel point vous connaissez bien le président de votre comité. Vous ne pouvez évidemment pas vous présenter à un comité en disant que vous ne lavez pas les fenêtres et que vous ne portez pas de bagages. J'ai, de temps à autre, soulevé des bagages lors de déplacements de comités. Vous devez déterminer les limites que, selon vous, votre profession exige que vous mainteniez. Elles varient en fonction de la tolérance du comité, de la relation que vous avez avec l'opposition et de la relation que le président a avec l'opposition.

Il n'y a pas beaucoup de différence entre être le greffier de la Chambre ou être un greffier de comité. Vous disposez d'un très bref créneau durant lequel vous pouvez faire une impression quant à vos services et faire en sorte qu'ils fassent bonne impression. Si vous manquez votre coup, l'expérience m'a appris que dans la plupart des cas c'est fichu pour la durée de la législature, particulièrement auprès des membres. Dès le début, il est crucial que vous fassiez vos preuves. Vous n'avez pas six mois pour vous affirmer comme un bon greffier. Vous avez probablement six heures. Ayez une discussion franche. Dites au président : « Voici ce que j'ai à faire ici et voici ce que vous pouvez attendre de moi. Je puis faire davantage si nous avons de vraies bonnes relations. » Il faut tenir compte de la complexité de chaque relation.

Le plus souvent, les greffiers de comité se trouvent avec du personnel qu'ils n'ont pas embauché, avec des consultants de l'extérieur qui ne connaissent pas grand-chose du processus parlementaire, et avec des membres du personnel qui viennent de l'arène politique et qui ont leur idée bien à eux sur la façon

dont le comité devrait passer du point A au point B. Le greffier doit gérer ces relations tout en maintenant un rôle impartial et indépendant à l'égard des questions dont le comité est saisi. Le rôle du greffier en tant que pivot du comité et responsable du processus ne changera probablement pas beaucoup. Je ne pense pas qu'il ait évolué beaucoup depuis 1968, bien que les comités se soient transformés considérablement.

Tâchez de faire comprendre que vous demeurez d'abord et avant tout le greffier de l'ensemble du comité. C'est la première chose que je dis à un nouveau président et c'est la première chose que je dis à propos de mon rôle de Greffier de la Chambre des communes quand je prends la parole à la séance d'orientation.

Ce qui changera, ce sont les membres. Il y a environ 80 millions de membres de la génération du baby-boom sur notre continent qui sont sur le point de prendre leur retraite; ils ont de l'argent et du temps. Beaucoup d'entre eux entreront dans la vie politique, ce qui changera énormément la nature des travaux que nous effectuons en comité.

Les membres de la génération du baby-boom ont dominé le programme politique hors de la Chambre de par leur seul nombre. À la Chambre des communes, je crois, d'après mon expérience, que nous avons à l'heure actuelle la première Chambre dominée par la génération du baby-boom. Les choses sont en train de changer doucement, mais je crois qu'après les prochaines élections, et vous commencerez à constater la même chose dans les assemblées législatives provinciales et territoriales, le phénomène sera encore plus marquant. Le « pouvoir gris » ne commence pas à définir la situation. Cette génération entrera sur la scène politique et déterminera le programme.

Cela s'accompagne cependant d'une autre dimension du facteur baby-boom : les femmes dans la vie politique. À mesure que les femmes quitteront leur nid vide, nous en verrons entrer en beaucoup plus grand nombre dans la vie politique. Elles bénéficieront d'un plus grand franc-jeu dans le processus électoral et pourront entrer dans la carrière politique en nombre sans précédent.

Cela changera la nature du rôle du greffier de comité, car les femmes cherchent, en général, à trouver un compromis et à apporter une contribution plutôt qu'à cultiver la confrontation. Par conséquent, l'entrée des femmes en politique pourrait avoir pour effet de modifier toute la dynamique des comités en tant que lieu de discussion. Votre rôle consistant à aider les députés à atteindre leurs objectifs se transformera donc lui aussi, et

nous devons nous préparer en conséquence. Les règles changeront dans ce genre d'environnement.

Si nous réfléchissons à ce qui se passera d'ici les deux prochaines élections, nous pouvons prévoir un autre tournant. Il s'agira de l'arrivée de la génération de l'après baby-boom. Comme la génération du baby-boom déterminera le programme, la génération de l'après baby-boom interviendra pour fixer ses propres conditions; on peut donc imaginer que cela donnera lieu à une dynamique parlementaire d'un genre tout à fait différent et influera sur les travaux des comités.

La technologie est un autre secteur de changement. Quand je suis entré au service de la Chambre des communes, je partageais une secrétaire. C'était une personne vraiment excellente, mais quand elle a obtenu sa première machine à écrire Selectric II à auto-correction, son efficacité a quadruplé. Lorsque nous avons abandonné le duplicateur à stencils Gestetner pour adopter le photocopieur, ma capacité de fournir des services aux membres de mon comité a connu une croissance exponentielle. Je n'aurais jamais imaginé cependant que je devrais apprendre à me servir de logiciels comme Access, Excel, PowerPoint, Outlook et tout le reste dont nous disposons maintenant pour servir les comités.

Les greffiers de comité doivent continuer à maîtriser ces nouvelles technologies. En même temps, cependant, certaines de ces technologies remettront en question l'essence même du travail en comité.

Il ne fait absolument aucun doute pour moi que les politiciens voudront toujours serrer des mains. Ils voudront toujours garder un certain contact. La réalité, cependant, c'est que les citoyens ont maintenant un accès sans précédent au Parlement et aux comités parlementaires. Ils peuvent prendre connaissance des projets de loi en direct. Ils peuvent lire les comptes rendus des séances de la veille en direct. Ils peuvent communiquer instantanément par courrier électronique avec le greffier et avec le président quand ils entendent parler des travaux du comité. Ils s'attendent également à une réponse.

C'était bien quand nous pouvions traîner quelques jours en sachant que Postes Canada allait prendre son temps pour livrer le courrier. Maintenant, nous ouvrons tous, chaque matin, notre courrier électronique pour y découvrir 40 messages de plus que ceux qu'on avait effacés la veille au soir. Quand on reçoit un courriel de quelqu'un à 9 heures du matin, le correspondant semble s'attendre à recevoir une réponse avant 4 heures de l'après-midi. Cela exerce une énorme pression sur le processus politique, sur les comités en particulier, et sur les greffiers de comité.

Je ne parle pas uniquement de courrier électronique. Les citoyens veulent maintenant participer. Ils veulent avoir leur mot à dire quand c'est le temps. Il n'y a pas longtemps, nous avions encore l'habitude d'annoncer dans les journaux que nous sollicitons des mémoires. Il nous restait ensuite à sélectionner des mémoires, à en examiner quelques-uns et à en faire imprimer un ou deux. Quand des groupes soumettent un

mémoire maintenant, ils s'attendent à une réponse. Ils ne se contentent pas d'avoir soumis un mémoire pour ensuite consulter le rapport du comité afin de voir si on y fait allusion à leur mémoire. Il s'agit d'une attente interactive de la part des citoyens et des témoins.

Il deviendra, par ailleurs, de plus en plus difficile de demander plus d'argent pour les nouvelles technologies. C'est comme une épée à double tranchant. Le citoyen veut une réponse. Il nous faut dépenser de l'argent pour répondre à cette demande. Or, si nous augmentons les budgets de nos assemblées législatives, les citoyens sont mieux équipés pour rendre un jugement sur l'investissement qu'ils ont fait. Ces investissements doivent donc être extrêmement bien ciblés et extrêmement transparents. Il s'agit d'une grande question politique, et une question à propos de laquelle les greffiers ne peuvent pas faire grand-chose.

Le modèle constitué d'une quinzaine de membres autour d'une table avec un greffier, un président et un témoin pourra-t-il se maintenir au cours des 20 à 25 prochaines années en tant que méthode de consultation? Est-ce la façon la plus efficace de joindre les citoyens ou les groupes qui s'intéressent aux travaux des comités? Je ne sais pas. C'est une question que nous devons nous poser et c'est un problème que nous devons prévoir.

Je terminerai en abordant brièvement la question de savoir comment les comités de l'avenir pourraient influencer sur l'élaboration des politiques. Depuis quelque temps maintenant, l'influence du simple député d'arrière-ban s'accroît, tout comme l'appétit pour en exercer davantage. Les gouvernements successifs ont reconnu ce fait et mis à l'essai certaines techniques innovatrices pour donner plus d'influence à leurs députés. Par exemple, la Constitution stipule que la Chambre des communes ne peut adopter une loi comportant une proposition de dépenses sans qu'elle ne s'accompagne d'une recommandation royale. À cause de cela, les projets de loi d'initiative parlementaire à cette fin ont longtemps été jugés irrecevables. À la suite de modifications du Règlement à la Chambre des communes, il est maintenant possible de permettre à un député de prendre l'initiative d'un tel projet de loi et de le faire débattre jusqu'à l'étape de la troisième lecture, auquel moment le Cabinet présentera une recommandation royale pour couvrir la dépense de fonds publics. Nous avons connu un seul cas jusqu'ici. Bien sûr, un cas ne constitue pas

une tendance, mais le fait qu'il existe signifie qu'il servira de précédent.

La même chose se produira au niveau du comité. Nous faisons l'objet de beaucoup de pression à cause du système présidentiel de nos voisins du Sud, où les comités peuvent prendre l'initiative de proposer des projets de loi. Les membres de nos comités expriment le désir de faire davantage qu'influer sur les politiques en interrogeant les fonctionnaires. Ils veulent avoir un impact sur les politiques en faisant des propositions — qui engagent de plus en plus le gouvernement en place — par le truchement du système des comités ou celui du système des mesures législatives d'initiative parlementaire.

Les demandes et les pressions de la part des membres des comités changent. Je ne dis pas que nous verrons débattre beaucoup plus de rapports de comité sur le parquet de la Chambre, mais le fait que les comités peuvent exiger une réponse du gouvernement crée une relation interactive où augmentera l'impact du rôle du comité. Nous verrons également, je crois, un retour à certains des concepts qui avaient été expérimentés au début des années 80 au niveau fédéral. De petits groupes d'étude seront chargés d'aller sur le terrain étudier un sujet donné, et ces initiatives influenceront ensuite sur le gouvernement en place.