
Présidence des comités parlementaires : la perspective de deux députés

Alexis Dubois

Cet article analyse les limites à l'impartialité des présidents des comités permanents de la Chambre des communes du Canada de la 41e législature. Afin de faciliter l'analyse, l'auteur illustre l'importance du Règlement de la Chambre des communes, de la convention constitutionnelle sur le gouvernement responsable et des mécanismes disciplinaires dans le comportement législatif stratégique des députés en comité. Finalement, des réformes sont proposées pour un meilleur fonctionnement des institutions parlementaires canadiennes. À cet effet, les expériences de la Chambre des communes du Royaume Uni et de l'évolution du Règlement de la Chambre des communes du Canada sont examinées.

Dans son classique *The Parliament of Canada*, C.E.S. Franks décrit les multiples facettes du travail de la Chambre des communes. Pour ce qui est des rôles et responsabilités des présidents des comités permanents, C.E.S. Franks souligne un paradoxe toujours présent en 2012 :

En fait, les présidents portaient trois chapeaux : un, ils devaient s'assurer que les délibérations du comité étaient ordonnées et équitables, le même genre de rôle d'impartialité que celui du Président de la Chambre, deux, ils avaient une part de responsabilité quant à l'efficacité des comités et à la qualité de ce travail, aidaient à organiser et à diriger des enquêtes, et trois, ils étaient chargés de protéger les intérêts du gouvernement lorsque des membres de l'opposition qui siégeaient au comité s'y attaquaient.

Pour l'observateur parlementaire, le premier et le troisième rôle d'un président de comité apparaissent ici comme étant en flagrante contradiction. Comment est-il possible d'être impartial tout en protégeant l'intérêt de l'exécutif lorsque l'on provient du parti ministériel, ou l'intérêt des partis d'opposition, dans le cas opposé? Dans les lignes suivantes, cette tension, exposant les limites à l'impartialité des présidents de comités, sera décrite. La position normative à

cet effet est qu'il est souhaitable, pour le bon fonctionnement des institutions parlementaires, que les deux premiers rôles, tels qu'expliqués plus haut par Franks, soient bien exercés, quitte à délaissier le troisième.

L'analyse est construite sur une analyse documentaire incluant une discussion menée par la *Revue parlementaire canadienne* à l'été 2004 avec les Présidents de législatures provinciales et fédérales partout au Canada. Aussi, certains cas exemplaires ont été tirés d'une recherche effectuée par Lynn Matte en 2010-2011 auprès des présidents de comités James Rajotte et Michael Chong dans le cadre du programme de stage parlementaire. Afin de compléter cette recherche, des entrevues avec Michael Chong (président du Comité permanent des langues officielles) et Pierre-Luc Dusseault (président du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique) ont été réalisées respectivement les 8 et 16 mai 2012.

Le Règlement, la cohésion partisane et les intérêts

Un certain nombre de présupposés, appuyés par la documentation et l'observation, doivent être pris en compte pour l'établissement d'un modèle comportemental des députés. D'abord, les députés sont considérés comme étant un prolongement des institutions du système de Westminster, institutions qui se fondent sur le travail en comité soumis à une série de règles, de conventions et de principes (tant explicites qu'implicites) que les députés et groupes parlementaires doivent savoir utiliser pour accomplir leur rôle de législateur.

Alexis Dubois a été stagiaire parlementaire en 2011-2012. Cet article est basé sur des entrevues qu'il a faites avec deux présidents du comité, Michael Chong et Pierre-Luc Dusseault. Ceci est une version révisée du document préparé pour le Programme de stage parlementaire en 2012. L'auteur peut être joint à l'adresse alexis.dubois@umontreal.ca.

Pour avoir un bon aperçu des règles auxquelles un député doit se conformer, le *Règlement de la Chambre des communes* apparaît comme la source première des possibilités législatives. Ainsi, en ce qui concerne les comités, de nombreuses dispositions sont inscrites au chapitre 13 telles que l'affiliation politique de la présidence (article 106.2), les pouvoirs et mandats (article 108) et les activités possibles à effectuer. Puis, afin d'organiser le déroulement des travaux, la détermination de l'ordre du jour (études, projets de loi, nominations, voyages, etc.) et la distribution des temps de parole, les membres d'un comité peuvent proposer des motions à cet effet et peuvent, pour des raisons pratiques ou procédurales, créer un sous-comité du programme et de la procédure responsable de ces questions. Le *Règlement* s'applique aussi, grâce à d'autres dispositions, à l'ensemble des activités de la Chambre des communes et reste valide d'une législature à l'autre, tant que la Chambre n'en décide pas autrement. Tous les cas imprévus par le *Règlement* doivent être tranchés par la Présidence de la Chambre.

Tout ne pouvant être écrit, il existe un certain nombre de conventions et pratiques moins formelles propres aux régimes de Westminster, difficiles à énumérer exhaustivement, qui influencent les députés dans le cadre de leur travail législatif. Contrairement aux régimes présidentiels d'inspiration américaine, il existe une convention constitutionnelle sur le gouvernement responsable indiquant que doit démissionner tout gouvernement qui essuie une défaite en Chambre sur une question de confiance (motions de censure, motions que le gouvernement désigne comme des questions de confiance, certaines motions octroyant des crédits, le budget et l'adresse en réponse au discours du Trône). Ainsi, des mécanismes assurant la cohésion partisane ont été développés de manière à assurer davantage de prévisibilité au travail législatif en permettant une coordination accrue des actions individuelles des députés. Autrement dit, en comité, un parallèle entre le secrétaire parlementaire et le whip (en Chambre) est à faire pour le parti gouvernemental, dans la mesure où le premier s'assure que la position du parti est connue auprès de ses collègues. Dans le contexte actuel de la 41^e législature, en conséquence, puisque le parti gouvernemental est majoritaire sur l'ensemble des comités, si ce dernier fait preuve de cohésion, avec des décisions confirmées par des votes à simple majorité, cette influence est donc majeure. Pour Michael Chong, président du Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, l'analogie entre le secrétaire parlementaire et le whip est même légère, puisque selon lui, « c'est encore pire, les secrétaires parlementaires sont essentiellement gérés par les cabinets des ministres, et tous les secrétaires parlementaires se voient attribuer par le cabinet du ministre un membre du personnel comme adjoint. » Il en résulte donc que le travail législatif en comité est contrôlé par la branche exécutive en fonction d'objectifs politiques précis,

en plus d'être soumis aux règles habituelles de la Chambre des communes. Pierre-Luc Dusseault, président du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, estime que l'analogie pourrait être effectuée non seulement avec le poste de whip, mais aussi avec celui de leader en Chambre :

C'est souvent le secrétaire parlementaire qui indiquera le député qui posera des questions aux témoins et dans quel ordre, c'est lui qui donnera les directives la plupart du temps et il est très rare (durant les réunions du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique) que l'initiative vienne d'un autre député.

Les secrétaires parlementaires sont également présents dans l'ensemble des sous-comités du programme et de la procédure lorsqu'ils existent. Du côté de l'opposition, un mécanisme similaire existe. Bien que la *Loi sur le Parlement du Canada* soit silencieuse à ce sujet, les partis d'opposition ont des porte-paroles sur des enjeux similaires aux mandats des comités. Ainsi, relativement au secrétaire parlementaire et au ministre des Transports lors de la 41^e législature, il y a des critiques néo-démocrate et libéral en matière de transports. Comme les secrétaires parlementaires, les porte-paroles ont une influence et une visibilité accrues en Chambre comme en comité. Pierre-Luc Dusseault confirme cette analyse en affirmant que « la plupart des décisions sont prises en concertation, mais il arrive que le rôle des députés d'opposition, au sein du groupe d'opposition, soit de supporter la position du porte-parole ». Ainsi, ces porte-paroles occupent une poste de direction enviable pour assurer la coordination des actions de l'opposition et la cohésion partisane face au parti gouvernemental. En date du 1^{er} juin 2012, les porte-paroles siégeaient à tous les comités et à 16 des 22 sous-comités de la Chambre des communes sur le programme et la procédure.

Il est manifeste que de tels mécanismes donnent les résultats escomptés et que les partis peuvent s'attendre à un très haut degré de cohésion partisane en comité et à la Chambre. Les dissensions sont alors exceptionnelles, comme Michael Chong le confirme : « C'est rare. Habituellement, les députés se font discipliner ». Concernant les gestes disciplinaires provenant de la direction partisane, plusieurs options peuvent être considérées. L'action la moins sévère est le simple changement de comité. Néanmoins, il n'est pas impossible de considérer des actions plus corsées, par exemple l'expulsion du caucus. Cependant, méthodologiquement parlant, il est impossible d'affirmer, sans les aveux des acteurs parlementaires, que les désaccords par rapport à la ligne de parti expliquent à eux seuls les mesures disciplinaires. Après tout, plusieurs raisons extérieures aux actions individuelles du député peuvent justifier un changement de comité. Ni le député fautif, par crainte d'une réprimande plus sévère, ni la

direction partisane, apparaissant ici comme très rigide et autocratique, n'ont intérêt à ce que l'action disciplinaire envers un député soit connue. Les votes en comité n'étant pas obligatoirement enregistrés individuellement, le chercheur ne peut s'appuyer sur des données tangibles et indiquer la proportion dans laquelle un député, au cours de la législature en cours (la 41^e législature), a voté contre la majorité de son parti en comité.

Néanmoins, le cas de Royal Galipeau (Parti conservateur du Canada, Ottawa-Orléans) apparaît comme indicateur d'une telle réalité. Dans la foulée de la nomination d'un unilingue anglophone au poste de vérificateur général du Canada, les députés du Nouveau Parti démocratique et du Parti libéral du Canada s'opposèrent au candidat choisi par le gouvernement. Le 22 novembre 2011, lors de discussions au Comité permanent des langues officielles, Royal Galipeau, un député franco-ontarien représentant une circonscription ayant un tiers de citoyens francophones, exprima sa déception face à cette nomination. Le mécanisme de discipline s'appliqua apparemment ici. Jusqu'au 31 janvier 2012, moment auquel Royal Galipeau fut retiré du comité, il fut remplacé lors de chaque réunion du Comité permanent des langues officielles.

Selon David C. Docherty dans *Mr. Smith goes to Ottawa* (1997) et Christopher Kam dans *Party Discipline and Parliamentary Politics* (2011), les députés se servent du *Règlement* en fonction de leurs intérêts et objectifs, qui peuvent se diviser en trois grandes catégories. Tout d'abord, bien que la cohésion de parti soit très grande, malgré la brièveté des carrières parlementaires, en tant qu'individus, les députés veulent être réélus. Ils doivent alors s'assurer du succès de leur parti, de leur chef et des politiques proposées afin d'atteindre deux autres catégories d'objectifs. Premièrement, en tant que membres de partis politiques représentant certains intérêts, idées et valeurs, des objectifs de politiques publiques sont visés. À cet effet, le travail législatif, par les possibilités qui en découlent (motions, projets de loi, visibilité, etc.), permet l'atteinte de ces objectifs. Deuxièmement, au niveau professionnel, les députés cherchent à étendre leur influence en assumant des postes plus importants et prestigieux. Ainsi, les postes de chefs de partis, de leaders en Chambre, de *whips*, de ministres ou de porte-paroles, de présidents de comité ou de secrétaires parlementaires, avec les possibilités accrues qu'ils impliquent, permettent la réalisation de préférences législatives. Finalement, la combinaison des objectifs mentionnés précédemment permet aux députés d'obtenir une meilleure satisfaction quant au travail parlementaire.

L'impartialité de la présidence des comités parlementaires et de la Chambre des communes

Comme il est expliqué précédemment, le travail à la Chambre des communes est caractérisé dans son ensemble par des mécanismes visant à assurer, par coercition ou incitation, un fort degré de cohésion partisane. Au sein des comités, les députés harmonisent leurs actions individuelles en travaillant et en votant ensemble selon leur allégeance politique. Les présidents de comité doivent composer avec cette dynamique lorsqu'ils assurent les droits du gouvernement et de l'opposition, tout en restant neutres dans l'exercice de leurs fonctions. La recherche est étoffée en ce qui a trait au concept d'impartialité parlementaire s'appliquant à la Présidence de la Chambre des communes; elle l'est beaucoup moins en ce qui a trait aux présidents des comités parlementaires.

Peu importe son allégeance politique, une fois élu par ses collègues députés, le Président de la Chambre des communes représente l'institution et non un

parti politique. Il est le gardien de l'ordre et du décorum à la Chambre, de ses intérêts, des droits et des privilèges de tous les députés, du droit de la majorité à gouverner et du droit de la minorité à s'exprimer. Dès lors, il apparaît comme indépendant de l'exécutif et impartial envers l'ensemble des députés en basant ses décisions, qui n'ont pas fait l'objet d'un appel depuis 1965, sur le droit parlementaire et la procédure.

L'article 10 du *Règlement* est sans équivoque : « Aucun débat n'est permis sur une décision de ce genre (en référence aux décisions de la Présidence), qui ne peut faire l'objet d'aucun appel à la Chambre ». George Hickes, président de l'Assemblée législative du Manitoba de 1999 à 2011, résume bien cette description en affirmant, à l'égard des autres députés qu'il n'est pas leur patron, que c'est au *Règlement* qu'ils doivent se conformer, et que c'est le *Règlement* qui dicte la conduite des députés, et non le Président de l'Assemblée.

Le corollaire de ce devoir d'impartialité et d'indépendance par rapport à son propre parti est que le Président doit avoir la réserve nécessaire dans les débats au sein de l'institution parlementaire. Ainsi, selon l'article 9, « le Président ne participe à aucun débat de la Chambre ». Comme l'affirme Michel Bissonnet, président de l'Assemblée nationale du Québec de 2003 à 2008 : « Un président doit être excessivement prudent dans ses interventions et chaque intervention doit être faite avec dignité et de manière non partisane pour éviter d'entacher son impartialité et sa crédibilité auprès de tous ses collègues ». Il peut, dans les cas rarissimes, lorsqu'il y a égalité des voix, émettre une

voix prépondérante (et pencher, par convention, pour le statu quo ou pour un examen futur de la question). Cette situation ne s'est présentée que huit fois à la Chambre des communes depuis 1867. Considérant le nombre de votes (363) seulement au cours de la législature précédente (40^e législature), il est évident qu'une telle situation est exceptionnelle.

En appliquant la méthode de comparaison des cas analogues, il est possible de dériver l'impartialité de la présidence pour l'appliquer aux présidents des comités parlementaires. Les proportions des partis officiellement reconnus en Chambre étant respectées en comité, une partie importante du travail parlementaire est accomplie à cette étape. Les échanges portent généralement sur des sujets limités par le mandat de chaque comité, tel que défini par le *Règlement*, et l'exécutif n'est pas présent (cela peut être cependant le cas au sein des législatures provinciales comme l'Assemblée nationale du Québec). Le *Règlement* s'y applique en intégralité, comme le confirme l'article 116, « sauf les dispositions relatives à l'élection du Président de la Chambre, à l'appui des motions, à la limite du nombre d'interventions et à la durée des discours ».

Pour décrire sa fonction, Pierre-Luc Dusseault fait un constat intéressant en la décrivant comme « presque pareille à celle de Président de la Chambre, sauf à plus petite échelle ». Ainsi, en plus des tâches citées précédemment par C.E.S. Franks, pour les présidents de comités, on peut aussi trouver les fonctions de convocation de la première réunion, de gestion du temps de parole des députés, de dépôt des rapports de comités en Chambre après l'examen de la mesure législative ou la conclusion d'études et le rapport au comité de liaison. À la différence de la présidence de la Chambre cependant, comme il est spécifié à l'article 117 du *Règlement*, les décisions d'un Président peuvent faire l'objet d'un appel au sein du comité. Ces dernières devront être tranchées à simple majorité.

Comme en Chambre cependant, les présidents des comités parlementaires doivent pouvoir faire appliquer le *Règlement* et non des intérêts strictement partisans. Michael Chong est catégorique à ce sujet : « On peut dire ce qu'on voudra, mais, au bout du compte, j'interprète les règles de façon juste et équitable ». Pour sa part, Pierre-Luc Dusseault renchérit en disant « qu'il faut être juste avec tout le monde et ne pas avantager un parti ou un autre ». Un tel comportement permet, lorsqu'une décision est rendue par la présidence, d'avoir la crédibilité nécessaire auprès de l'ensemble des acteurs et non auprès d'un groupe parlementaire en particulier. Si les conflits et les impasses se multiplient, le président pourra,

s'il est impartial et crédible, tenter de trouver des consensus et des accords entre les partis, de manière à bien s'acquitter de ses fonctions.

Si le besoin d'impartialité apparaît comme essentiel pour la présidence des comités comme pour la Chambre des communes, de nombreuses différences subsistent. Lors de l'élection de la présidence des comités et pendant les réunions du caucus, l'impartialité de la présidence des comités peut être mise à rude épreuve.

L'élection à la présidence d'un comité parlementaire

Contrairement à ce qui se fait à la Chambre, il est possible de remettre en question la crédibilité de la présidence d'un comité sur la base d'un critère démocratique ayant trait non pas à l'électorat, mais aux autres membres d'un comité parlementaire et aux autres députés. L'article 106 (3) du *Règlement* prévoit une procédure précise pour l'élection du président (ou du vice-président) d'un comité s'il y a plusieurs candidatures.

Le processus n'est pas aussi compétitif qu'à la Chambre. Lorsque le Président de la Chambre doit être choisi par les

députés, ceux qui ne sont pas intéressés doivent se manifester et, d'office, les députés restants sont candidats au poste. Ainsi, lors de l'élection du Président de la 41^e législature le 2 juin 2011, huit candidats se déclarèrent intéressés, dont sept du parti gouvernemental. Au final, c'est l'honorable Andrew Scheer qui remporta l'élection. Même si le gouvernement était majoritaire,

la compétition subsistait pour le poste, comme en témoignent les sept tours de scrutin qui furent nécessaires pour aboutir à un résultat.

Pour ce qui est des comités parlementaires, pour assurer le bon fonctionnement de leur première réunion, la Présidence doit être élue et un processus existe si plus d'un candidat se présente. Or, cette procédure peut être considérée comme inutile puisque les députés n'ont jamais besoin d'y avoir recours. À cet effet, tout comme pour les assignations des députés à chaque comité, la direction partisane garde son emprise sur le processus et décide des candidatures. Ainsi, selon des critères qui lui sont propres, cette direction, assumée par le chef de parti, le whip et le leader parlementaire et leurs équipes, peut nommer ses candidats à sa discrétion pour les postes disponibles, qui seront confirmés par un vote.

Michael Chong et Pierre-Luc Dusseault reconnaissent que les choses fonctionnent ainsi. Les députés votent, certes, mais ils le font au même titre qu'en Chambre, en conformité avec le mécanisme de discipline. Les présidents de comités parlementaires seront alors des députés jouissant

de la confiance de la direction partisane, comme l'ont affirmé M. Chong et M. Dusseault. L'opposition officielle, minoritaire au sein de l'ensemble des comités, peut autant avaliser les nominations que les refuser. Avec la majorité gouvernementale au comité, renforcée par la discipline, les chances d'influer sur le résultat de l'élection du président restent infimes.

Il importe néanmoins de préciser que l'absence de légitimité démocratique effective pour la présidence d'un comité ne veut pas dire absence de légitimité totale. Après tout, les qualités personnelles telles que la diplomatie et l'écoute, l'expérience et les qualifications professionnelles peuvent aussi assurer à un président de comité la crédibilité nécessaire pour l'exercice de ses fonctions. Simplement, en apportant quelques modifications au processus d'élection des présidents de comités, comme il sera suggéré dans la section portant sur les réformes, la légitimité démocratique, eu égard aux autres députés, pourrait de surcroît être considérée.

La participation aux réunions préalables aux réunions des comités

Une autre source de tension pour l'impartialité d'un président de comité a trait aux interactions avec le caucus. Le contraste avec les pratiques de la Chambre des communes à cet égard est frappant.

Ainsi, selon l'ouvrage d'O'Brien et Bosc sur la procédure parlementaire à la Chambre des communes, « afin de garantir l'impartialité de sa charge, le Président (de la Chambre des communes) s'abstient de toute activité politique partisane (par exemple, en n'assistant pas aux réunions de son groupe parlementaire) ». Le raisonnement derrière cet impératif est clair. Puisque ces réunions hebdomadaires consistent en des échanges à huis clos sur la stratégie partisane au sein d'un groupe parlementaire et sont une occasion pour la direction partisane d'exercer son ascendant sur l'ensemble de la députation (au sein du parti gouvernemental, cela est élargi à l'exécutif), il est évident que la présence du Président de la Chambre dans le groupe est problématique. En effet, s'il est au courant des stratégies parlementaires à venir de son parti ou s'il participe à l'élaboration de ces dernières, comment peut-il affirmer que son devoir d'impartialité reste intact lorsqu'il réintègre son fauteuil de président? Dès lors, comme il est reconnu dans les ouvrages sur la procédure et les usages à la Chambre des communes de Beachesne et d'O'Brien et Bosc, il importe pour un Président de couper les liens avec le caucus. Michel Bissonnet confirme cette nécessité en affirmant que le Président ne participe jamais aux réunions en caucus de son parti. Constat qui est confirmé par d'anciens Présidents de législatures provinciales comme George Hickes (Manitoba), Bev Harrison (Nouveau-Brunswick) et Ken Kowalski (Alberta).

Cependant, pour ce qui est des présidents de comité, il en va autrement. Comme on peut s'y attendre, ces députés

participent à la réunion de l'ensemble de leur caucus national le mercredi matin sur la Colline parlementaire, assistent aux réunions de leur exécutif local et font des annonces au nom du gouvernement. Dès lors, ils apparaissent beaucoup moins indépendants de leur parti. Néanmoins, si on limite l'exercice au travail relatif aux comités parlementaires, même s'il n'existe pas nécessairement de réunions formelles pour les membres d'un groupe parlementaire comme le caucus, les réunions préalables aux réunions des comités en sont néanmoins l'équivalent. Ces réunions, très courantes depuis les Parlements minoritaires (38^e législature, 39^e législature et 40^e législature), sont des rencontres de groupes parlementaires visant à élaborer la stratégie pour une réunion de comité. Aucune règle de procédure n'interdit au président de comité de participer à de telles réunions, équivalant aux réunions du caucus. Considérant le nombre élevé de présidents de comités provenant du parti gouvernemental (20 sur un total de 24), la participation à un tel exercice est troublante pour l'impartialité de la présidence. Avec les suggestions et consignes provenant des bureaux des ministres et relayées par les adjoints des secrétaires parlementaires à ce moment précis, la confusion des pouvoirs, au profit de l'exécutif, est apparente et problématique. Il en va ainsi pour l'impartialité de la fonction de président de comité.

Sur ce sujet, même s'ils s'accordent pour dire qu'une telle situation existe, M. Chong et de M. Dusseault ont une perception fort différente de la chose. Michael Chong ne voit pas de problème à sa participation aux réunions préalables aux réunions des comités. Il considère qu'il doit interpréter le *Règlement* de manière équitable envers tout le monde et qu'être au courant des futures tactiques de son parti n'y change rien. En ce sens, « s'ils (le parti) nous disent ce qu'ils vont faire, eh bien, c'est seulement une belle information », dit-il. Dans cette perspective, les interactions entre le président d'un comité et son groupe parlementaire apparaissent comme nécessaires et inévitables pour le fonctionnement du processus législatif. Nul besoin alors de les interdire, ni de les restreindre dans cette logique. Au mieux, elles faciliteront le travail à venir en apportant une certaine prévisibilité aux travaux. Selon M. Chong, le rôle du président à de telles réunions, comme celui des autres députés du parti ministériel, est négligeable comparativement à celui du secrétaire parlementaire et de son adjoint.

Pierre-Luc Dusseault, pour sa part, tout comme Jean Crowder, ancienne présidente du Comité permanent d'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, ne participe pas aux réunions préalables aux réunions des comités. Selon lui, telle action entacherait « son impartialité et sa crédibilité ». Selon Dusseault, si, par son comportement, un président de comité démontre son impartialité envers l'ensemble des membres d'un comité, il peut alors, lorsqu'une décision doit être rendue, apparaître comme beaucoup plus crédible auprès de

tous, ce qui facilite l'ensemble du travail. Au contraire, si un président, suivant le raisonnement de M. Dusseault, participe à la stratégie d'un parti, échange des informations destinées au président en tant que représentant impartial d'un comité avec les membres de son caucus et est informé des consignes gouvernementales (pour les présidents du parti ministériel), l'impartialité de la charge peut être affectée. Dès lors, il est manifeste que la crédibilité de la présidence auprès des membres peut être ébranlée. Aux fins des affaires courantes, telle dynamique peut ne pas avoir vraiment d'importance. Cependant, si une décision difficile doit être rendue, il peut en aller tout autrement. Si les tensions sont exacerbées en comité, la position de la présidence peut s'avérer plus dramatique et il est même possible, comme cela s'est produit à deux reprises au cours de la 39^e législature, que la destitution d'un président de comité soit proposée.

Vers des réformes du travail en comité

Comme l'a souligné C.E.S. Franks, des réformes du travail des présidents de comités ont été effectuées au cours des soixante dernières années. Ainsi, John Diefenbaker a nommé le premier président provenant de l'opposition officielle au Comité permanent des comptes publics, Pierre Elliott Trudeau leur a donné davantage de pouvoirs. Néanmoins, pour en arriver à des réformes, une prémisses indispensable est à considérer. En effet, pour qu'une réforme impliquant un changement au *Règlement* puisse être effectuée, action qui nécessite normalement le consensus des acteurs parlementaires, le consentement de la direction du parti doit être obtenu. Il est manifeste que la direction des partis n'a aucun intérêt à ces réformes puisqu'elle perdrait ainsi son contrôle et son pouvoir sur les acteurs parlementaires, ce qui est utile pour s'assurer d'une certaine prévisibilité et efficacité du processus législatif. Dans une institution où une dissension est embarrassante pour la direction d'un groupe parlementaire et où les ressources sont limitées, quels seraient les bénéfices, pour la direction d'un parti, d'une perte de contrôle et d'une diminution de la prévisibilité des travaux? Dès lors, on peut comprendre pourquoi les réformes des institutions démocratiques sont possibles, mais rarissimes, même si elles étaient souhaitables pour rehausser le pouvoir législatif par rapport au pouvoir exécutif. Pour ce chercheur cependant, et abstraction faite des considérations pratiques, il existe des solutions aux problèmes soulevés dans les deux sections précédentes.

D'abord, en ce qui concerne l'élection des présidents de comité, il est possible de calquer la procédure utilisée pour élire le Président de la Chambre. Franks évoque cette possibilité en décrivant le modèle britannique de 1987 (qui a évolué depuis) tandis que David C. Docherty propose dans *Legislatures* (2005) de calquer le modèle de la Chambre. Les deux approches se complètent, comme le démontre l'expérience actuelle de la Chambre des communes.

Ainsi, au Royaume-Uni, l'allégeance politique des présidents de chaque comité doit être déterminée au début de chaque législature (à l'exception du comité traitant les comptes publics, dont la présidence revient à l'opposition officielle). Les députés peuvent ensuite présenter leur candidature aux postes disponibles. Pour ce faire, ils doivent obtenir l'appui de 15 % des membres de leur groupe parlementaire ou de 10 % de l'ensemble de la députation. Par la suite, le processus d'élection se déroule au scrutin préférentiel majoritaire auprès de tous les députés de la Chambre, ce qui permet d'éviter un processus à l'avantage du parti majoritaire.

Cela est avantageux pour plusieurs autres raisons. D'abord, par le caractère secret de l'élection auprès d'un très grand nombre de députés (650 à la Chambre des communes britannique; 308 à la Chambre des communes canadienne), les candidatures multiples, provenant d'un même groupe parlementaire, sont favorisées. En effet, il devient alors pratiquement impossible, conformément au mécanisme de discipline, de sanctionner le comportement électoral de tel ou tel député. La compétition apparaît alors réelle pour le poste, et la participation de l'ensemble des députés à la confirmation des nominations confère au processus une légitimité supplémentaire, en plus de celle basée sur les compétences, aux présidents des comités. Par conséquent, l'ascendant de la direction du parti est relâché au profit du caucus sous cet aspect. Une telle réforme pourrait, au final, diminuer les tensions entourant l'élection des présidents des comités parlementaires.

Michael Chong croit qu'une telle réforme est pertinente et qu'elle pourrait s'inscrire dans une démarche plus large de rééquilibrage des pouvoirs législatif et exécutif. D'autres actions pourraient aussi être considérées pour transférer le pouvoir de la direction au caucus. L'exemple britannique, selon M. Chong, mérite davantage d'attention à cet effet. Pierre-Luc Dusseault est aussi d'accord pour dire qu'une telle réforme pourrait s'avérer intéressante, à condition d'en connaître les implications concrètes.

La question de la participation des présidents de comités aux réunions préalables aux réunions des comités est plus préoccupante par son contraste avec les pratiques de la Chambre des communes. Les réformes à proposer ne sont pas simples pour plusieurs raisons. Premièrement, puisque les réunions préalables aux réunions des comités sont informelles dans le cadre de l'agenda parlementaire (contrairement aux réunions des caucus nationaux qui sont inscrites à l'agenda le mercredi matin lorsque le Parlement siège), comment pourrait-on les interdire? Deuxièmement, puisque le parti gouvernemental ne peut se passer, contrairement à ce qui se fait pour la présidence de la Chambre, des services de 20 de ses présidents de comités au sein de son caucus, comment peut-on avoir un *Règlement* non abusif qui ne sanctionne pas

les interactions nécessaires entre le président d'un comité et ses membres?

À cet égard, le développement de la procédure et des usages de la Chambre des communes peut nous aider. Dans les premières éditions des ouvrages sur la procédure rédigés par Arthur Beauchesne (1922, 1927, 1943, 1965), il n'est pas question des pratiques et usages du Président de la Chambre en ce qui a trait aux interactions avec le caucus. On réfère plutôt à l'impartialité de la présidence en des termes plus généraux : « De nombreuses conventions ont, en effet, pour objet de garantir, non seulement l'impartialité du président, mais encore la reconnaissance générale de cette impartialité ». Or, à partir de la cinquième édition de l'ouvrage (1978), le paragraphe 117(3) indique, pour la première fois, à propos du Président de la Chambre des communes, qu'il n'assiste pas au caucus de son parti, pas plus qu'aux activités politiques partisanes extérieures. Ainsi, la convention jusqu'alors implicite est devenue explicite sous l'influence du Président Lamoureux qui, à l'époque, considérant alors les défis des Parlements minoritaires des années 60, désirait plus d'indépendance pour la fonction. Par les usages et le comportement d'un acteur, de telles pratiques furent adoptées par des successeurs à la présidence de la Chambre et par la suite codifiées. Aujourd'hui, plus personne ne remet en cause leur bien-fondé.

Cette démarche devrait être envisagée pour les présidents de comités. Les présidents de comités doivent se retirer volontairement des réunions préalables aux réunions des comités si l'on veut qu'une telle pratique s'institutionnalise. Les justificatifs invoqués Michael Chong et James Rajotte sont logiques, mais reposent uniquement sur la bonne foi des présidents de comités. Si les tensions venaient à s'exacerber

en Chambre, par exemple dans l'éventualité d'un retour à un Parlement minoritaire, les pressions seraient énormes pour que les présidents de comités jouent un rôle plus actif, et leur impartialité pourrait être mise grandement à l'épreuve. Considérant l'ascendant de l'exécutif et du secrétaire parlementaire dans les réunions préalables aux réunions des comités et dans la planification de la stratégie partisane, les

présidents de comités gagneraient une plus grande légitimité si un devoir de réserve était observé. Pierre-Luc Dusseault, par son comportement inspiré de son prédécesseur Jean Crowder, valide cette affirmation. Même chez les députés de l'opposition officielle, où le nombre est moindre, les impératifs d'impartialité sont compris, assimilés et respectés. Les présidents comme James Rajotte et Michael Chong, dont la compétence comme présidents est reconnue, ainsi que d'autres,

du gouvernement comme de l'opposition officielle, pourraient s'inspirer de ces pratiques pour un travail encore plus équitable envers tous.

Conclusion

Les institutions parlementaires canadiennes sont confrontées à une confusion des pouvoirs qui soumet le législatif à l'exécutif. Les réformes suggérées dans cette recherche devraient être intégrées à une révision institutionnelle plus large, comme le suggère Michael Chong. Les limitations à l'impartialité de la présidence des comités parlementaires, telles qu'explicitées précédemment, sont seulement une facette des réformes à prévoir. Tant et aussi longtemps que le pouvoir restera entre les mains de la direction des partis et de l'exécutif, les législateurs ne seront pas en mesure de faire leur travail de façon totalement indépendante.

Pierre-Luc Dusseault, pour sa part, tout comme Jean Crowder, ancienne présidente du Comité permanent d'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, ne participe pas aux réunions préalables aux réunions des comités. Selon lui, telle action entacherait « son impartialité et sa crédibilité ».
