

LE GROUPE D'ÉTUDE PARLEMENTAIRES, COMITÉS DE L'AVENIR?

Nora S. Lever, Barbara Plant Reynolds et Philip Rosen

Quand le système actuel des comités de la Chambre des communes fut instauré en 1968, les députés des deux côtés de la Chambre nourrirent de grands espoirs de voir leur influence grandir considérablement grâce à leur participation aux travaux des comités chargés d'étudier des questions d'intérêt national. Cependant, après une période d'activité fébrile au début des années 70, le nombre des réunions a diminué régulièrement. Le système des comités a fait l'objet de bien des propositions de réforme mais aucun grand changement n'est intervenu depuis 1968. Au printemps 1980, après des négociations intenses avec les partis d'opposition, le gouvernement a annoncé la création de six groupes d'étude parlementaires. Chacun de ces groupes a été chargé de faire des recherches sur une question prioritaire et de faire des recommandations au gouvernement. Dans cet article, des membres du personnel de trois de ces groupes d'étude discutent de la façon dont leurs comités respectifs ont envisagé et abordé leur enquête.

Les six comités spéciaux ou groupes d'étude parlementaires qui ont été créés ont reçu un mandat qui leur permet d'examiner les questions suivantes: la réglementation gouvernementale, les sources d'énergie de remplacement, les relations entre les pays développés et ceux qui sont en voie de développement, les perspectives d'emploi pour les années 80, les programmes concernant les invalides et les handicapés, et une société nationale d'échanges commerciaux.

En plus des pouvoirs ordinaires figurant aux règlements de la Chambre des communes, chacun de ces comités a le pouvoir d'engager du personnel supplémentaire, de voyager au Canada et à l'étranger, et de faire des rapports provisoires ou définitifs même quand la Chambre ne siège pas. Chaque comité spécial est constitué de sept membres et, contrairement aux comités permanents ou aux autres comités spéciaux, leur composition ne peut être modifiée sans l'accord exprès du comité.

Dès le départ, les comités décidèrent de ne pas entreprendre de recherches approfondies, mais de s'efforcer au contraire de rassembler ce qui existait déjà en matière d'information et de recherche et de le présenter de façon cohérente. Vu leur caractère prati-

que et éphémère, les groupes de travail ne peuvent entreprendre d'études exhaustives; ils doivent au contraire faire porter leur effort sur le regroupement et l'analyse de l'information et de la recherche provenant de diverses origines, de façon à influencer les décisions et les mesures du gouvernement sur le sujet qui leur est confié.

GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE SUR LES RELATIONS NORD-SUD

Les sept membres du groupe de travail parlementaire sur les relations Nord-Sud se sont consacrés avec ardeur à l'examen de cette question. M. Herb Breau, député de Gloucester (Nouveau-Brunswick) et président du comité, a donné la plus haute priorité aux travaux de groupe. Parmi les autres membres, trois possédaient une vaste expérience de l'aide au développement: M. Douglas Roche, vice-président; M. Maurice Dupras, (ancien président du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale lorsque ce dernier effectua d'importantes études sur le développement international) et le père Bob Ogle, qui avait déjà participé à des projets en Amérique latine et en Afrique. Trois députés plus récemment élus com-

Nora S. Lever est greffier de comité pour le Groupe d'étude des relations Nord-Sud. Barbara Plant Reynolds, du Service de recherche de la bibliothèque du Parlement, est coordonatrice de la recherche pour le comité spécial sur les handicapés. Philip Rosen est avocat au Service de recherche de la bibliothèque du Parlement.

plétaient le groupe: MM. Girve Fretz, Doug Frith et Jim Schroder qui, reconnaissant l'importance des problèmes de développement, avaient exprimé le désir d'approfondir la question des relations Nord-Sud en participant aux travaux du comité.

Le groupe de travail devait notamment se pencher sur certaines questions relatives au commerce international, à l'énergie, à l'alimentation, à la production agricole et à l'aide au développement. L'étendue de ces questions obligea le comité à procéder à une évaluation des renseignements transmis par les nombreux particuliers et organismes. Un grand nombre d'organismes non gouvernementaux s'intéressant à l'aide à l'étranger, des représentants de manufacturiers, d'importateurs et d'exportateurs ainsi que des porte-parole de divers organismes gouvernementaux et internationaux présentèrent des mémoires.

Le président dirigea les travaux avec impartialité, partant du principe que les décisions devaient être prises d'un commun accord plutôt qu'à la suite de confrontations. En fait, au cours de toutes les séances publiques, lors des séances d'information aux Nations-Unies, à la Banque mondiale et aux Fonds monétaire international et pendant les différentes étapes de la rédaction du rapport final, M. Breau a réussi à maintenir chez les membres du comité un esprit de coopération et d'unité.

Le personnel affecté à ce groupe de travail parlementaire comprenait six personnes, mais au besoin, il était possible de faire appel au personnel de la Direction des comités et de la législation privée de la Chambre des communes. Travaillant en étroite collaboration avec le président, le greffier du Comité coordonna les efforts du personnel professionnel, technique et de soutien. Il avait la responsabilité de toute la correspondance, de la rédaction des ordres du jour, de l'interprétation, de l'enregistrement, de la transcription et de l'impression des procès-verbaux et des témoignages; en outre, il était chargé de régler les frais de déplacement des membres du comité et des témoins, ainsi que de passer des contrats pour s'assurer les services de divers chercheurs et desinateurs pour la présentation du rapport.

Parce qu'il avait déjà effectué des travaux de recherche pour le compte du sous-comité sur le développement international, le Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur fut sollicité, par contrat, pour fournir son aide au groupe de travail. Le centre a fourni des notes et des résumés de mémoires et, de concert avec un fonctionnaire du ministère des Affaires extérieures et un

économiste du service de recherche de la bibliothèque du Parlement, des documents de travail ont été rédigés à partir des témoignages entendus lors des séances du comité. Les ébauches du rapport ont été examinées par les membres du groupe de travail parlementaire puis remises au greffier qui fut chargé de la mise au point finale et de l'impression.

Le groupe de travail parlementaire sur les relations Nord-Sud a tenu cinquante-cinq séances avant de déposer son rapport à la Chambre des communes le mercredi 17 décembre 1980. Il a été le premier groupe de travail à terminer son rapport avant la date limite du 19 décembre, précisée dans l'ordre de renvoi initial. Comme tous les autres, à l'exception du Comité spécial sur la réforme réglementaire, il a demandé à la Chambre la permission de poursuivre ses travaux pendant quelques mois de plus, permission qui lui a été accordée.

Les séances publiques du groupe de travail se sont toutes tenues à Ottawa. Il ne fut pas nécessaire de se conformer au système des blocs qui habituellement limite la durée d'une séance de comité permanent à seulement quatre vingt-dix minutes, deux ou trois fois par semaine. Jouissant de cette latitude, le groupe de travail a été en mesure de rencontrer les représentants d'organismes et d'associations de toutes les régions du Canada et d'autres parties du monde, de discuter de certains sujets pendant plusieurs heures consécutives avec des témoins qui étaient venus de loin. L'allongement des séances a permis aux membres de poser aux témoins des questions pendant plus de dix minutes — comme c'est généralement le cas — et les délibérations ont pu ainsi être plus approfondies qu'à l'ordinaire.

Le groupe de travail avait organisé ses déplacements d'une façon quelque peu différente des autres groupes. Les membres et le personnel assistèrent en août à une session spéciale des Nations-Unies sur le développement. Ils en ont profité pour se rendre à Washington afin d'y rencontrer les dirigeants de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Ils n'ont pas fait de déplacements au Canada au cours de leur étude.

Depuis le dépôt de leur rapport, les membres du groupe de travail parlementaire sur les relations Nord-Sud ont pris des dispositions pour poursuivre l'examen de la question du développement. Ils se rendront dans des pays représentant les différents niveaux de développement économique: les pays à faible revenu comme le Bangladesh; les pays à revenu moyen comme les Philippines, où se trouve l'Institut

international de recherches sur le riz, ainsi que les pays nouvellement industrialisés comme Singapour.

Enfin, les membres du comité envisagent de se rendre dans plusieurs grandes villes du Canada afin de faire connaître aux organismes non gouvernementaux, aux hommes d'affaires et au public canadien les problèmes urgents en rapport avec les relations Nord-Sud. Ils espèrent qu'ils pourront ainsi éveiller la population au sentiment d'urgence qu'ils éprouvent à la suite de leur étude. L'opinion publique étant ainsi alertée, peut-être le gouvernement sera-t-il davantage enclin à adopter les recommandations proposées dans le rapport.

COMITÉ SPÉCIAL DE LA CHAMBRE DES COMMUNES CONCERNANT LES INVALIDES ET LES HANDICAPÉS*

Le Comité spécial concernant les invalides et les handicapés a reçu pour mission d'évaluer les programmes gouvernementaux actuels destinés aux invalides et aux handicapés, et de proposer des solutions pour améliorer la qualité des services offerts. Le comité se composait de David Smith, président, et de Walter Dinsdale, Thérèse Killens, Bruce Halliday, Peter Lang, Neil Young et Raymond Chénier.

La première tâche du comité fut de rassembler de l'information. Il y procéda de deux façons: par des séances d'information et par des audiences publiques. Tout de suite après la séance d'organisation de juin 1980, le comité assista à Winnipeg au Congrès mondial de 1980 de la Société internationale pour la réadaptation des handicapés. Au milieu de l'été, il s'est rendu à Washington et à Boston pour y recueillir des renseignements complets sur les lois américaines fédérales et d'Etat concernant les handicapés. Par la suite, le comité s'est rendu en Grande-Bretagne, en Suède, en France et en République fédérale d'Allemagne pour étudier les politiques et les programmes de ces pays en faveur des infirmes. A diverses reprises, les membres du Comité ont visité, à Ottawa et dans l'ensemble du Canada, des services ou des entreprises où il était question de réadaptation, d'aide technique, de mode de vie autonome et d'hébergement collectif.

Pour étudier en profondeur le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine, le comité a tenu des séances d'information avec quelque 17 ministères et organismes gouvernementaux. Il a sollicité l'opinion

d'un grand nombre de ministères et d'organismes fédéraux dont le mandat comprenait au moins un des sujets figurant au programme du comité. Il a également rencontré les représentants de grandes sociétés comme Bell Canada dont les activités concernent directement les handicapés.

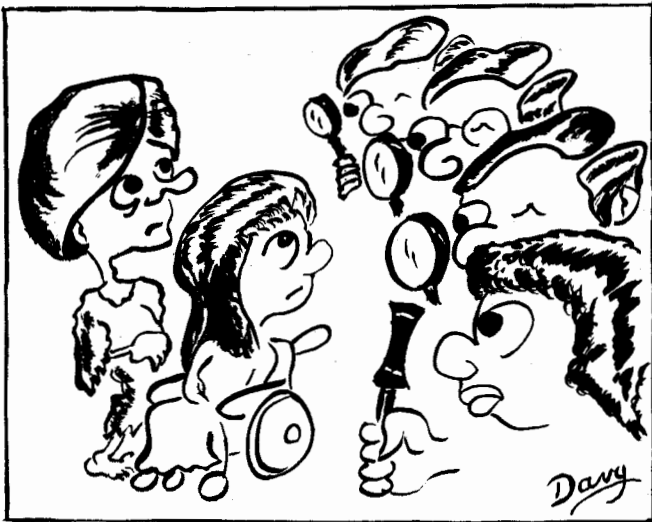
Lors de sa première séance, le comité a décidé d'accorder une grande place, dans son étude, à l'apport des groupes, des individus et des associations intéressés de l'ensemble du Canada. Ainsi, le comité s'est efforcé d'obtenir le point de vue et les commentaires des handicapés et de leurs familles, et celui des organismes et associations oeuvrant dans le domaine de la réadaptation. Les audiences publiques tenues dans les régions ont permis aux personnes directement concernées par les différents programmes et services gouvernementaux de faire connaître leur point de vue au Parlement.

En annonçant la tenue d'audiences dans les régions, le président s'est engagé à entendre le point de vue de représentants de toutes les parties intéressées. On s'est efforcé de veiller à ce que les individus soient entendus au même titre que les associations. Au cours des séances, le président ou le vice-président a invité les personnes présentes à intervenir lorsqu'elles souhaitaient le faire. Bon nombre de particuliers se sont prévalus de cette possibilité d'exposer leurs propres préoccupations ou celles de leur famille et de leurs amis, et ces interventions spontanées, souvent émouvantes, ont jeté une lumière nouvelle sur les difficultés qu'affrontent les handicapés.

Le calendrier des séances du comité pour septembre était arrêté dès le mois de juin. Il a été communiqué à des centaines d'organismes, de groupes d'intérêt et de particuliers. On a publié des annonces, dès le début de juillet, dans les grands quotidiens et les grands hebdomadaires, ainsi que des rappels peu avant les audiences. On a invité les particuliers et les groupes désireux de présenter un mémoire écrit à le faire parvenir au mois d'août. Les mémoires ainsi reçus ont été résumés par les membres du personnel et portés à la connaissance des membres du comité avant les séances. Le comité s'est également adressé à tous les gouvernements provinciaux en leur demandant de faire connaître leur point de vue verbalement ou par écrit. Le comité a reçu plus de 600 mémoires.

* Dès le début, les membres de ce comité décidèrent de s'appeler "comité spécial", bien que leur statut ne fût nullement différent des autres groupes d'étude.

Le comité s'est divisé en deux sous-comités, chacun sous la direction d'un vice-président, afin de tenir le plus grand nombre possible d'audiences. Le président, qui était membre des deux sous-comités, s'est rendu dans dix-huit villes et a entendu plus de quatre cents témoignages de particuliers, d'handicapés, de groupes de consommateurs, d'associations de bénévoles, d'associations professionnelles, d'instituts de réadaptation, de gouvernements provinciaux, de municipalités et d'organismes spécialisés. Le comité a choisi de ne pas enregistrer les témoignages *in extenso*, mais son personnel en a dressé des résumés très complets. On a demandé aux intervenants de résumer les points essentiels de leur rapport, au lieu de le lire intégralement. Au cours des séances tenues dans les régions, on s'est efforcé de susciter un dialogue sur les grands problèmes qu'affrontent les handicapés, et sur les solutions qu'on pourrait y apporter.



Les problèmes d'accessibilité figurent au centre du débat sur la participation entière des handicapés à la vie sociale, et l'accès aux séances du comité a constitué un souci constant pour le groupe de travail. Le comité s'est efforcé de choisir des lieux de réunion accessibles aux personnes qui se déplacent difficilement. Pour permettre aux sourds et aux handicapés auditifs de participer aux séances régionales, les sous-comités se sont faits accompagner d'interprètes qui ont traduit toutes les délibérations en langage gestuel. Ces interprètes ont été mis à la disposition des sous-comités grâce à l'aide du Secrétariat d'Etat. Les aveugles et les handicapés visuels ont pu se procurer le premier rapport du comité sous forme de cassette. On a cependant reproché au comité le fait que les aveugles et les handicapés visuels n'aient

pu prendre connaissance des lettres et des articles de presse annonçant les audiences, alors que des messages radiodiffusés auraient éliminé ce problème.

Le comité a bénéficié des services de vingt trois personnes, y compris le personnel de soutien, mais toutes n'étaient pas à plein temps. Par exemple, le comité a employé un conseiller juridique de l'Université de Calgary pendant une semaine. Le greffier du comité faisait fonction de chef du personnel et coordonnait les fonctions administratives, procédurales, logistiques et financières. Le directeur du Bureau de la réadaptation du ministère de la Santé nationale et du bien-être social a fait fonction de conseiller spécial pour ce qui est des aspects techniques du sujet. Un chercheur de la bibliothèque du Parlement a assuré la coordination de la recherche, surveillant les travaux du personnel de recherche et coordonnant la rédaction du rapport. Le coordonnateur national de la Coalition des organisations provinciales d'handicapés (COPHO), organisme national de défense des intérêts des consommateurs handicapés, a fourni au comité des conseils techniques et le point de vue de consommateurs handicapés.

D'autres collaborateurs ont été détachés par des ministères ou ont été engagés spécialement; il s'agissait notamment de spécialistes de la santé mentale, de l'arriération mentale, des communications et des problèmes des autochtones. Le comité a également bénéficié des services d'un avocat du Service de recherche de la bibliothèque du Parlement.

En décembre 1980, le comité demanda — et obtint — l'autorisation de poursuivre ses travaux jusqu'à la fin de la session en cours. Pendant l'année 1981, qui a été déclarée Année internationale des handicapés, le Parlement continuera à attirer l'attention sur les besoins des handicapés. C'est pourquoi le comité a demandé que son mandat soit renouvelé, de façon à faire rapport sur les progrès réalisés dans le secteur public et dans le secteur privé en faveur d'une pleine participation des handicapés à la vie sociale.

GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

Le Groupe de travail parlementaire sur la réforme de la réglementation a été constitué par la Chambre des communes le vendredi 23 mai 1980. D'après son ordre de renvoi, il devait étudier les règlements du gouvernement et faire rapport à leur sujet afin d'alléger le plus possible le fardeau du secteur privé, notamment: les objectifs, l'efficience, l'incidence économique et

la portée grandissante de ces règlements; les autres moyens utilisables pour atteindre les objectifs de la réglementation; les façons dont on peut éliminer le chevauchement des juridictions fédérale et provinciales.

Les sept députés de la Chambre des communes nommés à ce Groupe de travail étaient: MM. James Peterson, président, Douglas Anguish, David Berger, Charles Cook, Howard Crosby, Pierre Deniger et Russell MacLellan.

Le Groupe de travail a retenu les services de trois conseillers; deux d'entre eux avaient déjà participé à des recherches sur la rationalisation de la réglementation pour le compte du Conseil économique du Canada, et le troisième était l'ancien directeur du Programme des industries réglementées de l'Association des consommateurs du Canada. Comme ce fut le cas pour tous les autres groupes d'étude, le Service de recherche de la bibliothèque du Parlement a fourni au comité le personnel professionnel dont il avait besoin. Vers la fin, le comité a aussi reçu l'aide d'un stagiaire parlementaire.

Seulement un des membres du groupe d'étude aurait eu une expérience professionnelle de la réglementation et des organismes de réglementation, et en raison de l'aspect très technique, et fréquemment juridique du sujet, le groupe d'étude a eu beaucoup recours au personnel à sa disposition lors des étapes préliminaires, durant les audiences publiques et lors de la rédaction du rapport. Toutes les personnes détachées ou engagées par le comité étaient des juristes, mais malgré le recours fréquent à ce personnel spécialisé, le comité réussit à contrôler la progression et la nature de son enquête.

Avant de tenir des audiences publiques, le groupe de travail s'est réuni plusieurs fois à huis clos en vue de préciser la portée de son mandat et les moyens qu'il mettrait en oeuvre pour mener sa mission à bien. Le personnel a ainsi été amené à rédiger à l'intention des membres, un document sur les problèmes généraux à examiner dans le domaine de la réforme de la réglementation et les diverses solutions qui avaient été proposées. Le groupe de travail décida qu'il voulait susciter la discussion sur un nombre bien précis de sujets plutôt que sur des questions de principe, et publia un *Guide de discussion* sur lequel les témoins appelés à comparaître devraient se prononcer.

Ce *Guide de discussion* a été rendu public par le groupe au cours d'une conférence de presse à Ottawa, le jeudi 7 août 1980. Il comprenait vingt-huit propositions concernant les réformes éventuelles du

processus de réglementation, propositions qui n'avaient pas nécessairement l'appui du groupe de travail. Les conséquences de chaque proposition y étaient exposées et une série de questions avait pour objet de susciter les commentaires, les réactions et les mémoires des secteurs public et privé.

Environ trois mille exemplaires de ce guide ont été distribués à de nombreux ministères gouvernementaux, tant fédéraux que provinciaux, à des organismes de réglementation, des associations du secteur privé, des groupes d'intérêt public, des spécialistes de ce domaine et à des particuliers. C'est ce qui explique que le groupe ait reçu un grand nombre de mémoires tant du secteur public que du secteur privé.

Les audiences ont duré de la mi-septembre à la fin novembre 1980. Pour aider les membres du groupe à se préparer aux audiences publiques, des renseignements sur chacune des propositions du *Guide de discussion* ont été rassemblés par le personnel qui a également rédigé pour le comité quelques notes sur chacun des témoins appelés à comparaître. Ces notes donnaient une analyse du mémoire présenté et suggéraient quelques questions afin de préciser et de compléter le texte. Par souci d'efficacité pendant les audiences publiques, les membres du groupe se sont divisé la matière entre eux. Ils ont ainsi évité que les mêmes questions soient posées à plusieurs reprises et ont recueilli le maximum de renseignements. Dans la grande majorité des cas, bien entendu, les questions ont été posées par les membres du groupe de travail, mais le personnel a, lui aussi, posé quelques questions supplémentaires. Cette méthode de travail a été d'une grande efficacité, l'objectif des audiences étant justement de chercher à obtenir le plus de renseignements et le plus d'opinions expertes possibles, par tous les moyens.

Le 19 décembre 1980, le groupe de travail déposait son rapport dans les délais prescrits. Bien que ce rapport fût centré sur le processus de développement et d'évaluation des mécanismes de réglementation et sur le fonctionnement des organismes de réglementation, il a également donné beaucoup d'importance au rôle du Parlement et de ses comités relativement au contrôle du processus de réglementation.

CONCLUSION

D'après certains députés, la façon de procéder du groupe de travail constitue une innovation dans le système des comités. D'autres estiment qu'étant

donné que leur création n'a nécessité aucune réforme du système de procédure, les groupes de travail ne diffèrent pas vraiment des anciens comités spéciaux. Ces deux points de vue peuvent se justifier. Le nombre restreint de membres et la suspension de l'habituelle règle de substitution ont fortement contribué au succès de ces comités. La nature des questions portées à l'attention de ces comités a également influé sur leurs travaux. Le gouvernement leur a demandé de se prononcer sur certaines politiques avant de prendre lui-même position. Les députés du parti ministériel ne se sentaient pas forcés de soutenir une politique déjà établie et de leur côté, les députés de l'opposition ne se sentaient pas tenus de les critiquer. Chaque question pouvait donc faire l'objet d'une étude non partisane. C'est ce changement d'attitude des députés qui a permis à ces groupes de travail de fonctionner si efficacement dans les limites des règles établies.

La ligne de conduite adoptée par les groupes de travail a également permis un rapprochement entre le Parlement et le public. Les nombreuses audiences publiques ont fait ressortir davantage le rôle de la participation du public dans le processus décisionnel. Ainsi, de nombreux citoyens qui ont comparu devant ces comités ont pu, pour la première fois, rencontrer des parlementaires et leur exposer leurs vues. Aux yeux des intéressés, cette expérience ne peut que promouvoir la démocratie de participation.

Enfin, malgré le surcroît de travail imposé aux députés par les groupes de travail, ceux-ci ont estimé

que l'expérience en valait la peine et qu'elle pourrait servir de modèle à toute réforme parlementaire future.

Les remarques suivantes, extraites du rapport du Groupe de travail sur la réforme de la réglementation, pourraient s'appliquer à tous ces comités:

Notre formule de collaboration nous a semblé très méritoire et très fructueuse. A l'analyse, on peut en dégager les facteurs suivants:

- l'effectif réduit du groupe (sept membres et les comités en comptent généralement une vingtaine), a permis à chacun de poser un ensemble cohérent de questions.
- nous avons pu prolonger la durée de nos séances, n'étant pas assujettis à la limite traditionnelle de cinq séances par quinzaine.
- la complexité du domaine étudié a obligé chaque membre à se spécialiser sur une question et à jouer un rôle important.
- le bref délai nous a obligé à consacrer temps et énergie à l'essentiel.
- la particularité de la tâche de chaque membre a favorisé l'absence de considérations partisans dans notre travail et a dispensé les nouveaux membres de l'habituel effort de rattrapage. Nous n'avons pas eu le sentiment que la qualité de notre travail se ressentait de l'absence d'un ou de plusieurs membres à une séance, et le fait qu'un membre puisse à lui seul entendre un témoin s'est également révélé très utile.

(Traduit de l'anglais)

SUGGESTIONS DE LECTURE

Rapport du Comité spécial sur la réforme de la réglementation, document déposé à la Chambre des communes, le 19 décembre 1980

Rapport du Comité spécial en matière de relations Nord-Sud, document déposé à la Chambre des communes, le 17 décembre 1980

Rapport du Comité spécial concernant les invalides et les handicapés, document déposé à la Chambre des communes, le 16 février 1981