

Les comités vus par un nouveau député

John A. MacDougall, député

Le 12 octobre 1983, je célébrais le premier anniversaire de mon élection comme député fédéral. Ma première année fut une vraie révélation. Quand je suis arrivé à Ottawa, j'étais un novice enthousiaste avec des idées plein la tête; je débordais d'énergie et j'étais mu par un sincère désir de servir mes commettants. Mais j'ai compris bien vite qu'il n'était pas si facile d'effectuer des changements à Ottawa.

Première leçon : le changement s'opère parfois lentement, car il y a des règles et une procédure à suivre; des usages et des traditions à respecter. Je me suis donc trouvé enfoui sous une masse de papiers, de règles d'éthique et de tactiques politiques, dont je n'aurais jamais soupçonné l'existence. Il m'a bien fallu me demander : «quel rapport avec mes électeurs du nord-est de l'Ontario» et : «quel rôle suis-je appelé à jouer?»

Avec le temps, et avec l'aide de mes collègues de tous les partis de la Chambre, j'ai commencé à comprendre qu'un député a effectivement un rôle à jouer et je me suis mis à partager leur enthousiasme pour le Parlement et pour ses possibilités d'action à l'échelle nationale. Je me suis rendu compte que le chômage et les faillites subsisteraient dans ma circonscription, tant que des remèdes ne seraient pas appliqués pour résoudre ces problèmes sur le plan national.

La solution semblait résider dans l'élaboration de politiques efficaces. Les politiques efficaces vont de paire avec un bon gouvernement et un bon gouvernement est celui qui peut créer un climat propice à la croissance économique, au plein emploi, au juste traitement des régions, à l'autonomie et au bien-être social de tous les Canadiens.

Quand je suis arrivé à Ottawa, mes collègues parlementaires se demandaient comment faire pour rendre le Parlement plus efficace et pour améliorer le gouvernement. J'ai commencé à trouver la réponse à ces questions quand j'ai pris place au Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics. Ici, les élus pouvaient toucher du doigt le fondement même des politiques nationales et rencontrer des Canadiens bien renseignés sur ces questions. On pouvait discuter de sujets qui intéressaient le citoyen ordinaire et celui-ci pouvait aider directement son député à trouver des solutions et à présenter des recommandations au gouvernement.

John MacDougall est le député de Témiskamingue. Il a été élu à la Chambre des communes aux élections partielles du 12 octobre 1982. Cet article est extrait d'une allocution qu'il prononça au 9^e colloque canadien de l'Association parlementaire du Commonwealth à Regina, en 1983.

Mais je dois dire aussi, à regret, que j'ai vu la composition du comité changer très souvent et certains de mes collègues se présenter sans préparation suffisante à une séance où ils devaient recueillir le témoignage d'un expert invité. J'ai entendu parler d'enquêtes coûteuses, de la désillusion générale, de précieux rapports de comité ignorés par le gouvernement et d'un manque d'orientation et de continuité. Mais j'ai appris que les comités avaient lutté pour défendre leur rôle et qu'ils étaient encore en évolution.

Effectivement, le rôle des comités a pris beaucoup plus d'importance, au cours des récentes années, à la suite des pressions exercées par les parlementaires déçus de ne pouvoir influencer ceux qui déterminent la politique du gouvernement. Ces parlementaires cherchaient même, dans une certaine mesure, à soustraire l'élaboration des politiques à la Fonction publique qui, depuis bien longtemps, avait la haute main sans jamais avoir à subir les conséquences politiques si bien connues des députés. En outre, certaines questions politiques, que les gouvernements successifs avaient laissées de côté, requéraient maintenant étude et réforme.



John A. MacDougall

C'est le gouvernement conservateur de M. Clark qui prit l'initiative, en 1979, en présentant un exposé de principe sur la réforme du Parlement, dans lequel on trouvait quinze recommandations sur les comités parlementaires. On y disait clairement que l'élargissement du rôle des comités parlementaires ne devait pas être considéré comme une menace au pouvoir exécutif du cabinet mais, plutôt, comme une mesure destinée à améliorer la responsabilité du gouvernement.

Le document proposait, entre autres, d'augmenter le personnel des comités, de réduire le nombre des membres et de limiter les substitutions; on recommandait en outre que toutes les agences et toutes les sociétés de la Couronne transmettent d'office leur rapport annuel au comité compétent.

Le gouvernement libéral élu en 1980 reprit à son compte certaines de ces recommandations. Peu après les élections, le premier ministre M. Trudeau annonça la création de six groupes de travail parlementaires sur la Réforme de la réglementation, l'Énergie de remplacement du pétrole, les Relations Nord-Sud, les Perspectives d'emploi pour les années 80, les Invalides et les handicapés et sur la création d'une Société nationale de commerce. D'autres groupes de travail parlementaires ont depuis été institués, notamment celui des Accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

À l'origine, le gouvernement était d'avis que ces groupes de travail fonctionneraient comme des comités du caucus, relevant directement du Cabinet. Mais cédant aux pressions de l'opposition, il autorisa ces groupes de travail à se comporter en véritables comités parlementaires, composés de membres de tous les partis et faisant rapport à la Chambre.

Les groupes de travail se distinguent nettement des comités permanents et spéciaux. D'abord, ils ne comptent que sept membres qui ne font l'objet d'aucune substitution, sauf dans des cas exceptionnels. Leur mandat les autorise à étudier et à faire enquête sur une question déterminée et à citer des témoins ou à effectuer des voyages pour recueillir les renseignements dont ils ont besoin. Ils peuvent s'engager du personnel et faire des rapports à tout moment, même durant l'intersession. Les rapports de ces groupes de travail sont souvent accompagnés de dessins et de travaux d'art; on y trouve un plus grand nombre de photographies et ils sont écrits dans un style propre à attirer l'attention du lecteur moyen et à stimuler la discussion.

Beaucoup de mes collègues se sont montrés ravis parce que le groupe de travail leur offre une occasion unique de participer à l'élaboration même de la politique, contrairement à ce qui se passait naguère. Cette nouvelle formule différait du système de comités conventionnels qui étaient chargés d'étudier une politique gouvernementale déterminée à l'avance et d'y proposer des modifications. Libéré des excès partisans, des absences et du désintéressement qui entravent souvent le fonctionnement des comités permanents, le groupe de travail favorise, selon mes collègues, le libre échange des idées et la formulation lente mais sûre, de recommandations sur les politiques. Les recommandations ont plus de poids puisqu'elles résultent du consensus d'un groupe d'hommes et de femmes qui, normalement, s'affrontent sur le plan idéologique à la Chambre des communes.

Avant de préconiser l'utilisation des groupes de travail comme remède à enrayer tous nos maux nationaux, il ne faut quand même pas oublier que, malgré la réaction positive suscitée par les recommandations de certains groupes de travail, l'utilité de ces groupes a été quelque peu amoindrie par la réaction du gouvernement à certains rapports. Le retrait par le gouvernement de la garantie de revenu contenue dans le Financement des programmes établis pour l'exercice financier 1982 a quelque peu refroidi l'enthousiasme du départ puisque le groupe de travail sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces avait rédigé un rapport ralliant l'unanimité de tous les partis et qui recommandait au gouvernement de ne plus réduire les dépenses dans le domaine de la santé.

Par ailleurs, les comités permanents de la Chambre se sont inspirés des groupes de travail en formant de plus en plus de sous-comités dont le mandat consiste à examiner des problèmes précis qui relèvent desdits comités. Par exemple, le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale a formé un sous-comité pour étudier les relations du Canada avec l'Amérique latine et les Antilles. En août 1982, le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien créait un sous-comité pour étudier la question des femmes indiennes et la Loi sur les Indiens.

Ces études ainsi que d'autres enquêtes spéciales permettent aux députés de mieux connaître les opinions qui prévalent dans le public sur un sujet donné. Avec l'expérience, ils deviennent plus efficaces dans l'exécution de leurs fonctions tant à la Chambre que dans leur circonscription électorale.

Les comités ont aussi fait preuve de plus en plus d'imagination dans leur façon d'attirer l'attention du gouvernement et du public sur leur travail et les résultats de leurs recherches. Il y a deux ans par exemple, au cours de l'étude du budget, le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien constata la situation tragique d'une bande de Cris de la Baie James, dans le nord du Québec. Aux yeux des membres du comité, il fallait informer le ministre et le public de cette situation, mais comme la question ne relevait pas de leur mandat, ils n'étaient pas autorisés à le faire. Tous les membres du comité s'entendirent pour rédiger un rapport à l'intention du ministre et tenir une conférence de presse. Par la suite, le ministre visita la région et résolut le problème, du moins en partie.

C'est là le plus grand obstacle à la réforme des comités et du Parlement : malgré tout l'argent qu'on a consacré aux comités spéciaux, mixtes, permanents et aux groupes de travail, il n'y a pas encore de mécanisme en place pour obliger le gouvernement à répondre officiellement et directement au rapport d'un comité. C'est pourquoi les députés n'ont pas toujours vu de relation directe entre les recommandations d'un comité et l'élaboration par le gouvernement de mesures législatives.

Les nouvelles règles proposées par le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure et adoptées par la Chambre en novembre 1982 pour une période d'essai, recommandaient que le gouvernement dépose devant la Chambre, dans le délai prescrit, le rapport du comité, si celui-ci lui en fait la demande. Les autres réformes adoptées prévoyaient pour les comités per-

manents une charge plus importante de travail ainsi qu'un nombre de membres réduit. Le comité de la procédure s'est inquiété de ce que ces modifications entraînent un engorgement et retardent le programme législatif du gouvernement. Après tout, il faut bien que quelqu'un se charge d'étudier les budgets ministériels et examine article par article les projets de loi proposés. Les travaux de tous les jours, bien que moins attrayants que l'élaboration des politiques, n'en constituent pas moins l'essentiel du processus législatif. En mars 1983, le Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure a recommandé que des sous-comités législatifs distincts soient établis pour étudier en détail chaque projet de loi. La Chambre n'a pas encore adopté cette proposition.

L'avenir nous réserve sans doute d'autres modifications et de nombreuses propositions destinées à améliorer l'efficacité du Parlement. Peut-être devrions-nous utiliser plus souvent les comités mixtes du Sénat et de la Chambre des communes, dont on a si bien tiré profit au cours du débat sur la Constitution. Peut-être y aura-t-il un plus grand nombre de groupes de travail et les comités permanents de la Chambre seront-ils habilités à déterminer eux-mêmes les limites de leurs propres mandats. Autant de choses qui sont possibles et probablement inévitables.

D'aucuns s'inquiètent de ce que l'élargissement du rôle des comités permanents et spéciaux ainsi que de celui des groupes de travail enlèvent à l'importance et à l'utilité de la Chambre. Je ne puis m'empêcher de croire que les sages délibérations d'un petit groupe de personnes bien renseignées ne peuvent que nous aider à comprendre et à résoudre nos problèmes à l'échelle nationale. Le débat final à la Chambre des communes devrait se révéler

d'autant plus pertinent que les députés ont acquis une foule de connaissances et une bonne vue d'ensemble des problèmes.

Déjà, le recours à des comités spéciaux d'enquête a contribué à enrichir le bagage de renseignements dont dispose la Chambre sur bien des sujets. Les députés qui ont participé à ces études sont plus vigilants en Chambre et forcent à maintes reprises le gouvernement à s'attaquer à des problèmes déterminés et à adopter une politique précise.

Je crois que l'évolution du rôle des comités parlementaires profitera à tous les Canadiens. Jusqu'ici, cette évolution a été lente ce qui n'est pas, en soi, une mauvaise chose. En tant que conservateur, j'ai beaucoup de respect pour le passé et les traditions. Toutefois, les questions nationales qui préoccupent les Canadiens d'aujourd'hui sont bien différentes de celles qui se posaient aux générations et aux gouvernements antérieurs. Nous éprouvons tous un sentiment d'impuissance face à la complexité et à la rapidité des changements qui se produisent dans notre société moderne.

J'estime qu'il nous incombe à tous, en qualité de parlementaires, d'entreprendre les réformes qui nous aideront à assumer nos responsabilités locales, régionales et nationales de leaders d'opinion. C'est pourquoi il nous faut examiner de près ce que chacun de nous contribue à l'évolution du processus politique et dans quelle mesure nous sommes bien servis par nos institutions. Il n'appartient qu'à nous, à titre de parlementaires, d'étudier et d'améliorer les mécanismes qui ont été créés pour offrir un bon gouvernement à tous les Canadiens.

(traduit de l'anglais)