

PRÉCIS D'INFORMATION



DANS CE NUMÉRO

- 1 Le nouveau député et les comités
- 5 Les comités à l'œuvre : réalité et contraintes
- 7 Relever la barre pour faire une différence et rendre les comités fonctionnels
- 9 Et maintenant, au travail



Le nouveau député et les comités

« Quand on est député, on est parfois très isolé. Il n'y a pas beaucoup d'esprit de camaraderie à la Chambre. C'est surtout aux comités qu'on peut le mieux nouer des rapports avec nos collègues de tous les partis. C'est également là qu'on apprend le mieux à connaître le Canada et les rouages du gouvernement et qu'on peut intervenir dans les décisions. On ne peut rien faire de tout cela à la Chambre. Il est tout à fait impossible de devenir un véritable parlementaire sans être actif dans les comités. »

Le nouveau député

Ce guide est destiné aux nouveaux députés et il concerne leur travail aux comités. Il expose les conditions nécessaires pour lui permettre de travailler de façon plus productive. Il est axé sur l'efficacité individuelle du député. Bien outillés et bien épaulés, les simples députés peuvent faire des comités des tribunes auxquelles l'intérêt public est véritablement représenté. C'est encore plus vrai lorsque le gouvernement est minoritaire à la Chambre puisqu'alors, les comités deviennent un élément essentiel du processus décisionnel législatif et de l'élaboration des politiques.

C'est aux comités que le simple député tisse les trois brins qui constituent sa fonction : celle de **législateur**, lorsqu'il étudie, modifie et amende les lois, celle de **contrôleur**, lorsqu'il examine les politiques, les programmes et les dépenses du gouvernement, et celle de **représentant**, lorsqu'il écoute les opinions des citoyens et fait valoir leurs préoccupations, et qu'il se fait le porte-parole de l'intérêt public pendant leurs délibérations. Ces trois rôles ne sont pas toujours évidents pour le citoyen. L'image qu'on se fait souvent d'un député est une caricature représentant deux extrêmes : le militant enragé dans le feu de l'action pendant la période des questions à la Chambre et le personnage servile qui approuve sans rien dire les ukazes des hautes instances du parti. Cette image est à l'origine du scepticisme répandu à l'endroit du processus politique et du sentiment que le parlement est une institution dépassée. Une seconde image est celle du député qui se bat pour sa circonscription, d'un travailleur de terrain, d'un protecteur du citoyen qui aide ses commentants en leurs prodiguant conseils et renseignements utiles sur leurs rapports avec le gouvernement. Souvent absente du tableau est l'image du député à l'oeuvre aux comités.



Parliamentary Centre
Le Centre parlementaire

La réalité est que les députés ont tout intérêt à rendre le travail des comités plus visible et plus productif. Il faut qu'ils puissent voir leur travail aux comités comme un moyen de rétablir un lien avec le citoyen et de restaurer la confiance à l'endroit du parlement qui est l'un des piliers de notre système de gouvernance. C'est sous cet angle qu'un nouveau député pourra faire quelque chose de tangible pour le renouvellement démocratique.

Le rôle essentiel des comités

Les comités sont essentiels dans le fonctionnement du parlement. Les comités sont l'un des meilleurs outils dont disposent les assemblées législatives pour exiger des comptes du pouvoir exécutif et poser des questions sur ses politiques et ses programmes, pour forger des lois, pour examiner les budgets et les dépenses de l'État, et pour enquêter sur des dossiers précis qui concernent l'intérêt public. Le nouveau député doit savoir qu'au Canada, le palmarès de la Chambre des communes est mitigé comme en atteste tout ce qui a été tenté depuis vingt-cinq ans pour remanier la structure et la façon de travailler des comités, en simplifier le fonctionnement, améliorer leur efficacité et renforcer le rôle et l'influence des simples députés. L'intérêt croissant que suscite la question de la réforme démocratique, et donc celle du parlement, a appelé une fois encore l'attention sur l'efficacité des comités de la Chambre. Il est communément admis que ceux-ci sont loin d'atteindre leur plein potentiel et d'être aussi efficaces qu'ils le pourraient, et que l'influence somme toute modeste qu'ils ont sur le processus de gouvernance est une des manifestations de ce que qu'il est désormais convenu d'appeler le « déficit démocratique ». Les élections de juin 2004 qui ont produit un gouvernement minoritaire ont ravivé l'intérêt à l'endroit du fonctionnement de la Chambre des communes. L'activité parlementaire va désormais se situer davantage au niveau des comités où le gouvernement n'aura plus la majorité nécessaire pour contrôler le cours des choses. Les membres des comités issus des différents partis vont probablement réclamer – et obtenir – d'être écoutés de la même façon, ce qui ouvrira la voie à un processus décisionnel plus consensuel et plus concerté et, partant, fera que l'intérêt public sera mieux exprimé et mieux représenté.¹ Ce guide entend faciliter ce processus.

Structure du guide

Ce guide commence par un exposé du rôle des comités dans les assemblées législatives² en expliquant pourquoi ils ont leur importance. Il poursuit par un survol du système des comités actuellement en vigueur à la Chambre des communes. Il met ensuite les pendules à l'heure en montrant comment les comités fonctionnent en réalité, afin de mettre en contexte la partie suivante qui traite de stratégie et offre des tuyaux aux membres des comités soucieux de devenir plus efficaces dans leur travail. Enfin, pour donner matière à réflexion, il comporte une annexe qui donne en exemple certaines innovations et façons de faire utilisées par les comités d'autres assemblées législatives.

Pourquoi les comités sont-ils importants?

Partout dans le monde, les comités sont essentiels au bon fonctionnement des assemblées législatives. Sans eux, le travail législatif finirait par s'arrêter purement et simplement en raison de la myriade d'activités qui occuperaient alors les assemblées plénières. Les comités permettent à l'assemblée législative d'organiser son travail et d'assumer simultanément une foule de fonctions. Il y a par exemple l'examen des propositions de loi, l'étude et l'adoption des budgets et des dépenses nécessaires pour que le gouvernement puisse mener à bien son programme, l'examen des activités, politiques et programmes du gouvernement pour vérifier s'ils sont bien conformes aux objectifs prévus par les lois, la tenue d'enquêtes sur des dossiers particuliers, et l'examen des nominations par décret. Les comités sont une auxiliaire efficace de la Chambre. Mais ils sont également importants pour d'autres raisons qu'un simple souci d'efficacité. Des comités qui fonctionnent bien sont les laboratoires de la gouvernance démocratique :

- **Par leur mandat et leur composition, les comités appellent l'attention sur des dossiers particuliers, en plus de favoriser des délibérations productives dans l'intérêt public.** Les comités ont chacun un mandat et une composition spécifiques. Ils étudient un dossier ou une série de dossiers pour en faire rapport

¹ Voir le Cahier d'information numéro 1, « Comment rendre le Parlement opérant sous un gouvernement minoritaire », Centre parlementaire, septembre 2004.

² L'expression « assemblée législative » s'entend ici dans son sens générique, c'est-à-dire des parlements, congrès et autres assemblées délibérantes qu'on trouve dans les différents systèmes de gouvernement.

à la Chambre proprement dite. Cela permet à leurs membres de concentrer toute leur attention sur un sujet donné, de l'étudier en détail et ainsi le mieux comprendre. Cette rigueur donne au député la faculté d'intervenir de manière productive dans le processus et de se réclamer du résultat obtenu. Les comités sont numériquement constitués de manière à faciliter l'interaction entre leurs membres. Ils ont leurs règles et leur procédure propres, mais le plus souvent, leurs travaux s'effectuent dans une atmosphère plus détendue et moins antagoniste que celle des séances plénières de la Chambre. Leurs membres peuvent également discuter de façon officieuse, ils sont moins liés par la discipline de parti et ils peuvent entretenir des rapports avec leurs collègues des autres partis. Les comités arrivent à fonctionner dans un climat moins politisé, ce qui permet à leurs membres, peu importe leur allégeance, d'analyser les problèmes sous l'angle de l'intérêt public et pas seulement de celui du parti.

- **Les comités sont des instruments propices à l'intéressement citoyen et à la validation du processus démocratique.** Les comités tiennent des audiences et des réunions qui permettent à toute la palette des groupes d'intérêt, chercheurs, spécialistes et simples particuliers d'intervenir et de faire valoir leurs opinions sur une foule de questions. Ce processus transparent fait mieux comprendre aux députés et aux citoyens les grands enjeux publics, les objectifs parfois divergents des politiques, les limites obligées de l'intervention de l'État et l'ensemble du processus démocratique. En même temps, les délibérations des comités permettent aux parlementaires de découvrir des sources d'information variées mais aussi des points de vue différents, leur faisant ainsi beaucoup mieux comprendre toute la complexité du processus d'élaboration des politiques au Canada.
- **Les comités sont une source de leadership et de visibilité de l'institution parlementaire dans l'arène publique.** Les membres et les présidents des comités, et surtout ceux et celles qui sont affectés à un comité depuis longtemps, deviennent des experts; ils sont

considérés comme des acteurs de premier plan dans leur domaine de spécialité et c'est ainsi que les voient leurs collègues, leurs électeurs et les journalistes. Les présidents surtout peuvent ainsi se bâtir une réputation de leaders lorsqu'ils réussissent, en séance comme à l'extérieur, à gérer et à coordonner les manoeuvres et les stratégies subtiles des différents partis tout en gardant leur comité sur son bon cap et bien synchronisé par rapport à l'agenda législatif. Pour qu'un comité soit influent, il faut qu'il soit bien dirigé. C'est ainsi qu'il se bâtira une notoriété et qu'il retiendra l'attention des médias, favorisant par là même l'intéressement citoyen à l'endroit du processus politique.

Comment les comités fonctionnent-ils?

Les comités sont les chevilles ouvrières des assemblées législatives. Leur organisation et leur structure varient d'une assemblée à l'autre, tout comme leurs fonctions et leur importance diffèrent pour des raisons qui tiennent à l'histoire, aux conventions, à la structure constitutionnelle, à l'importance des partis politiques et à la discipline de parti. Ainsi, le poids et l'influence des comités dans un système présidentiel comme celui des États-Unis sont-ils bien plus grands que dans un système de type britannique comme ceux du Canada et du Royaume-Uni. Il importe de signaler ici que les assemblées législatives, aussi bien dans les démocraties adultes que dans les démocraties naissantes, ont tendance à affermir davantage le rôle de leurs comités par rapport à l'exécutif en procédant à des réformes de leur parlement et de son modus operandi. Cette évolution se fait sous l'impulsion de plusieurs facteurs dont l'intérêt citoyen pour une plus grande imputabilité – qui est le mieux placé pour exiger des comptes du gouvernement sinon l'institution même qui a été créée dans ce but? – et le désir de trouver de nouvelles façons de raviver l'intéressement citoyen à l'endroit du processus politique.

Au Canada, la Chambre fait son travail en utilisant des comités de quatre types différents :³ (Pour en apprendre davantage, voir la brochure de la Chambre des communes « Comités – Guide pratique », sixième édition, 2001)

1. Les comités permanents qui sont chargés par la Chambre de superviser les activités d'un ou de plusieurs ministères, ou d'assumer certaines responsabilités, en matière de procédure par exemple, concernant la Chambre elle-même. Ces comités ont des pouvoirs d'enquête très étendus qui leur permettent d'étudier de façon approfondie les propositions de loi, les budgets et tout autre dossier de leur ressort. Ils peuvent également se doter de sous-comités.
2. Les comités mixtes permanents sont composés de députés et de sénateurs. Il en existe trois : Examen de la réglementation, Bibliothèque du Parlement et Langues officielles.
3. Les comités législatifs qui sont institués pour étudier un projet de loi particulier et qui sont dissous dès qu'ils en ont fait rapport à la Chambre. Ce type de comités est apparu avec les modifications apportées au Règlement de la Chambre en 1985, mais l'usage a été abandonné après quelques années. Les comités permanents connaissent en effet déjà fort bien les sujets traités par les projets de loi, de sorte qu'on a jugé que le travail d'examen des projets de loi était en quelque sorte le prolongement naturel de leur mandat. Actuellement, ce sont donc les comités permanents qui procèdent à l'examen détaillé des projets de loi.
4. Les comités spéciaux sont des comités temporaires qui sont créés dans le but de procéder à une étude spéciale à la demande de la Chambre et qui sont ensuite dissous. Il peut également y avoir des comités mixtes spéciaux.

Le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre propose, après avoir consulté les leaders parlementaires de tous les partis, les noms des députés qui siégeront aux divers comités. On demandera au préalable, mais officieusement, aux différents députés quels sont les comités qu'ils préfèrent,

mais leur choix n'est pas nécessairement respecté pour toute une série de raisons, notamment parce qu'il semblerait que 70 % des députés mettent le Comité des affaires étrangères en tête de liste.⁴ Les listes de membres sont établies de manière à refléter le nombre proportionnel de sièges détenus par chaque parti à la Chambre.

Après l'adoption du rapport sur la composition des comités, chacun de ceux-ci procède à l'élection d'un président et de deux vice-présidents, et cela au scrutin secret (suite à une décision prise en 2003). Deux de ces trois postes étaient jusqu'ici confiés à des députés ministériels et le troisième à un député de l'opposition. Puisque le parti au pouvoir est désormais minoritaire à la Chambre, les choses pourraient changer. Pour commencer, un éventuel deuxième tour de scrutin pourrait fort bien faire élire un député de l'opposition. En second lieu, il se peut que le gouvernement offre à l'opposition la présidence de certains comités. (En 1972, le gouvernement minoritaire libéral avait ainsi offert aux Conservateurs de présider certains comités, mais ceux-ci avaient décliné l'offre puisqu'un président de comité n'intervient lors d'un vote que s'il y a égalité de voix pour et contre.)

Les comités organisent leur travail en adoptant une série de motions d'affaires courantes. La plupart des comités se dotent d'un comité directeur qu'on appelle également le sous-comité du programme et de la procédure, pour préparer un plan de travail et le recommander au comité plénier qui en décidera.

L'essentiel du travail de la Chambre s'effectue aux comités permanents, lesquels ont des pouvoirs très étendus. Les comités permanents peuvent étudier n'importe quelle question qui concerne le mandat, l'administration et les activités du ou des ministères de son ressort, et faire rapport à ce sujet. L'examen des budgets est une des principales façons de s'acquitter de ce genre de travail. Le plan de dépenses du gouvernement pour le prochain exercice financier, le Budget des dépenses et le Budget supplémentaire des dépenses, est présenté ministère par ministère, et il est automatiquement renvoyé aux différents comités permanents à la fin du mois

³ Cette partie s'inspire de la brochure de la Chambre des communes « Comités – Guide pratique », sixième édition, 2001, ainsi que des renseignements affichés sur le site Web de la Chambre sous le titre « Vers la 38^e législature : Guide du député ».

⁴ Entretien avec un député, 29 avril 2004.

de février. En théorie, c'est là que les députés ont un véritable rôle d'intendant des deniers publics puisque c'est à ce moment qu'ils passent les budgets à la loupe et analysent comment les ressources sont réparties. Dans la pratique, il est communément admis qu'il reste encore beaucoup à faire pour que cette activité soit plus qu'un acte politique de principe. Ainsi, bien que les comités aient le pouvoir de réduire les budgets proposés, ils ne l'ont fait qu'à deux reprises, chaque fois d'ailleurs sous un gouvernement minoritaire, entre 1972 et 1974. L'imputabilité et la prudence fiscale étant devenues des priorités pour l'électorat, les comités de la nouvelle législature pourraient vouloir se prévaloir davantage de ce pouvoir puisque le gouvernement est minoritaire. (Les élections ont été déclenchées avant l'adoption des budgets, de sorte que la Chambre a voté des crédits provisoires qui viennent à échéance le 31 décembre. En contrepartie de cette concession, l'opposition a insisté pour qu'après les élections, les partis puissent négocier une procédure extraordinaire pour l'adoption des budgets.)⁵

Les comités permanents ont également d'autres pouvoirs : ils peuvent examiner les nominations par décret, étudier les projets de loi qui leur sont confiés, faire enquête sur toute question de politique publique de leur ressort, citer des témoins à comparaître et exiger la production de documents, et publier des documents et témoignages. Ils peuvent aussi engager du personnel professionnel et de soutien en sus du personnel de la Chambre qui les épaulent normalement dans leur travail. Cette dernière prérogative est toutefois limitée par les budgets qui leur sont accordés.

Les comités à l'œuvre : réalité et contraintes

Le système des comités donne aux parlementaires, et donc aux nouveaux députés, le moyen de faire valoir les préoccupations des citoyens, d'examiner de près les activités du gouvernement et de demander des comptes à ce dernier. L'influence exercée par les comités sur les politiques et les initiatives législatives du gouvernement a connu des hauts et des bas au fil des ans au gré de l'agenda du gouvernement, de la politique des partis, de l'interaction des personnalités

et aussi de l'attention accordée par la population et par les médias aux dossiers traités par les comités. Malgré les réformes de la procédure et des usages parlementaires introduites depuis les années 80 afin de donner plus de poids aux comités, l'impact de ceux-ci sur l'exécutif est encore loin de ce qu'il pourrait être. Ainsi, un sondage réalisé auprès des fonctionnaires sur l'importance relative des différents facteurs qui peuvent influencer sur l'élaboration des politiques a révélé que les comités parlementaires et les députés venaient presque à la toute fin d'une liste de 13 vecteurs d'influence, et qu'ils étaient même parfois qualifiés d'*obstacle mineur* dans le processus.⁶ Un autre exemple de l'influence limitée des comités est l'examen annuel très politisé et parfaitement routinier des prévisions de dépenses des ministères. Ce constat est exposé dans une étude de cas sur l'efficacité du parlement dans le processus budgétaire.⁷ Pour beaucoup de députés, cette incapacité d'examiner valablement les budgets est une carence grave du système des comités de la Chambre des communes.⁸

L'efficacité des comités est tributaire d'un certain nombre de contraintes inhérentes au système. Une rapide description de celles-ci est essentielle pour bien comprendre les réalités du travail des comités :

1. **Les comités fonctionnent dans le cadre d'un système parlementaire.** Cette situation est très différente de ce qu'on peut observer dans un système présidentiel. Dans un système parlementaire, il n'y a pas vraiment de séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif car les deux se compénètrent et le système de partis influe considérablement sur les rapports entre les deux. Lorsque le parti ministériel est majoritaire au parlement, c'est l'exécutif qui, à toutes fins pratiques, contrôle le programme des comités. La dynamique qui en résulte a été fort bien décrite par un député :

« Ce qui devient rapidement la norme est la partisanerie pure et simple qui fait que les dossiers ne sont plus traités selon leur mérite, mais plutôt en fonction de la ligne du parti. Cela devient un combat entre la majorité au pouvoir et la minorité dans

⁵ « Comment rendre le Parlement opérant sous un gouvernement minoritaire », op. cit.

⁶ Peter Dobell, « La réforme de la procédure parlementaire », dans *Enjeux publics*, décembre 2000, p. 12.

⁷ Peter Dobell et Martin Ulrich, « L'efficacité parlementaire dans le processus budgétaire : une étude de cas », dans *Enjeux publics*, mai 2002.

⁸ Entretiens avec des députés, avril-mai 2004. Voir également les commentaires de députés dans « L'avis des députés sur l'organisation des comités », *Le Gouvernement parlementaire*, mars 2001.

l'opposition... Moi qui suis députée, cela me dérange de devoir me contenter de ne faire que de la figuration avec un scénario qui est écrit et mis en scène par quelqu'un d'autre. Qui au juste, je n'en sais trop rien, mais ce ne sont certainement pas les membres du comité. »⁹

2. **Les comités sont les créatures de la Chambre et ils sont donc assujettis à la volonté de celle-ci.** Les pouvoirs et les ressources des comités, les échéances imposées pour leurs rapports et les réponses données à ceux-ci sont tous tributaires des règles et de la procédure adoptées par la Chambre, tout comme d'ailleurs les propositions de modifications ou de changements à leur apporter. Le parti au pouvoir, s'il est majoritaire, a toujours pu exercer un contrôle sur ce dernier plan. En situation de gouvernement minoritaire, les différents partis d'opposition auront vraisemblablement davantage voix au chapitre.
3. **La structure et l'organisation actuelles des comités ont leurs limites.** L'appareil (et les manœuvres) des partis et le poids relatif de ceux-ci à la Chambre ont toujours joué sur le processus de sélection des membres des comités. En principe, les députés sont nommés aux comités pour un mandat d'un an. Chaque année, la composition des comités change à l'automne. Pour toute une série de raisons, les députés peuvent ainsi changer de comité chaque année. Par ailleurs, les whips peuvent nommer des remplaçants lorsque leurs députés ne sont pas à Ottawa alors qu'un vote doit avoir lieu. Ces remplacements fréquents nuisent à la continuité et empêchent les comités de réunir les compétences nécessaires.
4. **L'efficacité d'un comité dépend absolument de son président.** Les présidents des comités font l'objet d'un roulement. Ce système résulte d'une façon de procéder qui remonte au Premier ministre Trudeau qui, en 1971, avait commencé à changer les secrétaires parlementaires tous les deux ans, ce qui allait inévitablement entraîner un roulement des présidents des comités, puisque ce sont eux qui constituent le bassin naturel des futurs secrétaires parlementaires. Cette polka des chaises qui se répète pendant toute la durée de la législature freine

le travail des comités pour trois raisons : a) il faut du temps avant qu'un président comprenne parfaitement le domaine qui est du ressort de son comité; b) l'art de présider un comité est quelque chose qui s'apprend; et c) il faut un certain temps pour gagner la confiance des membres d'un comité, et surtout des membres issus de l'opposition.¹⁰

5. **« Le travail des comités n'est pas jugé essentiel du point de vue politique. »¹¹** Pour un député, le fait de travailler sérieusement et avec zèle à un comité est rarement le garant d'une progression dans la carrière politique. Certains députés font également le constat que leurs électeurs pensent peut-être que le temps qu'ils consacrent aux comités les éloigne d'autant de leurs préoccupations à eux. Les députés sont également découragés par le peu d'attention que les ministres et les fonctionnaires accordent aux rapports et aux recommandations des comités. En termes plus familiers, on prend un peu trop les comités « par-dessus la jambe ».
6. **« Les comités parlementaires pâtissent également du manque d'attention des médias.** De 1993 à 1995, soit pendant 156 semaines, les grands quotidiens canadiens n'ont consacré en tout que 54 articles aux travaux des comités. Si l'on sait qu'en moyenne, les comités tiennent chaque année plus de 500 séances, ce chiffre ne porte guère à croire que la couverture médiatique et donc l'intéressement citoyen soient suffisants. Mieux encore, 26 de ces 54 articles parlaient des comités des Finances et de l'Industrie, ce qui atteste d'une sélectivité extrême de la part des médias et du manque d'intérêt de ceux-ci pour la plupart des comités. »¹² Ce manque d'attention de la part des médias est un des facteurs qui expliquent la méconnaissance du travail des députés aux comités et le peu d'intéressement citoyen au fonctionnement du Parlement.
7. **Le travail en comité mobilise énormément les députés.** Le travail en comité exige de la préparation et de l'attention, des lectures, de l'étude et des contacts afin de maîtriser le sujet. Tout ce travail vient s'ajouter à tout ce qui mobilise également le temps du député,

⁹ « L'avis des députés sur l'organisation des comités », op. cit., p. 6.

¹⁰ « La réforme de la procédure parlementaire », op. cit., pp. 16 et 17.

¹¹ Entretien avec un député, 29 avril 2004.

¹² C.E.S Franks, « A Continuing Canadian Conundrum : The Role of Parliament in Questions of National Unity and the Processes of Amending the Constitution » dans *Canada : The State of the Federation 2002*, J. Peter Meekison et al., éd., Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2004, p. 43.

des choses tout aussi importantes comme les devoirs qu'appellent le parti, le caucus, les autres comités (la plupart des députés sont membres de deux comités), les commettants, les responsabilités familiales, sans même parler de tous les déplacements associés à la charge de député.

8. **L'inexpérience face à la complexité de l'appareil parlementaire** et au rôle des comités, de même qu'aux subtilités des relations entre l'exécutif et le législatif dans un système parlementaire, qui empêche les députés d'exploiter au maximum toutes les possibilités du système des comités.

« Je consacrerai du temps à la formation des députés pour m'assurer qu'ils comprennent, quand ils sont élus une première fois, ce qu'est un comité puisque sinon il leur faut parfois un an avant de comprendre le rôle et le fonctionnement d'un comité ainsi que leur propre rôle comme membres d'un comité. »¹³

Relever la barre pour faire une différence et rendre les comités fonctionnels

Une observation faite par Lord Norton au sujet du parlement britannique décrit bien la situation au Canada : « Le député est l'ingrédient essentiel d'un parlement fonctionnel. Il ne sert à rien de renforcer la Chambre des communes si les députés ne peuvent pas ou ne veulent pas exploiter les possibilités qu'un tel changement leur donne. »¹⁴ Chaque député individuellement voit sa charge comme une façon de contribuer à la gouvernance démocratique de son pays, et les comités sont l'endroit par excellence où le faire.

Comme le disait un ancien parlementaire :

« Quand on est député, on est parfois très isolé. Il n'y a pas beaucoup d'esprit de camaraderie à la Chambre. C'est surtout aux comités qu'on peut le mieux nouer des rapports avec nos collègues de tous les partis. C'est également là qu'on apprend le mieux à connaître le Canada et les rouages du gouvernement et qu'on peut intervenir dans les décisions. On ne peut rien faire de tout cela à la Chambre. Il est tout à fait impossible de devenir un véritable parlementaire sans être actif dans les comités. »¹⁵

Alors, comment un nouveau député doit-il envisager son travail aux comités et l'art du métier de parlementaire? Les parlementaires chevronnés, les spectateurs assidus et les « analystes du dimanche » du monde de la politique offrent les conseils suivants :

1. **Connais-toi toi-même.** Donne-toi des objectifs et fais-toi une idée de la façon dont ton comité pourra jouer dans le sens de tes intérêts et de tes compétences. Agis de manière stratégique dès le départ; exprime tes préférences. Et si on ne t'affecte pas au comité que tu as choisi, considère cela comme une possibilité d'apprendre autre chose. Décide si tu veux te concentrer sur un domaine ou un élément particulier du mandat du comité ou rester un « généraliste ». Prends garde à ne pas trop te disperser : à vouloir trop faire, on y perd en influence. Apprends l'art de bien gérer son temps.
2. **Connais ton comité.** Apprends les règles et les procédures. Vois quel est le palmarès de ton comité et quelle est sa réputation. Prends connaissance de ses rapports et de ses recommandations et entretiens-toi avec d'anciens membres. Parle aux autres membres du comité : fais des comparaisons, trace les contrastes, échange et apprend.
3. **Apprends à connaître les membres du personnel.** On ne s'attend pas de toi que tu sois expert en tout, mais que tu sois un membre actif et assidu de ton comité. Les greffiers sont là pour organiser le travail des comités dont ils sont par ailleurs la mémoire institutionnelle. Ils se feront un plaisir d'aider les membres de leur comité. Tire pleinement parti de toute l'information et de toute l'aide que peut t'offrir le service de la recherche de la Bibliothèque du Parlement. Apprends à connaître ceux qui y travaillent, explique-leur tes besoins et en quoi ils peuvent t'être utiles. Crée-toi d'autres réseaux et cherche-toi d'autres sources d'information. Tu pourras asseoir ta réputation grâce aux connaissances dont tu enrichiras le travail de ton comité et à la juste analyse que tu en feras.

¹³ « L'avis des députés sur l'organisation des comités », op. cit., p. 11.

¹⁴ Philip Norton, « Strengthening Parliament », Commission to Strengthen Parliament, 2002, Londres, p. 21.

¹⁵ Keith B. Penner, député de 1968 à 1988, extrait de « Diriger les comités : les conseils d'un ex-président à ses collègues », Centre parlementaire, 1993, p. 41

4. **Sois présent et bien préparé.** Une assiduité médiocre et les remplacements de dernière minute sont les fléaux qui affligent les comités, des fléaux qui sont parfois inévitables, notamment lorsque c'est le parti qui l'exige. Mais cela ne doit pas te faire oublier l'importance qu'il y a pour toi de déterminer tes priorités et de bien gérer ton temps. Prépare-toi pour chaque séance. Suis bien le déroulement du programme de ton comité et souviens-toi de ce qui a été discuté lors des séances précédentes. Tes collègues t'en sauront gré. Et les témoins que le comité a invités aussi. Rien ne perturbe plus le déroulement des travaux d'un comité que le fait de devoir revenir en arrière pour mettre les membres au courant ou de se livrer à de longs débats de procédure sur des choses qui ont pourtant été réglées lors de séances précédentes.
5. **Respecte les autres.** Ne sois pas agressif à l'endroit des témoins. Les témoins sont issus de différents milieux, ce sont des gens d'affaires, des représentants de groupes d'intérêt, d'associations professionnelles ou de simples citoyens. Ils sont venus pour t'informer, pour faire valoir leur point de vue, pour exprimer une opinion, tout cela afin de t'aider à voir les choses sous un angle différent et à décider en connaissance de cause. Certains peuvent se sentir intimidés, impressionnés par le formalisme qui entoure les séances des comités. Les fonctionnaires sont une catégorie de témoins à part. Ils se trouvent plongés dans la culture antagoniste propre au parlement et aux comités parce qu'ils y sont considérés comme faisant partie de l'exécutif, eux qui représentent leurs ministres et leurs administrations. Même si cela rend parfois malaisées les relations entre députés et fonctionnaires, cela ne veut pas dire pour autant que ces relations ne puissent pas être productives. Les comités qui ont réussi à travailler de façon utile avec les fonctionnaires ont appris au préalable à bien connaître le ministère et ont pris la peine d'avoir des réunions d'information avec ses hauts fonctionnaires. Certains ministères ont pris l'habitude de venir spontanément renseigner les députés sur leurs secteurs d'activité. Il importe toutefois

de noter que certains ministères insistent pour que ces réunions d'information avec les hauts fonctionnaires se déroulent en la présence des collaborateurs du ministre.

6. **Contribue à la dynamique.** Aide le président et le comité à faire avancer les choses. Fais-leur part de tes idées et de tes suggestions pour améliorer la façon de travailler du comité. Rien n'est immuable. Certaines règles sont flexibles : le comité et le président sont maîtres de la façon de procéder. Ici, le député a un rôle utile à jouer.
7. **Mets en valeur ton comité et ce qu'il fait.** Chaque fois que l'occasion se présentera, parle de ton comité et de ce qu'il fait : dans tes courriers aux électeurs, lorsque tu prononces un discours, pendant toute autre activité parlementaire, lorsque tu rencontres des journalistes. Le travail de ton comité est important. Valide-le. Sois-en fier.

Le rôle du président

Lorsqu'on parle aux députés de la façon d'améliorer l'efficacité des comités, un thème revient régulièrement : le rôle essentiel des présidents. Le leadership exercé par le président d'un comité fera toute la différence dans l'efficacité de celui-ci ; c'est lui qui fera que le comité parviendra à accomplir son travail et à intégrer celui-ci au processus parlementaire d'ensemble. Le président du comité est un acteur-clé, mais il n'est pas le seul.

« Le président d'un comité a un peu le même rôle que celui du capitaine d'une équipe de football. Lorsque son équipe est en phase d'attaque, il reste généralement au centre, et c'est lui qui dirige les subtils mouvements de stratégie. En revanche, tout comme le président du comité, il est aussi un joueur comme les autres, épaulé par un personnel administratif et technique et dirigé par une équipe d'entraîneurs qui choisit les membres du personnel, élabore des stratégies offensives et commande toute l'action pendant le jeu et hors du terrain. Le succès dépend énormément du travail d'équipe, de la coordination, du plan d'action, de l'entraînement et, au bout du compte, de la performance pendant la partie... Par ailleurs, un président de comité n'est pas uniquement un leader, il est également un des membres

*de son équipe, un membre qui, parfois, doit oublier les priorités du comité pour penser plutôt aux objectifs du parlement, du parti et du chef de celui-ci. »*¹⁶

Une seule et même personne peut-elle réunir toutes les qualités requises pour faire un bon capitaine? Comment acquérir tous ces talents? Peut-on vraiment se préparer parfaitement à assumer la présidence d'un comité dans un environnement politique aussi complexe que celui qui caractérise le parlement? Il n'y a aucune réponse magique à toutes ces questions. Ce que nous savons, c'est qu'un bon président de comité a certaines qualités comme nous le disent eux-mêmes des députés et des présidents en exercice et comme nous le révèlent aussi certains usages qu'on peut observer dans d'autres parlements. Un bon président est celui qui réussit à imprimer une orientation à son comité, à en bien gérer les activités, à travailler en harmonie avec les membres de son comité, avec les présidents des autres comités et avec le personnel. On considère qu'un souci particulier accordé aux éléments suivants du travail d'un président est indispensable à l'efficacité du comité :

1. **Planifier et organiser** : Définir la mission du comité, ses objectifs et ses priorités; établir un programme d'activités; obtenir et gérer les ressources nécessaires et diriger le personnel d'appui pour assurer le bon déroulement du travail.
2. **Diriger une réunion productive** : Planifier l'objectif et le programme de la réunion; garder l'esprit ouvert et donner l'impression d'être équitable; faire en sorte que les réunions se déroulent dans le respect des horaires; traiter tous les membres, le personnel et les témoins d'une façon qui appelle le respect.
3. **Communication et coordination** : Tenir les instances responsables du programme législatif et les autres présidents au courant du travail effectuée par le comité; faire en sorte que celui-ci se fasse en synchronicité avec le programme législatif; donner de la visibilité au comité, notamment en utilisant les médias avec ingéniosité, afin d'attirer l'attention sur le travail qu'il accomplit.

Et maintenant, au travail

Les comités peuvent être un instrument puissant qui favorise la transparence et l'imputabilité dans notre système parlementaire de gouvernement. Ils peuvent avoir une fonction importante en facilitant l'examen attentif des activités et des orientations du gouvernement dans une enceinte qui permet aux citoyens d'être entendus et représentés. Individuellement, les députés détiennent la clé de la pérennité de cette fonction vitale. Le nouveau député fait face à une difficulté toute spéciale, en ce sens qu'il doit acquérir le savoir et apprendre à utiliser les outils et les instruments à sa disposition pour faire du parlement, avec ses comités, une institution démocratique forte, efficace et pertinente, une institution adaptée à notre époque.

Annexe : Innovations et usages adoptés par d'autres assemblées législatives pour leurs comités

Un grand nombre de parlements ont adopté différentes façons de faire afin de simplifier le travail des comités, d'en améliorer l'efficacité et de renforcer le rôle et l'influence des simples députés. Cette annexe fournit quelques exemples dont les députés pourraient s'inspirer lorsqu'ils seront appelés à déterminer comment il serait possible de renforcer le système des comités et améliorer leur propre efficacité à cet égard.

La durée du mandat du député aux comités :

- Les députés sont nommés aux comités pour une période fixe, généralement pour toute la durée de la législature ou pour un mandat déterminé. Exemples : l'Assemblée nationale du Québec, la Grande-Bretagne, l'Australie.

¹⁶ *Strengthening the Committee Process : Suggestions for Leaders, Chairmen & Staff*, National Conference of State Legislatures, Denver, Colorado, mars 1982, p. 10

Les présidents des comités :

- Un grand nombre d'assemblées législatives confient la présidence d'un certain nombre de comités à des députés de l'opposition, selon un pourcentage approximativement proportionnel au nombre de sièges détenus par le parti d'opposition, et cela afin de créer un meilleur climat de coopération. Exemple : la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France, l'Assemblée nationale du Québec, le Sénat du Canada.

Le Comité de liaison :

- Au parlement britannique, le Comité de liaison est la principale instance qui évalue l'impact du travail des comités sur l'examen de la politique et des programmes du gouvernement, qui analyse l'évolution des besoins des comités et qui recommande comment en améliorer l'efficacité. Il est composé d'un président et des présidents de tous les comités spéciaux (l'équivalent de nos comités permanents), dont un tiers environ sont issus des rangs de l'opposition. Suite à l'adoption des recommandations du Comité de modernisation concernant les comités spéciaux, le Comité de liaison a
 - fixé des objectifs communs pour tous les comités spéciaux et identifié des tâches fondamentales afin d'arriver à « un mode d'examen plus méthodique et moins aléatoire »;
 - demandé aux comités de produire des rapports annuels;

- mis en lumière les préoccupations exprimées par les comités au sujet des domaines où la politique est nouvelle ou insuffisante;
- allongé la durée des débats sur les rapports des comités;
- reçu du Premier ministre des séances d'information semestrielles sur les politiques du gouvernement;
- fourni des exemples de pratiques exemplaires ou nouvelles comme les consultations en ligne;
- fait approuver un relèvement des ressources accordées aux secrétariats des comités, et notamment la création d'un service d'examen du Bureau des comités qui offre à ces derniers des services spécialisés pour l'examen des dépenses et des budgets, des rapports annuels des ministères et des propositions de loi; et
- mis en œuvre des mesures pour faire connaître les comités et en faciliter l'accès, par exemple en modernisant la présentation de leurs rapports, en généralisant la diffusion de leurs séances publiques sur le Web, en faisant intervenir des journalistes spécialisés afin de fournir aux comités des conseils stratégiques et tactiques sur les aspects de leurs travaux qui intéressent les médias.