

"Source : *Le parlement et les organismes administratifs : un document d'étude préparé à l'intention de la Commission de réforme du droit du Canada*, 175 pages, Commission de réforme du droit du Canada, 1982. Reproduit avec la permission du ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2011."



Commission de réforme du droit
du Canada

Law Reform Commission
of Canada

le parlement et les organismes administratifs

SÉRIE DROIT ADMINISTRATIF

DOCUMENT D'ÉTUDE

Canada

**LE PARLEMENT
ET LES
ORGANISMES ADMINISTRATIFS**

Série droit administratif

**LE PARLEMENT
ET LES
ORGANISMES ADMINISTRATIFS**

Série droit administratif

Un document d'étude préparé à l'intention de la

Commission de réforme du droit du Canada

par

Frans F. Slatter

An English Edition
of this Study Paper
is available under the title

PARLIAMENT
AND
ADMINISTRATIVE AGENCIES

©Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1982

On peut obtenir ce document gratuitement en écrivant à:

Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert, 7^e étage
Ottawa, Canada
K1A 0L6

ou

Bureau 2180
Place du Canada
Montréal (Québec)
H3B 2N2

N^o de catalogue J32-3/34F
ISBN 0-662-91250-0

Table des matières

AVANT-PROPOS	1
ABRÉVIATIONS	3
CHAPITRE UN — Remarques introductives	5
CHAPITRE DEUX — Le rôle des organismes administratifs dans le système parlementaire	7
A. Introduction	7
B. Les fonctions de l'organisme administratif	9
1. La fonction d'auxiliaire	9
2. La fonction d'expert au fond	10
3. La fonction d'expert en procédure	11
4. La fonction de gestionnaire	12
5. La fonction de conseiller et d'enquêteur	13
6. La fonction juridictionnelle	14
7. La fonction d'arbitre	15
8. La fonction d'attribution	15
9. La fonction de réglementation	16
10. La fonction d'élaboration de politiques	17
11. La fonction d'intermédiaire	18
12. La fonction d'isolateur	19
13. Conclusion	20
C. Les organismes administratifs et les trois ordres de pouvoirs	21
CHAPITRE TROIS — Le rôle du Parlement dans le système administratif gouvernemental	23
A. Le contexte constitutionnel	23
B. Les fonctions du Parlement	25
1. La fonction de création	26
2. La fonction de contrôle des finances	27

3. La fonction de légitimation	29
4. La fonction d'élaboration de politiques	30
5. La fonction de surveillance: les sept aspects de l'imputabilité	31
6. Conclusion	32

**CHAPITRE QUATRE — Les points de contact entre le Parlement
et les organismes administratifs** 33

A. Les contacts avec la Chambre des communes	33
1. Les projets de loi d'intérêt privé	34
2. Les projets de loi gouvernementaux	35
3. Les débats sur les propositions législatives	36
4. Les questions orales et écrites	44
5. Les débats divers	52
6. Conclusion	55
B. Les contacts avec les comités de la Chambre des communes	55
1. Le système des comités	55
(a) La structure des comités	56
(b) Le mandat des comités	60
(c) La composition des comités	61
(d) La présidence des comités	62
(e) L'encadrement des comités	63
(f) Conclusions	65
2. Le processus financier et la comparution des présidents d'organismes	68
(a) La procédure des subsides	68
(b) Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	71
(c) La Commission canadienne des pensions et la Commission des allocations aux anciens combattants	73
(d) La Commission d'appel de l'immigration	75
(e) Les études de la Commission Lambert	77
(f) Les audiences des comités concernant le Budget des dépenses — Conclusions	79
(g) Le Vérificateur général et les comptes publics	83
3. Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires	83
(a) L'historique du Comité mixte	84
(b) Les travaux du Comité mixte	86
(c) Les restrictions aux activités du Comité mixte	87

(d) Les autres types de contrôle	91
(e) Conclusions	95
C. Les contacts par l'entremise des ministres	95
1. La responsabilité ministérielle	96
2. Le contrôle ministériel des organismes administratifs	98
3. Les rapports destinés au Parlement	101
(a) L'obligation de faire rapport	101
(b) Le contenu des rapports	108
D. Les contacts divers	114
1. Les contacts individuels	115
2. Les contacts institutionnels	117
3. Les autres contacts	119

**CHAPITRE CINQ — Le Parlement
et les organismes administratifs** 123

A. La situation actuelle	123
1. Observations et hypothèses	123
2. Les aspects de l'imputabilité	126
(a) La structure	126
(b) Le mandat	127
(c) Les politiques	128
(d) Les pouvoirs législatifs subordonnés	128
(e) Les pouvoirs discrétionnaires	129
(f) Les finances	129
(g) Les cas particuliers	130
(h) Conclusion	130
B. La question du statut	131
C. La communication et l'information	137
D. Les structures et les procédures	143
1. Les comités de la Chambre	143
2. Les centres de responsabilité auxiliaires	148
3. Les lois de temporarisation	150
E. Récapitulation	151

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'AUTEUR 153

RENVOIS 157

Avant-propos

Cette étude, réalisée pour le compte de la Commission de réforme du droit, s'inscrit dans le cadre des recherches entreprises par cette dernière sur «les problèmes généraux liés à la procédure devant les tribunaux administratifs».

Les recherches ont été effectuées entre les mois de mars et de juillet 1979. Le début de la campagne électorale fédérale, le 27 mars, et le changement de gouvernement qui a suivi l'élection du 22 mai sont des facteurs qui ont réduit nos possibilités de rencontrer certains membres du Parlement. Nous avons donc dû compter davantage sur des sources de renseignements secondaires. Bien que nous nous soyons efforcés d'incorporer de la documentation plus récente, notre document doit être considéré comme étant à jour l'été 1979.

Plusieurs personnes nous ont grandement secondé pour la réalisation de la présente étude. Je voudrais remercier les présidents des organismes administratifs, les fonctionnaires et les députés qui ont eu l'amabilité de me recevoir pour répondre à mes nombreuses questions. Je dois des remerciements spéciaux à Philip Girard, mon adjoint de recherche pendant la dernière partie du travail et à Rose-Marie Haché qui, comme on dit aujourd'hui, a traité les textes.

Plusieurs détails concernant les études de cas dans le quatrième chapitre ont été exclus du présent document d'étude. Il est possible de faire l'examen de l'étude complète aux bureaux de la Commission de réforme du droit.

F. F. Slatter

Abréviations

AEIE	Agence d'examen de l'investissement étranger
APN	Administration du pipe-line du Nord
CAAC	Commission des allocations aux anciens combattants
CAC	Commission d'assurance-chômage
CAI	Commission d'appel de l'immigration
CAP	Commission d'appel des pensions
CCDP	Commission canadienne des droits de la personne
CCEA	Commission de contrôle de l'énergie atomique
CCN	Commission de la Capitale nationale
CCP	Commission canadienne des pensions
CCRT	Conseil canadien des relations du travail
CCT	Commission canadienne des transports
CEC	Conseil économique du Canada
CEI	Commission de l'emploi et de l'immigration
CLI	Commission de lutte contre l'inflation
CNLC	Commission nationale des libérations conditionnelles
CPRC	Commission sur les pratiques restrictives du commerce
CRDC	Commission de réforme du droit du Canada
CRI	Commission de révision de l'impôt
CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
CRTFP	Commission des relations de travail dans la Fonction publique
ONE	Office national de l'énergie
S.R.-C.	Société Radio-Canada

«Commission Lambert» s'entend de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, présidée par M. A.T. Lambert.

CHAPITRE UN

Remarques introductives

Le Canada a hérité «d'une Constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni». Cependant, la démocratie parlementaire de type Westminster telle qu'elle s'applique au Canada n'est pas demeurée statique; depuis 1867, elle a évolué afin de s'ajuster au système fédéral canadien et aux réalités du vingtième siècle.

Depuis quelques décennies, nous assistons à une croissance rapide du secteur public; de même, la complexité des affaires de l'État s'accroît. Ces transformations ont donné naissance à un grand nombre de conseils, de commissions, d'agences, de tribunaux et de sociétés de la Couronne, organismes qui sont tous semi-autonomes. Ces organismes administratifs (terme employé dans la suite de la présente étude pour les désigner collectivement) ont imprégné les structures du gouvernement et sont devenus une partie tellement permanente et tellement importante de l'administration publique qu'ils peuvent prétendre à juste titre qu'ils sont un des éléments de la partie non écrite de notre Constitution. Bien que leur existence et leur importance soient évidentes, les rapports qu'ils entretiennent et qu'ils devraient entretenir avec les services plus traditionnels de l'appareil gouvernemental canadien ne sont pas toujours bien définis. Il est important de connaître ces rapports afin de déterminer et d'apprécier le travail qu'ils accomplissent. Une compréhension de ces rapports est également essentielle pour nous permettre de juger si l'équilibre nécessaire entre leur autonomie et leur imputabilité envers les représentants élus a été atteint.

Nous examinerons les rapports qui existent entre les organismes administratifs et le Parlement, et plus particulièrement la Chambre des communes. Cette étude a pour but de compléter d'autres études effectuées pour le compte de la CRDC portant sur le fonctionnement interne des organismes et sur leurs rapports avec les tribunaux, l'exécutif et le public.

Dans ce document d'étude, nous considérons le régime parlementaire comme un fait acquis et nous voyons dans les organismes administratifs un élargissement du cadre de ce régime et non pas un abandon de celui-ci. Il ne

nous appartient pas de faire l'étude de la réforme de la Constitution. Par conséquent, les organismes sont étudiés en fonction des valeurs traditionnellement reconnues aux démocraties de type parlementaire.

Le présent document est divisé en quatre parties. Le deuxième chapitre étudie le rôle de l'organisme administratif dans un régime parlementaire. C'est en déterminant les différents rôles que les organismes administratifs jouent, peuvent jouer, devraient jouer et sont censés jouer que nous serons mieux en mesure d'examiner ce que sont et ce que devraient être leurs rapports avec le Parlement. Pour ce faire, on doit s'interroger sur les raisons d'être des organismes administratifs, sur leurs caractères et sur leurs avantages.

Le troisième chapitre, à l'inverse, étudie le rôle que le Parlement joue dans l'organisation administrative. Les fonctions de la Chambre des communes sont déjà bien établies; notre but est de les situer par rapport aux organismes administratifs.

Le quatrième chapitre se veut plus empirique. Il aborde la question des «points de contact», c'est-à-dire la manière dont le Parlement et les organismes administratifs agissent effectivement l'un sur l'autre. Vu le grand nombre des organismes et la diversité des rapports entre ceux-ci et le Parlement, ce chapitre est envisagé dans l'optique de la Chambre. Des exemples qui mettent en cause certains organismes gouvernementaux sont donnés au besoin. Ce chapitre traite des points de contact avec la Chambre et ses comités, des contacts ministériels et d'autres contacts divers.

Le dernier chapitre, qui se suffit à lui-même dans une certaine mesure, s'inspire des chapitres précédents et tente de formuler certaines propositions au sujet du Parlement et des organismes administratifs. Connaissant maintenant les fonctions respectives des organismes et du Parlement, et sachant quels sont les points de contact et les moyens par lesquels ils interagissent, il devient alors possible de définir certaines des questions essentielles que pose le régime dans son ensemble. Suivent une analyse de ces questions et des propositions, le cas échéant. Enfin, les propositions de l'auteur, accompagnées de renvoi au texte pertinent, terminent l'étude.

CHAPITRE DEUX

Le rôle des organismes administratifs dans le système parlementaire

A. Introduction

Comme nous l'avons dit précédemment, le vingtième siècle a été caractérisé par une croissance exponentielle de la taille et de la complexité du système gouvernemental. Cette croissance accélérée a fait peser sur les institutions traditionnelles du régime parlementaire un fardeau que l'on a voulu soulager en partie par la création de nombreux organismes administratifs.

Les organismes administratifs exercent plusieurs fonctions au sein du secteur public contemporain. Une définition et une connaissance précises de ces fonctions sont non seulement essentielles à l'évaluation du travail de ces organismes, mais constituent également un préalable à la définition des types de rapports, des modes de contrôle et des interactions qui devraient exister entre eux et les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Sans avoir une idée claire des fonctions qu'exerce l'organisme au sein de l'ensemble de l'administration publique, il est impossible de décider si un moyen de contrôle donné, qu'il soit législatif, exécutif ou judiciaire, s'impose dans telle ou telle circonstance.

Comme nous le verrons plus loin, les organismes administratifs exercent environ une douzaine de fonctions différentes. Cela ne signifie pas que l'un quelconque de ces organismes exerce toutes ces fonctions ou que chacun d'entre eux n'en exerce qu'une seule. En fait, le nombre effarant de permutations et de combinaisons que permet cette liste fait ressortir une raison supplémentaire de bien définir chacune des fonctions. Il est possible de soutenir qu'aucun organisme administratif ne peut être qualifié de «typique», ou qu'il n'existe pas un «système» d'organismes administratifs proprement dit. Personne n'a jamais songé à mettre sur pied un «système» d'organismes destiné à prêter main-forte au gouvernement. Les organismes administratifs ont plutôt été constitués un par un, pour répondre à un besoin

particulier. Nul n'a non plus tellement réfléchi à la façon dont chaque nouvel organisme peut s'harmoniser avec ceux qui étaient déjà en place, pas plus que l'on ne s'est vraiment demandé si un nouvel organisme administratif était vraiment la structure appropriée à laquelle recourir dans telle ou telle circonstance. En outre, il semble que les nouveaux organismes aient rarement été créés d'après des modèles déjà existants¹.

Traiter les divers organismes comme faisant partie d'un système administratif intégré, ou comme étant fondamentalement semblables les uns aux autres, peut soulever de nombreux problèmes. Premièrement, on peut avoir tendance à penser que la même solution à une difficulté commune s'applique indifféremment à tous. Par exemple, si l'on considère que tous les organismes sont semblables, on peut être tenté de conclure que leurs rapports avec la Chambre des communes devraient être les mêmes pour tous. En fait, une solution «individualisée» peut être nécessaire dans chacun des cas, ou au moins pour chaque organisme qui accomplit une tâche particulière ou une combinaison particulière de tâches.

À l'inverse, le défaut de reconnaître que les organismes exécutent des fonctions diverses et que l'un d'entre eux peut en exécuter plusieurs à la fois, peut susciter une tendance à leur imposer à tous un même moule sur le plan de la structure, de la procédure ou des fonctions. Il pourrait en résulter une compréhension faussée du travail qu'accomplit un organisme et des rapports qu'il entretient avec d'autres acteurs de la scène administrative. Ainsi, le fait de mettre trop fortement l'accent sur les fonctions juridictionnelles de certains organismes peut nous amener à conclure que le mode accusatoire et la procédure suivie devant les tribunaux judiciaires devraient s'appliquer à toutes les circonstances, que l'enjeu principal du droit administratif est l'impartialité et la justice naturelle, et que les rapports qu'entretiennent les organismes avec le Parlement devraient être semblables à ceux qui existent entre le Parlement et les tribunaux judiciaires. Lorsque l'on met trop l'accent sur une fonction particulière, l'attention est alors souvent portée sur les organismes de régulation jouissant d'une plus grande notoriété politique, de pouvoirs considérables et d'un vaste auditoire. Les conclusions auxquelles on aboutit dans un tel contexte sont souvent peu pertinentes lorsque appliquées à d'autres types d'organismes.

Nous ne devons jamais perdre de vue le danger qui existe à traiter les divers organismes administratifs comme des parties d'un «système» ou d'un tout intégré, ou comme des copies d'un même modèle structurel. Toutefois, il est nécessaire dans une étude comme celle-ci de supposer que l'on puisse formuler certaines observations générales à l'endroit des organismes administratifs considérés en bloc. Il s'agit alors, sans doute, de reconnaître l'existence du problème et de tenir compte des différences, le cas échéant.

B. Les fonctions de l'organisme administratif

À la lumière de ces commentaires introductifs, voici une description des principales fonctions qu'exercent les organismes administratifs. Ces fonctions, on le verra, se chevauchent à l'occasion.

1. La fonction d'auxiliaire

Comme nous l'avons vu, les organismes administratifs ont été créés parallèlement à la croissance considérable de tout l'appareil gouvernemental. Une des raisons évidentes de la création des organismes a donc été d'alléger le volume de travail des secteurs traditionnels du gouvernement. L'organisme fait alors fonction d'auxiliaire.

Avec l'expansion du gouvernement et son intervention dans de nouveaux domaines d'activité, on a eu tendance à attribuer de nouvelles fonctions aux organismes administratifs plutôt que de leur déléguer des fonctions déjà existantes. L'inverse s'est cependant produit parfois. À titre d'exemple, on peut penser à l'exercice par la CNLC de certains aspects de l'ancienne prérogative royale du pardon.

Un certain nombre de facteurs ont contribué à rendre plus souhaitable d'attribuer les nouvelles charges à de nouveaux agents, plutôt que d'élargir les ministères de la Fonction publique, de confier plus de tâches aux tribunaux ou d'augmenter les pouvoirs de l'exécutif. Bien souvent, les nouvelles sphères d'activité auraient difficilement fait bon ménage avec les fonctions qui existaient déjà². C'est une des raisons pour lesquelles de nouvelles initiatives gouvernementales, tels la régulation de l'activité économique, l'arbitrage des conflits de travail et l'exercice de pouvoirs discrétionnaires attribués par des lois, sont maintenant du ressort d'organismes administratifs.

Qui plus est, il y a une limite à entasser des responsabilités dans un ministère et pouvoir y maintenir une administration efficace. Un ministre ou un sous-ministre sont en mesure de suivre les activités de leur ministère jusqu'à un certain niveau au-dessus duquel il y a rupture des économies d'échelle. Dans un tel cas, les tâches à répétition, ou qui exigent beaucoup de temps, si elles sont fonctionnellement distinctes, peuvent être retirées du ministère et redistribuées à un organisme administratif. On considère souvent que ces fonctions seront mieux remplies si c'est là le rôle unique ou principal de l'organisme responsable plutôt qu'une préoccupation marginale

confiée à quelqu'un dont les véritables préoccupations sont ailleurs. Un partage du travail réalisé de cette façon contribue aussi à une certaine spécialisation et à la formation d'experts.

Si le besoin d'efficacité a joué contre l'expansion des ministères en place, certaines conventions relatives à la taille et à l'organisation du Conseil des ministres ont empêché la constitution de ministères additionnels³. Certains sceptiques ont également laissé entendre que la création d'organismes pour leur confier les tâches nouvelles est un moyen de camoufler la croissance de l'ensemble de l'appareil gouvernemental⁴.

La création de nouveaux organismes dont le rôle est d'alléger le gouvernement des fardeaux qui pèsent sur lui est un phénomène courant. Ainsi, on a récemment proposé la création d'un nouvel organisme pour entendre les appels relatifs aux prestations d'assurance-chômage, de façon à alléger le fardeau de la Cour fédérale. On peut même soutenir que nous en sommes rendus au point où l'on crée des organismes qui en soulagent d'autres, déjà en place. Citons l'exemple de l'APN, constituée pour exercer certaines fonctions qui auraient pu être attribuées à l'ONE⁵.

2. La fonction d'expert au fond

Une autre caractéristique de l'expansion du gouvernement est la complexité croissante de ses affaires, en raison de l'intervention grandissante de l'État dans les domaines de l'économie et des nouvelles formes de la technologie eux-mêmes de plus en plus complexes. Cette évolution a entraîné le recours aux organismes administratifs en qualité d'experts au fond (par opposition à leur fonction d'experts en procédure, que nous verrons plus loin). Certains exemples viennent facilement à l'esprit: l'élaboration de normes de sécurité par la CCEA, l'estimation par l'ONE des réserves en énergie et la régulation générale de l'industrie du transport par la CCT.

Dans certains cas, les connaissances spécialisées nécessaires pourraient s'acquérir dans le cadre des ministères et des tribunaux en nommant ou en engageant un personnel qualifié. Cependant, la fonction d'expert se double parfois d'une fonction régulatrice, décisionnelle ou juridictionnelle incompatible avec celle d'un ministère ou d'un tribunal judiciaire. Il est aussi difficile pour un ministère de fournir certains services d'expert qui soient indépendants vis-à-vis de l'État, qu'il l'est pour les tribunaux judiciaires d'intégrer les différentes spécialisations dont ils auraient besoin dans ces circonstances sans accroître leur nombre et leur taille au-delà de ce qui est raisonnable. En outre, s'il est nécessaire d'établir de nouveaux tribunaux judiciaires ou si ceux qui existent doivent agir dans le cadre de divisions

selon leur spécialisation, aussi bien alors créer un nouvel organisme administratif. Le travail qu'accomplit le Tribunal antidumping est un bon exemple d'une situation où le besoin de trancher rapidement des questions techniques hautement spécialisées ne peut être efficacement comblé par les tribunaux judiciaires ou par les ministères.

3. La fonction d'expert en procédure

Les organismes administratifs ne sont, en somme, qu'un autre moyen d'organiser et d'exécuter les fonctions de l'État. Il n'est donc pas surprenant de constater qu'une des raisons de l'utilisation de structures et de procédures de remplacement est qu'elles sont mieux adaptées aux besoins du moment. Voilà pourquoi on peut considérer les organismes comme des spécialistes de la procédure et de l'organisation.

On attribue aux organismes administratifs de nombreux avantages sur les tribunaux ordinaires. Parmi les plus connus sont leur fonctionnement économique, leur rapidité à prendre des décisions, leur adaptabilité et leur caractère informel. Les organismes sont également en mesure d'assouplir les règles de preuve si la chose paraît nécessaire, et d'éviter les recours abusifs à la procédure accusatoire. Ils ont contribué largement au développement de l'audience publique, l'un des nouveaux instruments de gouvernement parmi les plus importants. Un exemple de réforme moins spectaculaire est la pratique, à l'ONE, qui consiste à entendre les témoins-experts en groupes, plutôt qu'individuellement⁶. De plus, les organismes administratifs ne se limitent pas, comme le font les tribunaux judiciaires, à élaborer des politiques à l'occasion de cas particuliers qui leur sont soumis.

Plusieurs de ces techniques favorisent aussi les organismes administratifs par rapport aux ministères traditionnels. Ainsi, les ministères sont dans l'impossibilité de bénéficier de l'apport du public par l'entremise d'audiences et ce, à causé des conventions selon lesquelles ils doivent fonctionner. Le recours à un organisme permet donc aux intéressés de participer à la prise de décisions plutôt que de ne pouvoir que réagir devant le fait accompli. De même, les organismes, plus que les ministères, savent utiliser une procédure accusatoire modifiée qui leur permet de trancher au mieux des litiges entre parties. Ils constituent aussi un moyen d'échapper aux contrôles administratifs que l'on retrouve dans les ministères.

Avantage structurel non négligeable, les organismes administratifs permettent de regrouper en un tout cohérent une fonction constituée d'éléments disparates, qui est alors la raison d'être d'un seul organisme plutôt qu'un problème marginal pour plusieurs d'entre eux. Leur

détachement du gouvernement central en fait un mécanisme idéal pour favoriser la participation de divers groupes de pression à l'établissement des politiques gouvernementales, par l'entremise du processus des nominations. C'est le cas, par exemple, des commissions de relations du travail. Les groupes qui sont ainsi cooptés dans ce système ont de fortes chances de se solidariser avec les initiatives gouvernementales dans ce domaine. Le fait d'être à l'écart des vicissitudes d'un remaniement ministériel et d'un changement de gouvernement permet aussi à l'organisme d'établir et de mettre en œuvre des programmes dans une plus grande ambiance de continuité et de stabilité.

Les organismes administratifs sont également un excellent instrument pour la prise de décisions collectives. Ils permettent une réunion d'idées aussi différentes que nombreuses et encouragent une transparence dans la prise de décisions, ce qui, éventuellement, peut rendre ces décisions plus acceptables et plus légitimes aux yeux des intéressés. Parfois aussi, il n'est pas souhaitable de voir se concentrer d'importants pouvoirs, tel le pouvoir réglementaire, entre les mains d'un seul individu ou de les cacher dans quelque bureau occulte d'un ministère⁷.

Malgré tout, on pourrait énumérer bon nombre de cas où les organismes administratifs n'ont pas su tirer parti de leurs avantages structuraux et procéduraux. On leur a souvent reproché, par exemple, de s'être trop fiés aux méthodes suivies par les tribunaux judiciaires. Une audience publique peut exiger énormément de temps si elle n'est pas bien dirigée. Le fait d'attribuer un siège à certains groupes de pression à l'intérieur d'un organisme peut léser d'autres groupes moins bien organisés. Enfin, l'utilisation d'organismes dans le but de concilier les intérêts divergents de divers groupes, peut produire certains compromis allant à l'encontre de l'intérêt général. On a déjà soutenu que de tels compromis devraient intervenir en public et se faire par l'entremise des élus, plutôt que dans les salles de conseil des organismes⁸. Pourtant, malgré ces lacunes, l'organisme administratif demeure un instrument social utile.

4. La fonction de gestionnaire

Les organismes n'ont souvent que pour seule raison d'être la gestion d'un programme, d'une installation ou d'une entreprise particulière. Ce sont les sociétés de la Couronne qui, le plus souvent, remplissent cette fonction; les commissions d'assurances et de pensions, les agences de mise en marché et les commissions des accidents du travail exercent également des fonctions de gestion. Plusieurs programmes de régulation, comme le programme de lutte contre l'inflation, nécessitent des compétences importantes de gestionnaire.

La plupart des organismes de gestion sont mêlés à des activités qui n'entrent pas dans le cadre habituel des fonctions gouvernementales. Dans certains cas, les programmes s'autofinancent complètement ou partiellement, et nécessitent la perception de primes et le paiement de prestations, tout comme le ferait une compagnie privée d'assurances. Dans d'autres cas, l'organisme, croit-on, devrait répondre de ses actions, dans un secteur d'activité spécifique, selon les lois du marché plutôt que d'avoir à passer par les voies traditionnelles du gouvernement. Ce problème se pose fréquemment dans le cas des industries nationalisées.

Si l'on doit imposer des normes de rendement différentes à une sphère d'activité donnée ou si l'agent doit concurrencer l'entreprise privée, le recours aux organismes administratifs ou aux sociétés de la Couronne se recommande à plusieurs points de vue. Ces organismes sont plus aptes à choisir des méthodes et des procédures et à prendre des décisions qui leur permettront d'atteindre leurs objectifs si on leur permet d'agir sans lien de dépendance avec le reste du secteur public.

5. La fonction de conseiller et d'enquêteur

De nombreux organismes exercent une fonction en grande partie consultative. À titre de conseillers, ils doivent habituellement enquêter sur une sphère d'activité quelconque (ou sur un cas particulier), l'étudier, la surveiller et faire rapport au Cabinet ou au Parlement.

Il existe deux types d'organismes consultatifs: ceux qui donnent des conseils de façon générale et ceux qui donnent des conseils sur des cas particuliers. La CRDC et le CEC sont des exemples du premier type d'organismes consultatifs. Ils ont pour mandat de formuler des recommandations, à l'intention du gouvernement, au sujet de diverses politiques. À part son rôle de régulation de l'industrie, l'ONE agit comme conseiller du gouvernement sur l'ensemble de la politique énergétique. Le deuxième type comprend des organismes comme l'AEIE qui, en théorie, donne son avis au Cabinet sur le caractère acceptable ou non de certains investissements. Ce type d'organisme semble, par nature, exercer davantage des fonctions juridictionnelles ou décisionnelles que des fonctions de conseiller. Il s'agit alors, bien sûr, de déterminer à quel point les détenteurs officiels du pouvoir décisionnel donnent suite aux recommandations ainsi faites.

Il est évident que de nombreux conseils proviennent de l'intérieur même des ministères. Un organisme administratif est appelé à exercer cette fonction lorsqu'il est nécessaire de tenir des audiences publiques, ou souhaitable de faire appel à des représentants de différents groupes de

pression. Un exemple d'un tel organisme est le CEC, au sein duquel ont traditionnellement siégé des représentants des syndicats et du patronat et dont la loi constitutive exige que les membres soient nommés «après consultation avec les organismes représentatifs compétents»⁹. Il arrive aussi que l'on apprécie davantage l'objectivité et l'authenticité des conseils donnés par un organisme administratif, à cause de son caractère autonome. De même, les conclusions auxquelles en arrive l'organisme dans l'exercice de sa fonction de conseiller, ne sont pas imputées au ministre autant que lorsqu'elles viennent du ministère lui-même. Ceci peut être un autre avantage; en effet, les idées et les questions peuvent alors être débattues publiquement sans que le Cabinet ne soit obligé de se prononcer fermement et, peut-être, prématurément sur une question donnée.

6. La fonction juridictionnelle

Plusieurs organismes exercent des fonctions juridictionnelles. Ils règlent certains conflits entre particuliers lorsque les tribunaux traditionnels ne sont pas la tribune appropriée pour les résoudre. Ceci peut arriver lorsque la question est très spécialisée, lorsqu'il est nécessaire d'établir un principe avant que la question ne soit résolue ou tout simplement à cause du trop grand nombre de recours. Le Tribunal antidumping en est un bon exemple; il doit rendre des décisions expéditives au sujet de conflits extrêmement techniques entre importateurs et industries locales. Un autre exemple est celui du CCRT qui est appelé à résoudre des conflits en matière de travail.

Certains organismes, comme ceux que nous venons de mentionner, sont des tribunaux de première instance. Plusieurs autres sont des juridictions d'appel. On y a souvent recours lorsque le problème met en cause le gouvernement et un particulier ou lorsqu'une décision ministérielle est susceptible d'appel. Permettre au ministère de trancher là où il a un intérêt peut le mettre dans une situation embarrassante, si le recours n'est pas porté devant les tribunaux. On demandera alors à un organisme de disposer du litige. Parmi les organismes qui exercent ces fonctions, citons la CAI¹⁰, la CAP, la CRTFP et la Commission du tarif.

L'exercice d'une fonction juridictionnelle par un organisme administratif présente plusieurs avantages. Il peut assouplir les règles de preuve et n'a pas à s'en tenir uniquement aux faits fournis par les parties¹¹; il n'est pas lié par ses décisions antérieures. Il constitue en quelque sorte un juste milieu entre les ministères et les tribunaux, là où l'on croit injustifié de taxer le temps et le prestige de juges fortement rémunérés. C'est cette fonction que les tribunaux s'empressent de qualifier de «quasi judiciaire» et c'est celle qui a fait l'objet, plus que toute autre, de recours en révision judiciaire. Ceci

peut expliquer la tendance des avocats à attacher une trop grande importance à la fonction juridictionnelle des organismes et à négliger les autres fonctions tout aussi importantes qu'ils exercent.

7. La fonction d'arbitre

Les organismes administratifs servent parfois d'arbitres. C'est le cas du CCRT, dans un domaine où une intervention directe du gouvernement serait mal accueillie et aurait, par conséquent, des effets négatifs. À ce titre, l'institution d'ombudsman, là où elle existe, contribue de façon importante à atténuer certains conflits entre la bureaucratie et le citoyen. Son statut semi-autonome lui permet de paraître indépendant, encourageant ainsi ceux qui se sentent lésés à lui demander son aide. Le respect dont il jouit dans la Fonction publique lui permet en outre d'obtenir plus facilement des réponses et d'encourager les changements¹². Un des organismes récemment mis sur pied, la CCDP, a pour fonction lui aussi de régler certains conflits. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* prévoit que la Commission peut nommer un conciliateur chargé d'essayer de régler un cas; par la suite, cette personne ne peut être témoin compétent ou contraignable devant le Tribunal des droits de la personne¹³.

8. La fonction d'attribution

L'augmentation des programmes d'aide sociale et autres, qui confèrent des droits ou des privilèges à des particuliers, a donné naissance à une multitude de cas particuliers qui demandent des réponses individuelles. Lorsqu'il semble que certaines décisions devraient être rendues dans un climat d'indépendance ou après enquête, un organisme administratif peut être désigné pour exercer cette fonction d'attribution. Dans certains cas, le nombre de décisions à rendre peut, en lui-même, justifier la création d'un nouvel organisme.

La fonction d'attribution se distingue de la fonction juridictionnelle par le fait qu'elle n'implique pas le règlement d'un conflit et qu'elle ne possède pas, en principe, un caractère accusatoire. Elle suppose souvent la recherche de faits et une décision fondée sur des critères plus ou moins bien définis. C'est le cas d'une décision quant à l'admissibilité d'un individu à recevoir une pension ou une indemnité. La décision de la CNLC d'accueillir ou de refuser une demande de libération conditionnelle, la décision que doit rendre la CEI à la suite d'une demande de prestations d'assurance-chômage,

la décision d'un office de mise en marché sur la façon de répartir des contingents en sont d'autres exemples.

L'exercice de la fonction d'attribution implique souvent l'exercice d'une discrétion administrative. Les organismes d'octrois, tels le Conseil des Arts du Canada, entrent dans cette catégorie. Au fur et à mesure que l'État s'attaque à des domaines moins connus, il devient souvent difficile de fixer des critères prévoyant tous les cas marginaux. Comme il est parfois impossible de prévoir quels événements se produiront dans l'avenir¹⁴, il devient alors nécessaire de donner des pouvoirs discrétionnaires plus ou moins étendus à l'administrateur. L'octroi de prestations par la CAAC ou la décision de la CNLC d'accorder un pardon sont deux exemples de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires très étendus et qui illustrent bien la diversité de tels pouvoirs.

9. La fonction de réglementation

Le pouvoir d'établir par règlement des procédures, des normes et des politiques est un des pouvoirs les plus importants et les plus lourds de conséquences délégués aux organismes administratifs. Contrairement à la décision rendue dans un cas particulier, le règlement suppose qu'une question soit décidée d'avance de manière à la rendre ensuite applicable à un certain nombre de cas. Plusieurs organismes ont le pouvoir de réglementer leurs propres procédures mais bon nombre d'entre eux ont aussi un pouvoir de réglementation dans d'importants domaines sociaux. Les règlements adoptés par certains organismes sont assujettis à la sanction ou au veto du ministre ou du gouverneur général en conseil, mais dans d'autres cas, comme les règlements du CRTC et certains règlements de la CCT, ils entrent en vigueur sans que ce pouvoir de surveillance n'ait été exercé.

Les organismes qui s'occupent de questions complexes et techniques sont souvent dotés du pouvoir de faire des règlements. À titre d'exemple, mentionnons les règlements sur la sécurité adoptés par la CCEA. Il est parfois nécessaire de déléguer certains pouvoirs de réglementation afin d'adapter constamment ou de modifier rapidement les règlements pour tenir compte de circonstances nouvelles. Le Cabinet ne peut pas toujours se permettre de consacrer du temps à ces affaires ou semble tout simplement ne pas être en mesure d'agir avec célérité. En outre, il ne serait pas du tout pratique de faire adopter autant de modifications par le Parlement.

La possibilité de faire des règlements pouvant s'appliquer à de nombreux cas est avantageuse à la fois pour les organismes et pour ceux qui ont affaire à eux. Le règlement a un caractère prévisible: celui qui y est assujetti sait à quoi s'attendre. De plus, il écarte la nécessité de répéter la

même décision pour chacun des requérants. Citons l'exemple des affaires de *North Coast Air Services*: lorsqu'une ordonnance édictée par la CCT visant la protection des itinéraires fut déclarée *ultra vires* par les tribunaux, la Commission fut alors obligée de modifier chacun des 450 permis litigieux pour obtenir les résultats qu'elle recherchait¹⁵. Enfin, un règlement permet d'atteindre une certaine uniformité et donc une plus grande équité dans l'application de normes à différents individus. L'inconvénient majeur du règlement tient au fait que l'intéressé perd une certaine latitude dans son argumentation lorsqu'on en arrive à appliquer une politique générale dans son cas particulier.

10. La fonction d'élaboration de politiques

L'élaboration de politiques est une des fonctions les plus discutées qu'exercent les organismes dans un régime parlementaire. Un organisme peut affirmer son pouvoir d'établir et de promouvoir des politiques sociales en délivrant des permis, en édictant des règlements, en exerçant des pouvoirs discrétionnaires ou en interprétant le mandat que la loi constitutive lui a confié. Ce pouvoir lui échoit souvent par accident plutôt que par dessein. C'est le cas notamment lorsque l'on définit le mandat de l'organisme en termes «d'intérêt public», de «commodité et nécessité publiques» ou autres termes tellement obscurs qu'il lui faut d'abord les définir avant de pouvoir passer à l'action¹⁶. Il en va de même lorsque la politique établie par la loi constitutive exige que l'organisme trouve un compromis. La *Loi nationale sur les transports* édicte la nécessité d'avoir un système de transport qui soit non seulement économique et efficace mais également «adéquat»¹⁷. Le même cas se présente lorsque l'organisme reçoit des demandes qui soulèvent des questions n'ayant pas encore fait l'objet d'un débat public ou d'une politique gouvernementale officielle. Comme l'organisme doit disposer de la demande qui lui est soumise, il doit préalablement se doter d'une politique sur la question. Cette façon d'élaborer des politiques soulève d'importantes questions d'imputabilité dans un système de gouvernement responsable.

Les exemples d'organismes administratifs canadiens élaborant des politiques de premier plan sont nombreux. Les décisions du CRTC relatives au contenu canadien dans la radiodiffusion correspondent à ce type. Une décision de l'ONE à l'effet qu'il existe un surplus de gaz naturel au Canada qui devrait être exporté, ou celle d'encourager la création de nouveaux marchés intérieurs pour ce gaz naturel, en sont d'autres exemples. Les décisions de la CCT qui ont un effet sur la capacité de concurrence des transports maritimes, aériens, ferroviaires et routiers ont également un fort contenu politique. Les décisions qui établissent des taux dépendent de

l'existence de politiques en matière de taux de profit acceptables dans une situation de monopole naturel.

L'exercice de la fonction d'élaboration de politiques par un organisme administratif permettrait une plus grande souplesse aussi bien dans l'élaboration de cette politique que dans son application à des cas particuliers. L'organisme aurait la capacité de réagir aux changements plus rapidement que le pouvoir exécutif, et celle d'appliquer les normes avec plus de souplesse que le pouvoir judiciaire. Paradoxalement, peut-être, le recours à l'organisme assurerait aussi une meilleure continuité et une plus grande stabilité des politiques¹⁸, du fait que l'organisme administratif, comme nous l'avons déjà mentionné, garde ses distances vis-à-vis des remaniements ministériels et des changements de gouvernement. Il en résulte des avantages évidents dans un contexte de projets énergétiques de plusieurs milliards de dollars et de programmes créant plusieurs milliers d'emplois¹⁹. Cependant, dans notre système politique, ce sont les élus qui doivent dicter les orientations générales; les politiques gouvernementales devraient donc, en principe, tenir compte des changements de gouvernement ou de ministre.

11. La fonction d'intermédiaire

En 1950, la Cour suprême du Canada a jugé que les provinces et le gouvernement fédéral ne pouvaient se déléguer réciproquement des pouvoirs législatifs. Deux ans plus tard, la Cour suprême atténua la portée de cette décision en reconnaissant que le Parlement fédéral pouvait valablement déléguer des pouvoirs à un organisme administratif provincial²⁰. Ce jugement assurait aux organismes une importante fonction d'intermédiaire dans des domaines où la division du pouvoir législatif impose la collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Cette ouverture est d'une importance capitale dans les domaines du transport et de la mise en marché des produits agricoles. Il s'agit là d'une autre situation dans laquelle l'autonomie fonctionnelle de l'organisme administratif lui permet de faire le lien entre des intérêts divers.

La fonction d'intermédiaire d'un organisme se retrouve également dans d'autres contextes. Ainsi, les commissions de transport automobile des quatre provinces de l'Ouest ont entrepris de procéder à des audiences conjointes afin d'entendre les demandes de requérants qui désirent exploiter leurs entreprises dans les quatre provinces à la fois. Grâce à cette initiative, les requérants n'ont plus à remplir quatre demandes différentes et les gouvernements provinciaux bénéficient d'un mécanisme qui assure la coordination des politiques en matière de transport dans l'Ouest. La CCN exerce une fonction semblable quant aux rapports entre le gouvernement fédéral et les municipalités de la région d'Ottawa. L'organisme administratif

exerce aussi une fonction d'intermédiaire sur le plan international: la Commission de la frontière internationale et la Commission conjointe internationale en sont deux exemples.

12. La fonction d'isolateur

Une des caractéristiques des organismes administratifs revient constamment: leur autonomie vis-à-vis des autres secteurs du gouvernement. C'est souvent la seule raison pour laquelle on a recours à un organisme plutôt qu'à un ministère traditionnel. Les ministères peuvent conseiller, se spécialiser, établir de nouvelles procédures ou administrer des programmes et des projets; cependant, seul un organisme administratif peut offrir ces mêmes services dans une ambiance d'autonomie. En d'autres cas, l'indépendance de l'organisme s'impose par la nature même de sa fonction. Les décisions juridictionnelles, les arbitrages et l'exercice de certains pouvoirs discrétionnaires attestent ce besoin. C'est précisément à ce niveau que les organismes exercent une importante fonction d'isolateur entre l'État et la population.

Plusieurs raisons peuvent justifier le recours à un organisme comme isolateur. La première, et la moins bonne, est de vouloir se débarrasser d'un sujet «brûlant». Aucun organisme n'a probablement jamais été créé sans qu'un député soupçonneux d'un parti de l'opposition ne laisse entendre que le gouvernement l'a fait uniquement pour se donner bonne conscience face à une affaire délicate. Il n'y a pas de doute qu'à l'occasion, certains organismes ont été créés lorsque [TRADUCTION] «l'émotivité populaire était forte mais vaguement compréhensible²¹». L'organisme sert alors de paravent aux critiques et permet au gouvernement de prendre le temps d'étudier d'autres solutions possibles²².

Un organisme est également un instrument utile pour la gestion d'un projet que l'on craint d'être politiquement compromettant. Le ministre s'abrite derrière l'organisme contre toute responsabilité directe et, de cette façon, le gouvernement se protège.

Lorsque des avantages importants sont en jeu, tels que l'octroi de permis ou l'augmentation de tarifs, l'organisme administratif permet de parer au lobbying ou aux demandes de faveurs politiques. Il est plus facile pour un gouvernement de répondre «non» lorsqu'il peut dire, en toute honnêteté, que quelqu'un d'autre que lui tire les ficelles. Le système actuel de distribution des permis de radiodiffusion reflète justement cette préoccupation²³. On ne s'attend pas à ce que les groupes de pression n'aient plus d'influence auprès du gouvernement mais plutôt à ce que leurs arguments soient étudiés selon leur bien-fondé.

Le recours à un décideur impartial se justifie chaque fois que l'administration d'un programme doit échapper à toute partisanerie et influence politiques. C'est le cas des décisions juridictionnelles, de l'arbitrage, et de l'octroi de fonds de recherche ou de culture. Lorsque la régulation économique porte atteinte à des droits acquis, le monde des affaires accepte plus facilement un mode d'intervention étatique qui n'est pas soumis aux vicissitudes de la politique partisane²⁴. Notre tradition politique veut que, dans de telles circonstances, les décisions soient prises dans un climat d'autonomie plus acceptable aux yeux du public en général.

Tel que mentionné plus haut, un certain degré d'indépendance est le prix à payer pour la participation de groupes d'intérêt divers dans les prises de décisions gouvernementales. La démission, en 1977, de la plupart des représentants syndicaux qui siégeaient au CEC, à cause du contrôle des prix et des salaires et parce qu'ils croyaient que le Conseil n'avait plus de marge d'autonomie vis-à-vis du gouvernement, illustre bien cet aspect du problème.

Enfin, comme nous l'avons déjà mentionné, l'organisme administratif permet d'assurer l'application systématique et cohérente de certaines politiques générales en dépit des bouleversements inhérents à la vie politique.

L'autonomie est la principale caractéristique des organismes administratifs. Dans ces circonstances, on peut vraiment dire que le médium par l'entremise duquel s'exerce la fonction gouvernementale est partie intégrante du message.

13. Conclusion

Nous venons de voir les fonctions les plus importantes des organismes administratifs dans la démocratie parlementaire canadienne. Seul un petit nombre de ces fonctions ne peuvent être exercées au sein de structures gouvernementales plus classiques. Toutefois, le recours à un organisme, répétons-le, apporte quelque chose de particulier à l'exercice de certains rôles que les ministères ou les tribunaux ordinaires ne seraient pas en mesure d'apporter. Il convient également de rappeler que ces organismes se limitent rarement à un seul rôle. Les organismes de régulation les plus importants, tels la CCT et le CRTC, exercent à la fois des fonctions d'expert, de gestionnaire, de conseiller, de juge et également, des fonctions d'attribution, de régulation, d'élaboration de politiques et d'isolateur. L'ensemble de ces fonctions est désigné sous le terme abrégé de «fonctions régulatrices». Il est certes important de définir les nombreux rôles qu'exercent ces organismes afin d'être en mesure de mieux apprécier leur travail réel et la diversité de leurs activités; mais il est également important de comprendre qu'il serait futile de recourir à cette liste de fonctions pour

tenter de classer les organismes²⁵. La seule façon de le faire est de les considérer sous l'angle de l'interdépendance des fonctions et de la proportion dans laquelle ces fonctions sont combinées: l'avantage que procurent les organismes administratifs est précisément leur capacité de combiner des fonctions selon des formules hors de la portée de la machine gouvernementale traditionnelle.

C. Les organismes administratifs et les trois ordres de pouvoirs

Les fonctions du gouvernement ont traditionnellement été divisées en trois ordres: le pouvoir législatif qui fait les lois, le pouvoir exécutif qui les administre et le pouvoir judiciaire qui les interprète et règle les conflits. Il n'a jamais existé de démarcation très nette entre ces trois ordres de pouvoirs. Toutefois, cette division tripartite s'est avérée utile du point de vue analytique. Tout d'abord, les acteurs principaux sont faciles à identifier: le Parlement, le Cabinet et la Fonction publique, les tribunaux. Ensuite, les rapports existant entre eux et les fonctions qu'exerce chacun dans un régime parlementaire sont relativement bien définis et compris. Finalement, bien qu'il n'y ait jamais eu une séparation nette des pouvoirs dans une démocratie parlementaire de type britannique, certains chevauchements entre ceux-ci, par exemple le pouvoir judiciaire qui se permettrait de légiférer ou encore l'ingérence du pouvoir exécutif dans des affaires qui sont devant les tribunaux, seraient perçus comme étant inacceptables en raison de nos traditions parlementaires.

Au fur et à mesure de l'expansion de l'appareil de l'État, la division entre les trois ordres de pouvoirs est devenue de moins en moins nette et le besoin s'est parfois fait sentir de confier divers aspects de chacun de ces ordres à une seule instance décisionnelle. Dans les circonstances, on a eu recours aux organismes administratifs comme solution de compromis. Le type moderne de régulation économique à l'échelle de toute une industrie par l'octroi de permis, par la réglementation et par la tarification, et qui comporte donc à la fois des mesures législatives, administratives et juridictionnelles, en est un bon exemple.

La création d'organismes administratifs dotés de fonctions quasi législatives et quasi exécutives, en plus de fonctions quasi judiciaires qui leur sont plus connues, est devenue de plus en plus acceptable comme moyen de structurer l'État. Malgré l'acceptation générale de l'existence de ces organismes, une question de toute première importance reste toujours sans réponse: Étant donné leurs fonctions, quels rapports devrait-il exister

entre ceux-ci et les trois ordres traditionnels de pouvoirs? Ce sont les tribunaux qui ont probablement eu à se pencher le plus souvent sur cette question. Toutefois, l'examen de concepts aussi abstraits que sont les expressions «quasi judiciaire», «erreur portant atteinte à la juridiction» et «justice naturelle», démontre qu'aucune réponse simple n'a jamais été apportée. Bien sûr, le présent document a pour but d'identifier et d'étudier les rapports qui devraient exister entre les organismes administratifs et le pouvoir législatif qu'incarne chez nous le Parlement. Les tribunaux admettent depuis longtemps que leurs liens avec les organismes devraient varier selon la nature de la fonction qu'ils exercent²⁶ et l'on pourrait soutenir que le même argument vaut également pour le Parlement. On pourrait aussi soutenir, lorsqu'il est certain qu'un organisme œuvre principalement au sein de l'une des sphères traditionnelles de l'activité gouvernementale, que le point de départ des liens entre cet organisme et le Parlement devrait être précisément la relation traditionnelle entre l'ordre de pouvoir concerné et le Parlement. Des modifications doivent ensuite être apportées à ces rapports afin de tenir compte des différences entre les organismes: la nature du lien qui les unit à la Chambre des communes doit refléter la diversité des fonctions qu'ils sont appelés à exercer. Enfin, lorsque le travail de l'organisme n'a aucun rapport avec l'un ou l'autre des ordres traditionnels de pouvoirs, une nouvelle approche quant aux relations qui devraient exister entre l'organisme et le Parlement devra être adoptée.

CHAPITRE TROIS

Le rôle du Parlement dans le système administratif gouvernemental

Le deuxième chapitre se fondait sur l'hypothèse que les organismes administratifs sont des parties intégrantes du régime parlementaire, et il étudiait les fonctions qu'exercent ces organismes au sein d'un tel régime. À l'inverse, le présent chapitre entend étudier les fonctions qu'exerce le Parlement dans le «système» administratif gouvernemental. Le Parlement a des rapports relativement bien définis avec les pouvoirs exécutif et judiciaire. Toutefois, les relations qu'il entretient avec les organismes administratifs le sont beaucoup moins. Cependant, il reste possible d'identifier certaines fonctions du Parlement et de les examiner dans l'optique des organismes.

A. Le contexte constitutionnel

Que le Canada et le Royaume-Uni aient pu survivre aussi longtemps malgré le fait que tous deux possèdent des constitutions en grande partie non écrites n'est peut-être pas si étonnant. Ce qui l'est davantage, c'est le conflit évident qui existe souvent entre la théorie et la pratique d'un tel système de gouvernement. Ainsi le pouvoir absolu et théorique de la Reine, exercé par son représentant personnel, le Gouverneur général, est en grande partie symbolique. Porter toute son attention sur ce que Maitland appelait [TRADUCTION] «les parties affichées de la Constitution²⁷» donne une image plutôt déformée du véritable fonctionnement de l'État.

Cet écart entre la théorie constitutionnelle, légale ou conventionnelle, et la pratique gouvernementale touche également le rôle du Parlement, et amène des divergences d'opinion quant à la fonction qu'il devrait en fait

exercer. Selon ce que l'on peut appeler la théorie classique de la démocratie parlementaire, le Parlement serait le centre tout-puissant du gouvernement. La suprématie du Parlement lui donne un pouvoir de direction absolu des orientations que doit suivre le secteur public. Le Parlement aurait le pouvoir de nommer et de remplacer à volonté le premier ministre et les autres membres du conseil exécutif. Aucun impôt ne peut être prélevé et aucune dépense ne peut être effectuée sans son approbation. Ce système de gouvernement est représentatif des désirs de la population parce que le pouvoir est entre les mains du Parlement et que celui-ci est responsable envers les électeurs.

À l'autre extrême se trouve la conception d'un Parlement qui n'est qu'un pion du pouvoir exécutif. Grâce à son contrôle du calendrier législatif, l'exécutif s'assure que seuls feront l'objet de débats à la Chambre, les sujets que le Cabinet veut voir discuter. Les députés d'arrière-plan, dominés par la discipline de parti et conscients du fait qu'une défaite du gouvernement peut déclencher une élection et éventuellement leur faire perdre leur propre siège, n'ont d'autre choix que de rester solidaires. L'exécutif a donc carte blanche en matière de législation et a réussi, avec les années, à contrôler la plupart des pouvoirs décisionnels. Dans cette optique, ce n'est plus le Parlement qui limite les dépenses, mais ce sont les revenus que l'économie engendre. Vu sous cet angle, le Parlement n'est qu'un trouble-fête pour le gouvernement et l'institution qu'il représente n'a d'importance qu'aux yeux des députés de l'opposition.

La réalité se situe sans doute entre ces deux extrêmes, mais il est encore plus important de chercher les raisons de l'écart entre théorie et réalité. L'une d'elles tient à notre méconnaissance du rôle que le Parlement devrait jouer dans notre système. Il n'y a pas lieu de s'alarmer du fait que le Parlement n'administre pas les affaires quotidiennes de l'État, si tant est que tel ait déjà été son rôle. En fait, il n'y aurait lieu de s'alarmer que si l'écart s'expliquait en raison d'une usurpation par l'exécutif des pouvoirs du Parlement. Ainsi, la question qui nous importe en est une pour laquelle il n'existe pas de réponse claire et au sujet de laquelle des opinions contraires s'affrontent, à savoir, quel devrait être le rôle du Parlement²⁸.

S'il ne fait pas de doute que l'exécutif contrôle en grande partie le législatif, cela ne veut toutefois pas dire que l'exercice de ce pouvoir est en soi mauvais. En effet, le parti ministériel peut agir ainsi parce qu'il a remporté le plus grand nombre de sièges à la Chambre des communes. La responsabilité du Cabinet envers l'électorat est au moins assurée sous cet aspect primordial. De plus, les ministres eux-mêmes sont presque toujours des députés siégeant à la Chambre des communes. Ce sont eux qui, lors d'une élection générale, sont le plus souvent associés aux politiques gouvernementales et qui doivent donc subir les premiers les foudres d'une population mécontente. Puisque la coutume veut que les membres du Cabinet soient choisis parmi les députés, la défaite électorale d'un ministre

impose au gouvernement la composition d'un nouvel exécutif et oblige les partis politiques à tenir compte des électeurs dans le choix de leurs dirigeants. Vu l'impossibilité pour une institution aussi vaste que la Chambre des communes de diriger les affaires quotidiennes de l'État, il est inévitable qu'une certaine délégation de pouvoirs à un groupe plus restreint se fasse²⁹. Toute délégation de responsabilités administratives fait en sorte que le mandant dépend dans une large mesure de l'avis et de la pratique de son mandataire. Les exigences d'une telle situation confèrent par conséquent au Parlement, avant tout, un rôle de supervision au sein du gouvernement.

L'évaluation du rendement du Parlement porte donc en grande partie sur sa capacité d'exercer son rôle de supervision. Il n'y aurait lieu de s'alarmer que si le pouvoir de surveillance de la Chambre sur le travail qu'accomplit l'exécutif était sérieusement restreint. Bien que l'arme ultime dont dispose le Parlement, à savoir la défaite du gouvernement, soit rarement utilisée, il existe néanmoins d'autres types de contrôle parlementaire³⁰. L'un de ceux-ci, et non le moindre, est la possibilité qu'ont les députés de l'opposition d'attaquer sans relâche, et désormais en présence de la télévision, les politiques gouvernementales et de promouvoir leurs propres solutions de rechange. Le gouvernement ne peut pas non plus se permettre de faire fi de l'opinion des députés de son propre caucus s'il souhaite se maintenir au pouvoir à long terme. Enfin, certaines institutions telles que le Bureau du Vérificateur général³¹ et les media d'information sont également d'importants alliés de la Chambre.

Il convient donc d'étudier le Parlement dans une perspective réaliste. Bien que le Parlement soit l'organe suprême aux termes de la Constitution, bon nombre de ses pouvoirs ont été en réalité délégués au Cabinet, qui les exerce sous la surveillance de la Chambre. Il nous est maintenant possible, si nous gardons à l'esprit ces quelques observations préliminaires, de définir certaines fonctions du Parlement en ce qui a trait tout particulièrement à ses rapports avec les organismes administratifs.

B. Les fonctions du Parlement

Le présent document appelle l'étude de cinq fonctions principales exercées par le Parlement.

1. La fonction de création

Le Parlement joue un rôle fondamental dans la création des organismes administratifs, presque chacun de ceux-ci ayant comme toile de fond une loi constitutive. Le Parlement ne détient toutefois pas le monopole de création de nouvelles structures gouvernementales: l'exécutif jouit de ce que l'on a déjà qualifié de «privilege incontesté d'effectuer des changements organisationnels³²». Il existe également un certain nombre de lois qui permettent au Cabinet d'établir de nouveaux organismes.

C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, une commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels a été créée en 1964 et continue d'exister par l'exercice de la prérogative royale³³. Rien au Canada ne semble faire obstacle à une telle mesure. Nous avons ici deux organismes, la Commission conjointe internationale et la Commission de la frontière internationale, qui ont été créés par traité conclu entre le Royaume-Uni et les États-Unis. Ils ont tous les deux été ratifiés et sanctionnés par des lois subséquentes³⁴. La Commission de surveillance du prix des produits alimentaires a été créée par décret, sous l'empire de la *Loi sur les enquêtes*³⁵. Dès le lendemain de l'annonce du programme de contrôle de l'inflation, la Commission provisoire de lutte contre l'inflation fut créée de la même manière aux fins de la mise en œuvre du programme jusqu'à l'adoption de la *Loi anti-inflation*³⁶. D'autres organismes tels que le Conseil consultatif sur la situation de la femme n'ont reçu de mandat d'aucune loi³⁷. La Commission d'appel des brevets fut instituée uniquement à la demande du Commissaire des brevets pour le seconder dans son travail.

Ces quelques exemples constituent des exceptions au principe général selon lequel les organismes administratifs sont créés par une loi du Parlement. Quoi qu'il en soit, l'attribution de pouvoirs de réglementation ou de pouvoirs d'imposer des sanctions et l'utilisation de fonds publics relèvent nécessairement du Parlement. Par ailleurs, dès qu'un organisme est créé par une loi du Parlement, toute modification à son mandat ou à sa compétence doit être soumise à ce dernier. La *Loi sur les remaniements et transferts dans la Fonction publique*³⁸ qui confère au gouverneur en conseil le pouvoir de transférer les tâches entre les ministères et les ministres, ne s'étend pas aux organismes autonomes. L'avant-projet de la *Loi modifiant la Loi nationale sur les transports*³⁹, déposé en 1977, contenait une disposition qui aurait permis au Cabinet de transférer certaines attributions de la CCT au ministre; toutefois, cette disposition fut supprimée des versions subséquentes du projet de loi.

L'étape de la création est d'une importance primordiale pour la structure administrative. C'est là que se fait le choix de l'instrument gouvernemental approprié. Des moyens autres que l'organisme administratif peuvent servir à la poursuite de politiques sociales: loi pénale interdisant

certaines conduites, politique fiscale, octrois, subventions et prêts, étatisation d'entreprises, création de droits privés dont la mise en application relève des intéressés. Si le choix s'arrête sur un organisme administratif, il convient alors de décider lequel, d'un organisme existant ou d'un nouvel organisme, doit être investi du mandat. Ces décisions ont d'importantes conséquences sur l'intégrité et la cohérence de l'ensemble du système.

Le mandat de l'organisme est établi lors de sa formation. Les orientations qu'il devra poursuivre doivent être précisées clairement, de même que les principes de réconciliation de ces orientations s'il risque de surgir des conflits⁴⁰. C'est à ce moment que sont établis les pouvoirs de l'organisme de contraindre les témoins, d'enquêter, d'imposer des sanctions et de réglementer. S'il doit y avoir un droit d'appel, la loi constitutive devrait probablement le préciser. Enfin, c'est lors de sa formation que les liens entre l'organisme et le Cabinet, d'une part, et le Parlement, d'autre part, sont définis.

C'est, bien sûr, une exagération que de qualifier le Parlement de créateur d'organismes administratifs.

[TRADUCTION]

C'est le Parlement qui décide en dernier lieu et il est normal d'attribuer cette compétence au Parlement puisque ce dernier est le seul qui puisse l'exercer en vertu de la Constitution. Il est certain, cependant, qu'il s'agit alors ... en pratique d'une action qui fait suite à une recommandation adressée au Parlement conformément à un avis ou une décision ministériels⁴¹.

Les grandes lignes du nouvel organisme sont le plus souvent soumises au Parlement au titre de la politique gouvernementale. Le Parlement apporte rarement des modifications à ces grandes lignes; il est encore plus rare de le voir substituer à l'organisme un autre mécanisme, comme une loi pénale par exemple, pour mettre en œuvre la politique désirée. En effet, le Parlement ne dispose pas des moyens nécessaires à de tels changements et ne peut se permettre de reprendre intégralement la rédaction des lois. Pour cette raison, et parce que l'organisation du gouvernement fait partie, dans une certaine mesure, du privilège exécutif, le Cabinet se doit de faire preuve de leadership en prenant la responsabilité de structurer l'organisme administratif. Le rôle du Parlement dans cette phase de création consiste à critiquer la teneur des mandats confiés à l'organisme, à en examiner les pouvoirs coercitifs et, en règle générale, à mettre la touche finale aux grandes lignes que lui soumet le Cabinet.

2. La fonction de contrôle des finances

Il existe un principe fondamental de notre système politique selon lequel le Parlement détient seul le pouvoir de réunir des fonds par

l'imposition de taxes et que leur produit ne peut être dépensé que selon les normes prévues par lui⁴². L'utilisation de fonds publics peut être autorisée par le Gouverneur général dans des circonstances exceptionnelles; cette façon de procéder est toutefois limitée par la loi et les conventions et une telle autorisation doit être par la suite entérinée par le Parlement. La plupart des organismes, afin d'assurer le financement de leurs programmes et de couvrir leurs coûts d'exploitation, doivent compter sur les fonds que peut leur attribuer le Trésor public⁴³. Le Parlement peut donc être qualifié de «grand argentier» des organismes.

Le contrôle parlementaire des finances s'effectue en deux étapes: l'examen des subsides et la vérification des comptes publics. Les travaux relatifs aux subsides ne se limitent pas au seul examen des montants apparaissant aux différents postes budgétaires. Lors du débat sur le budget, la Chambre a l'occasion de se livrer à un examen rigoureux de l'ensemble du programme et des politiques du gouvernement, conformément à un vieux principe issu de la tradition parlementaire selon lequel les objections doivent être présentées avant l'adoption des subsides. Certes, la procédure a été quelque peu modifiée. La plupart des questions à débattre concernant les subsides sont maintenant déferées aux comités permanents, en échange de quoi les partis de l'opposition peuvent choisir à leur gré les sujets à débattre en Chambre pendant les journées dites «de l'opposition⁴⁴». Ces modifications n'ont toutefois pas eu d'effet sur la portée du débat. L'examen des subsides constitue donc pour la Chambre des communes une importante occasion de faire connaître ses points de vue aux organismes administratifs et au gouvernement⁴⁵.

La deuxième étape du contrôle financier, soit la vérification des comptes publics, est l'une des rares étapes au cours de laquelle la Chambre des communes bénéficie du concours d'un dispositif institutionnel et professionnel. Le Vérificateur général accomplit une grande part du travail de comparaison entre les dépenses réelles et les dépenses approuvées et de détermination des pertes et de mauvaise gestion. Cependant, le débat sur son rapport au Parlement donne aux députés une autre occasion de faire porter leur attention sur les organismes administratifs.

La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, présidée par A.T. Lambert, a terminé récemment une enquête exhaustive portant sur le processus financier du gouvernement. Dans son rapport final, la Commission n'a pas manqué de souligner le caractère essentiel du contrôle parlementaire sur la gestion financière du gouvernement. Nous reviendrons, lorsqu'il y aura lieu, sur les conclusions de ce rapport qui recommande une plus grande imputabilité du système devant le Parlement.

L'attribution des subsides fait suite à la détermination du mandat de l'organisme administratif au moment de sa création. La loi constitutive ne peut pas toujours préciser d'avance les politiques que l'organisme doit

poursuivre. Ainsi, chaque année, le processus des subsides permet de préciser le mandat initial. Grâce à la vérification des comptes publics, le Parlement peut contrôler si l'organisme s'est conformé aux politiques établies en Chambre, exprimées par l'attribution ou le refus d'allouer des fonds publics à certains postes. Le processus financier devrait normalement s'occuper des finances et n'est donc pas toujours le moyen le plus sûr d'influencer les politiques administratives⁴⁶. Cependant, nul ne peut ignorer que le budget est souvent le reflet des priorités que se donne l'État par l'entremise de la distribution des ressources financières; personne ne peut nier non plus que les dépenses occupent une place aussi importante que la législation dans le fonctionnement de l'appareil étatique. Par conséquent, le Parlement est en mesure d'exercer un haut degré de contrôle sur le fonctionnement des organismes administratifs par le biais de l'exercice de son contrôle financier.

3. La fonction de légitimation

Comme nous l'avons vu, le Parlement, en vertu de notre Constitution, est suprême. La Chambre des communes est l'institution politique qui assure la liaison entre le secteur public et l'électorat, c'est-à-dire l'institution par laquelle s'exprime le caractère responsable du gouvernement. Si les pouvoirs très étendus que détient l'exécutif sont considérés comme légitimes, c'est que leur exercice par l'entremise de l'ordre législatif les justifie. Bien que le Cabinet exerce un contrôle considérable de la Chambre, toute législation doit pourtant recevoir l'assentiment des députés élus. Les électeurs ne se soumettent à l'imposition d'une taxe décidée par l'exécutif que parce que leurs représentants élus l'ont entérinée. L'agrément populaire du système politique dépend en grande partie de la légitimité que lui confère le Parlement.

Les organismes administratifs exercent des pouvoirs considérables sur le secteur privé. Ils ont souvent l'autorité nécessaire pour intervenir dans l'exercice de droits économiques de nature privée. Ils ont aussi le pouvoir d'établir des normes de conduite et peuvent forcer l'observation de ces normes en imposant des sanctions. Ils ont enfin la faculté de choisir entre des intérêts sociaux divergents. Il est certain que les organismes administratifs ne peuvent accomplir ces fonctions, ou les exercer efficacement, que si l'on accepte qu'ils ont le droit d'exercer leurs pouvoirs. Le caractère légitime de leurs pouvoirs résulte surtout du fait que c'est du Parlement que viennent ces pouvoirs⁴⁷.

L'efficacité d'un organisme dépend des liens qu'il entretient avec les véritables sources du pouvoir politique. Sa survie n'est possible, à la longue, que si le Parlement approuve les politiques qu'il poursuit et la façon dont il

interprète son mandat. Ainsi, si un désaccord persiste trop longtemps entre la direction d'un organisme et les élus, c'est l'organisme qui cédera sous le poids des modifications législatives ou du contrôle financier. En outre, l'organisme qui subit des attaques répétées de la part des représentants du peuple ne peut espérer être accepté du public et bénéficier de sa collaboration, deux éléments qui sont essentiels à l'efficacité de son fonctionnement⁴⁸.

La fonction de légitimation exercée par le Parlement a une importance déterminante.

[TRADUCTION]

Sans appui ni engagement politique directs ... le processus de régulation ne saurait être efficace. En réalité, l'autonomie n'a pas renforcé les organismes autant que l'isolement les a affaiblis⁴⁹.

Le Parlement n'est donc pas la seule institution qui puisse tirer profit de ses rapports étroits et solides avec les organismes. Ces derniers ont aussi intérêt à établir et à entretenir des liens solides avec les élus du gouvernement, tout comme le Parlement se doit de se tenir au courant du travail accompli par les organismes.

4. La fonction d'élaboration de politiques

Nous avons déjà examiné comment, grâce à la discipline de parti, à l'accès aux conseils d'une Fonction publique spécialisée et au contrôle du calendrier parlementaire, l'ordre exécutif détient une bonne partie du vrai pouvoir étatique⁵⁰. Certains auteurs ont même suggéré que [TRADUCTION] «les parlementaires ne jouent pas un rôle essentiel» dans le processus d'élaboration des politiques au Canada⁵¹. Comme institution, le Parlement n'est pas le meilleur moyen d'élaborer systématiquement des politiques. D'autres secteurs politiques ont donc eu tendance à prendre cette fonction en main. Quand une législation est déposée en Chambre, il est déjà trop tard pour que les parlementaires puissent influencer les politiques déjà mises de l'avant. Par conséquent, leur rôle consiste plutôt à

[TRADUCTION]

... critiquer et commenter la législation, lors des travaux en comités et des débats à la Chambre des communes, en soulignant ses faiblesses, ses lacunes, ses ambiguïtés et ce qui pourrait donner naissance à des litiges. Cette participation multipartite dans l'examen des politiques mises de l'avant par le gouvernement a pour effet d'améliorer la qualité de la législation finale sans pour autant en modifier le fond⁵².

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que même si c'est d'abord le Cabinet qui élabore les politiques, certains organismes continuent

néanmoins d'agir en ce sens⁵³. Des raisons pratiques obligent le Parlement à accepter que des orientations politiques soient établies ailleurs qu'à la Chambre des communes et la chose n'est pas incompatible avec la tradition politique au Canada. L'important n'est donc pas tant de tenter de déplacer le centre de décisions vers le Parlement que de s'assurer que celui-ci soit en mesure d'affiner et de polir les politiques que d'autres ont élaborées.

5. La fonction de surveillance: les sept aspects de l'imputabilité

Cette cinquième fonction recouvre en quelque sorte les quatre premières. Jusqu'ici, au cours de notre discussion, nous avons insisté sur le fait que le rôle principal du Parlement est de surveiller, de vérifier et de critiquer l'ensemble du secteur public, y compris les organismes administratifs. Lorsqu'il exerce la fonction de créateur et d'argentier, le Parlement doit s'en remettre largement aux différentes propositions mises de l'avant par le Cabinet avant d'agir. De même, une grande part des politiques gouvernementales se décident à l'extérieur de la Chambre des communes. Le Parlement se contente de réagir à ces initiatives. La fonction principale qu'exerce le Parlement étant celle de surveillance, un survol de certains aspects des organismes administratifs qui devraient attirer son attention s'impose. Ces «éléments de l'imputabilité» devraient permettre au Parlement d'aborder d'une façon intégrée et cohérente son rôle constitutionnel à l'égard des organismes administratifs. Il devrait également en résulter des organismes plus efficaces qui se conforment aux normes et aux conventions faisant traditionnellement partie du parlementarisme.

Premièrement, le Parlement doit se préoccuper de la structure d'ensemble et de l'intégrité générale du système en portant son attention sur la structure des organismes présents, la place des nouveaux et les rapports entre les organismes et les autres secteurs du gouvernement.

Deuxièmement, le Parlement doit tenter de déceler, dans le mandat qu'il entend confier à l'organisme, les imprécisions et les contradictions inhérentes, et s'assurer de la conformité du mandat à ses vues.

Troisièmement, les politiques élaborées par les organismes ainsi que les directives que leur a données l'exécutif doivent être étroitement contrôlées. Il est particulièrement essentiel que le Parlement sache de quelle façon l'organisme interprète son propre mandat et sa compétence.

Quatrièmement, le Parlement doit surveiller la portée et l'exercice des pouvoirs de réglementation qui ont été délégués à certains organismes. Cet

aspect doit revêtir un intérêt particulier pour l'ordre législatif, puisque réglementer revient à légiférer.

Cinquièmement, le Parlement doit surveiller l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, afin de s'assurer de la conformité de leur utilisation au but visé au moment de leur attribution.

Sixièmement, le Parlement doit établir des mécanismes de contrôle financier pour assurer l'économie et l'efficacité du système.

Enfin, le dernier aspect, qui pose le plus de difficultés, concerne la révision des décisions rendues dans des cas particuliers. Un usage bien ancré dans nos traditions veut que les juges ne soient pas responsables d'une décision particulière devant l'ordre exécutif ou l'ordre législatif. Il va sans dire que le Parlement a toujours le loisir de modifier une loi en réplique à un jugement. Cependant, toute intervention visant à influencer la teneur d'un jugement déterminé ou à faire adopter une loi qui casse une décision, est généralement considérée comme inacceptable bien que constitutionnellement possible. Le même raisonnement s'applique, en grande partie, aux décisions rendues par les organismes administratifs. Ainsi, le Parlement, dans l'exécution de cette fonction de révision, cherchera à se renseigner sur ce qui se passe généralement en fonction d'une éventuelle action de sa part, plutôt que de s'attaquer à la décision elle-même.

6. Conclusion

La mise au jour de ces cinq rôles que joue le Parlement vis-à-vis des organismes administratifs nous fournit des instruments en vue d'évaluer les structures et les rapports qui existent entre les deux. Une telle évaluation doit garder à l'esprit non seulement les rôles essentiels du Parlement, mais également ceux des divers organismes administratifs. Ce n'est qu'en tenant compte de cette double optique que des recommandations visant à améliorer ce système de rapports pourront, le cas échéant, être formulées.

CHAPITRE QUATRE

Les points de contact entre le Parlement et les organismes administratifs

Dans le deuxième chapitre, nous avons étudié les différentes fonctions exercées par les organismes administratifs dans une démocratie parlementaire. Le chapitre suivant a été consacré à l'étude du rôle du Parlement dans ce système politique, particulièrement sous l'angle des organismes administratifs. Le présent chapitre nous permettra d'examiner de manière empirique les différentes interactions entre le Parlement et les organismes administratifs dans le fonctionnement réel du gouvernement. Il existe de nombreux «points de contact» entre les deux instances. Vu le nombre et la diversité des organismes, nous ferons notre analyse du point de vue du Parlement. De cette façon, les contacts existant entre les organismes administratifs et le Parlement peuvent être divisés en quatre catégories: contacts avec la Chambre, contacts avec les comités de la Chambre, contacts par l'entremise des ministres et autres types de contacts.

A. Les contacts avec la Chambre des communes

La Chambre des communes est à tel point devenue le centre de la vie parlementaire qu'aujourd'hui Parlement et Chambre sont souvent synonymes. Les contacts entre les organismes administratifs et la Chambre elle-même s'exercent principalement à travers le processus législatif. Ils peuvent également s'exercer à l'occasion d'autres activités parlementaires telles que la période des questions, les journées de débat réservées dites «de l'opposition» ou les présentations de divers autres types de motions parlementaires. Chacun de ces points de contact sera étudié dans le présent chapitre.

Nous avons déjà souligné en passant qu'un des pouvoirs importants du Cabinet était d'établir le calendrier de la Chambre⁵⁴. Étant donné le temps limité dont dispose la Chambre, le privilège de déterminer l'ordre de priorité des questions débattues est d'une importance considérable. Certes, les députés d'arrière-plan et les partis de l'opposition ont à leur disposition un certain nombre de périodes de temps qui leur sont allouées, principalement la période de questions et les journées dites «de l'opposition⁵⁵». Cependant, le règlement est ainsi fait que les projets de loi et les résolutions qui n'ont pas été présentés par le Cabinet font rarement l'objet d'un vote. Ainsi, les organismes peuvent faire l'objet d'un examen en Chambre chaque fois que les membres de l'opposition consentent à y consacrer du temps. En pratique cependant, les débats les plus significatifs à ce sujet, sont ceux qui sont amorcés à l'initiative du gouvernement. C'est le cas, par exemple, pour l'adoption des lois.

1. Les projets de loi d'intérêt privé

Les députés peuvent présenter des projets de loi d'intérêt privé sur les organismes administratifs, et exercent effectivement leur droit de le faire. Cependant, le peu de temps alloué pour ceux-ci fait qu'en général, ils n'ont pas le temps d'être votés avant la fin des travaux. Parfois, le gouvernement accepte les conclusions qu'ils contiennent et celles-ci reviennent devant la Chambre sous forme d'un projet de loi du gouvernement. Dans tous les cas, on peut s'attendre que les organismes, le Cabinet et les conseillers fonctionnaires prennent connaissance de leur contenu. Ainsi, et même s'ils entraînent rarement des changements majeurs, les projets de loi d'intérêt privé sont souvent utiles pour mettre en évidence des domaines où un besoin de réforme se fait sentir, pour injecter de nouvelles idées dans le système ou pour inciter le gouvernement à mettre de l'avant de nouvelles propositions.

Afin d'être en mesure d'évaluer la nature des contacts entre le Parlement et les organismes administratifs par l'entremise des projets de loi d'intérêt privé, une étude de tous les projets de ce type présentés au cours de la 30^e Législature a été effectuée⁵⁶; le résultat obtenu, soit un peu plus de 900, n'est toutefois pas représentatif de la réalité puisque plusieurs de ces projets ont en effet été réintroduits d'une session à l'autre. De ce nombre, une vingtaine seulement portaient sur le «droit administratif⁵⁷».

Certains projets visaient à modifier des organismes existants, d'autres, à en créer de nouveaux⁵⁸. D'autres encore ont tenté de créer une fonction d'ombudsman⁵⁹. Un député a même déposé un projet de loi prévoyant l'élimination de tous les organismes et programmes fédéraux cinq ans après leur création si leur mandat n'était pas renouvelé par le Parlement⁶⁰. Un certain nombre visaient les rapports soumis au Parlement⁶¹; d'autres

s'intéressaient à des questions de compétence et de procédure des organismes⁶². Enfin, la question des nominations fit l'objet d'une attention considérable⁶³.

L'analyse nous permet de conclure que ces projets de loi d'intérêt privé n'ont pas influencé de façon significative les organismes administratifs fédéraux. En effet, seulement cinq d'entre eux ont été débattus en Chambre au cours de cette 30^e Législature et aucun d'entre eux n'est passé en deuxième lecture. L'intérêt qu'ils suscitent n'en est pas diminué pour autant: leur existence illustre non seulement à quel point les députés sont conscients de la présence et de l'importance des organismes, mais donne également une certaine idée sur les aspects des organismes qui paraissent les plus importants aux yeux des députés. À cet égard, mentionnons l'intérêt que ces derniers portent à l'endroit des nominations, de même que des rapports et des autres types de communications avec la Chambre. Ces projets fournissent aussi aux députés l'occasion d'attirer l'attention sur un problème qui pourrait se poser au sein d'un organisme, surtout lorsqu'il ne se fait sentir qu'à l'échelle locale. Ces projets peuvent donc constituer un moyen utile de renseigner les organismes sur la façon dont le public les perçoit et sur les préoccupations des politiciens qui les gouvernent.

2. Les projets de loi gouvernementaux

Les projets de loi déposés par le gouvernement accaparent une bonne partie du temps de la Chambre. Ils passent par le processus bien connu des trois lectures. La première lecture constitue la première étape du processus parlementaire. (Il faut noter qu'il ne s'agit pas ici de la première étape du processus législatif, puisqu'au moment de leur présentation à la Chambre des communes, ces projets ont déjà fait l'objet d'importantes discussions à d'autres niveaux.) La première lecture est une formalité permettant le dépôt en Chambre et l'inscription au *Feuilleton* sans débat sur le fond. L'étape de la deuxième lecture est ensuite abordée en temps opportun. Durant celle-ci, seuls les grands principes du projet de loi font l'objet d'un débat sans qu'il soit permis d'y apporter des modifications. Le projet est ensuite renvoyé à un comité de la Chambre pour l'étude article par article. C'est au cours de cette étape que le projet fait l'objet d'un débat exhaustif et de propositions d'amendements. Après l'étude en comité, il est fait rapport devant la Chambre des communes du projet et de ses modifications; c'est à ce moment que les grands principes de même que les détails du projet sont débattus. La dernière étape en Chambre, qui se fait plus tard, est la troisième lecture. Elle s'effectue normalement sans débat. Le projet est ensuite envoyé au Sénat qui, encore une fois, en fait l'étude en comité et en séance plénière. La sanction royale constitue la dernière étape du processus.

3. Les débats sur les propositions législatives

Afin d'être en mesure de mieux comprendre la nature des contacts entre la Chambre et les organismes administratifs pendant le déroulement du processus législatif, nous avons examiné en détail trois exemples spécifiques de débats⁶⁴. Le premier, à savoir celui qui a entouré l'adoption du programme de lutte contre l'inflation, illustre bien les efforts intenses qui ont été déployés en vue de régulariser le fonctionnement d'importants domaines économiques par l'entremise d'organismes administratifs. Le programme de lutte contre l'inflation est d'autant plus commode à étudier qu'il n'a existé que pendant une période de temps relativement courte, au cours de laquelle un nombre impressionnant d'organismes ont cependant été mis en cause⁶⁵. Ce débat qui s'est déroulé dans un passé très récent, présente de plus l'avantage de refléter des pratiques et des procédures actuelles. L'examen de ce premier exemple comprend principalement l'étude du débat qui a entouré l'adoption de la *Loi anti-inflation*⁶⁶, de même qu'un aperçu des événements ayant précédé et suivi l'adoption de la loi, de façon à donner une meilleure idée de la situation réelle de l'organisme administratif devant la Chambre.

Les deux autres exemples ont une portée plus limitée. Le premier a trait à l'adoption de la *Loi sur le pipe-line du Nord*⁶⁷ qui créa l'APN. Il s'agit donc d'un autre exemple récent de la création d'un organisme, mais qui diffère du programme de lutte contre l'inflation par sa portée, son importance, son but et ses rapports avec les autres secteurs de l'État. Cet organisme, un des plus récents à avoir été créé, est intéressant par l'important pouvoir de direction sur son fonctionnement qui a été confié au Cabinet. Une autre raison digne d'intérêt est le fait que l'on ait créé une nouvelle structure malgré l'existence d'un organisme de régulation (l'ONE), d'un ministère d'État (Énergie, Mines et Ressources) et d'un comité de la Chambre (le Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics), toutes des instances qui auraient pu s'occuper de la question du pipe-line. Le nouvel organisme fut établi et son mandat prévoyait qu'il devait rendre compte au vice-premier ministre et non pas au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. De plus, on mit sur pied aux Communes un Comité spécial du pipe-line du Nord. La création de cette nouvelle structure gouvernementale devait être, par la suite, critiquée en Chambre⁶⁸.

Le troisième exemple choisi pour illustrer les contacts entre la Chambre des communes et les organismes administratifs à travers le processus législatif a trait au débat qui a entouré l'adoption de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*⁶⁹. À première vue, cette loi semblait créer une nouvelle commission; elle avait cependant pour effet de transférer le pouvoir de régulation des télécommunications de la CCT à l'ancien Conseil de la Radio-Télévision canadienne. Ce dernier exemple se distingue donc des deux précédents car il met en jeu les rapports

entre le Parlement et deux organismes déjà existants. Ces derniers avaient, il faut le présumer, certains intérêts à défendre et, dès lors, ils voulaient faire des représentations en leur propre nom. La loi, qui constituait pourtant une réorganisation profonde des compétences de régulation, n'était toutefois pas le genre de législation à provoquer des discussions passionnées dans l'opinion publique. Il est intéressant, par conséquent, d'observer où s'est situé le débat et de comparer ce dernier avec ceux qui tournèrent autour de questions plus litigieuses, comme la création de la CLI.

Tout débat d'un projet de loi doit naturellement porter principalement sur le fond des mesures législatives proposées. Toutefois, le présent document n'a pas pour but d'étudier l'opportunité de la mise sur pied de mécanismes de contrôle des prix et des salaires ou encore de l'installation d'un pipe-line, pour ne citer que deux exemples. L'intérêt réside dans les éléments des débats qui soulèvent des questions de «droit administratif» au sens le plus large du terme: recours à un organisme plutôt qu'aux autres méthodes pour la mise en œuvre d'un programme, compétence et pouvoirs discrétionnaires de l'organisme, droit d'appel, caractère équitable de l'ensemble des procédures mises de l'avant, rapports entre l'organisme et le Parlement ou le Cabinet, et pouvoirs coercitifs de l'organisme. Par conséquent, ces études de cas, plutôt que d'examiner l'ensemble des débats, ont mis l'accent sur les contacts qui en résultèrent entre le Parlement et les organismes administratifs, en tant qu'organismes. Notre méthode d'analyse comportait une étude complète des débats de la Chambre et de ses comités ainsi que des entrevues avec des membres d'organismes et des parlementaires.

Une analyse fondée sur ces trois exemples de contacts qui s'exercent entre les organismes et la Chambre par l'entremise du processus législatif, ne saurait être complète. La qualité d'une telle analyse exige en effet un échantillonnage représentatif. De plus, il ne serait pas approprié de faire des recommandations visant à améliorer le système à partir de ce genre d'exercice. Il ne serait non plus guère concluant d'affirmer que les députés devraient discuter plus à fond de telle ou telle question ou qu'ils devraient être plus conscients des conséquences d'une disposition législative quelconque. Tous les projets de loi se distinguent les uns des autres et soulèvent à chaque fois des questions différentes. Ce qui importe avant tout, c'est que les députés puissent s'attaquer, au cours de n'importe quel débat, aux problèmes qu'ils considèrent les plus importants dans le contexte du moment. Ce qu'il est possible de faire ici, c'est de distinguer les problèmes qui intéressent les députés de ceux qui les intéressent moins au cours des délibérations sur les projets de loi publics. Ce faisant, il sera possible de déterminer les domaines qui ne subissent pas un examen rigoureux et qui, par conséquent, pourraient en faire l'objet devant d'autres instances⁷⁰.

Certains sujets semblent attirer plus souvent que d'autres l'attention des députés au cours des débats. L'un de ceux-ci est l'ampleur des pouvoirs

que la loi en cause attribue à l'exécutif. Ainsi, il en a été question au moment des débats sur les mesures de lutte contre l'inflation et sur le pipe-line⁷¹. Le projet de loi sur les télécommunications n'attribuait pas de nouveaux pouvoirs importants au Cabinet et n'a donc pas suscité autant de réactions à ce sujet. Dans un même ordre d'idées, les députés semblent attacher une grande importance aux pouvoirs de réglementation prévus dans un projet de loi. L'utilisation du règlement pour mettre au point les politiques de fond d'un programme est de plus en plus fréquente et les députés semblent s'inquiéter de la perte de contrôle du Parlement qui en résulte⁷², aucun processus efficace d'examen des principes de la législation déléguée n'ayant encore été mis sur pied⁷³.

Que faut-il voir dans l'empressement des députés de l'opposition à permettre la création de nouveaux pouvoirs gouvernementaux et de réglementation? Cela n'a pourtant pas empêché le gouvernement d'introduire les projets de loi anti-inflation et sur le pipe-line, avec tout ce qu'ils comportaient de vaste délégation de compétence en faveur du Cabinet et des organismes. Cela ne l'a pas empêché non plus de faire adopter ces projets de loi presque sans modifications. Cette situation est peut-être une des conséquences inévitables d'un gouvernement jouissant d'une majorité parlementaire. Ceci ne veut pas dire que les rédacteurs des lois ne tiendront pas compte des critiques formulées. En effet, le gouvernement veut toujours éviter, autant que possible, les critiques en Chambre et s'assurer de l'adoption rapide de son programme de législation, en mettant un frein à la délégation de compétences en faveur du Cabinet. La critique systématique et l'examen rigoureux des politiques gouvernementales par les partis de l'opposition, joints à la reconnaissance du droit de gouverner de l'exécutif sont, nous l'avons vu, des conditions essentielles d'une saine démocratie parlementaire.

Les rapports entre les organismes administratifs et la Chambre des communes sont un autre sujet qui est souvent discuté au cours des débats sur les projets de loi mettant en cause ces organismes. Il n'est pas surprenant de voir les députés s'intéresser avant tout aux dispositions de la loi qui ont un rapport immédiat avec le mandat qu'elle leur réserve. Il a donc souvent été question du degré d'imputabilité d'un organisme envers la Chambre, des liens qu'il entretiendra avec ses comités ou des règles concernant la production en Chambre de ses documents et rapports⁷⁴. Il s'agit là de liens traditionnels entre la Chambre et les organismes. L'importance que les députés attachent aux communications et à l'information reflète sans doute le fait qu'ils sont conscients que, sans certaines données de base, ils ne sauraient être en mesure d'assujettir les travaux de l'organisme à un examen rigoureux de nature à lui faire conserver son imputabilité envers le Parlement⁷⁵.

Les députés sont également intéressés par les dispositions législatives concernant les appels et la protection des droits des individus assujettis à la

compétence d'un organisme administratif. Ils se sont penchés, entre autres choses, sur la question du libre accès du citoyen aux tribunaux judiciaires comme moyen de le protéger et d'assurer la responsabilité de l'organisme. Les trois projets de loi à l'étude ont soulevé des questions ayant trait au droit d'ester en justice, à l'étendue des droits d'appel, aux délais pour agir, à la normalisation des procédures, au droit à une audition ainsi qu'à d'autres sujets connexes⁷⁶. Dans le cadre du programme de lutte contre l'inflation, suite aux attaques répétées des députés de l'opposition, certaines modifications aux procédures d'appel furent introduites⁷⁷. Certes, ces modifications s'imposaient peut-être d'elles-mêmes; elles auraient donc peut-être pu se réaliser sans l'intervention des députés de l'opposition. Cependant, il est curieux de constater à quel point les députés se sont intéressés à des questions qui pourraient sembler plutôt techniques et banales. Dans le cas de la législation sur le pipe-line, les pressions exercées par les députés de l'opposition semblent avoir amené, lors de l'étude en comité, des amendements visant à ouvrir davantage l'accès devant les tribunaux judiciaires⁷⁸. Cependant, la tentative de mettre en œuvre des procédures d'appel normalisées dans le domaine des télécommunications ne connut pas autant de succès⁷⁹.

Finalement, il n'est pas surprenant de constater que le fond même d'une politique devant être mise en œuvre occupe une place appréciable au cours des débats. Ainsi, une période de temps importante a été consacrée à discuter l'opportunité de mettre sur pied un programme de surveillance des prix et des salaires au cours du débat qui a entouré le programme de lutte contre l'inflation. Nous avons choisi cet exemple pour illustrer combien la longueur d'un débat portant sur des mesures législatives visant un organisme gouvernemental pourrait être, dans une large mesure, proportionnelle au caractère controversé du principe qui est à la base de la législation. Le programme de lutte contre l'inflation était notoire et a suscité de longs débats. Par conséquent, les organismes créés dans le but de veiller à l'application du programme ont fait l'objet d'un examen plus poussé. Par contre, le transfert des pouvoirs de régulation en matière de télécommunications avait peu de conséquences politiques; ainsi, la politique mise de l'avant et les organismes concernés n'ont donc reçu que peu d'attention. Ce phénomène, une des caractéristiques inévitables de notre système politique, nous amène à dire que l'on ne peut se fier systématiquement à la Chambre des communes pour polir une législation concernant les organismes administratifs. Certains organismes comme l'APN, qui peuvent être appelés à jouer dans l'avenir un rôle de premier plan, n'ont pas subi, au moment de leur création, un examen approprié parce que les questions dont ils traitaient à ce moment n'étaient pas suffisamment politisées.

Les débats de la Chambre des communes semblent avoir négligé systématiquement certaines questions. L'une d'elles était de savoir si la création d'un organisme était, dans les circonstances, la solution idéale et, dans l'affirmative, comment intégrer l'organisme en question dans les

structures gouvernementales. Tel ne fut pas le cas, cependant, pour la législation sur le pipe-line: l'ensemble des nouvelles structures créées par la loi fit alors l'objet de commentaires⁸⁰. Par contre, dans le cas du projet de loi sur les télécommunications, la discussion portant sur le fond même de la question, soit la rationalisation du système, a été pratiquement inexistante. Cette situation reflète peut-être l'unanimité qui s'est faite autour des propositions faites par le gouvernement. Un seul commentaire a été formulé au sujet du choix à faire entre le gouvernement ou la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires pour la délégation du pouvoir de contrôler les prix⁸¹; personne ne s'est préoccupé par ailleurs de la question de savoir si le recours à des organismes administratifs était une solution appropriée dans la lutte contre l'inflation. Cette absence d'intérêt était manifeste malgré la succession d'un grand nombre de conseils, de tribunaux administratifs et de commissions.

Nous avons déjà souligné que le Cabinet devrait avoir la responsabilité première d'assurer la planification structurelle du secteur public⁸². D'une part, il s'agit, du moins en partie, d'un exercice de la prérogative de la Couronne; d'autre part, la création de nouveaux organismes échappe souvent à la surveillance de la Chambre des communes. Ce fut le cas du programme de lutte contre l'inflation où plusieurs organismes furent tout simplement créés par décrets⁸³. Par conséquent, la Chambre ne saurait exercer qu'un contrôle partiel sur l'ensemble du système des organismes. La planification et la surveillance de la structure du secteur public doivent donc être assumées par des centres de responsabilités autres que la Chambre elle-même.

Contrairement à l'intérêt manifesté à l'endroit de la délégation de pouvoirs à l'exécutif et des rapports entre la Chambre et les nouveaux organismes, on parle peu des relations qui existent entre ces derniers et le Cabinet. Cette question est pourtant importante puisqu'elle détermine à la fois le degré d'autonomie de l'organisme et le degré d'imputabilité du ministre qui en est responsable. À l'occasion, il a été question d'appels devant le Cabinet, du besoin d'autonomie d'un organisme ou du refus de créer des organismes qui ne seraient pas imputables à l'endroit des représentants élus, sans pourtant qu'il y ait une discussion systématique sur le dilemme auquel les organismes ont à faire face: autonomie ou imputabilité. Les députés ne semblaient pas sensibilisés au problème du rôle du nouvel organisme. Celui-ci devait-il exercer, comme le Tribunal d'appel anti-inflation, des fonctions juridictionnelles nécessitant un certain degré d'autonomie? Ou devait-il plutôt exercer des fonctions d'élaboration de politiques si larges que le Cabinet devrait en détenir le contrôle ultime, comme ce fut le cas pour la CLI ou le CRTC? Cette lacune dans les débats reflète un manque de compréhension fondamental de la nature de l'organisme administratif et de son rôle dans une démocratie parlementaire.

Enfin, l'ampleur des pouvoirs discrétionnaires qui sont attribués aux organismes ne semble pas avoir retenu beaucoup l'attention de la Chambre, pas plus que l'existence et le contenu des critères ou des lignes directrices encadrant l'exercice de ces pouvoirs. La *Loi anti-inflation* conférait au Directeur et à la CLI d'importants pouvoirs discrétionnaires. La CLI pouvait, par exemple, agir contre un mouvement de prix qui, «à son avis», contrevenait «à la lettre ou à l'esprit» de la loi. Le Directeur, quant à lui, pouvait notamment ordonner aux contrevenants de restituer aux personnes lésées le surcroît de recettes, ou décider qu'il suffisait de leur interdire de continuer de contrevénir aux indicateurs⁸⁴. La loi ne prévoyait pas de critères d'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires, pas plus que leur examen par la Chambre. Nous pourrions citer d'autres exemples semblables, quoique moins évidents, au sujet de la législation sur le pipe-line. Même si le débat porta souvent sur l'étendue des pouvoirs attribués à l'exécutif, on fit peu de cas des vastes pouvoirs discrétionnaires donnés aux organismes concernés.

Nous avons déjà souligné que le fond d'une législation est débattu au cours de l'étape de la deuxième lecture du projet de loi⁸⁵. Les comités, pour leur part, doivent procéder à un examen rigoureux de chacun des articles du projet. On aurait pu croire que ces comités accorderaient plus d'importance que la Chambre à des questions telles que les procédures d'appel, l'adoption des règlements et les rapports entre les organismes administratifs et les autres organes gouvernementaux. Or, il n'en fut rien dans aucun des trois cas que nous avons étudiés. Il est étonnant de constater le temps considérable consacré en deuxième lecture à ce genre de questions relatives au «droit administratif». Cependant, les auteurs de ce débat n'ont été la plupart du temps que cette poignée de parlementaires qui semblent porter un intérêt spécial à ces questions. D'autre part, les délibérations en comités y ont attaché beaucoup moins d'importance que l'on aurait pu prévoir. Les points soulevés reprenaient la plupart du temps des arguments déjà discutés en Chambre. On ne constate donc à ce niveau aucune intention apparente de procéder à un véritable examen «article par article» des projets de loi, ou à un effort concerté pour en améliorer autant que possible le contenu. Ce phénomène est peut-être dû à un manque de compétence de la part des membres de ces comités, ou à un manque d'intérêt de leur part à l'endroit de débats qui ne sont pas susceptibles d'attirer l'attention des médias d'information et, par conséquent, celle des électeurs. Quoi qu'il en soit, le temps attribué aux comités aurait sans doute pu être utilisé à meilleur escient pour aplanir les difficultés des projets de loi, économiser le temps de la Chambre et définir avec plus de précision les limites des pouvoirs discrétionnaires, les modalités de fonctionnement, ainsi que les obligations des organismes en question.

En résumé, le processus législatif tel que nous l'avons vu s'exercer dans les trois exemples étudiés, a semblé relativement efficace quant à l'examen des grandes lignes directrices des activités des organismes administratifs

définies dans les lois, à l'examen des pouvoirs conférés à l'exécutif, à la délégation des pouvoirs réglementaires et aux aspects généraux de procédure que contenait la législation. Toutefois, cette efficacité a semblé moindre quant à l'examen de la place des nouveaux organismes dans le secteur public, des rapports entre ces organismes et l'exécutif et de l'attribution des pouvoirs discrétionnaires. Les débats en deuxième lecture contribuent davantage au bon fonctionnement du processus que l'on aurait d'abord pu le supposer. Par contre, les débats qui se déroulent en comités pourraient être plus utiles qu'ils ne le sont à l'heure actuelle.

Les chercheurs de la Commission Lambert ont également procédé à l'examen des débats de certains projets de loi concernant les organismes administratifs afin d'identifier les questions soulevées à la Chambre⁸⁶. Les projets de loi choisis pour les fins de cette étude sont ceux qui ont entraîné la création du CRTC, de la CCT et de l'ONE. L'étude des débats qui ont entouré le projet de loi sur la création du CRTC révèle que les députés se sont surtout attardés aux grands objectifs du mandat confié à l'organisme et au domaine d'interprétation résultant de ces objectifs laissé à l'organisme de régulation⁸⁷. Les nouveaux pouvoirs de directives et d'appels conférés au Cabinet ont soulevé des commentaires des députés, surtout lorsqu'il fut question de la façon dont ces pouvoirs empièteraient sur ceux du CRTC et de la manière dont ils porteraient atteinte aux principes de l'imputabilité de l'organisme et de la responsabilité ministérielle envers la Chambre. De plus, les députés s'inquiétèrent de l'effet que pourrait avoir la présence du CRTC sur la surveillance par la Chambre des affaires de la Société Radio-Canada.

L'étude de la Commission Lambert a constaté que la question de l'imputabilité ou de l'autonomie de la nouvelle CCT avait suscité peu de discussions en profondeur au moment de sa création. Le travail des comités a réussi à modifier les buts d'ensemble visés par la politique nationale des transports en ajoutant l'idée d'un système «adéquat» de transport au système «économique et efficace» prévu au départ. Cependant, les députés ne se sont penchés ni sur l'imprécision ni sur la portée très générale de ce mandat et n'ont pas tenté de formuler des lignes directrices ou d'adopter des normes qui auraient pu permettre de résoudre les contradictions qui existaient dès lors entre les trois objectifs énoncés⁸⁸. L'étude a également constaté l'absence de discussions portant sur une question connexe: de quelle façon la CCT s'y prendrait-elle pour «concilier et coordonner» les différents moyens de transport soumis à sa juridiction? Quant aux rapports entre la CCT et le Parlement, un seul député (M. Ged Baldwin) traita le sujet sous tous ses angles lors d'un discours fort élaboré et proposa même des changements qui amélioreraient l'imputabilité de l'organisme.

Le cas de l'ONE se distingue quelque peu de ceux de la CCT et du CRTC parce que cet organisme exerce une double fonction de conseiller auprès du gouvernement en matière de politique énergétique et de régulateur de l'industrie. Le ministre étant par conséquent en grande partie responsable

des travaux de l'ONE, la question de l'imputabilité de l'organisme au Parlement paraissait moins importante. Toutefois, cette situation ne fit qu'engendrer les critiques des députés à l'effet que l'Office n'était pas suffisamment autonome et que le gouvernement s'était attribué trop de pouvoirs. Dans le même ordre d'idées, le pouvoir du Cabinet de promulguer la loi et de contrôler la publication des rapports de l'Office suscita de nombreuses plaintes. Les conflits prévisibles entre la fonction de conseiller et celle de régulation de l'Office ne furent cependant le sujet d'aucun débat.

La plupart des conclusions de la Commission Lambert, suite à son analyse des trois débats, coïncident avec celles formulées dans la présente étude. Les commissaires ont en effet constaté qu'aucune discussion vraiment pertinente n'avait porté sur les rapports d'imputabilité reliant un nouvel organisme au Cabinet ou au Parlement. Nous avons, pour notre part, constaté l'absence d'efforts pour tirer au clair ce problème des rapports entre le Cabinet et les organismes, surtout en ce qui a trait à leur autonomie vis-à-vis du gouvernement. Toutefois, contrairement au rapport Lambert, nous avons constaté qu'il existait un très grand intérêt sur la question des contacts entre les organismes et le Parlement et l'on s'est attardé en particulier aux rapports déposés au Parlement, aux contacts avec les comités de la Chambre et au dépôt des documents des organismes. Certains pourraient prétendre que ces moyens ne suffisent pas à assurer l'imputabilité d'un organisme. Pourtant, ce sont ceux qui font partie de la tradition parlementaire canadienne et ils ont été discutés assez régulièrement.

Dans leur rapport, les commissaires ont également constaté que les parlementaires s'intéressaient davantage aux questions de fond ou aux conséquences des mesures législatives proposées qu'aux questions de forme ou de fonctionnement. En effet, les parlementaires ne s'intéressaient au fonctionnement de l'organisme que lorsque des décisions «déplacées» étaient prises et alors, on remontait le processus afin d'en déterminer les causes. Il résulte de la présente étude que l'intérêt porté à un projet de loi était fonction du potentiel de débat qu'il pourrait susciter, et que les discussions se concentraient surtout sur le fond des questions. Il en résulte également que les parlementaires portaient un intérêt surprenant à certains aspects particuliers du fonctionnement des organismes, comme les procédures d'appel.

À l'instar des observations des commissaires, ce document permet de constater une préoccupation assez marquée des parlementaires à l'endroit de l'augmentation des pouvoirs de l'exécutif. De même que l'absence de préoccupation des parlementaires à l'égard des pouvoirs discrétionnaires attribués à certains organismes a déjà été soulignée, de même, le Rapport de la Commission Lambert note que malgré l'objection des parlementaires à attribuer des pouvoirs supplémentaires au Cabinet, ceux-ci ne se sont pas opposés à ce que ces pouvoirs soient conférés à des organismes autonomes. Enfin, les commissaires ont remarqué que, malgré les objections soulevées

par les parlementaires sur les questions des pouvoirs exécutifs et de l'imputabilité au Parlement, peu de solutions de rechange concrètes étaient mises de l'avant.

Chacun des débats qui se déroulent à la Chambre des communes possède nécessairement des caractéristiques qui lui sont propres. Certaines questions soulevées sont parfois oubliées dès le lendemain et d'autres, qui sont communes à différents projets de loi, ne font pas toutes l'objet du même degré de préoccupation en raison de l'intensité politique variable des législations proposées. Aussi, convient-il d'éviter de tirer des conclusions générales au sujet de ce qui est ou n'est pas discuté dans l'enceinte de la Chambre. Bien que certaines questions semblent avoir depuis toujours la faveur des parlementaires, le caractère imprévisible des débats, surtout en ce qui a trait aux questions de processus et de procédure, fait qu'il serait hasardeux de s'en remettre à la Chambre pour aplanir systématiquement les difficultés relatives au «droit administratif» que l'on retrouve dans les projets de loi. Il faut donc en conclure que d'autres mécanismes doivent être prévus à cette fin pour s'assurer que ce travail soit fait de façon continue. Pour s'en convaincre encore plus, il suffit de constater que les débats sur les questions à caractère plus technique, quoique assez courants, sont toujours l'œuvre d'un même groupe de deux ou trois parlementaires et ne revêtent pour ainsi dire jamais le caractère d'un débat d'intérêt général à la Chambre. Toutefois, il ne faudrait pas sous-estimer la capacité et la volonté des parlementaires de débattre ces questions et de promouvoir des amendements lorsque ces questions sont soulevées à la Chambre même.

4. Les questions orales et écrites

L'un des éléments les mieux connus et les plus visibles de l'emploi du temps de la Chambre est sans doute la période quotidienne des questions. Pendant les quarante-cinq minutes qui leur sont allouées, les députés d'arrière-plan ont le loisir de poser aux membres du Cabinet des questions portant sur toute affaire qui relève de leur responsabilité ministérielle. Selon une convention bien établie, l'Orateur accorde la priorité aux questions des députés de l'opposition quoique les députés d'arrière-plan du parti ministériel possèdent et exercent eux aussi ce privilège. Il existe toutefois une autre forme, moins bien connue, d'interrogation des ministres selon laquelle des questions formulées par écrit sont inscrites au *Feuilleton* de la Chambre; le ministre concerné y répond, lui aussi par écrit, par la suite⁸⁹.

Parallèlement, il faut mentionner ici la disposition de l'article 48 du Règlement de la Chambre des communes qui prévoit les avis de motion relatifs à la production de documents. Cette procédure constitue un autre moyen mis à la disposition des parlementaires qui désirent se renseigner au

sujet des affaires du gouvernement. Ces avis de motion ont pour objet d'exiger la production d'un document dans sa totalité au lieu de demander une réponse au sujet d'un problème particulier. Ce sont alors les parlementaires qui prennent eux-mêmes connaissance du document et en interprètent le contenu. Les documents ainsi requis ont parfois trait aux activités des organismes administratifs⁹⁰. Le gouvernement n'est pas tenu de rendre publics les documents demandés et il arrive souvent qu'il se dispense de le faire pour des raisons de coût ou de confidentialité.

La période des questions orales est normalement réservée aux questions urgentes, les autres devant être renvoyées au *Feuilleton*. Elles doivent être brèves, dépourvues de longs préambules et destinées à obtenir une réponse et non à susciter la controverse. Il existe de nombreuses restrictions en ce qui concerne les matières qui peuvent faire l'objet d'une question. Ces règles sont cependant appliquées de façon assez peu rigoureuse⁹¹. Les restrictions au sujet des questions qui traitent d'affaires pour lesquelles le ministre n'est pas responsable ou qui sont *sub judice*, sont plus pertinentes pour les fins de la présente étude. La première restriction est importante parce que le ministre n'est généralement pas responsable des décisions prises ou des actions accomplies par un organisme administratif à qui le Parlement a accordé un certain degré d'autonomie. La deuxième restriction soulève la question de savoir s'il est convenable de poser des questions au sujet d'affaires qui sont en instance devant les organismes qui détiennent des pouvoirs de «cour d'archives⁹²». Si ces deux conventions étaient appliquées à la lettre, elles constitueraient une entrave importante à l'utilité de la période des questions en tant que moyen d'obtenir des renseignements sur les activités des organismes administratifs.

La plupart des lois qui créent un organisme désignent un ministre par l'intermédiaire duquel cet organisme est tenu de faire rapport à la Chambre. Ces ministres sont parfois désignés sous le nom de «ministre responsable» de l'organisme. Le ministre n'est pas pour autant responsable de la régie ou des décisions de l'organisme de la même façon qu'il est responsable de son ministère⁹³. Le ministre désigné à cette fin sert avant tout de moyen de communication; il n'existe aucune responsabilité ministérielle à l'endroit de l'organisme à moins que le ministre ne possède un contrôle réel sur ses activités. De plus, on ne peut réellement s'attendre à ce qu'un ministre possède plus qu'une connaissance très générale des activités de l'organisme. La période de questions orales ne constitue donc qu'un instrument imparfait lorsqu'il s'agit d'obtenir des renseignements sur les intentions, les orientations générales et les travaux des organismes administratifs; les résultats sont meilleurs avec les questions écrites au *Feuilleton*. Une des raisons de la création d'un organisme administratif, nous l'avons vu au deuxième chapitre, est de placer la fonction qu'il exerce en dehors du processus politique. L'octroi d'une certaine mesure d'autonomie a pour conséquence inévitable que des procédures traditionnelles d'imputabilité telles que la période des questions ont tendance à perdre de leur efficacité.

L'application de la convention du *sub judice* (qui vise l'ensemble des débats et non pas seulement les questions) aux organismes administratifs demeure confuse. Dans certaines occasions, le ministre refuse de répondre à une question au motif que l'organisme concerné est une entité juridictionnelle qui, par conséquent, n'a pas à faire l'objet d'opinions, de pressions ou de contrôle politiques⁹⁴. Parfois, les ministres n'hésitent pas à discuter d'une décision ou d'un cas lorsqu'ils considèrent être suffisamment renseignés pour ce faire et qu'il y va de l'intérêt du gouvernement d'agir dans ce sens⁹⁵. En 1977, le Comité spécial des droits et immunité des députés a entrepris une étude sur la portée de la convention du *sub judice*. Le Comité considéra que cette convention avait tendance à limiter le droit de libre parole des députés et recommanda donc de réduire autant que possible son champ d'application. Il constata que la convention était systématiquement mise en application dans les affaires pénales, peut-être un peu moins dans les affaires civiles et que, de toute façon, elle cessait de s'appliquer une fois le jugement rendu. En fin de compte, le Comité recommanda que les parlementaires fassent preuve de jugement à l'égard de telles questions et que la résolution des différends soit laissée à la compétence de l'Orateur.

Le Comité conclut que la convention du *sub judice* ne s'applique qu'aux organismes possédant un statut de cour d'archives. En 1947, l'Orateur invoqua la convention lorsqu'une question fut posée au sujet d'une demande d'augmentation de tarifs devant la Commission canadienne des transports. Une situation semblable survint quatre ans plus tard⁹⁶. Il arrive à l'occasion que les présidents d'organismes invoquent la convention pour refuser de répondre à des questions qui leur sont adressées par les comités de la Chambre⁹⁷. Dans l'ensemble, l'application de cette convention s'est faite de façon assez incohérente, le refus ou non de répondre aux questions étant davantage motivé par des considérations politiques que par le respect de la convention elle-même.

Le droit d'un parlementaire d'interroger un membre du Cabinet n'entraîne pas l'obligation correspondante de la part du ministre d'y répondre. De plus, le ministre n'est pas tenu, le cas échéant, de justifier son refus de répondre. En fait, un bon nombre de questions orales et écrites demeurent sans réponse parce que l'on invoque l'intérêt public pour des raisons de sécurité, de promotion de bonnes relations avec d'autres gouvernements ou à cause de frais trop élevés qu'il faudrait engager pour réunir les renseignements demandés⁹⁸. L'élément régulateur qui empêche d'abuser du droit de ne pas répondre est la crainte qu'une attitude trop secrète soit vraisemblablement mal accueillie par la Chambre et par les media.

Le droit d'interroger le gouvernement, surtout par la voie des questions orales, constitue pour les députés de l'opposition une occasion précieuse d'influencer le choix des sujets qui mobiliseront l'attention de la Chambre et

de critiquer les politiques du gouvernement. Le temps ainsi alloué étant assez limité, les sujets débattus sont alors ceux qui sont perçus par les parlementaires comme les plus urgents et les plus importants de l'heure. Afin d'être en mesure de déterminer à quel point les organismes administratifs font l'objet de questions à la Chambre, nous avons procédé à un examen des questions posées au sujet du CRTC, de la CAI et de la CAAC⁹⁹. Le CRTC a été choisi parce qu'il s'agit d'un vaste organisme de régulation d'un secteur industriel dans un domaine fortement politisé. La CAI est un organisme d'un type plus judiciaire, qui influence moins les politiques d'ensemble en matière d'immigration que le CRTC n'influence les politiques en matière de radiodiffusion. Pour sa part, la CAAC est un organisme moins en vue que les deux précédents; il s'agit là toutefois d'un organisme typique de ceux qui distribuent des prestations, et donc susceptible d'exercer une influence considérable sur les personnes qui ont affaire à lui.

Environ cent cinquante questions portant sur des domaines généraux intéressant le CRTC ont été posées. Ces questions portaient entre autres sur la publicité et les émissions destinées aux enfants, les services dans une région donnée, les services multi- et biculturels, la télévision payante, les relations entre le fédéral et les provinces, et la suppression de la publicité commerciale. Les problèmes soulevés mettaient surtout en cause des questions de fond de la politique gouvernementale concernée. Les questions s'adressaient davantage au gouvernement qu'au Conseil lui-même, bien que ce dernier agisse à titre de régulateur dans le domaine. Par conséquent, les réponses renseignaient davantage sur la politique du gouvernement concernant un sujet donné que sur le travail du CRTC.

Le ministre des Communications s'est souvent montré disposé à transmettre au CRTC une information ou une question¹⁰⁰. Malheureusement, il semble s'agir d'une communication à sens unique puisque aucun mécanisme n'est prévu pour transmettre les réponses du Conseil aux questions de la Chambre. Les parlementaires ont souvent demandé au gouvernement quelle était sa position à l'endroit de telle ou telle décision du CRTC; la réponse du ministre n'a pas toujours été très éclairante. En règle générale, celui-ci s'est montré plutôt réticent à discuter de cas qui étaient encore en instance devant le Conseil, mais s'est montré davantage disposé à discuter des décisions, une fois celles-ci rendues¹⁰¹, surtout lorsqu'il s'est agi de décisions sujettes à révision par le gouverneur en conseil. Toutefois, à l'occasion, le ministre a tenté d'expliquer ou s'est engagé à étudier une décision rendue par le CRTC¹⁰². Les députés ont également tenté, à l'occasion, d'inciter le gouvernement à se servir du CRTC en vue de l'accomplissement d'une tâche particulière¹⁰³.

Les questions posées en Chambre concernant la CAI sont d'une nature différente. Les questions relatives aux politiques gouvernementales en matière d'immigration sont plutôt rares, étant donné que le mandat de la

CAI consiste à traiter les cas d'appel particuliers. Sur un total d'environ cinquante questions posées en Chambre, un certain nombre portaient sur des appels, des expulsions ou le statut de certains immigrants. Plusieurs questions étaient motivées par l'attention que les media d'information avaient portée à certains cas, mais il semble que la plupart des questions résultaient d'une demande d'aide d'un commettant. En règle générale, le ministre responsable répond aux questions qui lui sont adressées lorsqu'il s'agit d'un cas où la décision finale a déjà été rendue, et se limite à une explication de l'historique et de l'état d'un cas qui est encore en instance devant la CAI ou devant les tribunaux. Ainsi, s'il semble que la convention du *sub judice* ait été suivie de façon relative, elle n'a toutefois jamais été explicitement nommée. Elle ne semble par ailleurs pas avoir restreint indûment l'efficacité de la période des questions. Il se peut toutefois que le phénomène soit dû à une auto-censure de la part des parlementaires eux-mêmes.

Pendant un certain temps, la CAI accusait un sérieux retard au niveau des cas en instance. Ce problème souleva de nombreuses questions en Chambre¹⁰⁴. Cet épisode mis à part, il semble que la structure, les procédures ou les travaux de la Commission n'aient suscité que peu d'intérêt.

Si les questions relatives à la CAI ont été peu nombreuses, les questions au sujet de la CAAC ont été pratiquement inexistantes. Ceci reflète sans doute le caractère non controversé de ses travaux. De plus, aucune question n'a été posée au sujet de cas particuliers comme cela se produisit pour des appels en matière d'immigration. La plupart concernaient le montant et la libéralité des allocations accordées aux anciens combattants; les parlementaires ont manifesté peu d'intérêt à l'endroit de la structure et des procédures de la Commission.

Les questions écrites, comme nous l'avons dit plus haut, portent principalement sur des sujets jugés moins urgents que ceux débattus en Chambre et qui exigent des réponses plus circonstanciées, plus techniques ou appuyées de statistiques¹⁰⁵. On ne peut vraiment s'attendre à ce que le ministre soit en mesure de fournir une réponse immédiate dans un tel cas. Une réponse orale ne peut fournir des renseignements convenables à ce genre de question et c'est pourquoi les questions écrites sont inscrites au *Feuilleton* afin de recevoir une réponse ultérieure. Le texte des réponses à ces questions est déposé en Chambre lorsque les ministres concernés ont pu faire faire les recherches nécessaires par le personnel de leur Cabinet. Les questions écrites peuvent donc constituer une source utile de renseignements au sujet des organismes administratifs même si, à l'instar des questions orales, il n'existe aucune obligation de répondre et si les réponses se font parfois attendre.

Les questions sur des sujets intéressant le CRTC et inscrites au *Feuilleton*, peuvent être classées en plusieurs catégories. Certaines portaient sur les services de radiodiffusion fournis dans certains endroits du pays¹⁰⁶. D'autres portaient sur les dispositions législatives et réglementaires régissant le domaine¹⁰⁷. Ces renseignements auraient très bien pu être recueillis en consultant les règlements mais l'on peut présumer que les députés n'avaient pu les obtenir, faute de documentation. Ensuite, certaines questions portaient sur les conséquences ou l'état de certaines décisions du CRTC¹⁰⁸. Enfin, plusieurs autres furent inscrites au *Feuilleton* au sujet de l'octroi de personnel et des dépenses du Conseil.

Comme dans le cas des questions orales, les questions écrites concernant le CRTC ne s'adressaient pas souvent au Conseil lui-même. Les cibles véritables étaient le gouvernement ou la Société Radio-Canada, et le CRTC n'était mis en cause que de façon marginale. Cependant, plusieurs questions concernaient la position du CRTC sur certains sujets¹⁰⁹. En règle générale, aucune ne présumait de la décision du CRTC au sujet d'une demande particulière. De toute façon, il est probable que l'on aurait refusé d'y répondre. À une occasion, toutefois, l'on tenta lors d'une réponse, de justifier une décision antérieure du CRTC¹¹⁰. Certains députés se sont également interrogés sur la capacité du CRTC de traiter certains types de demandes¹¹¹. De même, l'on s'enquit de la façon dont certaines affaires avaient été réglées et des conditions rattachées à certains permis¹¹².

Pour la CAI, les questions écrites visaient parfois la situation de certains particuliers. Certaines cherchaient aussi à obtenir des données statistiques au sujet des appels, des types d'immigrants qui portent leur cas en appel, du sort des appels et du nombre d'attestations remises à la Commission déclarant qu'un immigrant constitue un risque pour la sécurité nationale. L'encadrement, y compris la nomination de nouveaux membres au sein de la Commission, leurs titres de compétence et leur rémunération, ainsi que le nombre et la rémunération des employés de soutien, a suscité beaucoup d'intérêt chez les députés. Par contre, aucune question n'a porté sur les politiques générales de la Commission, quoique celle-ci eût probablement répondu que les motifs appuyant ses décisions se passent de commentaires. Il n'a pas non plus été demandé que soient fournies des données statistiques sur la façon dont la Commission exerce les pouvoirs discrétionnaires dont la loi l'a dotée.

Comme il fallait s'y attendre, très peu de questions écrites ont été adressées à l'endroit de la CAAC. Comme pour les questions portant sur la CAI, les députés se sont intéressés dans une certaine mesure à la composition de la Commission et à la rémunération de ses membres. On s'est aussi attardé à ses dépenses, à son encadrement, ainsi qu'à la somme totale des allocations d'anciens combattants payées dans chaque province. Les questions d'ordre financier étaient accompagnées de demandes de données statistiques sur les allocations versées et sur le nombre de cas

toujours en instance devant la Commission. Certaines questions étaient destinées à établir l'admissibilité ou la non-admissibilité aux prestations de certaines personnes dans telle ou telle situation hypothétique¹¹³. L'octroi d'allocations aux anciens combattants est encore, de par sa nature, largement discrétionnaire; malgré cela, aucune question n'a été posée sur l'exercice de cette discrétion ou sur les critères suivis par la Commission.

Les dispositions du Règlement qui prévoient la formulation de questions et la production de documents, permettent de remplir quatre fonctions. Premièrement, leur utilisation à bon escient peut en faire d'importantes sources d'information sur les organismes administratifs. La chose est particulièrement vraie pour les questions écrites qui permettent indirectement à chaque parlementaire d'utiliser les ressources gouvernementales pour examiner et analyser des données brutes. Deuxièmement, ces procédures peuvent être utilisées pour critiquer le gouvernement et sa politique à l'égard d'un organisme et de ses décisions. Troisièmement, elles peuvent servir à informer les organismes des préoccupations des parlementaires. La plupart des présidents d'organismes que nous avons interrogés nous ont fait part qu'il existait chez eux un système d'examen du Hansard leur permettant d'y trouver les questions et les débats qui les concernent. Ils peuvent ainsi conserver un contact plus étroit avec le public qu'ils desservent et se tenir au courant de l'ensemble des politiques auxquelles s'intéressent divers groupes de Canadiens. Enfin, questions et documents sont des éléments importants pour maintenir l'imputabilité parlementaire des organismes administratifs. Cela est surtout vrai pour la période des questions orales dont l'utilité à ce point de vue est maintenant accrue du fait de la présence de la télévision à la Chambre.

Dans l'ensemble, les mécanismes qui ont été mentionnés plus haut n'ont pas été utilisés à leur pleine capacité à l'égard des organismes administratifs, et ce, pour plusieurs raisons. La première est que tout contact de ce genre entre le Parlement et les organismes est nécessairement indirect puisque ces derniers ne peuvent être mis en cause directement à la Chambre. Toute communication avec les organismes doit se faire par l'entremise du ministre. En outre, l'intérêt des partis d'opposition à voir survenir un changement de gouvernement se reflète au niveau des questions qui, même si elles portent sur un organisme administratif, visent principalement le gouvernement. La mise en cause de l'organisme devient alors marginale et la discussion tend ainsi à se concentrer sur l'attitude du gouvernement à l'endroit des politiques mises en application par les organismes plutôt que sur leurs politiques elles-mêmes. En fin de compte, l'ensemble de ce processus nous informe davantage sur les rapports entre la Chambre et l'exécutif que sur ceux entre la Chambre et les organismes administratifs. L'ensemble de ces facteurs concourt à faire de la procédure des questions un point de contact relativement imparfait à ce chapitre.

Malgré ces faiblesses, le droit d'interroger le gouvernement reste un précieux instrument qui n'a malheureusement pas toujours été utilisé à sa pleine capacité. Vu l'importance accordée à la critique du gouvernement, les questions sont souvent destinées à mettre au jour des renseignements qui pourraient être embarrassants pour lui plutôt qu'à rechercher des informations de nature plus substantielle, ce qui explique les questions incessantes portant sur des menues dépenses, les raisons de certains déplacements, le nombre d'employés, les échelles de rémunération des commissaires, les noms des experts-conseils et des avocats dont les services ont été retenus par un organisme pour une circonscription quelconque et les intérêts des ministres. Il n'est jamais arrivé, dans les exemples à l'étude, qu'un parlementaire ait systématiquement tenté, par une série de questions, d'obtenir des renseignements au sujet des orientations d'un organisme. Il a également été constaté une absence d'examen des critères utilisés dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dont un organisme est doté, comme celui qui a été conféré à la CAI en vertu de l'article 15 de la *Loi sur l'immigration*. La plupart des questions posées semblaient être dictées par l'intérêt porté à l'endroit d'une décision rendue par un organisme ou à l'endroit d'un aspect quelconque de son activité qui aurait, d'une façon ou d'une autre, attiré l'attention d'un député. Les travaux de la Commission Lambert ont confirmé cette analyse en montrant que les questions posées portaient dans une large mesure sur des cas particuliers et sur des questions de fonctionnement plutôt que sur des questions d'imputabilité ou de politiques générales¹¹⁴. Ainsi, les aspects plus généraux des activités des organismes administratifs ont peu suscité l'intérêt des parlementaires. On est donc loin d'utiliser à sa pleine valeur le droit d'interroger le gouvernement, surtout au niveau de la période des questions orales, comme instrument pour obtenir des renseignements sur les organismes administratifs.

Les exigences du Règlement sur les affaires *sub judice* ou qui ne tombent pas sous la compétence administrative des ministres, n'ont pas constitué un frein important à l'utilisation du processus de questions. Certes, les parlementaires semblent s'être interdit dans une certaine mesure de soulever des questions qui étaient encore en instance. Cependant, lorsque ce genre de questions fut malgré tout abordé, le ministre concerné s'est généralement montré disposé à fournir certains renseignements sur l'historique des cas et sur leur état actuel, tout en évitant d'anticiper les décisions qui devaient être rendues. Souvent, les ministres ont également répondu volontiers à des questions concernant des organismes dont ils n'étaient pas strictement responsables. Lorsqu'ils n'avaient pas en main tous les renseignements nécessaires, ils n'ont pas hésité à transmettre les questions posées aux organismes concernés. Il est important que les organismes exerçant des fonctions de type juridictionnel ne soient pas gênés dans l'exercice de leurs activités par des interventions extérieures. Il semble, après étude, que les députés aient été en mesure de satisfaire à cette

exigence sans que celle-ci ne restreigne indûment l'exercice de leur droit de s'enquérir du fonctionnement du gouvernement.

5. Les débats divers

En plus des débats législatifs et de la période des questions, il existe d'autres types de travaux qui font partie du calendrier de la Chambre des communes. Parmi ceux-ci se trouvent certaines activités telles que les débats sur le discours du trône et le discours du budget, qui sont tellement centrées sur les politiques du gouvernement que les organismes administratifs y sont rarement mentionnés, ne serait-ce qu'au passage. Les jours réservés, les motions en cas d'urgence prescrites à l'article 43 du Règlement, les motions d'ajournement prévues à l'article 26 et les débats quotidiens sur les motions d'ajournement peuvent être utilisés pour traiter de questions concernant les organismes.

Les jours réservés, également connus sous le nom de jours des subsides ou jours de l'opposition, constituent une procédure relativement récente de la Chambre. Avant 1968, les budgets gouvernementaux étaient débattus devant le Comité des subsides qui était en fait un Comité plénier. En 1968, des modifications à la procédure de la Chambre renvoyaient cette discussion devant les différents Comités permanents. Afin de respecter le principe selon lequel les objections doivent être présentées avant l'adoption des subsides, le Règlement modifié a réservé vingt-cinq jours pendant l'année au cours desquels les partis de l'opposition ont le droit de susciter des débats sur les questions de leur choix. Toutefois, pas plus de six débats peuvent poser la question de confiance. Les jours réservés représentent ainsi une occasion importante pour les partis de l'opposition de porter à l'attention de la Chambre des sujets qui les préoccupent. Les sujets choisis peuvent évidemment se rapporter au fonctionnement, à la compétence ou aux activités d'un organisme administratif.

Au cours de la 30^e Législature, une centaine de motions de ce genre ont été débattues. Toutefois, peu d'entre elles se rapportaient aux organismes administratifs. L'opposition tend naturellement à considérer ces journées comme une occasion idéale de s'attaquer au gouvernement; les sujets choisis se rapportent donc aux politiques gouvernementales qui suscitent l'intérêt du moment. Un certain nombre de motions furent utilisées pour débattre des subsides. Le programme de lutte contre l'inflation a suscité deux débats dont l'un encourageait la création d'une Commission des prix équitables. Cependant, les deux débats étaient centrés sur le programme lui-même plutôt que sur les mécanismes prévus pour sa gestion¹¹⁵. L'une des motions portait sur la création de nouvelles sociétés de la Couronne et de nouveaux organismes administratifs de façon à ce que cette création ne soit

pas assujettie à un examen préalable par la Chambre¹¹⁶. L'organisme ou la société était établie, semble-t-il, en lui votant des crédits de un dollar. Enfin, une motion mit en cause la tendance à utiliser davantage les textes réglementaires plutôt que de préciser les lois constitutives¹¹⁷. Ce débat pouvait se rapporter à certains organismes administratifs qui détiennent des pouvoirs de réglementation.

On peut difficilement affirmer que les questions débattues pendant les journées réservées ont eu une incidence significative sur les organismes administratifs. Leur importance est davantage au niveau du rôle qu'elles sont en mesure de jouer comme point de contact entre la Chambre et ces derniers. La nature du processus est ainsi faite que seules les questions les plus sérieuses et les plus en vue de l'actualité font l'objet de motions. Ce mécanisme peut donc difficilement constituer un bon moyen de tenir régulièrement les organismes au courant des questions qui intéressent la Chambre. Il constitue plutôt une sorte de «soupape de sûreté» susceptible d'être utilisée seulement lorsque les activités d'un organisme dévient à un point tel qu'une grande partie de l'opinion publique a déjà commencé à s'inquiéter. Il s'agit donc d'un instrument valable en soi, mais qui n'offre pas de solution au problème de l'établissement de points de contact réguliers et appropriés entre la Chambre et les organismes administratifs.

L'article 43 du Règlement autorise la présentation d'une motion sans préavis sous réserve que la Chambre consente unanimement à la recevoir¹¹⁸. Le consentement unanime permet que la motion soit débattue; si on l'accorde, par ailleurs, cela signifie le plus souvent que la Chambre acquiesce à la motion sans qu'il soit nécessaire de la débattre. Les motions régies par cet article du Règlement sont présentées au début de chaque journée des travaux et l'Orateur demande immédiatement à la Chambre si le consentement unanime requis est accordé. Puisqu'il n'y a presque jamais de consentement, cette règle a fini par servir aux membres de l'opposition comme moyen de soulever à la Chambre des questions susceptibles de gêner le gouvernement.

L'article 26 du Règlement prévoit la présentation d'une motion d'ajournement de la Chambre en vue de la discussion «d'une affaire déterminée et importante dont l'étude s'impose d'urgence¹¹⁹». Cet article investit l'Orateur de larges pouvoirs discrétionnaires en ce qui concerne sa recevabilité. Pour prendre sa décision, l'Orateur tient compte du caractère effectivement pressant de l'affaire, de l'intérêt public à tenir une discussion et des autres occasions qui pourraient permettre de discuter du problème. Si l'Orateur juge la question recevable, celui qui a présenté la motion doit obtenir l'autorisation de la Chambre. Les motions présentées conformément à cet article du Règlement existent, mais sont relativement rares.

Voici un exemple de la façon dont les articles 26 et 43 du Règlement ont été utilisés en relation avec des questions ayant trait aux organismes

administratifs. Le vendredi 30 mars 1973, la CCT rendait une décision accordant à Bell Canada certaines majorations de tarifs. Cette décision suscita l'intérêt de quelques députés qui, dès le lundi suivant, soulevaient l'affaire en Chambre. À l'ouverture de la séance, une première motion se réclamant de l'article 43 fut présentée¹²⁰. Cette tentative ayant échoué, la Chambre procéda ensuite à recevoir les réponses aux questions inscrites au *Feuilleton*. À la fin de cette étape, l'opposition tenta une fois de plus de soulever le problème en invoquant cette fois l'article 26 du Règlement¹²¹. L'Orateur décida de remettre sa décision sur la recevabilité jusqu'à plus tard au cours de la séance. Puis vint la période des questions orales, dont plusieurs ce jour-là se rapportèrent à la majoration des tarifs¹²². Après que la Chambre eut discuté de certaines questions touchant l'administration gouvernementale, l'Orateur déclara recevable la motion présentée en vertu de l'article 26¹²³. Suite à cette décision, la Chambre, réunie en soirée, débattit la décision de la CCT pendant trois heures¹²⁴. Le débat porta non seulement sur la majoration des tarifs comme telle, mais également sur la capacité de la CCT de protéger l'intérêt public et sur le pouvoir du Cabinet de casser la décision. Cette discussion permit aux députés de s'attarder sur la difficulté de protéger l'autonomie des organismes administratifs sans porter préjudice à leur imputabilité devant la Chambre. Ils firent remarquer l'inexistence d'un mécanisme parlementaire efficace permettant d'examiner de façon continue les activités des organismes. Dans l'ensemble, ce débat fournit à tous une bonne occasion de réfléchir sur le fonctionnement de la CCT.

Ce débat n'eut pourtant pas pour effet de clore la discussion. Dans les jours qui suivirent, d'autres questions orales furent posées et d'autres motions prévues à l'article 43 du Règlement furent présentées à la Chambre. Le 6 avril, le ministre des Communications annonça, durant une période réservée à cette fin, que le gouvernement suspendait la décision de la CCT afin de prendre le temps d'étudier la question plus en profondeur. Comme le prévoit le Règlement, chacun des partis de l'opposition eut l'occasion de commenter cette déclaration du ministre¹²⁵. La question de la majoration des tarifs de Bell Canada ne fut abandonnée qu'après que le gouvernement eut annoncé qu'il casserait la décision de la CCT¹²⁶.

L'exemple ci-haut illustre bien comment ces deux articles du Règlement peuvent être cités par les parlementaires de façon à faire porter aussi bien l'attention que les débats sur les organismes administratifs. Les règlements de la chambre ne permettent pas de voter une résolution obligeant un organisme administratif à agir d'une certaine façon, mais ils permettent d'insister très fortement pour que l'exécutif agisse dans ce sens. Par ailleurs, les débats de ce genre permettent aux organismes de connaître les opinions des parlementaires et les aident ainsi à garder un contact plus étroit avec l'opinion publique. Ces articles constituent donc un autre élément du mécanisme d'ensemble qui permet aux organismes administratifs de

conserver un certain contact avec le Parlement et, dans une certaine mesure, de demeurer imputables devant lui.

Le dernier type d'action parlementaire qui doit être noté ici est le débat d'ajournement qui a lieu trois fois par semaine¹²⁷. À dix heures du soir, les lundis, mardis et jeudis, un député peut soulever un sujet pouvant faire l'objet d'un débat qui ne doit pas dépasser trente minutes. Cette période, connue désormais sous le qualificatif de «spectacle de fin de soirée», comporte l'examen de trois sujets par soirée. Le député qui soulève la question et qui a donné l'avis requis par le Règlement, peut parler pendant sept minutes. Le gouvernement a droit à trois minutes pour répondre. Aucun des sujets débattus ne fait l'objet d'un vote. Les parlementaires peuvent évidemment profiter de cette procédure pour porter à l'attention de la Chambre une question ayant trait aux organismes administratifs. Ainsi, si l'opposition avait échoué dans sa tentative de soulever la question de la majoration des tarifs de Bell Canada par l'entremise de l'article 26 du Règlement, elle aurait pu, le cas échéant, donner un avis à l'Orateur de son intention de soulever la question «lors de l'ajournement de la Chambre».

6. Conclusion

En conclusion, nous pouvons constater que les diverses procédures dont nous avons fait état fournissent toutes aux parlementaires, et surtout aux députés de l'opposition, l'occasion de débattre ou de soulever des questions ayant trait aux organismes administratifs. Ces procédures souffrent cependant toutes du même défaut, à savoir qu'elles ne donnent lieu à l'adoption d'aucune résolution coercitive par la Chambre. Cet état de fait s'explique par la prérogative dont jouit le gouvernement de contrôler les activités de la Chambre. Toutefois, malgré cet inconvénient, que l'on retrouve aussi dans la période des questions et au niveau de la procédure des jours réservés, ces procédures parlementaires constituent toutes des outils importants par lesquels la Chambre exerce son rôle de surveillance du secteur public. Par contre, étant donné leur caractère exceptionnel, elles ne peuvent constituer le moyen privilégié qui permette à la Chambre des communes de procéder à un examen rigoureux et constant des activités des organismes administratifs.

B. Les contacts avec les comités de la Chambre des communes

1. Le système des comités

La Chambre des communes a toujours eu recours aux comités. Cependant, depuis que la réforme du Règlement à la fin des années soixante

a diminué considérablement la fonction du Comité plénier, le rôle des comités permanents a pris plus d'importance¹²⁸. Ce déplacement de certaines activités de la Chambre vers les comités a été critiqué par certains parlementaires qui considèrent que le rôle accru des comités porte atteinte à celui de la Chambre comme centre des débats sur les affaires du pays¹²⁹. Certains soutiennent qu'une délégation plus grande des travaux parlementaires aux comités contribue à diminuer le caractère responsable du gouvernement et amènera une politique de consensus. Cette opinion est toutefois contrebalancée par une autre à l'effet [TRADUCTION] «... qu'un trop fort attachement à la notion sacrée voulant que les activités parlementaires se tiennent autant que possible sur le parquet de la Chambre ... ne peut que conduire à ce «déclin du Parlement» si souvent déploré par les parlementaires¹³⁰».

À l'heure actuelle, les comités remplissent surtout trois types de fonctions. Premièrement, la plupart des projets de loi déposés par le gouvernement sont renvoyés à un comité après la deuxième lecture pour un examen article par article. Nous avons déjà étudié dans le cadre du processus législatif le rendement des comités en ce qui a trait aux organismes administratifs¹³¹. Deuxièmement, les comités prennent une part active au processus financier du gouvernement. Une grande partie du Budget des dépenses est maintenant renvoyée aux comités pour examen. Des témoins, comme les présidents d'organismes administratifs, sont appelés à comparaître afin d'expliquer et de justifier leurs diverses demandes de fonds. En outre, le Comité des comptes publics intervient régulièrement à l'autre extrémité du processus financier, à savoir au moment où le Vérificateur général fait son rapport sur la façon dont le gouvernement a dépensé les deniers publics. Nous étudierons plus loin le rôle des comités de la Chambre des communes dans le processus financier¹³². Troisièmement, ces comités participent parfois à des enquêtes générales sur d'importantes questions touchant les orientations politiques mises de l'avant dans les livres blancs, ou prennent en charge des renvois formulés par la Chambre. Ces enquêtes peuvent porter sur un seul organisme ou sur l'ensemble de ceux-ci. Comme nous le verrons¹³³, les comités n'ont d'autorité sur aucun organisme en particulier mais, dans la pratique, chaque organisme voit les questions le concernant renvoyées au même comité. Le tableau I (page 57) énumère les différents comités parlementaires ainsi que les organismes dont ils traitent.

(a) *La structure des comités*

La Chambre reconnaît l'existence de trois types de comités. Les comités spéciaux sont établis en vue de l'accomplissement d'une tâche particulière et leur mandat se termine au terme de la session parlementaire au cours de laquelle ils ont été créés. Les comités permanents durent le temps d'une Législature; ils ont pour mandat de s'occuper des affaires

TABLEAU I
LES COMITÉS PARLEMENTAIRES ET LES ORGANISMES
ADMINISTRATIFS DONT ILS TRAITENT

ORGANISME	COMITÉ PERMANENT
Centre de recherches pour le développement international	Affaires extérieures et défense nationale
Commission canadienne des droits de la personne	Prévisions budgétaires en général
Commission canadienne des pensions	Affaires des anciens combattants
Commission canadienne des transports	Transports et communications
Commission d'appel de l'immigration	Travail, main-d'œuvre et immigration
Commission de contrôle de l'énergie atomique	Ressources nationales et travaux publics
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	Travail, main-d'œuvre et immigration
Commission de réforme du droit du Canada	Justice et questions juridiques
Commission de révision de l'impôt	Justice et questions juridiques
Commission des allocations aux anciens combattants	Affaires des anciens combattants
Commission des relations de travail dans la Fonction publique	Prévisions budgétaires en général
Commission sur les pratiques restrictives du commerce	Prévisions budgétaires en général
Conseil canadien des relations du travail	Travail, main-d'œuvre et immigration
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	Radiodiffusion, films et assistance aux arts
Conseil de recherches en sciences humaines	Prévisions budgétaires en général
Conseil de recherches médicales	Santé, bien-être social et affaires sociales
Conseil des arts du Canada	Radiodiffusion, films et assistance aux arts
Conseil des sciences du Canada	Prévisions budgétaires en général
Conseil économique du Canada	Finances, commerce et questions économiques
Office national de l'énergie	Ressources nationales et travaux publics
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	Radiodiffusion, films et assistance aux arts
Tribunal antidumping	Finances, commerce et questions économiques

quotidiennes et courantes de la Chambre. Il existe actuellement vingt comités permanents, la plupart composés de vingt membres au plus¹³⁴. Les comités mixtes sont composés de députés et de sénateurs; ils peuvent être permanents ou spéciaux. Le plus important d'entre eux est sans doute le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Les travaux de ce comité par rapport aux organismes administratifs seront traités plus à fond, un peu plus loin dans ce chapitre¹³⁵.

D'un autre point de vue, les comités parlementaires peuvent être répartis en deux catégories: les comités horizontaux et les comités verticaux. Les comités horizontaux n'exercent qu'une seule fonction dans un grand nombre de domaines. Le Comité des comptes publics, qui examine la comptabilité de chacun des ministères, et le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires, qui a compétence sur tous les textes réglementaires, quel que soit le sujet dont ils traitent, sont deux exemples de comités horizontaux. Par ailleurs, la plupart des comités sont verticaux: ils remplissent plusieurs fonctions, telles que discuter de la législation, examiner le Budget des dépenses et enquêter sur des questions touchant les orientations générales, et ce, dans un domaine particulier de l'administration gouvernementale. Ainsi, le Comité de l'agriculture exerce ces fonctions dans le domaine agricole, le Comité du pipe-line du Nord, en ce qui a trait au pipe-line, et ainsi de suite. Nous verrons par la suite l'importance que revêt cette distinction¹³⁶.

Les comités maintiennent le contact avec la Chambre par voie de rapports. Le Règlement prévoit qu'ils sont autorisés à faire rapport «à l'occasion¹³⁷». En règle générale, un comité fait rapport lorsqu'il a terminé l'étude d'une question qui lui a été renvoyée. Les rapports sont d'habitude très brefs: celui concernant un projet de loi n'est souvent qu'une liste des modifications au texte qui sont recommandées. Les rapports concernant les Budgets des dépenses sont également brefs et se résument souvent en une déclaration générale d'approbation. De fait, il est fréquent qu'ils ne soient pas produits: en effet, le paragraphe 58(14) du Règlement prévoit qu'ils doivent être déposés à la Chambre au plus tard le 31 mai, et plusieurs comités ne sont pas en mesure de respecter cette échéance. Toutefois, à l'occasion, un comité permanent peut être appelé à mener une enquête générale sur un sujet particulier; alors, les résultats d'une telle enquête font l'objet d'un rapport plus détaillé et plus analytique.

Un comité ne produit qu'un seul rapport par sujet. Les positions dissidentes ou minoritaires ne font pas l'objet de rapports particuliers. Toute opposition aux recommandations du comité doit être inscrite dans les procès-verbaux des délibérations de celui-ci. Cette règle a été critiquée parce qu'elle tendrait à masquer la diversité des opinions au sein des comités et à cacher l'opinion des membres de l'opposition. Par contre, on craint à juste titre que le fait de permettre la rédaction de rapports minoritaires n'entraîne la production de deux rapports, l'un défendant le point de vue du

«gouvernement», l'autre, celui de l'«opposition». Ainsi, on ferait disparaître tout intérêt à poursuivre un consensus au sein des comités et ceux-ci perdrait une part considérable de leur utilité.

Le Règlement ne prévoit aucun débat automatique sur les rapports de comités qui sont produits. La production d'un rapport portant sur un projet de loi est normalement suivie d'un débat, ainsi que d'un vote sur chaque proposition d'amendement; mais ceci se produit rarement pour un rapport faisant état de recommandations sur des questions de fond de politique générale. Il en résulte une diminution importante de la portée de ces rapports, et donc, de la motivation des comités à les produire. Par conséquent, il a été fréquemment suggéré que le Règlement soit modifié de façon à prévoir le débat automatique en Chambre d'au moins certains rapports de comités, en établissant une période réservée à ces derniers.

La nature juridique d'un rapport de comité approuvé par la Chambre n'est pas claire. Les rapports sur le fonctionnement interne de la Chambre qui sollicitent, par exemple, l'autorisation de faire des déplacements ou de retenir les services de conseillers, sont, une fois approuvés, généralement considérés au même titre que les ordres de la Chambre. Toutefois, l'approbation de rapports portant sur des questions de fond est considérée comme une simple expression d'opinion et le gouvernement peut se permettre d'ignorer les recommandations qu'ils contiennent si bon lui semble. Le fait de conférer force de loi aux rapports des comités réduirait sans doute l'autonomie de ces derniers: le gouvernement ne permettrait plus que soient formulées des recommandations contraires à ses politiques. Aussi, si tel était le cas, on peut sans doute prévoir une certaine réticence au départ à confier l'étude de questions de fond à des comités. Il en résulterait une diminution du rôle à jouer des députés d'arrière-plan dans la formulation des politiques gouvernementales. Il n'est peut-être pas souhaitable de donner force de loi aux rapports des comités; le gouvernement devrait toutefois être obligé de répondre à chacun d'entre eux et de définir sa position quant aux propositions qui y sont contenues.

Outre cette divergence d'opinions au sujet de l'utilisation des comités, la possibilité de procéder à une réforme de ce système a également fait l'objet de nombreuses discussions. Ce désir de réforme traduit l'impression de certains que les comités tels qu'ils existent à l'heure actuelle ne sont pas en mesure d'exécuter de façon satisfaisante les tâches qui leur sont confiées. Les difficultés qu'ils éprouvent peuvent provenir des changements de procédure qui ont contribué à augmenter leur volume de travail et qui étaient destinés avant tout à rationaliser les activités de la Chambre elle-même. Peu d'attention a été prêtée aux effets que ces changements pouvaient avoir sur les comités¹³⁸. La discussion portant sur la réforme des comités tourne autour des questions suivantes: leur mandat, leur composition, leur direction et leur encadrement¹³⁹.

(b) *Le mandat des comités*

Malgré le caractère général de leurs appellations, les comités verticaux ne possèdent aucun mandat général concernant leurs domaines respectifs. Ainsi, le Comité de l'agriculture ne peut, de sa propre initiative, entreprendre d'enquête ou de débat, ni formuler de propositions sur un sujet se rapportant au domaine agricole. Les comités ne peuvent s'occuper que des questions qui leur sont renvoyées expressément par la Chambre; en l'absence de renvois, ils demeurent inactifs. Aucun comité n'a compétence sur un projet de loi ou sur une partie quelconque des prévisions budgétaires à moins qu'une motion, demandant qu'une question leur soit renvoyée, ne soit adoptée à la Chambre. De plus, aucun comité ne peut mener une enquête ni tenter d'élaborer une politique dans un domaine quelconque sans la permission expresse de la Chambre.

La règle comporte toutefois quelques exceptions. Ainsi, le Règlement prévoit que les comptes publics et tous les rapports du Vérificateur général sont automatiquement renvoyés au Comité des comptes publics. Il en va de même pour le Comité sur les pipe-lines du Nord, auquel sont renvoyés de façon permanente certains documents pertinents¹⁴⁰. De plus, certaines lois prévoient le renvoi automatique devant les comités de certaines questions, l'exemple le plus remarquable à ce titre étant sans doute la *Loi sur les textes réglementaires*¹⁴¹.

L'absence de mandat général a réduit l'utilité du travail des comités et a suscité des litiges sur la portée réelle de leurs délibérations. Tout d'abord les comités sont à la merci de la majorité gouvernementale à la Chambre. Si le gouvernement, pour quelque raison que ce soit, ne veut pas qu'un comité débattenne ou enquête sur une question précise, il peut l'en empêcher en refusant simplement de lui soumettre l'affaire. Les règles parlementaires leur enlèvent également toute possibilité d'initiative dans leur champ d'activité. En principe, il serait souhaitable que les comités atteignent un certain niveau de connaissances spécialisées et soient en mesure de maintenir un suivi des questions qui sont soulevées au cours de leurs délibérations et qui exigent un examen plus poussé. S'ils bénéficiaient d'un mandat général, ils pourraient amorcer des discussions pouvant mener à la mise au point de nouvelles politiques, de sorte que la participation des parlementaires dans le processus d'élaboration des politiques s'en trouverait accrue, ceux-ci intervenant plus tôt dans le cours du processus. Un mandat général comprenant l'examen de ministères, de sociétés de la Couronne et d'organismes administratifs, permettrait aux comités d'exercer leur rôle de surveillance d'une façon plus cohérente et plus intégrée.

L'attribution d'un mandat général aux comités de la Chambre augmenterait la vigueur et l'autonomie de ceux-ci. Tous ne s'entendent pas pour dire cependant qu'il s'agirait là d'une bonne chose. Comme nous l'avons souligné plus haut, certains s'opposent à un renforcement des

pouvoirs des comités au détriment de ceux de la Chambre. Si les comités avaient la possibilité d'agir de leur propre initiative, il est probable qu'ils tendraient à se développer selon le modèle des comités législatifs du Congrès américain, qui tendent à éclipser la Législature elle-même¹⁴². En outre, il semble peu probable que le gouvernement voie d'un bon œil des comités qui examinent les affaires du gouvernement en manifestant trop d'enthousiasme ou qui élaborent des politiques avec un peu trop de zèle. Si tel était le cas, il est vraisemblable que la majorité gouvernementale au sein des comités serait appelée à voter selon la ligne du parti afin de protéger l'Administration et de promouvoir son programme. Les comités deviendraient alors de plus en plus empreints d'esprit de parti et finiraient par n'exécuter que les tâches approuvées par la majorité gouvernementale¹⁴³. Les positions prises au cours de leurs débats refléteraient les lignes des partis et ils seraient en fin de compte tout autant à la merci de la majorité gouvernementale qu'ils le sont à l'heure actuelle. Dans de telles circonstances, on ne pourrait espérer que les travaux des comités «revêtent une importance particulière qui se rattacherait plus étroitement à l'intérêt national dans son ensemble, au lieu d'être simplement le reflet de divergences politiques¹⁴⁴».

(c) *La composition des comités*

En même temps qu'une augmentation du volume et de l'importance du travail des comités, certains changements qui ont contribué à augmenter l'instabilité de leur composition se sont produits. Il fut une époque où toute modification de leur composition ne pouvait s'effectuer que par voie de motion adoptée par la Chambre elle-même. Aujourd'hui, le Règlement permet au représentant du Whip en chef du gouvernement d'opérer cette modification au moyen d'un avis communiqué au Greffier de la Chambre¹⁴⁵. Le gouvernement effectue des changements fréquents pour consolider sa position majoritaire au sein des comités lorsque des membres réguliers sont absents, pour forcer les représentants de la majorité à serrer les rangs¹⁴⁶, et pour permettre à certains députés de prendre part à des débats qui intéressent leur circonscription¹⁴⁷.

Les modifications de la composition des comités faites sous l'empire des nouvelles dispositions du Règlement ont été tellement fréquentes qu'elles ont tout d'abord empêché les membres de se spécialiser et de prendre une certaine expérience dans les domaines dont s'occupent les comités; de plus, elles ont parfois atteint un tel niveau qu'elles ont nui au bon déroulement des travaux¹⁴⁸. Au cours des trois premières sessions de la 30^e Législature, il y eut respectivement 4310, 1749 et 1409 remplacements¹⁴⁹.

Ce problème d'instabilité est relié à la taille des comités. Malgré une diminution importante sur ce plan depuis le début du siècle, les comités permanents et les comités mixtes permanents de la dernière Législature comportaient un total de 475 sièges. Si l'on exclut les membres du Cabinet,

qui ne siègent pas aux comités, chaque député pouvait faire partie de deux comités. Il ne s'agit ici, bien sûr, que d'une moyenne puisque dans le cas des tiers partis politiques, qui veulent être présents au sein de tous les comités, le volume du travail s'en trouve sensiblement accru.

Même si cette proportion de deux sièges par parlementaire ne semble pas exagérée, certains ont suggéré que ce nombre soit réduit¹⁵⁰. Au Royaume-Uni, environ la moitié des parlementaires siègent au sein des comités¹⁵¹. Le volume du travail des parlementaires est considérable et toute mesure susceptible de l'alléger serait sans doute la bienvenue. Une réduction du nombre des sièges aiderait à atténuer le problème des conflits d'horaire des réunions de comités regroupant les mêmes parlementaires et aiderait ces derniers à organiser leur emploi du temps de façon à être présents aux réunions. La fréquence des remplacements effectués aux seules fins d'assurer un quorum ou une représentation majoritaire du gouvernement s'en trouverait réduite d'autant. Certains ont même suggéré qu'il serait préférable de ne retrouver au sein des comités que le petit noyau de parlementaires qui prennent ce travail au sérieux.

(d) *La présidence des comités*

À l'exception du Comité des comptes publics, les présidents des comités de la Chambre des communes sont habituellement des députés d'arrière-plan du parti ministériel. Le rôle que ceux-ci devraient jouer au sein des comités reste incertain. Selon certains, ils devraient agir comme Orateurs de comités, c'est-à-dire des leaders impartiaux qui ont le devoir de diriger les travaux de leur comité avec la plus grande efficacité possible. D'autres voient en eux des membres fortement partisans dont la tâche première consiste à s'assurer que le comité dispose le plus rapidement et le plus favorablement possible des dossiers gouvernementaux qu'on lui renvoie. Les présidents sont actuellement obligés de concilier ces deux optiques. On a déjà proposé qu'ils adoptent une attitude plus neutre et que les secrétaires parlementaires assument les fonctions de promoteurs des programmes gouvernementaux. Cela serait possible si, à l'instar de l'usage en Grande-Bretagne, il revenait à l'Orateur de la Chambre le soin de nommer les présidents à partir d'une liste de députés choisis des deux côtés de la Chambre.

Tant que les divisions partisans régneront au sein d'un comité, il lui sera difficile dans ses travaux de s'élever au dessus du débat qui se déroule à la Chambre des communes. Ce n'est que lorsque ses membres développeront un esprit de collaboration ainsi qu'une volonté collective de juger selon leur mérite les propositions qu'on leur soumet, indépendamment des positions des partis, qu'un comité pourra exercer une influence réelle sur les politiques gouvernementales¹⁵². Son président est le personnage le mieux placé pour promouvoir l'évolution d'un tel consensus, s'il n'est pas

perçu comme étant d'abord et avant tout le champion de la cause du gouvernement. Cependant, même un président impartial ne peut réussir à obtenir un consensus que sur des questions de routine faisant l'objet de peu de prises de position partisans, ou sur des questions sur lesquelles les partis politiques ne se sont pas encore prononcés.

Il est évidemment peu réaliste de penser que la politique puisse être complètement bannie des comités de la Chambre des communes. Toutefois, on a déjà prétendu qu'accorder à leurs présidents une plus grande marge d'autonomie par rapport au gouvernement, leur conférerait suffisamment de prestige pour devenir de véritables directeurs de conscience au sein des comités. Il en résulterait non seulement une amélioration de la qualité des travaux, mais aussi un encouragement à la mise en œuvre de transformations positives et d'améliorations dans les programmes gouvernementaux soumis aux comités. Un tel style de présidence permettrait sans doute aussi de répondre aux demandes de promptitude dans l'examen et l'approbation des affaires du gouvernement, un président fortement partisan ayant, quant à lui, à subir une opposition systématique tout au long des travaux. Pour les questions courantes, telles que l'examen article par article de projets de loi non controversés ou l'examen périodique des activités d'un organisme administratif, un tel président serait un véritable atout. Pour les questions davantage sujettes à controverse, celui-ci pourrait diriger les délibérations tandis que le secrétaire parlementaire verrait à faire soumettre le projet du gouvernement à l'approbation de la majorité gouvernementale au sein du comité.

(e) *L'encadrement des comités*

Depuis quelques années, on a souvent proposé d'affecter un personnel permanent constitué d'experts au sein des comités de la Chambre¹⁵³. On soutient que cette mesure permettrait à la fois de renforcer les comités et d'améliorer la qualité de leur travail. On considère que la seule façon dont ils pourraient rivaliser avec la bureaucratie et le gouvernement serait de posséder leurs propres sources d'information et de pouvoir compter sur une aide auxiliaire dans l'accomplissement de leurs tâches.

À l'heure actuelle, les comités n'ont pas de personnel permanent à leur disposition mais ils n'en sont pas pour autant totalement laissés à eux-mêmes. La Direction des comités et de la législation privée de la Chambre des communes met à leur disposition tous les services de transcription et de traduction nécessaires. Elle leur fournit également des services d'aide à la rédaction des projets de loi d'intérêt privé. Même s'ils ne sont pas dotés d'un budget leur permettant d'engager des attachés de recherche, les comités sont libres de demander à la Chambre de leur allouer des fonds à cette fin, chaque fois qu'ils le jugent nécessaire. Certains ont réussi à en obtenir sans difficulté. Ainsi, le comité qui a procédé à l'examen

du *Livre blanc sur la réforme fiscale* a fait appel à près de vingt consultants de l'extérieur¹⁵⁴. Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, pour sa part, utilise depuis déjà un certain temps les services d'un conseiller à plein temps.

Chaque député dispose d'un budget fixe pour l'administration de son bureau, dont une partie est normalement utilisée pour retenir les services d'un adjoint de recherche. Certains parmi ceux-ci sont évidemment appelés à traiter de sujets faisant l'objet de délibérations devant les comités. Les partis politiques disposent également d'un budget destiné à l'engagement de personnel. Une part importante du travail de ce personnel est d'assurer la préparation des parlementaires en vue de leur participation aux réunions des comités et de les accompagner lors de ces réunions. De plus, les parlementaires peuvent faire appel au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement¹⁵⁵. Quarante-cinq attachés de recherche à plein temps, formés dans différentes disciplines, font partie de ce service et sont à la disposition des parlementaires et des comités. En fait, près de la moitié des heures de recherche du Service sont consacrées à des projets relevant des comités et un agent de recherche est affecté à plein temps au service du Comité des comptes publics¹⁵⁶. Enfin, le Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur a, depuis plusieurs années, fourni une aide précieuse à certains comités de la Chambre.

Tous ne considèrent pas l'engagement d'un personnel permanent au service des comités comme étant la solution à tous leurs problèmes. Le directeur du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement est d'avis qu'un service de recherche centralisé est plus efficace. Les travaux des comités étant extrêmement variés, selon lui, une agence centralisée telle que le Service de recherche peut mieux tenir compte de ces fluctuations en procédant à des réaffectations de personnel¹⁵⁷. De plus, le Service serait, semble-t-il, en mesure d'offrir un échantillonnage plus vaste de compétences qu'un comité ne pourrait espérer réunir parmi ses propres effectifs. Le directeur du Centre parlementaire soutient également que les problèmes les plus sérieux auxquels font face les comités sont le manque d'indépendance de leurs présidents, l'absence d'une forte critique de l'opposition, le caractère partisan des questions traitées, l'instabilité de la composition des comités et les difficultés que pose le calendrier des travaux. Selon lui, tant que ces problèmes n'auront pas été résolus, l'affectation de personnel permanent auprès des comités s'avérera une chose à la fois onéreuse et inefficace¹⁵⁸.

Il paraît difficile d'envisager comment un personnel permanent pourrait travailler au sein des comités. L'impossibilité d'éviter les tendances partisans de ces derniers restreint en effet le rôle que ce personnel pourrait y jouer. Il est peu probable que les membres de l'opposition se satisferaient de ce que le personnel fasse rapport aux présidents, étant donné le lien étroit existant actuellement entre ce poste et la majorité au pouvoir. Le

gouvernement et les députés de l'opposition auront toujours, dans une certaine mesure, des intérêts divergents et, par conséquent, il est difficilement concevable que le personnel effectue un jour des recherches pour le bénéfice des membres du gouvernement et que le lendemain il entreprenne de préparer de la documentation pour soutenir les thèses de l'opposition¹⁵⁹. Pour l'étude des sujets plus controversés, il est sans doute préférable de recourir à des services tels que ceux fournis par le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement qui n'est pas tenu de faire rapport à un membre du gouvernement. Par ailleurs, des fonds supplémentaires pourraient être consentis aux caucus des partis; ce mécanisme présenterait l'avantage de permettre à ces derniers de décider des questions qui, à leur avis, méritent le plus d'attention.

Un personnel de secrétariat au service des comités serait sans doute plus utile. Il pourrait recueillir l'information nécessaire et la mettre sous une forme qui rende plus facile son utilisation par les parlementaires. Il pourrait également trier la documentation destinée à être utilisée devant le comité, interpréter certaines données techniques et porter à l'attention des intéressés toute question d'intérêt particulier. Le secrétariat pourrait, à l'occasion, aider les membres des comités lors du contre-interrogatoire de témoins. Ce sont là les types de fonctions remplies avec succès par le conseiller du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires. Un service de secrétariat permettrait de soulager le comité d'une partie de sa charge de travail; il n'en demeure pas moins que rien ne saurait remplacer un parlementaire bien renseigné, qui possède bien ses dossiers et qui a fait un effort de réflexion personnel sur les sujets abordés devant les comités.

(f) *Conclusions*

S'il existe un dénominateur commun à toutes les questions qui ont été soulevées à propos des comités de la Chambre, c'est sans doute le degré d'autonomie qu'ils devraient avoir par rapport à la Chambre et au gouvernement. Un comité doté d'un mandat général n'aurait pas à attendre le feu vert du gouvernement pour s'attaquer à certaines questions. Si les comités parlementaires pouvaient bénéficier d'une plus grande autonomie, le gouvernement n'aurait pas à mobiliser aussi souvent sa majorité pour que celle-ci vote selon la ligne du parti et ainsi les fréquentes modifications de la composition des comités visant à assurer sa position majoritaire au sein de ceux-ci, ne seraient plus nécessaires. Un président qui n'est pas lié, et dont le rôle premier n'est pas d'accélérer l'adoption des programmes gouvernementaux, pourrait fournir le leadership et l'orientation nécessaires au bon déroulement des travaux. Enfin, l'existence d'effectifs permanents donnerait aux comités les ressources nécessaires pour tirer profit de leur mandat général et de toute mesure d'autonomie qui pourrait leur avoir été conférée.

S'il est vrai qu'une plus grande marge d'autonomie renforcerait le système des comités, il est également vrai que ce résultat, comme nous l'avons souligné précédemment, ne rencontre pas l'assentiment général. Le gouvernement ne souhaite évidemment pas l'existence de comités composés de plusieurs partis qui déposeraient des rapports et formuleraient des propositions qui iraient à l'encontre de ses politiques établies ou qui seraient embarrassants pour lui. Comme nous l'avons également souligné, certains parlementaires craignent que le renforcement des comités n'entraîne un affaiblissement de la Chambre des communes. Certains considèrent qu'un système identique à celui existant au Congrès américain ne serait pas approprié dans le contexte canadien. Un tel système ne verra probablement jamais le jour au Canada. Les comités du Congrès ont en effet acquis beaucoup d'autonomie parce que les membres de ce Congrès ne sont pas sous le contrôle de l'Administration et parce que la discipline de parti est plus faible. Toutefois, cette autonomie fonctionne à double sens. Le système américain peut se permettre de créer des comités qui ont le pouvoir de proposer des politiques pouvant aller à l'encontre des positions de l'exécutif justement parce que l'exécutif et le Congrès sont séparés, et ainsi la survie du gouvernement ne dépend pas des votes sur lesquels ce dernier peut compter au sein du corps législatif.

Les comités de la Chambre des communes dépendront toujours dans une certaine mesure du gouvernement. Le gouvernement a une tâche légitime, soit celle de gouverner et il est nécessaire, pour ce faire, que ses projets soient approuvés par les comités. Aussi, de temps à autre, le gouvernement doit faire appel à sa majorité. Au Canada, la discipline de parti doit également demeurer forte dans le système parlementaire parce que le gouvernement se doit de conserver l'appui de la Chambre des communes pour gouverner. Cette discipline créera toujours une certaine tension chez les parlementaires. Toute participation à une activité non partisane de surveillance ou d'élaboration de politiques dans un comité sera nécessairement limitée d'une part par les pressions exercées par le caucus gouvernemental pour faire adopter ses politiques et, d'autre part, par celles des caucuses de l'opposition pour proposer des solutions de rechange. Ces pressions partisans pourraient toutefois être limitées en permettant au comité d'intervenir plus tôt dans le processus d'élaboration des politiques, c'est-à-dire avant que les positions des partis ne se soient renforcées et que la question de confiance ne soit posée. La chose exige que les comités s'attardent davantage aux livres blancs et verts, et moins aux projets de loi du gouvernement et aux dépenses budgétaires.

Reconnaître que le Parlement puisse examiner et critiquer les politiques du gouvernement est aussi un élément important. Une grande partie de cette fonction peut être exercée de façon efficace par les comités et pour y arriver, ces derniers doivent être dotés d'une certaine autonomie. Rien ne justifie une structure qui les empêche d'exercer cette fonction. Pour ce faire, il faut que les comités disposent d'un minimum de ressources et que leur

composition soit stable. De plus, chaque comité devrait avoir l'assurance de pouvoir exercer au moins une fonction de surveillance, de façon à pouvoir examiner l'ensemble des activités des ministères et des organismes administratifs avec lesquels il est régulièrement en contact. Pour obtenir un tel résultat, il suffirait qu'une disposition prévoie que les rapports annuels de ces organismes lui soient automatiquement renvoyés. On éliminerait ainsi certaines aberrations comme celle survenue en 1967, lorsque le gouvernement omit de faire parvenir au Comité des comptes publics le rapport du Vérificateur général¹⁶⁰.

La réforme du Règlement effectuée vers la fin des années soixante a malheureusement été mise en œuvre sans qu'au préalable le rôle des comités au sein du système parlementaire n'ait été clairement défini. Il est important de définir ce rôle en examinant d'abord celui de la Chambre des communes elle-même et en essayant ensuite de voir de quelle façon les comités peuvent seconder la Chambre dans l'exercice de son propre rôle. Il ne fait aucun doute que les comités devraient être en mesure d'aider davantage la Chambre à exercer son rôle de surveillance au niveau des détails. Les comités pourraient également être constitués de façon à donner à la Chambre un droit de regard plus efficace sur les politiques gouvernementales. Il serait alors possible de fournir aux comités le mandat, les membres et les ressources dont ils ont besoin pour exercer les fonctions qui leur sont confiées.

Le système des comités tel qu'il existe aujourd'hui ne jouit pas d'une excellente réputation. Les observateurs, les fonctionnaires et les parlementaires eux-mêmes s'accordent pour la plupart à dire que les comités sont, dans une large mesure, inefficaces. L'examen qu'ils font de la législation est décousu, peu efficace et la critique des prévisions budgétaires est, nous le verrons, pour ainsi dire inexistante¹⁶¹. Si les problèmes de structure et de fonctionnement abordés plus haut sont en partie responsables de cet état de chose, plusieurs parlementaires n'hésitent également pas à critiquer leur propre attitude à l'égard des travaux des comités. Ils admettent en effet qu'ils sont souvent mal préparés, qu'ils manquent de motivation, qu'ils sont trop imbus d'esprit de parti et qu'ils sont le plus souvent préoccupés par leurs propres intérêts de député et par le désir de voir figurer leur nom dans les procès-verbaux. Aussi est-il rare de trouver dans les travaux des comités une série de questions et de commentaires fouillés, bien préparés et suivis. Certains parlementaires sont extrêmement pessimistes et croient que le système s'est détérioré au-delà de tout espoir d'amélioration. Cependant, vu que l'emploi du temps de la Chambre est de plus en plus chargé, une quantité croissante de son travail devra se faire en comité, sans quoi ce travail ne se fera pas du tout. Ceci comprend les contacts avec les organismes administratifs ainsi que l'examen efficace de leurs activités. Par conséquent, il importe que les parlementaires remettent en question leur attitude à l'égard des comités en même temps que la structure de ceux-ci. À défaut de le faire, le Parlement devra renoncer à la possibilité de procéder à un tel examen.

2. Le processus financier et la comparution des présidents d'organismes

Nous avons déjà souligné que la Chambre des communes jouait un rôle constitutionnel important dans le processus financier du gouvernement¹⁶². Au départ, le Parlement approuve la mobilisation des fonds par le gouvernement, puis en autorise la dépense pour le financement de programmes spécifiques. La deuxième étape du processus comporte l'examen de la conformité des dépenses avec celles autorisées et la vérification de leur caractère raisonnable. Ce sont les comités de la Chambre qui, dans une large mesure, exercent ces deux fonctions, la première par l'entremise des divers comités permanents et la deuxième, par les travaux du Comité des comptes publics. Tous les organismes administratifs dépendent, dans une certaine mesure, du Trésor public; le processus financier constitue donc un important point de contact entre le Parlement et ceux-ci par l'entremise des comités de la Chambre des communes.

(a) *La procédure des subsides*

L'initiative de la préparation des prévisions budgétaires des organismes administratifs est laissée aux organismes mêmes. Une fois l'évaluation faite de leurs besoins pour le prochain exercice financier, leurs demandes sont transmises au ministre «responsable». Puisqu'il est chargé de soumettre ces propositions de dépenses au Conseil du Trésor et, par la suite, au Parlement, le ministre responsable a évidemment intérêt à en connaître le contenu. Il est donc probable qu'il en discutera avec ses conseillers. Cette façon de procéder peut cependant poser certaines difficultés. Le ministère pourrait chercher à anticiper les décisions de l'organisme ou tenter de réduire son autonomie en exerçant un contrôle sur ses ressources budgétaires. Tous les présidents d'organismes interrogés ont exprimé des craintes à ce sujet, mais aucun ne s'est cependant plaint d'une quelconque tentative d'ingérence de ce genre¹⁶³. Certains présidents souhaitent que le ministre leur fasse confiance, mais reconnaissent son droit de chercher conseil auprès de qui bon lui semble. Par contre, d'autres voient d'un moins bon œil l'idée que des représentants de ministères interviennent dans la détermination de leurs ressources budgétaires. Pour eux, si le ministre a des questions à poser, c'est aux organismes qu'il devrait s'adresser. En règle générale, il semble que plus la loi confère à un organisme un degré élevé d'autonomie, plus cet organisme paraît décidé à conserver le plein contrôle de ses ressources budgétaires.

Après qu'elles ont été approuvées par l'organisme, le ministre concerné et le Conseil du Trésor, les prévisions budgétaires font partie du Budget des dépenses et sont présentées au Parlement. Le contenu de ce «Livre bleu» est important, puisqu'il sert de base aux débats de la Chambre. Les

renseignements qu'il contient sont semblables pour la plupart des organismes administratifs et nous présenterons, pour montrer de quelle information disposent les parlementaires, les grandes lignes des données du Budget des dépenses du CRTC pour l'exercice financier 1979-1980.

Le budget du CRTC provient d'un seul et même «crédit». Ses ressources sont par conséquent distinctes de celles de tout autre programme. Toutefois, comme l'ensemble du Budget est adopté en un seul vote, la Chambre n'a pas l'occasion de voter des crédits sectoriels. L'information contenue dans le Budget des dépenses du CRTC est divisée en six parties. La première ne fait qu'indiquer le montant global des sommes demandées par l'organisme sous le titre général de «Crédit 15 — Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes», et compare ce montant à ceux des années antérieures. La seconde partie contient de plus amples détails sur les chiffres fournis dans la première. Ainsi, le montant global est distribué selon les postes suivants: administration (direction, administration centrale et services juridiques), politique et appréciation (avis concernant l'établissement de politiques sur les questions culturelles et techniques qui se rapportent à la programmation), et opérations (délivrance de licences, traitement des demandes, audiences publiques et avis sur les aspects financiers de la radiodiffusion). On trouve également dans cette partie les données relatives aux recettes provenant des droits d'exploitation des licences ainsi que celles qui ont trait aux coûts des services fournis par d'autres ministères. La troisième partie du document contient un exposé des objectifs du programme qui reprend essentiellement les dispositions de l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*.

La quatrième partie divise les prévisions de dépenses selon leur type: traitements, salaires et autres rémunérations, transports et communications, location, etc. Suit la cinquième partie qui répartit par catégorie les coûts réels et autorisés de personnel et fournit les données des années précédentes à titre de comparaison. Enfin, les données concernant les subventions et les contributions accordées par le CRTC se trouvent dans la dernière partie. Étant donné que toutes les ressources affectées à ce poste sont dépensées de la même manière, on ne retrouve aucune ventilation supplémentaire de ce montant et le Budget des dépenses ne contient que la formule suivante: «Politique et appréciation — Contributions à la recherche, aux termes de l'article 18 de la *Loi sur la radiodiffusion* — \$75,000».

La forme et le contenu du Budget des dépenses ont fait l'objet de plusieurs critiques. Certains parlementaires se sont plaints d'une insuffisance de précisions et de la difficulté de savoir exactement à quoi correspondent les diverses rubriques. Une partie de ce problème provient du volume même du Budget des dépenses, caractéristique découlant de l'ampleur de l'administration moderne. Il ne semble pas non plus que l'on ait trouvé le moyen de concilier ces objectifs opposés que sont le souci de fournir des données significatives tout en maintenant le volume de

renseignements à un niveau raisonnable. La Commission Lambert a elle aussi porté un jugement critique à l'endroit du Budget des dépenses dans sa forme actuelle. Elle a trouvé que celui-ci était difficile à comprendre et se prêtait mal à une analyse comparative avec les Comptes publics.

Dans sa forme actuelle, le Budget des dépenses ne constitue pas une base appropriée pour l'imputabilité. Il ne définit pas avec suffisamment de clarté pourquoi le Gouvernement envisage des dépenses, comment ces dépenses seront effectuées et quels avantages on en retirera¹⁶⁴.

Pour la Commission Lambert, les objectifs et les sous-objectifs devraient être plus clairement définis, et les programmes et les dépenses proposés, plus directement reliés à ces objectifs. Une des parties du rapport global de la Commission Lambert sur le processus financier du secteur public fédéral est consacrée à un certain nombre de propositions destinées à améliorer la présentation, le contenu, et par conséquent, l'utilité du Budget des dépenses¹⁶⁵.

Dès sa présentation à la Chambre, le Budget des dépenses est renvoyé devant divers comités permanents pour examen. Ce renvoi doit se faire avant le 1^{er} mars et les comités ont jusqu'au 31 mai pour faire rapport à la Chambre. Ce délai pour faire rapport, qui souvent n'est pas respecté, empêche les députés de l'opposition de procéder à une obstruction systématique contre le Budget des dépenses. Durant l'examen en comité, les parlementaires peuvent présenter des motions pour faire approuver ou réduire certaines dépenses spécifiques. Toutefois, seul le gouvernement peut déposer une motion visant à augmenter le montant ou à changer l'affectation d'un poste budgétaire.

Au cours de l'examen du Budget des dépenses, les comités convoquent régulièrement des représentants gouvernementaux pour qu'ils viennent expliquer ou justifier les dépenses proposées. Les présidents des divers organismes administratifs sont ainsi souvent appelés à venir témoigner. Leur comparution constitue l'un des plus importants points de contact entre la Chambre et ces organismes. Certains dirigeants, tels ceux du CRTC, de la CCT et de la CCDP, comparaissent seuls; d'autres accompagnent le ministre concerné. À titre d'exemple, mentionnons qu'il est d'usage pour tous ceux qui sont associés au portefeuille des Anciens combattants, y compris le Ministre, le président de la CCP et celui de la CAAC, de comparaître ensemble. Dans tous les cas, les présidents d'organismes sont accompagnés de certains membres de leur personnel qui sont en mesure, le cas échéant, de fournir des renseignements plus détaillés ou plus techniques.

Afin d'identifier la nature des contacts entre la Chambre et les organismes administratifs au cours du processus d'adoption du Budget des dépenses, nous avons étudié les procès-verbaux des délibérations de comités concernant les budgets du CRTC, de la CAI, de la CCP et de la CAAC. Nous avons obtenu des données supplémentaires en interrogeant

certaines parlementaires ainsi que les présidents de sept organismes administratifs¹⁶⁶. Les procès-verbaux examinés couvrent approximativement les périodes budgétaires 1977-78 et 1978-79.

(b) *Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*

Les délibérations du Comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts concernant le budget principal du CRTC pour l'exercice financier 1977-78 ont commencé le 17 mars 1977¹⁶⁷. Plus tôt dans la journée, le président du CRTC, M. Harry Boyle, avait fait circuler auprès des membres du Comité une déclaration d'ouverture; il se présenta à l'audience afin de discuter du contenu de cette déclaration ainsi que du budget principal de son Conseil. La courte déclaration écrite d'ouverture comprenait les grandes lignes des activités du Conseil, un exposé des postes budgétaires du CRTC où les dépenses avaient augmenté à un rythme plus accéléré, ainsi qu'un organigramme. Elle visait essentiellement à fournir des détails complémentaires et à expliquer les données contenues dans le Budget des dépenses du CRTC.

Après les formalités du début, les membres du Comité ont commencé l'interrogatoire du président Boyle. L'examen de la discussion qui a suivi permet de faire deux observations. Premièrement, le Comité ne s'est servi ni du document préliminaire, ni du Budget des dépenses comme cadre ou guide pour amorcer la discussion. En fait, les membres n'ont, à toute fin utile, pratiquement pas mentionné ces deux documents. Certains ont même admis ne pas avoir pris connaissance du document préliminaire et l'on peut supposer que le Budget des dépenses a connu le même sort. Deuxièmement, il apparaît que la discussion fut extrêmement décousue et caractérisée par un changement constant des sujets abordés¹⁶⁸. Cette situation est due en partie à la procédure des audiences des comités: dans un premier temps, chaque intervenant n'a droit qu'à une période de dix minutes d'interrogatoire. S'il désire poser des questions supplémentaires, il doit attendre que tous les autres aient fait usage de leur droit de parole; il dispose alors d'une période supplémentaire de cinq minutes. Un membre du Comité ne peut, en dix minutes, entreprendre un examen en profondeur d'un sujet particulier. Par conséquent, si au terme de cette période, le prochain intervenant ne poursuit pas le fil de son interrogatoire, l'intéressé ne peut reprendre son enquête que plus tard. De même, le parlementaire qui veut aborder plusieurs sujets et qui tente de le faire dans ce court laps de temps, n'obtiendra finalement que des réponses superficielles susceptibles de se répéter au moment où quelqu'un d'autre abordera les mêmes sujets. Il existe plusieurs solutions à ce problème. Tout d'abord, le comité ou les membres d'un parti politique qui participent à ses travaux pourraient désigner un des leurs pour mener l'interrogatoire sur chaque sujet. Les autres membres n'interviendraient qu'au besoin, pour obtenir des précisions sur une question particulière.

Cette façon de procéder connaît beaucoup de succès au Sénat où l'on s'attend à ce que l'interrogateur principal se soit spécialement préparé avant la réunion. Une autre solution serait l'établissement, après discussion et entente, d'un ordre du jour contenant une liste des sujets à discuter. Ainsi, le comité aborderait les sujets dans l'ordre prévu, chacun intervenant au moment des questions qui les intéressent. Toutefois, certains parlementaires ont dit qu'ils n'étaient pas convaincus que leurs collègues consentiraient à sacrifier le temps qui leur est alloué pour mettre en application la première proposition, ou à se soumettre à la discipline nécessaire au bon fonctionnement de la seconde.

Lorsque le Comité reprit les «discussions sur le Budget des dépenses» du CRTC, sept jours plus tard, le président du CRTC se présenta à nouveau comme témoin. Sur les neuf parlementaires qui avaient posé des questions lors de la première réunion, un n'était plus membre du Comité et trois autres étaient absents. Les sujets abordés furent cependant sensiblement les mêmes que ceux qui l'avaient été lors de la première réunion. Toutefois, le débat se déroula d'une manière un peu plus cohérente, la plupart des interventions faisant référence, du moins en partie, à l'enquête du CRTC sur les allégations de parti pris au sein de la Société Radio-Canada. Les seules questions se rapportant au Budget portèrent sur le nombre de personnes travaillant pour le CRTC et sur le nombre de ceux dont le salaire annuel dépassait 15 000\$¹⁶⁹. Cette deuxième réunion termina la discussion du Budget du CRTC pour l'exercice financier 1977-78.

En novembre 1977, le CRTC comparait à nouveau devant le Comité qui, cette fois, devait étudier le budget supplémentaire demandé pour payer les dépenses afférentes à l'enquête sur le parti pris à la Société Radio-Canada. Le nouveau président du CRTC, M. Pierre Camu, qui était présent, fit une déclaration d'ouverture dans laquelle il exposa les récents changements dans la composition du Conseil ainsi que la façon dont s'étaient déroulés les travaux du comité d'enquête sur la Société Radio-Canada¹⁷⁰. Le président Camu fit part des coûts engendrés par l'enquête et fit un bref survol de quelques études entreprises pour l'appuyer. Cependant, comme les sommes d'argent avaient déjà été presque entièrement dépensées et comme le rapport sur cette enquête avait déjà été préparé, les députés ne manifestèrent aucun intérêt à l'endroit du budget supplémentaire comme tel. Comme ce fut le cas lors des réunions du mois de mars précédent, la discussion porta sur plusieurs domaines: la perception par le nouveau président de sa fonction, la télévision française en Colombie-Britannique et divers problèmes concernant les commettants des députés. Le principal sujet de discussion fut cependant le rapport du CRTC concernant l'enquête sur le parti pris à la Société Radio-Canada; de fait, la réunion fut davantage une discussion du rapport qu'une étude du budget. Les parlementaires firent souvent allusion au rapport et de nombreuses questions ayant trait aux conclusions du CRTC furent posées. C'est ainsi que les membres du Comité réussirent à amorcer une discussion concernant un document qui ne leur avait pas été renvoyé par la Chambre.

Les délibérations les plus récentes sur le Budget des dépenses du CRTC datent du mois d'avril 1978, alors que le Comité procéda à l'étude du budget du Conseil pour l'exercice financier 1978-1979¹⁷¹. Le président du CRTC s'en tint à la pratique de présenter une déclaration d'ouverture. M. Camu y fit part du montant total du budget demandé et expliqua que l'augmentation par rapport à l'année précédente était due aux augmentations de salaire, à l'augmentation du nombre d'audiences publiques ainsi qu'à l'accroissement de la publicité donnée à ces audiences. Il fit également un bref exposé sur la charge de travail du Conseil, sur certaines nominations récentes et sur le déménagement imminent du siège social à Hull. Les délibérations du Comité tournèrent sensiblement autour des mêmes points que les délibérations de l'année précédente et le budget du CRTC ne fit l'objet d'aucune question. Ce sont les orientations générales et les problèmes de leurs commettants qui suscitèrent le plus d'intérêt chez les membres du Comité. En tout état de cause, ce débat s'avéra utile puisqu'il permit aux parlementaires d'obtenir de plus amples renseignements sur le CRTC et de faire connaître leurs opinions sur les grandes questions de politique en matière de radiodiffusion auxquelles le Conseil est confronté. Toutefois, on ne peut conclure qu'il se soit agi là d'un examen sérieux du Budget des dépenses.

(c) *La Commission canadienne des pensions et
la Commission des allocations aux anciens combattants*

Les prévisions budgétaires de la CCP et de la CAAC sont examinées par le Comité permanent des affaires des anciens combattants. Comme il a été dit précédemment, il est d'usage au ministère des Affaires des anciens combattants que le Ministre et les présidents des organismes administratifs concernés fassent équipe lorsqu'ils comparaissent devant le Comité. Le Ministre prononce une déclaration d'ouverture donnant une vue d'ensemble du domaine. Lorsque l'interrogatoire débute, les présidents des organismes prennent la suite du Ministre pour ce qui est des questions qui relèvent directement de leurs compétences. Cette façon de procéder a été suivie lors de l'examen, par le Comité, du Budget des dépenses des Affaires des anciens combattants pour l'exercice financier 1977-1978¹⁷². Outre le Budget des dépenses et la déclaration du Ministre, un document détaillé expliquant notamment les objectifs, le travail et l'organisation de la CCP et de la CAAC, a alors été remis aux membres du Comité¹⁷³. Ceux-ci avaient donc en main un document fort détaillé susceptible de leur fournir de nombreux renseignements dont ils pourraient s'inspirer au moment de la discussion sur les prévisions budgétaires.

Les questions posées au cours de l'audience du Comité permanent des Affaires des anciens combattants sont semblables à celles posées au cours des audiences concernant le CRTC. Les sujets reliés aux orientations générales comme les montants des pensions, les services hospitaliers, les règlements limitant l'admissibilité et autres problèmes connexes ont

principalement retenu l'attention. Toutefois, la plupart de ces questions auraient sans doute été posées directement aux présidents de la CCP et de la CAAC plutôt qu'au Ministre, n'eût été la présence de ce dernier aux réunions. Il est peut-être préférable que les réponses aux questions concernant les politiques qui sous-tendent la loi soient données directement par le représentant du Cabinet. Cependant, les membres du Comité n'étant guère intéressés à d'autres sujets, les présidents de la CCP et de la CAAC ne sont pas appelés à participer aussi activement qu'ils le devraient aux réunions de ce Comité. De fait, une seule question a été posée au président de la CCP, M. Solomon, au cours de l'audience sur le Budget des dépenses pour l'exercice financier 1977-1978. Elle portait sur le cas d'un commettant qui n'aurait pas reçu une pension à laquelle il croyait avoir droit. Pour sa part, le président de la CAAC, M. Thompson, n'a répondu également qu'à une seule question, portant sur la déduction des prestations d'assurance-chômage des allocations d'un ancien combattant. Très peu de temps a été consacré par ce Comité à la discussion des prévisions budgétaires. Le Comité n'a pu ni terminer ses délibérations concernant le Budget des dépenses, ni l'adopter avant son renvoi automatique à la Chambre, l'échéance du 31 mai prévue dans le Règlement de la Chambre des communes n'ayant pas été respectée.

Lors de l'étude du Budget des dépenses pour l'exercice financier 1978-1979, le Comité a procédé essentiellement de la même façon que l'année précédente. Un document explicatif supplémentaire avait été préparé et le Ministre exposa les modifications apportées au budget proposé. Cette année-là, le budget de la CAAC était considéré comme un programme distinct, «ce qui fait ressortir davantage le caractère indépendant et quasi judiciaire de la Commission¹⁷⁴». Encore une fois, les échanges au sein du Comité ne visèrent pas le budget lui-même. En effet, les discussions portèrent sur la politique gouvernementale en matière de pensions, sur l'admissibilité aux pensions ainsi que sur la situation de certaines catégories de personnes. Le président et le vice-président de la CAAC étaient présents aux réunions au cours desquelles le Comité a étudié le budget et n'eurent à répondre qu'à des questions de portée générale au sujet des critères d'admissibilité aux allocations des anciens combattants. Pour sa part, le président de la CCP, M. Solómon, répondit à quelques questions touchant le fonctionnement de la CCP, surtout en ce qui a trait au nombre de demandes de révision et à la question de l'admissibilité aux pensions.

Le budget supplémentaire pour l'exercice financier 1978-1979 fut présenté au mois de novembre 1978 et à nouveau en mars 1979. En novembre 1978, un point à l'ordre du jour avait trait à la radiation des créances qui résultaient des trop-payés des allocations aux anciens combattants. Malgré la présence de M. Thompson à l'audience, aucune question ne lui fut posée, ni sur ce sujet, ni sur d'autres. Par contre, même s'il n'avait pas été question à cette occasion du Budget des dépenses de la CCP, le président Solomon était présent et répondit à trois questions

touchant l'admissibilité aux pensions dans certaines circonstances. Par ailleurs, l'étude du budget principal de l'exercice financier 1979-1980 suivit le même cheminement que celui des années précédentes.

En résumé, deux points surtout ont fait l'objet d'échanges lors de l'examen des Budgets des dépenses au sein du Comité des affaires des anciens combattants. Premièrement, un certain nombre de propositions, dont plusieurs ont été formulées d'année en année, étaient destinées à augmenter le montant des prestations versées aux anciens combattants. Deuxièmement, de nombreuses questions de détail, visèrent essentiellement à connaître les dispositions législatives et réglementaires régissant certaines situations particulières. En fait, peu de questions portèrent sur les Budgets des dépenses proprement dits, même si les intervenants ont toujours fourni aux membres du Comité un document renfermant des renseignements complémentaires sur les propositions de dépenses. Un tel phénomène peut indiquer que la principale raison de l'absence de discussion concernant les dépenses ne réside pas dans la présentation ou le contenu du «Livre bleu». En effet, certains parlementaires ont vu, dans ce processus d'adoption du Budget des dépenses, une occasion de mettre en valeur les projets qui leur tiennent le plus à cœur et d'obtenir des renseignements sur les divers programmes du gouvernement. Les présidents des organismes concernés étaient disposés à participer à de telles discussions, même lorsque celles-ci ne portaient pas sur le Budget des dépenses de leur organisme. En tout état de cause, les membres du Comité ont obtenu de nombreux renseignements sur les lois et les règlements mais ils n'ont à peu près rien appris sur le Budget des dépenses.

(d) *La Commission d'appel de l'immigration*

En tant que juridiction d'appel du système d'immigration, la CAI exerce principalement une fonction judiciaire. Cette fonction comporte l'exercice des pouvoirs d'une cour d'archives. La Commission a également d'importants pouvoirs discrétionnaires. À l'origine, la présidente de la Commission d'appel de l'immigration, M^{lle} J. V. Scott, assistait aux réunions du Comité qui examinait le Budget des dépenses de la CAI. La chose ne se fait plus aujourd'hui. En effet, la dernière réunion du Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration au cours de laquelle la présidente de la CAI est venue témoigner remonte à l'examen du Budget des dépenses de la CAI pour l'exercice financier 1972-1973¹⁷⁵. À cette occasion, plusieurs des questions posées se sont rapportées au grand nombre de cas accumulés non encore traités par la CAI. Certains membres du Comité ont proposé des solutions à ce problème et un député a demandé à la présidente si elle avait des suggestions à faire. M^{lle} Scott a souligné que son rôle n'était pas de proposer des modifications au système d'immigration. Plusieurs des questions posées ont démontré qu'il existait une méconnaissance fondamentale des activités de la Commission. Bien que plusieurs

questions n'avaient absolument aucun rapport avec ses fonctions officielles, M^{lle} Scott s'est tout de même efforcée de répondre à certaines d'entre elles. Pour d'autres, elle a demandé au ministre de répondre. Les membres ont demandé que soient produites des données statistiques au sujet des activités de la Commission ainsi que des précisions sur la façon dont elle traitait certains cas difficiles. À certains moments, M^{lle} Scott a dû, en réponse, expliquer aux membres du Comité l'état actuel du droit en matière d'immigration. Une seule question a porté sur une affaire pendante devant la Commission, l'interrogateur s'intéressant uniquement à la date à laquelle un jugement serait rendu. M^{lle} Scott a répondu que la décision serait bientôt connue. C'est à ce moment que le ministre est intervenu en disant que la question était «mal-à-propos» parce que l'affaire était *sub judice*¹⁷⁶. Enfin, une seule question se rapportant au Budget des dépenses de la CAI a été posée au cours de cette audience.

La présidente de la CAI n'a comparu qu'une seule fois devant le Comité depuis cette dernière réunion, afin de discuter du projet de loi C-24. À cette occasion, le Comité s'est réuni à huis clos, vu la présence du délégué du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés¹⁷⁷. Au cours des réunions subséquentes sur les Budgets des dépenses de la CAI, la Commission a été représentée par son greffier en chef et son directeur des finances et de l'administration. Certains membres du Comité ont, à un moment donné, signalé l'absence des membres de la Commission et en particulier de son président. Voici ce qu'a répondu le ministre:

La présidente est d'avis que si le Comité insistait pour qu'elle compare, elle se conformerait à ses instructions, mais qu'en tant que juge d'une cour d'archives, elle préfère ne pas venir à moins qu'on lui en donne l'instruction précise. Je n'ai pas discuté, même si je voulais que des représentants de la Commission viennent répondre à des questions techniques portant en particulier sur le budget lui-même. Je pense que M^{lle} Scott s'en tient à cette position depuis quelques temps, bien qu'il y a quelques années, elle comparaisait¹⁷⁸.

Les membres du Comité ont répondu que c'était une erreur d'avoir fait de la CAI un tribunal et non une Commission. Au cours d'un autre échange, un parlementaire a déclaré que les travaux du Comité n'étaient que des «efforts futiles» puisqu'en l'absence des membres de la Commission, il était impossible de «poser des questions relatives aux décisions prises par la Commission¹⁷⁹». À ces deux occasions, les membres du Comité qui avaient reçu une formation juridique ont tenté d'expliquer, non sans succès, que la CAI constituait un organisme exerçant des fonctions de type juridictionnel.

Au cours des réunions subséquentes portant sur les subsides, la Commission était représentée uniquement par ses fonctionnaires. L'interrogatoire s'est déroulé d'une autre manière. Les questions touchant la politique nationale en matière d'immigration, l'état actuel du droit et les améliorations pouvant être apportées au système d'immigration, s'adressaient au ministre. Au contraire, les questions techniques nécessitant des réponses appuyées de données statistiques étaient adressées aux spécialistes

de la Commission. De plus, les membres du Comité ont posé un plus grand nombre de questions se rapportant au Budget des dépenses comme tel. Parfois, un membre du Comité a interrogé un témoin au sujet des pouvoirs discrétionnaires conférés à la Commission, sur son fonctionnement et sur le processus d'appel. Dans l'ensemble, cependant, les membres du Comité n'ont pas cherché à obtenir des précisions sur des cas particuliers encore devant la CAI.

En fin de compte, les audiences sur le Budget des dépenses favorisent moins les contacts étroits entre la Chambre et la CAI que ce n'est le cas pour les autres organismes administratifs étudiés. Certes, il y a nécessité pour la Commission de conserver son autonomie, surtout dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, mais la Chambre devrait avoir elle aussi la possibilité d'exercer un droit de regard sur la façon dont la CAI exerce ses importants pouvoirs discrétionnaires. Toutefois, l'absence du président de la CAI aux réunions du Comité a un effet salubre car un plus grand nombre de questions se trouvent ainsi orientées vers le Budget des dépenses. Ce dernier, malgré cela, n'a toutefois pas subi un véritable examen en profondeur.

(e) *Les études de la Commission Lambert*

La recherche menée par la Commission Lambert sur les examens, par les comités de la Chambre, des Budgets de dépenses, confirme dans une large mesure les observations qui viennent d'être faites. En effet, dans le cadre de son enquête sur la gestion financière et l'imputabilité du gouvernement, la Commission Lambert a procédé à une analyse et à une classification des questions posées lors des audiences des comités permanents qui examinaient les Budgets des dépenses du CRTC, de la CCT et de l'ONE¹⁸⁰. Cette recherche a permis aux commissaires de constater que ces organismes ne comparaissent pas chaque année. Ainsi, l'ONE a comparu à deux audiences annuelles sur trois et le CRTC s'est absenté à quatre reprises au cours des dix années qui ont fait l'objet de l'étude. Cependant, la présence des organismes aux audiences des comités semble, depuis ces dernières années, être plus régulière. Par ailleurs, l'étude a révélé que la durée moyenne d'une comparution d'un président d'organisme est d'une journée environ.

Les membres de la Commission Lambert ont constaté que le président du CRTC a régulièrement saisi l'occasion de faire une déclaration d'ouverture et ce, avec beaucoup de succès. Les auteurs de l'étude sont d'avis que ces déclarations, qui comportaient une explication de la compétence du CRTC et des problèmes que celui-ci devait affronter, ont aidé à amorcer les périodes d'interrogation qui ont suivi. Le type de questions posées était, chaque année, sensiblement le même. Le plus grand nombre de questions, soit environ le tiers, portaient sur des sujets de

politique générale. Plusieurs questions se rapportaient également aux mandats, aux procédures de l'organisme et aux décisions déjà rendues ou qui étaient sur le point de l'être. Les membres ont de plus noté que très peu de questions portaient sur le fonctionnement interne de l'organisme, c'est-à-dire sur les sujets intéressant directement le Budget des dépenses. Les auteurs de la recherche en sont arrivés à la conclusion que l'efficacité du Comité était plus grande pour les questions de politique générale que pour les questions de finances.

La façon dont les audiences se sont déroulées dans le cas de la CCT, a été fortement influencée par l'attitude respective des deux présidents qui s'y sont succédé au cours de la période étudiée. Le premier, M. J. W. Pickersgill, s'est toujours abstenu de faire quelque exposé liminaire que ce soit, ne s'est pas fait accompagner de spécialistes capables de répondre à des questions techniques et a démontré une attitude générale négative, allant même souvent jusqu'à refuser de répondre aux questions qui lui étaient posées. Les réunions se sont déroulées de façon incohérente et les relations antagonistes qui s'y sont développées n'ont pas manqué d'éveiller chez les membres du Comité certains sentiments de frustration. Son successeur, M. Benson, a fait preuve d'une attitude complètement différente. Toujours accompagné d'un imposant personnel, il s'est appliqué à prononcer des déclarations d'ouverture qui se sont avérées fort utiles. Il a fait preuve d'une bonne collaboration avec les membres du Comité en répondant à toutes les questions qui lui étaient posées. Les membres ont ainsi retiré davantage des témoignages de M. Benson et, de plus, la rapidité des échanges a été accrue. M. Benson s'est montré capable d'établir avec les membres du Comité un dialogue semblable à celui qu'avait établi le CRTC.

Les questions posées sur les activités de la CCT étaient surtout centrées sur certains jugements rendus par celle-ci. Le président Benson s'est montré disposé à répondre à ces questions, même à celles qui portaient sur des cas en instance devant la Commission. (Pour sa part, M. Pickersgill prétendait que les décisions rendues par la Commission se passaient de commentaires et que cette dernière étant une cour d'archives, il était inopportun d'en discuter.) Certains problèmes locaux ont également suscité des questions, notamment en ce qui a trait au transport ferroviaire. Contrairement à ce qui s'était passé pour le CRTC, les questions relatives aux grandes orientations politiques n'ont pas été très souvent soulevées. Là encore, peu de questions ont été posées au sujet des Budgets des dépenses comme tels. L'étude de la Commission Lambert a conclu que ce Comité aura joué un rôle important en tant qu'examineur après coup des décisions de l'organisme, de sorte qu'il constitue un mécanisme utile pour renseigner la Commission sur les retombées et les conséquences de ses activités dont elle devra tenir compte dans l'avenir.

Au moment de l'examen des Budgets de dépenses de l'ONE, c'est le ministre et non le président de l'organisme qui, en général, prononce la

déclaration d'ouverture. La Commission Lambert a attribué ce fait à l'existence d'un plus haut degré de contrôle politique sur les activités de l'ONE. Les questions posées à l'ONE ont été semblables à celles posées à la CCT, en ce sens qu'un grand nombre d'entre elles se rapportaient à des décisions particulières rendues par l'organisme. Les membres du Comité, en réponse à l'attitude du ministre qui tenait à ce que ces questions lui soient adressées, ont prêté peu d'attention aux sujets de politique générale. Un certain nombre de questions ont porté sur le mandat et les procédures de l'organisme, principalement sur les rapports entre les fonctions de conseiller de l'Office et ses fonctions de réglementation ainsi que sur le degré d'autonomie dont jouit généralement celui-ci. Comme dans le cas des autres organismes, très peu de questions ont porté sur les Budgets des dépenses comme tels.

(f) *Les audiences des comités concernant le Budget des dépenses — Conclusions*

Il est possible à présent de tirer certaines conclusions sur la portée du processus d'examen du Budget des dépenses du gouvernement par les divers comités de la Chambre. Dans l'ensemble, les audiences des comités semblent remplir deux fonctions. D'abord, elles constituent pour les parlementaires leur seule chance d'interroger les présidents de certains organismes administratifs sur les travaux, les procédures et la juridiction de ces derniers. En tant que telles, elles sont donc une importante source d'information sur les programmes et l'organisation du gouvernement. Elles sont sans aucun doute nécessaires et les nombreuses questions visant essentiellement à vérifier l'état actuel du droit tel qu'exprimé dans les lois et les règlements le prouvent. Ensuite, les audiences concernant le Budget des dépenses jouent le rôle d'une tribune où les organismes administratifs sont appelés à rendre compte. Deux sujets font souvent l'objet de questions par les membres des comités, à savoir: les politiques élaborées (par le gouvernement ou par l'organisme) et les décisions rendues par l'organisme. Ces réunions permettent ainsi aux organismes de prendre connaissance de la diversité des opinions qui ont cours au pays sur leurs activités et elles permettent aux parlementaires d'exprimer leurs points de vue sur les questions importantes du moment.

Il ressort cependant de ces réunions portant sur les Budgets des dépenses qu'elles n'ont, pour ainsi dire, rien à voir avec les Budgets des dépenses. Plusieurs raisons peuvent expliquer pourquoi un processus prétendument destiné à examiner les dépenses proposées d'un organisme finit par traiter de tout, sauf de ces dépenses en question. En premier lieu, les parlementaires nommés aux comités de la Chambre sont, en général, ceux qui s'intéressent au plus haut point aux activités des organismes. Ces parlementaires ont donc naturellement tendance à considérer les questions

traitées comme prioritaires et justifiant d'importantes dépenses. Nous avons constaté à plusieurs reprises qu'un député, dans une situation donnée, n'avait aucun intérêt à promouvoir des coupures budgétaires. Les parlementaires interrogés étaient généralement disposés à l'admettre. De plus, les présidents d'organisme nous ont laissé savoir que les seules propositions qu'ils avaient reçues de la part des parlementaires préconisaient une augmentation des dépenses. Par conséquent, la plupart de ces derniers voient d'un bon œil l'engagement de dépenses quelles qu'elles soient et sont peu enclins à les critiquer.

La deuxième raison pour laquelle la question des subsides provoque peu de débats relève peut-être du contenu du Livre bleu. Les discussions en comités sont plus pertinentes lorsqu'elles s'inspirent d'un ordre du jour ou d'un document permettant de bien diriger les débats. Le Budget des dépenses ne peut servir à orienter les discussions des comités dans ce sens et ce manque d'information laisse par conséquent dans l'ombre des sujets qui devraient servir à amorcer l'interrogatoire. Toutefois, l'expérience du Comité des affaires des anciens combattants, lequel a toujours eu à sa disposition un document permettant de compléter les renseignements contenus dans le Budget des dépenses, montre que l'absence d'un cadre destiné à favoriser la discussion n'est pas le seul problème.

La troisième raison est une raison connexe. En effet, les déclarations d'ouverture prononcées par le président de l'organisme ou par le ministre ne sont pas toujours centrées très clairement sur le Budget des dépenses lui-même. Certes, ces déclarations exposent les changements apportés au chapitre des dépenses par rapport aux années précédentes. Cependant, elles exposent également les grandes lignes du mandat de l'organisme et font état des principales orientations et préoccupations de l'heure de cet organisme. Il n'est donc pas étonnant que la discussion qui suit soit centrée essentiellement sur ces orientations. Cette raison se combine sans doute avec le fait que les rapports annuels de certains organismes sont déposés au printemps et risquent, par conséquent, de concurrencer le Budget des dépenses lui-même comme pôle d'attraction des discussions.

La nature même des dépenses des organismes est peut-être la quatrième raison pour laquelle celles-ci sont peu soumises aux débats en comités. En effet, les coûts du personnel absorbent la plus grande partie du budget des organismes et les quelques programmes de dépenses qui existent sont souvent directement prévus par la loi. Une cinquième raison est tout simplement que les questions de politique sont beaucoup plus intéressantes que les questions financières. Les parlementaires saisissent toujours l'occasion, lorsqu'elle se présente, de ramener la discussion à des sujets d'orientation et de politique générales. La chose est d'autant plus vraie qu'il n'existe aucune autre occasion spécialement consacrée à l'étude en comités de ces questions de politique. De fait, un des présidents d'organismes nous a confié que les raisons de ses comparutions devant les comités avaient peu

d'importance, qu'il s'agisse du Budget des dépenses ou de nouvelles législations, puisque les questions qui lui étaient posées concernaient invariablement des sujets de politique générale.

Enfin, il faut souligner l'existence de certains problèmes de structure dans le processus de l'examen en comités du Budget de dépenses. Parmi ces problèmes, il faut mentionner les difficultés de procédure que pose la règle des dix minutes de temps de parole des intervenants, l'application trop souple des règles de la pertinence des questions par les présidents des comités et l'attitude générale trop secrète du gouvernement. Certains membres de comités ont admis volontiers que les parlementaires mal préparés devraient endosser une partie du blâme. Enfin, il a été noté quelques exemples isolés de présidents d'organismes qui se prêtent à cet exercice avec une mauvaise grâce évidente.

Au cours des entrevues que nous avons réalisées, certains présidents d'organismes et certains parlementaires ont confirmé que les réunions concernant les subsides étaient en fait utilisées pour faire connaître certaines doléances, pour mettre en évidence des problèmes particuliers à certaines circonscriptions électorales ou pour débattre des questions de politique générale. Dans la plupart des cas, ce sont les parlementaires qui se sont montrés les plus critiques à l'endroit de ce processus. Toutefois, les uns et les autres étaient d'avis qu'une telle pratique ne pouvait servir à un examen efficace des propositions de dépenses du gouvernement. Certains parlementaires pensent que dans le système actuel, la Chambre s'en remet en réalité au Conseil du Trésor et au Vérificateur général pour ce qui est du contrôle des dépenses. Il se peut qu'il faille continuer de procéder ainsi et que, chaque année, la Chambre se contente de vérifier en détail quelques échantillons seulement des prévisions budgétaires. La Chambre pourrait sans doute procéder à un examen au moins aussi efficace que celui qu'elle fait à l'heure actuelle, si cette procédure se faisait à partir d'un échantillonnage pris au hasard, ce qui permettrait de conserver un certain élément d'imprévu dans la désignation des Budgets des dépenses qui seront examinés au cours d'un exercice financier donné.

Malgré ces lacunes, tous les présidents interrogés se sont dits disposés à, et désireux de, continuer de participer au processus d'examen des prévisions budgétaires dans sa forme actuelle. Plusieurs d'entre eux nous ont également confié qu'à leur avis, le parlementaire moyen n'avait aucune idée, ou n'avait qu'une fausse idée, de la nature du mandat et des pouvoirs de leurs organismes. Il semble par ailleurs que les présidents soient inquiets de cette ignorance et qu'ils souhaitent avoir l'occasion de mieux expliquer la raison d'être de leurs organismes. Certains d'entre eux ont également souligné que ces réunions étaient la seule véritable chance des parlementaires de poser des questions et qu'ils voyaient donc, quant à eux, dans un tel exercice, un échange d'information important pour les deux parties. L'importance psychologique et constitutionnelle indéniable de la

comparution des organismes administratifs devant les comités des subsides a aussi été soulignée. On semble en effet considérer qu'un mauvais examen du Budget des dépenses vaut mieux qu'une absence totale d'examen parce que cela permet au moins de mettre en question ce Budget. De cette façon, même si les droits de la Chambre ne sont pas toujours exercés, ils sont au moins assurés. Les présidents d'organismes nous ont également confié qu'ils appréciaient l'occasion qui leur était ainsi donnée de «prendre le pouls» des parlementaires. Plusieurs présidents d'organismes étaient convaincus que les parlementaires connaissaient bien les questions intéressant la population et donc que les organismes avaient tout intérêt à tenir compte de leurs préoccupations. Certains ont ajouté qu'il leur était parfois arrivé de souhaiter que leurs décisions et leur travail suscitent davantage de réactions. Par ailleurs, il semble que le processus présente peu d'aspects négatifs. En effet, les réunions des comités n'entrent pas en conflit avec le travail des organismes parce que les parlementaires acceptent de passer sous silence les questions qui sont *sub judice* et le cas de la CAI fut la seule exception à ce chapitre. Pourtant, un certain dialogue a toujours été maintenu entre elle et les comités, grâce à la comparution de certains de ses cadres lors des réunions.

Il est difficile d'évaluer l'incidence de la comparution des organismes devant les comités sur les politiques suivies par ces organismes. Certes, les comités n'ont pas le pouvoir d'adopter des résolutions liant les organismes. À défaut de pouvoir les contrôler, les parlementaires peuvent tout de même influencer leur marche. Un des présidents s'est souvenu d'une occasion où l'interprétation d'une loi particulière par un organisme avait été modifiée à la suite d'un commentaire fait en comité par l'un de ses membres. D'autres présidents d'organismes étaient d'avis que ces réunions avaient une influence certaine sur leurs organismes, ne serait-ce qu'à un niveau subconscient. Il a également été souligné que les suggestions faites par les membres des comités pouvaient constituer un point de départ pour de nouvelles politiques gouvernementales ou pour une modification législative. Il y a certainement place dans notre système pour un examen périodique par la Chambre, des activités des organismes administratifs. Il est toutefois malheureux d'utiliser les délibérations sur le Budget des dépenses à cette fin, ce qui présente un double inconvénient. En effet, tant que le processus d'examen des Budgets sera utilisé pour étudier des questions de politique générale, les Budgets des dépenses eux-mêmes ne pourront recevoir l'attention qu'ils méritent. De plus, le processus des débats sur les Budgets des dépenses n'étant pas conçu pour permettre un examen des questions de politique générale, il s'ensuit que ce dernier examen ne peut, lui non plus, être mené de façon appropriée. Toutefois, malgré ces lacunes, les réunions des comités destinées à l'examen du Budget des dépenses demeurent un important point de contact entre la Chambre et les organismes administratifs.

(g) *Le Vérificateur général et les comptes publics*

La Chambre des communes participe aussi à l'étape finale du processus financier du gouvernement. Chaque année, les comptes publics du gouvernement sont préparés et examinés, en même temps que le Rapport du Vérificateur général, par le Comité des comptes publics. Les comptes publics nous renseignent sur les dépenses réelles du gouvernement au cours d'un exercice financier donné. Pour fin de comparaison, ils fournissent également des données sur les crédits alloués pour l'exercice financier, sur la différence entre ces crédits et les dépenses réelles ainsi que sur les dépenses de l'année précédente. Ces données montrent généralement les coûts globaux des programmes, les coûts par activité et par article (salaires, communications, locations, etc.), ainsi que les subventions et les contributions¹⁸¹.

En tant que vérificateur des comptes publics du Canada¹⁸², le Vérificateur général examine chaque année les registres et les comptes des organismes administratifs. Chaque problème rencontré est noté dans son Rapport annuel au Parlement, lequel, conformément à l'alinéa 65(1)q) du Règlement de la Chambre, est automatiquement communiqué au Comité des comptes publics. Le Comité étudie ce document et fait rapport à la Chambre de ses propres conclusions et propositions. Ces rapports à la Chambre peuvent porter sur un ou plusieurs sujets. Un exemple de rapport portant sur un seul sujet est celui de 1978 concernant le versement par l'Énergie atomique du Canada Limitée, d'honoraires à des agents pour la vente de réacteurs nucléaires à des pays étrangers¹⁸³.

Dans l'ensemble, les organismes n'ont guère eu de contacts avec le Comité des comptes publics, ce qui s'explique en partie par les sommes relativement insignifiantes dépensées et par la nature même de ces dépenses. Étant rarement mentionnées dans le Rapport du Vérificateur général, ces dépenses ne sont donc pas souvent portées à l'attention du Comité des comptes publics. Aucun des présidents d'organismes interrogés n'a été appelé à témoigner devant ce Comité. Dans son rapport pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1977, le Vérificateur général a mentionné le fait que la CCT avait payé des subventions en trop à une compagnie ferroviaire. Cette partie du rapport n'a toutefois pas retenu l'attention du Comité et n'a même pas été reprise dans le rapport que ce dernier a remis à la Chambre¹⁸⁴. Les travaux du Comité des comptes publics demeurent toutefois une source potentielle de contact entre la Chambre des communes et les organismes administratifs.

3. Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires

Plusieurs moyens ont été envisagés pour alléger les effets de la croissance de la taille de l'appareil gouvernemental. L'un de ceux-ci est

l'utilisation accrue de la délégation des pouvoirs législatifs, ce qui peut se justifier pour plusieurs raisons. Certains sont en effet d'avis que par la délégation de ses pouvoirs, le Parlement réalise une économie du temps déjà relativement restreint dont il dispose; cela favorise également une plus grande rapidité dans la prise des décisions et dans la modification des règles, permet de régler les cas imprévus dans la nouvelle législation, et donne la possibilité à d'autres instances de s'occuper de questions pour lesquelles le Parlement ne possède pas les connaissances techniques nécessaires¹⁸⁵. Les critiques de l'activité réglementaire soulignent le danger qui peut exister dans l'adoption de mesures législatives en l'absence de débats publics ou de consultations et la possibilité d'un exercice abusif du pouvoir de légiférer¹⁸⁶. Le Parlement, détenteur du pouvoir de légiférer, s'intéresse naturellement beaucoup à la question de la délégation de ce pouvoir. En tant que délégrant du pouvoir, il a le devoir, plus que quiconque, d'assurer que le pouvoir réglementaire soit exercé correctement par le délégataire. Au Canada, le Parlement s'acquitte dans une large mesure de cette obligation par l'entremise de l'un de ses comités, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Ce comité constitue un autre exemple de contacts entre le Parlement, par l'entremise des comités, et les organismes parfois dotés de pouvoirs de réglementation.

(a) *L'historique du Comité mixte*

Au Canada, le contrôle parlementaire de la législation subordonnée n'est apparu qu'assez tard. Ce n'est en effet qu'en 1950 que le Parlement adoptait la *Loi sur les règlements* établissant un système pour la publication des règlements et des autres textes réglementaires¹⁸⁷. Les règlements édictés sous l'empire de cette loi prévoyaient l'examen de la forme des textes réglementaires par divers agents du ministère de la Justice et du Bureau du Conseil privé¹⁸⁸. Cependant, le Parlement ne s'est pas lui-même lancé immédiatement dans l'examen de ces textes. En 1964, le Comité spécial de la procédure et de l'organisation proposait la création d'un nouveau comité devant permettre cet examen par la Chambre. Le Comité spécial sur les instruments statutaires (surnommé le Comité MacGuigan, du nom de son président) ne fut cependant créé qu'en 1968¹⁸⁹.

La Chambre attribuait à ce Comité spécial le mandat de proposer «des procédures de révision, par la Chambre, des actes établis en vertu d'une loi quelconque». Au terme d'une année de travaux, le Comité publia un rapport détaillé traitant de plusieurs questions importantes soulevées par l'utilisation des textes réglementaires: la nécessité de la publication, la forme des lois portant délégation de pouvoirs réglementaires, la définition d'un texte réglementaire, les restrictions du pouvoir de réglementation, et les modes de contrôle de la législation subordonnée par les tribunaux, le pouvoir exécutif et le Parlement¹⁹⁰. La principale recommandation du Comité spécial portait sur la création d'un nouveau comité permanent ayant la tâche de surveiller

et d'examiner les règlements en permanence. Ce nouveau comité devait s'intéresser principalement aux questions de compétence et de forme des règlements plutôt qu'à leur contenu. Il devait toutefois avoir le pouvoir de déférer les règlements aux différents comités spéciaux de la Chambre pour une étude de fond. Le seul pouvoir de décret dont le comité devait disposer était de renvoyer un règlement au gouvernement pour examen.

Le rapport MacGuigan fut en général bien accueilli. Cependant, le gouvernement fut d'avis que les recommandations qu'il renfermait ne pouvaient être mises en œuvre à moins de remplacer la *Loi sur les règlements*, ce qui fut fait en 1971 avec l'adoption de la *Loi sur les textes réglementaires*¹⁹¹. La nouvelle loi devait s'appliquer non seulement aux règlements mais aussi à une catégorie plus générale de textes réglementaires. Certains types de règlements étaient toutefois soustraits à l'application de la loi pour des raisons de relations internationales, de défense et de sécurité nationales, de relations fédérales-provinciales ou en raison du trop grand nombre de règlements compris dans une catégorie donnée ou de la portée limitée de certains autres types de règlements¹⁹². Tous les règlements devaient être publiés ou à tout le moins rendus accessibles pour examen et tout texte réglementaire devait en principe être assujéti à un examen par un comité de vérification établi par la loi. Un certain nombre de recommandations formulées par le Comité spécial ne furent cependant pas retenues. En effet, les exceptions prévues au projet de loi étaient plus nombreuses que celles proposées par le Comité; les dispositions portant délégation de pouvoirs législatifs ne devaient pas être déferées au comité de vérification et enfin la disposition selon laquelle les textes réglementaires devaient être disponibles pour examen public ne s'appliquait pas à tous ces textes réglementaires¹⁹³.

Il a finalement été décidé que le comité de vérification serait un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes. L'article 26 de la nouvelle loi établit la fonction de ce comité:

26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa d) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

Le Comité mixte fut créé en vertu du Règlement de la Chambre des communes et du Règlement du Sénat. Il n'est doté d'aucun pouvoir de sanction, ni de veto de la législation subordonnée, et ne possède aucun pouvoir pour déférer les textes réglementaires devant les autres comités permanents. Cependant, il peut faire rapport au Parlement qui peut renvoyer un règlement au gouvernement pour examen.

Ce comité de vérification, tel que créé, est, pour de nombreuses raisons, assez inusité. Il constitue, en effet, un des rares comités mixtes du

Parlement et cette caractéristique lui assurera peut-être une meilleure stabilité dans sa composition. Le Comité mixte possède un mandat conféré par la loi, et ne dépend donc pas de la majorité gouvernementale pour lui renvoyer la législation subordonnée. Contrairement à la plupart des comités qui sont des comités verticaux, le Comité mixte est un comité horizontal dont les travaux touchent tous les niveaux du gouvernement. De plus, l'usage veut que le co-président qui représente la Chambre soit nommé parmi les députés de l'opposition. Le Comité mixte a réussi jusqu'ici à exécuter son mandat dans un climat d'objectivité et d'impartialité. Enfin, il est un des rares comités à bénéficier des services d'un personnel de soutien pour l'aider dans ses travaux.

(b) *Les travaux du Comité mixte*

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires s'est parfois vu confier d'autres tâches (telles que l'étude du Livre vert sur l'accès du public aux documents du gouvernement) mais la majeure partie de son temps est consacrée à l'examen des textes réglementaires. Pour ce faire, une procédure de routine a été mise sur pied. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la compétence du comité s'étend davantage aux questions de constitutionnalité, de forme et de «liberté du sujet» qu'au contenu des textes réglementaires. Le Comité examine les textes réglementaires qui lui sont soumis à l'aide d'une liste de quinze critères qu'il a lui-même mis au point et qui ont trait principalement à la clarté, la publicité, la constitutionnalité, l'équité et la conformité avec la *Déclaration canadienne des droits*¹⁹⁴. Ces critères ne sont pas permanents et doivent être approuvés de nouveau par la Chambre au début de chaque nouvelle session.

Dans une première étape, des conseillers étudient les textes réglementaires portés à l'attention du Comité. Les textes qui sont contraires à l'un ou l'autre des critères, font l'objet d'un avis soumis aux membres du Comité. Le texte en question accompagne l'avis. Le problème est ensuite abordé au cours de la réunion qui suit; si les membres du Comité jugent que le problème est réel, ils demandent habituellement aux conseillers d'écrire au ministère ou à l'organisme pour leur faire part des préoccupations du Comité et leur demander de fournir une réponse¹⁹⁵. S'il s'agit d'un problème qui a déjà été soulevé auparavant et sur lequel le Comité a déjà pris position, les conseillers peuvent prendre l'initiative de demander des explications sans passer par le Comité. La plupart des réponses obtenues sont jugées satisfaisantes par le Comité et les discussions aboutissent souvent à une solution qui fait l'unanimité. Toutefois, lorsqu'un problème demeure sans solution, le Comité a plusieurs autres recours. Certains membres du Comité peuvent avoir des discussions informelles avec le ministre concerné. Le Comité peut écrire à nouveau afin de préciser et de motiver sa position. Il peut également tenir des audiences formelles au cours desquelles diverses

personnes intéressées par la création du texte réglementaire en question, seront convoquées pour témoigner. (Bien que certains membres du Comité soient d'avis que les conseillers ne devraient que préparer les questions qui seront posées, ces derniers participent toujours à l'interrogatoire des témoins.) Si, au terme de ce processus, le problème n'est toujours pas résolu, le seul recours du Comité est alors de faire connaître au Parlement le résultat de ses recherches, de ses opinions et de ses propositions.

Le processus d'examen des textes réglementaires que nous venons d'étudier s'applique aux organismes administratifs¹⁹⁶ puisque certains d'entre eux ont le pouvoir d'adopter des règlements (parfois de plein droit mais le plus souvent sujet au pouvoir de surveillance d'un ministre ou du gouverneur en conseil). Plusieurs organismes rendent des décisions, adoptent des décrets et délivrent des permis que l'on pourrait qualifier de textes réglementaires. Les activités du Comité mixte constituent donc sans doute un important point de contact entre ces organismes et le Parlement. Les activités des organismes sont en effet soumises à l'examen du Comité en fonction des quinze critères déjà vus. De plus, il est également possible que les décisions et les orientations de ceux-ci soient changées en fonction des objections formulées par le Comité. Ce fut le cas, par exemple, lorsque le Comité mixte réussit à convaincre la CCT de supprimer une clause d'un article du Règlement sur les transports aériens qui exigeait que les passagers des vols nolisés fournissent leur numéro d'assurance sociale aux transporteurs aériens¹⁹⁷. Même si le Comité ne dispose d'aucun moyen pour obliger les organismes à modifier leurs règlements, son travail constitue l'un des rares domaines où le Parlement peut aller au-delà d'un simple exercice de surveillance et inciter réellement les organismes administratifs à modifier leur conduite.

(c) *Les restrictions aux activités du Comité mixte*

La présente *Loi sur les textes réglementaires* et le travail accompli par le Comité mixte constituent sans nul doute une nette amélioration par rapport au type d'examen des textes réglementaires pratiqué avant les années soixante-dix. Toutefois, ce système de révision, sous sa forme actuelle, présente encore de sérieux défauts. La plupart de ces problèmes ont été signalés dans un rapport détaillé présenté récemment au Parlement par le Comité¹⁹⁸.

L'un de ces problèmes tient au volume des textes réglementaires. Un grand nombre de ces textes ne sont jamais déférés au Comité mixte mais il n'empêche que le volume de ceux qui le sont est suffisant pour que les quelques fonctionnaires disponibles soient submergés de travail. La solution qui consisterait simplement à augmenter le personnel du Comité ne ferait que remplacer une cause d'encombrement par une autre car il existe d'autres problèmes qui restreignent la capacité de faire face au volume de

travail. La création de différents sous-comités pourrait toutefois résoudre ces difficultés. Ce problème a récemment fait surface avec la publication de la *Codification des règlements du Canada*, qui a eu pour effet de placer, pour la première fois, les règlements antérieurs à 1972 sous la compétence du Comité mixte.

Un autre problème qui demeure sans solution est celui de l'étendue de l'examen des textes réglementaires. Le Comité mixte a, en effet, mis au point un ensemble exhaustif de critères concernant la forme et la constitutionnalité des textes réglementaires. La tâche tout aussi importante d'en examiner le contenu reste cependant encore à accomplir. Comme la Chambre peut faire l'étude exhaustive du contenu de toute nouvelle législation, il n'y a aucune raison pour qu'elle ne puisse pas procéder de même à l'examen du fond de la législation subordonnée. Un examen préalable des textes réglementaires serait naturellement souhaitable. Toutefois, même un simple examen après leur mise en vigueur serait déjà un grand progrès. On se rappellera que la solution préconisée par le Comité MacGuigan était de doter le Comité du pouvoir de déférer les textes réglementaires aux Comités permanents spéciaux de la Chambre. Jusqu'à ce jour, cette recommandation n'a pas été suivie et aucune disposition prévoyant que les textes réglementaires soient déférés directement aux comités verticaux de la Chambre n'a été adoptée¹⁹⁹.

Le Comité mixte a éprouvé d'énormes difficultés à s'acquitter de son mandat à cause d'un problème de procédure qui semblait être simple au départ. La *Loi sur les textes réglementaires* prévoit que certains textes réglementaires «sont soumis en permanence» au Comité mixte²⁰⁰. La loi ne prévoit cependant pas de quelle façon ces textes réglementaires sont effectivement transmis au Comité. Les règlements publiés dans la *Gazette du Canada* sont relativement faciles à obtenir mais les exigences quant à la publication sont incomplètes. Le conseiller du Comité mixte doit par conséquent s'en remettre au hasard et compter sur la collaboration des responsables de la réglementation afin de prendre connaissance d'un grand nombre de textes réglementaires²⁰¹. Dans les circonstances, un grand nombre de règlements ne sont jamais portés à l'attention du Comité mixte et ce dernier a d'ailleurs formulé des propositions visant à pallier cette situation²⁰².

Il y a également le problème de l'absence de pouvoir véritablement coercitif entre les mains du Comité. Même si beaucoup a déjà été accompli, des discussions et des efforts de persuasion pourraient permettre d'en faire davantage. De plus, une connaissance accrue des opinions du Comité obligerait sans doute les fonctionnaires responsables de la rédaction des textes réglementaires à modifier leur point de vue sur l'acceptabilité de certains types de dispositions législatives. En dehors de ces techniques, le Comité n'a cependant d'autre recours que de faire rapport au Parlement. L'approbation d'un tel rapport par la Chambre et par le Sénat ne peut

toutefois obliger les rédacteurs à modifier les textes réglementaires jugés inacceptables. Même si d'autres pays ont déjà utilisé diverses procédures permettant à la législature de ratifier ou d'annuler la législation subordonnée, le Comité MacGuigan a conclu pour sa part que le seul pouvoir nécessaire au Canada était celui de renvoyer au gouvernement un règlement jugé douteux afin qu'il soit réexaminé²⁰³. D'autres ont également exprimé l'opinion que la publicité et la persuasion constituaient les moyens de contrôle les plus efficaces. En effet, si le gouvernement hésite parfois à reprendre un projet de règlement, il ne permettra jamais non plus que celui-ci soit défait²⁰⁴. Il convient toutefois de noter que le Comité MacGuigan tenait manifestement pour acquis qu'une recommandation visant le réexamen d'un texte réglementaire faisait nécessairement l'objet d'un débat à la Chambre. Actuellement, aucune des dispositions du Règlement de la Chambre ne prévoit un débat automatique ou à l'initiative d'un nombre déterminé de parlementaires²⁰⁵.

Les problèmes qui viennent d'être mentionnés soulèvent plusieurs difficultés. Toutefois, la définition d'un texte réglementaire pose sans doute la plus grande difficulté pour le Comité mixte. Un des principaux obstacles a été la rédaction même de la *Loi sur les textes réglementaires*:

La définition que la Loi donne d'un texte réglementaire est incompréhensible. Le Comité regrette à présent d'avoir consacré beaucoup de temps et d'énergie à tenter de découvrir le sens précis de la définition d'un texte réglementaire donnée à l'alinéa 2(1)d) de la Loi. Ses efforts se sont révélés inutiles et une mesure législative s'impose... Malheureusement, la définition de «texte réglementaire» est inutilisable, étant donné qu'elle est farcie d'exceptions, à la fois explicites dans leur essence même et obscures dans leur signification, ainsi que d'exceptions stipulées directement et indirectement, outre qu'elle est embrouillée par une triple négation²⁰⁶.

Le Comité a été incapable jusqu'ici de déchiffrer la définition sur laquelle repose précisément sa compétence. Le refus de la part de certains agents de rendre publics des documents qui ne constituent pas selon eux des textes réglementaires, n'a sans doute pas facilité les choses. Lorsque le Comité demande à prendre connaissance de certains documents pour juger s'il s'agit ou non de textes tombant sous le coup de la définition prévue dans la loi, on lui oppose souvent une fin de non-recevoir au prétexte que les documents en question ne sont pas des textes réglementaires.

Une interprétation restrictive, par certains secteurs du gouvernement, de la définition d'un «texte réglementaire» a suscité d'autres problèmes. Un grand nombre de manuels, de principes directeurs et de directives renferment des principes qui auraient pu facilement être exprimés sous forme de règlements. Les simples fonctionnaires, qui n'ont pas le pouvoir d'autoriser des exceptions aux politiques gouvernementales, sont tenus de considérer ces directives comme ayant force de loi. Toutefois, la plupart des ministères concernés prétendent que le Comité n'a aucun droit d'exiger que des copies de ces documents lui soient communiquées parce qu'ils ne

revêtent pas la forme d'un règlement. Les guides publiés à l'intention des agents d'immigration pour les aider à déterminer si tel ou tel candidat devait se voir accorder l'entrée au Canada, ont causé de nombreuses difficultés. Un problème analogue à celui-ci a été causé par l'adoption par le ministère de la Justice d'une méthode que le Comité a surnommée la «formule magique» destinée à permettre de déterminer si un texte est un texte réglementaire. La présente *Loi sur les textes réglementaires* précise qu'un texte réglementaire est établi dans l'exercice d'un pouvoir conféré en vertu d'une loi «par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce *texte* est autorisé expressément». Le ministère de la Justice explique:

Nous estimons que pour qu'un document constitue un texte réglementaire, le texte législatif conformément auquel il est établi doit expressément autoriser son établissement. Par exemple, une disposition d'une Loi peut stipuler que le gouverneur en conseil peut, par décret, exempter certaines personnes de l'application de la Loi. À notre avis, le décret qui en résulterait serait un texte réglementaire parce qu'il constituerait un décret établi dans l'exercice d'un pouvoir conféré en vertu ou sous le régime d'une loi du Parlement par laquelle «l'établissement de ce texte (c'est-à-dire du décret) est autorisé *expressément*.» Si le texte législatif avait stipulé que le gouverneur en conseil pouvait exempter certaines personnes de l'application de la Loi, alors le texte d'exemption qui en résulterait ne serait pas, à notre avis, un texte réglementaire, parce que l'établissement d'aucun texte ne serait expressément autorisé²⁰⁷.

La définition peut certes être interprétée dans ce sens. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'une façon très arbitraire de déterminer ce qui doit ou ne doit pas être soumis à l'examen du Parlement.

Enfin, le Comité a connu des difficultés avec ce qu'il a qualifié d'un manque de collaboration. La comparution de plusieurs témoins a été caractérisée par une ambiance de secret et d'affrontement et des renseignements ont été dissimulés. L'attitude la plus significative à cet égard a été celle de certains ministères qui ont refusé de donner les raisons pour lesquelles ils jugeaient constitutionnelle une réglementation faisant l'objet d'un jugement contraire de la part du Comité. Ils ont justifié leur refus en invoquant que les motifs de leurs décisions sur la constitutionnalité d'un règlement, constituent des opinions confidentielles fournies au gouvernement par le ministère de la Justice. Cette absence de dialogue au sujet de problèmes identifiés par le Comité a réduit sa capacité de vérifier l'exactitude de ses opinions et a empêché la résolution à l'amiable de certaines difficultés. Heureusement, une telle attitude n'a pas été adoptée par certains grands organismes administratifs qui possèdent des contentieux autonomes.

En dépit de ces restrictions, le Comité a réalisé certains progrès sur le contrôle de la législation subordonnée. La plupart des obstacles qui ont été soulignés n'ont eu pour effet que de limiter la portée des travaux du Comité, mais non leur utilité. Il est souhaitable que les multiples demandes de réforme faites par le Comité finissent un jour par être entendues.

(d) *Les autres types de contrôle*

Les activités du Comité mixte constituent le mécanisme de surveillance de la législation subordonnée le plus complet et le plus visible à l'heure actuelle. Il existe cependant d'autres types de contrôles, de nature parlementaire ou autre: la publication, les consultations préalables, les dispositions législatives diverses, un autre comité de la Chambre des communes, la *Déclaration des droits*, la CCDP et le pouvoir de surveillance du Cabinet.

Le Comité MacGuigan commence son rapport en avertissant le lecteur que «ce rapport suppose que tout contrôle de la délégation de pouvoirs législatifs exige que le public soit informé des activités du gouvernement²⁰⁸». Cette supposition devient une proposition selon laquelle il est suffisant que le nouveau comité de vérification soit doté du pouvoir de renvoyer des textes réglementaires pour réexamen. Il est également proposé que le plus grand nombre possible de règlements soient publiés et qu'il soit permis de consulter tous les autres sauf lorsque l'intérêt de la sécurité nationale est invoqué.

Le principal objectif visé par la *Loi sur les règlements* était de mettre sur pied le premier plan systématique de publication des règlements. En vertu de cette loi, le gouverneur en conseil avait le pouvoir de soustraire certains règlements à l'obligation de publication. Le règlement établissant l'exception devait toutefois être déposé devant la Chambre des communes. Aujourd'hui, le champ d'application de la *Loi sur les textes réglementaires* est plus étendu et cette loi définit une sous-catégorie de textes réglementaires appelés «règlements». La loi prévoit que seuls les règlements doivent être publiés, mais le gouverneur en conseil peut ordonner la publication d'un texte réglementaire ou autre document²⁰⁹. De plus, le gouverneur en conseil peut soustraire à l'obligation de publier, les règlements qui ne touchent qu'un nombre limité de personnes ou dont l'enregistrement [et la publication] «n'est pas normalement possible²¹⁰». Sont soustraits non seulement à l'obligation de publier mais également à l'examen et à l'obligation de fournir copie, les textes réglementaires ayant trait aux relations internationales, à la sécurité nationale, aux relations fédérales-provinciales ou les règlements dont la publicité pourrait causer un préjudice grave aux personnes qui y sont assujetties. Contrairement aux dispositions de l'ancienne loi, la *Loi sur les textes réglementaires* ne renferme aucune disposition obligeant le gouverneur en conseil à déposer devant la Chambre une ordonnance d'exception.

L'accessibilité à la législation subordonnée est très importante. En effet, un citoyen ne peut être tenu de se conformer à la loi s'il ignore ce qu'elle prescrit, voire même qu'elle existe. L'examen de la législation subordonnée ne peut pas être efficace si le Parlement n'a pas la possibilité de prendre connaissance des textes réglementaires. Les dispositions du

système actuel qui régissent la publication des règlements semblent adéquates. Il serait toutefois souhaitable, pour les fins de l'exercice par le Parlement de son pouvoir de surveillance, que les ordonnances d'exception soient aussi déposées devant la Chambre. Il reste que la publication des textes réglementaires qui ne constituent pas des règlements est faite au hasard et de façon incomplète. Ce problème est aggravé du fait qu'il n'existe, comme nous l'avons vu, aucune méthode systématique de transmission de ces documents au Comité mixte. C'est ici que le plus grand besoin de changements se fait sentir.

L'une des principales critiques formulées à l'endroit de la législation subordonnée est le manque de débat public et de consultation préalable dont elle fait l'objet. L'exigence des «trois lectures» d'un projet de loi fournit aux intéressés le temps suffisant pour réagir aux propositions législatives. Souvent, les projets de loi finissent par stagner au *Feuilleton* lorsque des révisions en profondeur s'avèrent nécessaires. Il n'existe pas d'occasion comme celle-ci dans le processus d'adoption des textes réglementaires; il y a, malgré tout, certaines exceptions. Ainsi, la *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTC le pouvoir d'adopter des règlements à condition de permettre à tous les intéressés de soumettre leurs observations à cet égard²¹¹. Douze autres lois renferment des dispositions semblables²¹², et de nombreuses consultations informelles ont sans doute lieu²¹³. Cependant la consultation préalable n'est pas toujours possible. Dans certains cas, la principale raison pour laquelle le Parlement délègue des pouvoirs législatifs tient au besoin d'effectuer des changements rapides qui seraient contrecarrés s'ils n'étaient introduits qu'après un long processus de consultation. Dans d'autres cas, un simple avis préalable d'un projet de règlement permettrait à bien des personnes d'éluder ses dispositions. La technique de la consultation préalable doit être encouragée dans la mesure où elle permet aux intéressés de faire connaître leurs réactions avant que les règlements ne soient édictés, alors que la plupart des autres formes d'examen et de surveillance des textes réglementaires ne permettent de réagir que devant le fait accompli.

Comme nous l'avons souligné plus haut, le Comité mixte ne peut désavouer les règlements, et les réactions de la Chambre des communes, devant un rapport du Comité, sont assez limitées. Certaines lois renferment des dispositions permettant de ratifier ou de révoquer des textes réglementaires. Même si ces dispositions ont un caractère ponctuel, il n'en demeure pas moins que certaines constantes peuvent être identifiées.

Nombre de lois permettent aux parlementaires de prendre l'initiative de révoquer des textes réglementaires²¹⁴. Quatre d'entre elles permettent à l'une des deux Chambres du Parlement de déclencher ce processus de révocation, sous réserve d'une résolution négative des deux Chambres avant la révocation du texte²¹⁵. Deux lois confèrent à la Chambre des communes la compétence exclusive en matière de révocation des

règlements²¹⁶. Une autre loi renferme une disposition selon laquelle l'une ou l'autre des Chambres peut entamer le processus. Il suffit alors que l'une ou l'autre des Chambres adopte une résolution pour que le texte réglementaire soit révoqué²¹⁷. Enfin, une autre loi prévoit qu'une des Chambres du Parlement peut présenter un avis de motion dans ce sens. Cependant, cette loi ne mentionne pas si la révocation doit être décidée par le vote d'une seule Chambre ou des deux à la fois²¹⁸.

Trois articles de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* prévoient que certains textes peuvent «faire l'objet d'une résolution négative du Parlement²¹⁹». Cette loi semble être la seule qui utilise l'expression normalisée «sous réserve d'une résolution négative (ou affirmative) du Parlement», selon le sens que lui confère la *Loi d'interprétation*²²⁰. Cette expression a été ajoutée à la loi quand la *Loi sur les textes réglementaires* fut adoptée. Tout règlement qui y est assujéti doit être déposé devant le Parlement dans les quinze jours qui suivent son établissement et peut être abrogé «conformément aux Règlements de ces Chambres». Malheureusement, aucune des deux Chambres n'a encore adopté de règles prévoyant la mise en œuvre du processus de révocation, ou allouant même un certain temps pour débattre une motion de révocation. Les dispositions de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* sont par conséquent vides de sens puisqu'elles sont inapplicables. Deux autres lois comportent cette lacune. Elles prévoient des cas de révocation (non pas, toutefois, selon l'expression utilisée dans la *Loi d'interprétation*), mais sans établir de procédures permettant l'exercice de ce droit²²¹.

Au Canada, les dispositions législatives qui prescrivent que tel ou tel texte réglementaire n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifié par le Parlement, sont rares. Les règlements adoptés sous l'empire de la *Loi sur les exportations* cessent d'être en vigueur à la fin de la session du Parlement à moins d'avoir été approuvés par résolution des deux Chambres du Parlement²²². Certains décrets pris en vertu du *Tarif des douanes* sont en vigueur pendant seulement 180 jours (ou pendant les quinze premiers jours de la session parlementaire suivante) à moins d'avoir été ratifiés par une résolution du Parlement²²³. La *Loi régissant l'emploi et l'immigration* renferme une disposition permettant à la Commission de l'emploi et de l'immigration de prolonger la période de temps indiquée dans une annexe «sous réserve de résolution affirmative du Parlement²²⁴». Enfin, la *Loi anti-inflation*, qui n'est plus en vigueur, prévoyait sa prorogation par décret, lequel cessait d'avoir effet si les deux Chambres ne l'approuvaient pas²²⁵.

Il existe, dans la *Loi sur les parcs nationaux*, une disposition unique en son genre qui s'apparente aux autres dispositions législatives déjà mentionnées²²⁶. Elle permet au gouverneur en conseil d'élargir, par proclamation, les frontières d'un parc national. Un avis d'intention de faire une proclamation en vertu de cet article doit être publié dans la *Gazette du Canada* et, dès son dépôt à la Chambre des communes, cet avis doit être

déferé en permanence au Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien. Le Comité permanent doit se réunir afin de discuter de la question et présenter à la Chambre un rapport approuvant ou désapprouvant la proclamation projetée. L'article prévoit en outre que le rapport doit être mis aux voix de la Chambre, sans débat. Il semble que la *Loi sur les parcs nationaux* soit la seule loi conférant à un comité de la Chambre le pouvoir de recommander la révocation d'un texte réglementaire.

La *Déclaration canadienne des droits* offre un autre modèle plus restreint, de contrôle des règlements. L'article 3 de la Déclaration impose au ministre de la Justice l'obligation de vérifier la conformité de tous les règlements avec les principes de la Déclaration et accorde au gouverneur en conseil le pouvoir de prescrire la façon dont cet examen doit être effectué. Le *Règlement relatif à l'examen fait conformément à la Déclaration canadienne des droits* prescrit la transmission d'une copie de chaque règlement au ministre et exige que ce dernier annexe un certificat attestant que le règlement en question a fait l'objet de cet examen²²⁷. Si une violation des dispositions de la Déclaration est découverte, le ministre rédige alors un rapport qui est déposé auprès du greffier de la Chambre des communes. La *Loi sur les textes réglementaires*, de même que l'un des critères du Comité mixte, prévoit également ce type de vérification²²⁸.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* autorise la CCDP à «examiner les règlements, règles, décrets, arrêtés et autres textes établis en vertu d'une loi du Parlement», afin de vérifier s'ils sont conformes aux principes de la loi²²⁹. Jusqu'à ce jour, la Commission n'a entrepris aucune vérification systématique de ces textes réglementaires et elle s'est simplement contentée d'instituer une enquête lorsqu'une plainte lui était adressée. Il n'existe aucun mécanisme d'échange d'information entre la Commission et le Comité mixte. Il est sans doute regrettable que cette compétence n'ait pas été accordée au Comité mixte, puisque les examens de routine de tous les règlements par la Commission sont très souvent susceptibles de faire double emploi avec ceux du Comité mixte.

La dernière forme de contrôle de l'exercice des pouvoirs législatifs subordonnés s'effectue par l'entremise du gouverneur en conseil. La plupart des lois confèrent les pouvoirs de réglementation au Cabinet, même si les textes réglementaires sont souvent créés à d'autres niveaux, ce qui permet une certaine surveillance de ces textes. Toutefois, ce qui importe ici, c'est le pouvoir souvent conféré au Cabinet de modifier les règlements édictés par les organismes. L'article de la *Loi nationale sur les transports*²³⁰ qui régit les règlements adoptés par la CCT, illustre bien cette forme de surveillance:

64.(1) Le gouverneur en conseil peut à toute époque, à sa discrétion, soit à la requête d'une partie, personne ou compagnie intéressée, soit de son propre mouvement et sans aucune requête ni demande à cet égard, modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement de la Commission, que cette ordonnance ou décision ait été rendue *inter partes* ou autrement, et que ce

règlement ait une portée et une application générales ou restreintes; et tout décret que le gouverneur en conseil prend à cet égard lie la Commission et toutes les parties.

Des dispositions législatives de ce genre accordent au Parlement une forme indirecte de pouvoir de surveillance des textes réglementaires dans la mesure où l'exécutif est responsable devant le Parlement de toute mesure prise par lui sous l'empire de cet article. Le Comité MacGuigan et la Commission Lambert étaient d'avis que tous les organismes de régulation devraient obligatoirement être soumis à ce type de disposition²³¹.

(e) *Conclusions*

L'examen de la législation subordonnée s'exerce à deux niveaux, à savoir au niveau de la forme et au niveau du fond. À l'heure actuelle, le Parlement bénéficie d'un système qui permet l'examen de la forme des textes réglementaires. Ce système n'est cependant pas exempt de défauts et d'anomalies. Par contre, il n'existe pratiquement aucun mécanisme d'examen du fond de la législation subordonnée, à l'exception de quelques rares dispositions législatives permettant l'adoption de résolutions affirmatives ou négatives des Chambres du Parlement. Il n'existe aucun processus de transmission des textes réglementaires aux parlementaires, ni aucun endroit leur permettant d'examiner le contenu des textes portés à leur attention. En l'absence de ces mécanismes, le Parlement est donc incapable de remplir son rôle d'examen et de surveillance des activités gouvernementales dans cet important domaine. Il en résulte une grave lacune au niveau des relations entre le Parlement et les organismes qui exercent des pouvoirs législatifs délégués. Le Parlement ne peut évidemment tout faire, et c'est pourquoi certaines priorités devraient probablement être établies. Le Parlement pourrait ainsi concentrer son attention sur le contenu des textes réglementaires et laisser à d'autres l'examen des questions de forme²³².

C. Les contacts par l'entremise des ministres

Dans un système gouvernemental de type parlementaire, c'est au Cabinet que revient l'exercice du pouvoir exécutif, à savoir la mise en œuvre des lois adoptées par le pouvoir législatif, la dépense des crédits autorisés et la surveillance quotidienne de la Fonction publique. Comme la coutume veut que les ministres soient également des parlementaires, il existe donc nécessairement de ce fait un lien entre la Chambre et les autres secteurs du gouvernement. Dans les pages qui suivent, nous tenterons de définir