

RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LA

RÉFORME

DE LA CHAMBRE DES COMMUNES



JUIN 1985

James A. Mc Grath, c.p., député
Président

COMPLIMENTS OF
James A. McGrath M.P.
St. John's East

RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LA
RÉFORME
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

TROISIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi de mercredi 5 décembre 1984, votre comité a examiné les pouvoirs, les procédures, les pratiques, l'organisation et les installations de la Chambre des communes.

JUIN 1985

James A. McGrath, c.p., député
Président

COMPLIMENTS OF
James A. McCann M.P.
St. John's East

RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LA
RÉFORME
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

JUN 1983

James A. McCann, c.p. député
Président

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

TABLE DES MATIÈRES

LES MEMBRES DU COMITÉ.....	viii
ORDRE DE RENVOI.....	ix
PRÉFACT.....	x
LE RÔLE DES DÉPUTÉS.....	1
Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a l'honneur de présenter son	
Le principe de la confiance : aperçu historique.....	6
Le député et le	8
Nécessité d'un	9
TROISIÈME RAPPORT	
Conformément à son Ordre de renvoi du mercredi 5 décembre 1984, votre comité a examiné les pouvoirs, les procédures, les pratiques, l'organisation et les installations de la Chambre des communes.	
Le bon vieux Règlement (1867-1962).....	11
Les choses se précipitent (1962-1969).....	12
Tentatives récentes de réforme (1970-1984).....	13
Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes.....	14
IV LE SYSTÈME DES COMITÉS PERMANENTS	
Le rôle des comités permanents.....	17
La structure du système des comités permanents.....	19
La composition des comités permanents.....	20
Le budget et les dépenses gouvernementales.....	21
Les travaux.....	22
La responsabilité ministérielle.....	22
La rédaction des projets de loi.....	23
La présentation des rapports des comités.....	24
La coordination des comités permanents.....	24
Le budget et le personnel des comités.....	25
Conclusion.....	29
V L'EXAMEN DES NOMINATIONS PAR DÉCRET	
Les leçons à tirer du système américain.....	32
L'examen des nominations par la Chambre.....	33
— Les sous-ministres.....	34
— Les membres de la Couronne.....	34
— Les organismes de réglementation.....	34
— Les hauts fonctionnaires de la Chambre des communes.....	35
— Autres nominations.....	35
Conclusion.....	36
VI L'EXAMEN DES DÉCRETS-LOIS.....	37

TABLE DES MATIÈRES

LES MEMBRES DU COMITÉ	viii
ORDRE DE RENVOI	ix
PRÉFACE	xi
I LE RÔLE DES DÉPUTÉS	1
II LE PRINCIPE DE LA CONFIANCE	
Le principe de la confiance : aperçu historique	6
Le député et le principe de la confiance	8
Nécessité d'un changement d'attitude	9
Les bienfaits de la dissidence	10
III L'ÉVOLUTION DE LA CHAMBRE DES COMMUNES	
Le bon vieux Règlement (1867-1962)	11
Les choses se précipitent (1962-1969)	12
Tentatives récentes de réforme (1970-1984)	13
Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes	14
IV LE SYSTÈME DES COMITÉS PERMANENTS	
Le rôle des comités permanents	17
La structure du système des comités permanents	19
La composition des comités permanents	20
Le budget et les dépenses gouvernementales	21
Les témoins	22
La responsabilité ministérielle	22
La rédaction des projets de loi	23
La présentation des rapports des comités	24
La coordination des comités permanents	24
Le budget et le personnel des comités	25
Conclusion	29
V L'EXAMEN DES NOMINATIONS PAR DÉCRET	
Les leçons à tirer du système américain	32
L'examen des nominations par la Chambre	33
— Les sous-ministres	34
— Les sociétés de la Couronne	34
— Les organismes de réglementation	34
— Les hauts fonctionnaires de la Chambre des communes	35
— Autres nominations	35
Conclusion	36
VI L'EXAMEN DES DÉCRETS-LOIS	37

VII	LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE	
	Le pouvoir disciplinaire de la présidence.....	39
	L'étape du rapport.....	40
	Les mesures émanant des députés	42
	Les pétitions.....	46
	Les débats d'urgence.....	47
	L'ordre des travaux de la Chambre	48
	Les questions écrites.....	48
	Les heures de séances des comités permanents.....	49
	La prière.....	49
	Rapports des délégations parlementaires officielles.....	49
	Circonscriptions vacantes	49
VIII	LA RÉFORME ADMINISTRATIVE	
	L'administration de la Chambre.....	51
	Le légiste et conseiller parlementaire	53
	La coordination des services aux députés.....	53
	Des séances d'information à l'intention des députés et du personnel.....	54
	L'intimité des antichambres.....	54
IX	LA TÉLÉVISION AU PARLEMENT	
	Nouvelles lignes directrices	55
	La télédiffusion des délibérations des comités	56
	Un réseau de télévision parlementaire au Canada	57
X	MIEUX FAIRE CONNAÎTRE LES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES	
	Un centre d'accueil des visiteurs.....	59
	Une nouvelle cérémonie d'assermentation	59
	Un programme de stages au Parlement	60
	Une association d'anciens parlementaires.....	60
XI	UN NOUVEAU SOUFFLE DE VIE	61

ANNEXES

1) Liste des recommandations	63
2) Le coût des comités	73
3) Les recommandations concernant la législation déléguée	85
4) Liste des témoins qui ont comparu devant le comité.....	89
5) Mémoires présentés au comité.....	91
6) Personnel du comité.....	99
7) Le premier rapport.....	101
8) Le deuxième rapport.....	121
9) Source des citations.....	129

**LES MEMBRES
DU COMITÉ SPÉCIAL
SUR LA RÉFORME DE
LA CHAMBRE DES COMMUNES**

PRÉSIDENT



James A. McGrath, c.p.
Saint-Jean-Est (Terre-Neuve)

PREMIER VICE-PRÉSIDENT



André Ouellet, c.p.
Papineau (Québec)

DEUXIÈME VICE-PRÉSIDENT



Bill Blaikie
Winnipeg—Birds Hill
(Manitoba)



Lise Bourgault
Argenteuil—
Papineau
(Québec)



Albert Cooper
Peace River
(Alberta)



Jack Ellis
Prince Edward—
Hastings
(Ontario)



Benno Friesen
Surrey—
White Rock—
Delta-Nord
(C.-B.)

ORDRE DE RENVOI

Le mercredi 5 décembre 1984, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes était constitué et recevait l'Ordre de renvoi suivant:

IL EST ORDONNÉ,—Qu'un Comité spécial de la Chambre des communes, composé de M^{me} Bourgault et de MM. Blaikie, Cooper, Ellis, Friesen, McGrath et Ouellet, soit constitué comme groupe de travail parlementaire sur la réforme de la Chambre des communes et chargé d'examiner les pouvoirs, les procédures, les pratiques, l'organisation et les installations de la Chambre des communes en tenant compte de l'équilibre entre les responsabilités et les rôles constitutionnels respectifs de la Chambre des communes et du gouvernement, et que cette étude porte sur les aspects suivants, sans y être limitée :

- (a) les articles permanents et provisoires du Règlement;
- (b) le rôle du simple député à la Chambre des communes;
- (c) la responsabilité des ministres devant la Chambre des communes;
- (d) le processus législatif;
- (e) le financement, les installations et les services de personnel de soutien à la disposition des députés;
- (f) l'administration et la gestion de la Chambre des communes; et
- (g) les procédures et les pouvoirs des comités de la Chambre des communes, ainsi que le rôle et l'utilisation des groupes de travail parlementaires.

Que le Comité ait tous les pouvoirs accordés aux comités permanents en conformité de l'article 69(8) du Règlement;

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services d'experts et d'employés professionnels, techniques et de bureau;

Que le Comité et ses membres soient autorisés, lorsque le Comité le jugera nécessaire, à voyager au Canada et à l'étranger et que le personnel nécessaire accompagne au besoin le Comité ou ses membres selon le cas;

Que soient déferés au Comité tous les témoignages recueillis par le Comité spécial du Règlement et de la procédure et les rapports dudit comité déposés à la Chambre des communes au cours du trente-deuxième Parlement;

Que, par dérogation aux pratiques habituelles de la Chambre des communes, si la Chambre ne siège pas lorsque le Comité termine un rapport intérimaire ou final, celui-ci fasse rapport de ses constatations en déposant son rapport auprès du Greffier de la Chambre et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé sur le Bureau;

Que le Comité soit autorisé à inclure dans ses rapports intérimaires ou finals des avant-projets d'articles permanents ou temporaires du Règlement afin de donner effet, si la Chambre y consent, à toute modification permanente ou temporaire proposée par le Comité;

Que le Comité soit autorisé à inclure dans ses rapports intérimaires ou finals des recommandations sur la mise en oeuvre de toute réforme proposée dans ses rapports;

Que MM. Penner, Binns, Comeau, Duguay, Jardine, Ravis et Young soient nommés membres substitués du Comité;

Que les changements dans la composition du Comité ne soient apportés qu'en conformité de l'article 69(4)b) du Règlement; et

Que le Comité présente son rapport final à la Chambre au plus tard le 28 juin 1985.

PRÉFACE

Depuis sa création le 5 décembre 1984, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a tenu 57 séances et présenté deux rapports à la Chambre des communes, l'un le 20 décembre 1984 et l'autre le 26 mars 1985.

Entre décembre 1984 et juin 1985, le comité a entendu 50 témoins et reçu quelque 185 mémoires en réponse aux annonces qu'il avait fait paraître dans les journaux. Bien qu'il ait été impossible d'accepter toutes les suggestions et les propositions contenues dans ces mémoires, ces documents sont conservés dans les dossiers de la Direction des comités et de la législation privée et seront sans doute d'un précieux secours aux comités futurs ou aux particuliers qui s'intéressent à la réforme parlementaire.

Au cours de ses visites à Washington (du 12 au 15 février), à Bonn (du 13 au 15 mai), à Paris (les 16 et 17 mai) et à Londres (du 20 au 23 mai), le comité a pu se renseigner sur la procédure en vigueur dans les différents parlements grâce aux entretiens qu'il a eus avec leurs législateurs et leur personnel.

Les recommandations du comité sont le résultat du plus ambitieux projet de réforme parlementaire jamais entrepris depuis que la Chambre des communes a été créée, il y a plus de cent ans. Pareille tâche n'aurait pu être réalisée sans la collaboration de tous les députés et du personnel hautement compétent de la Chambre des communes. Nous laissons à d'autres le soin de juger si nous avons su mener à bien cette entreprise.

Si nous avons pu maintenir notre élan initial, c'est grâce à l'appui soutenu du premier ministre, du chef de l'opposition et du chef du Nouveau Parti démocratique. Le premier ministre a accordé une place importante à la création de notre comité dans le discours du trône, et il n'a cessé de nous encourager dans notre entreprise. Les deux chefs de l'opposition nous ont soutenu avec tout autant de vigueur.

Les feux de la rampe ont toujours tendance à se poser sur le chef d'orchestre, mais nous tenons à souligner l'important apport des nombreux collaborateurs qui nous ont permis de livrer un rapport aussi cohérent et complet. Le personnel du comité a travaillé d'arrache-pied pour produire un rapport de la plus haute qualité possible dans le délai imparti. Le fait que le comité ait publié deux rapports provisoires et un rapport final en l'espace de sept mois, avant même l'expiration de son mandat, atteste le professionnalisme et le dévouement de tous ceux qui l'ont secondé.

Le comité tient à exprimer son entière reconnaissance à toute l'équipe et à remercier les personnes dont le nom suit : Messieurs Sandy Birch, Bruce Carson, Claude DesRosiers, John Holtby, Maurice Jorre de St. Jorre, Philip Laundry, Gary Levy et Mlle Jean Macpherson, qui furent au service du comité depuis sa création; M. Alistair Fraser, ancien greffier de la Chambre des communes et notre premier témoin, qui aida à préciser les objectifs de nos délibérations; Mme Lucie Gratton, Mlle Kathryn Randle et M. Georges Royer qui révisèrent le texte du rapport final. Enfin, Mlle Francine Degagné, Mme Pauline LeBon, Mlle Brenda Petetski et Mme Jannet Tannis qui fournirent le soutien administratif.

Je tiens à remercier mes six collègues du comité de leurs efforts et de leur dévouement. Si nous sommes arrivés à un consensus sans jamais être obligé de voter, c'est grâce à leur patience et à l'intérêt sincère qu'ils portaient à la réforme de la Chambre des communes.

La réforme parlementaire est un processus continu, et d'autres viendront qui poursuivront et prolongeront notre oeuvre, mais on voit déjà se dessiner un Parlement typiquement canadien, susceptible de répondre aux exigences et aux attentes des Canadiens et des Canadiennes.

Le président,
James A. McGrath, c.p.

CHAPITRE I

Le rôle des députés

Étant nouvelle à la Chambre, je ne connais pas les rouages de cette institution aussi bien que certains de mes collègues. Je suis tout étonnée de voir que les députés aient si peu d'influence sur les mesures législatives, les politiques ou la réglementation. Il me semble que la plupart du temps, on nous annonce 48 heures à l'avance ce qu'un ministre va présenter; et on n'a aucun moyen de se procurer, d'étudier ou de modifier le document. Mais les députés se doivent d'aller dans leur circonscription expliquer et défendre les décisions du gouvernement. Parfois, c'est extrêmement difficile!

Barbara J. Sparrow,
députée de Calgary-Sud

En 1985, le but de la réforme de la Chambre des communes est de faire que les députés redeviennent de véritables législateurs et qu'ils retrouvent un rôle de premier plan dans la formulation des politiques, redonnant ainsi à la Chambre des communes la place qui lui revient dans notre système politique.

Lors des dernières élections, 282 députés ont été élus à la Chambre des communes. Si l'on soustrait de ce nombre les ministres, les secrétaires parlementaires, les chefs des partis d'opposition et les autres députés ayant des fonctions au sein des caucus et à la Chambre, il reste environ deux cents députés. Depuis quelques années, l'influence de ces députés en tant que législateurs s'est gravement érodée et leur rôle de protecteur des droits des citoyens et citoyennes a pris plus d'importance. Cette évolution a été accélérée par les moyens technologiques mis à la disposition des députés et par l'augmentation du nombre de personnes à leur service tant à Ottawa que dans leur bureau de circonscription. C'est pourquoi un certain nombre de personnes, préoccupées par l'avenir du parlementarisme, se sont penchées sur le rôle que devraient assumer les députés dans les prochaines années et au cours du siècle prochain.

Au fil des ans, législateurs, historiens et philosophes se sont demandé si c'est d'abord à leurs électeurs, à leur parti, à leur pays ou à leur conscience que les représentants élus devaient jurer loyauté. Aristote, Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu et Thomas Jefferson, pour n'en nommer que quelques-

uns, se sont penchés sur la question. Le plus cité est sans doute le Britannique Edmund Burke, qui entra aux Communes il y a plus de deux cents ans. Prenant la parole devant les électeurs de Bristol en 1774, il déplora que les députés se fassent les représentants d'intérêts particuliers, déclarant :

[Le Parlement n'est pas] un congrès d'ambassadeurs représentant des intérêts contradictoires que chacun, en tant qu'agent et défenseur, doit soutenir envers et contre d'autres agents et défenseurs, mais bien une assemblée destinée expressément à réunir des représentants d'un même État, ayant un même intérêt, celui de l'ensemble, et dont le jugement doit être guidé, non pas par les objectifs ou les préjugés d'une région en particulier, mais bien par l'intérêt général, tel qu'il est déterminé par l'ensemble de la population. Certes, les citoyens de Bristol se choisissent un député, mais une fois élu, celui-ci est membre du Parlement et non simple député de Bristol.

Malgré les différences entre notre société et celle du XVIII^e siècle, ces remarques sont toujours valables et elles doivent nous servir de guide à la veille du XXI^e siècle. Toutefois, contrairement à Burke, les députés d'aujourd'hui représentent un électorat très varié et ils ont des idées différentes du rôle ou des fonctions d'un représentant du peuple.

Les députés ont sans aucun doute un rôle à remplir auprès de leurs électeurs. Mais ils appartiennent aussi à un parti politique et ceci les oblige souvent à laisser de côté leurs convictions personnelles et à voter selon la ligne de pensée de leur parti. Le député qui se trouve fréquemment en désaccord avec son parti passe naturellement pour un esprit rebelle. Pourtant, nous croyons que le pays gagnerait à avoir des députés plus libres de s'exprimer sur les grandes questions politiques, même s'il leur arrivait de temps à autre de ne pas être entièrement d'accord avec leur parti.

Jadis, c'étaient les parlementaires qui avaient l'initiative des mesures législatives. Aujourd'hui, leur rôle se limite tout juste à les signer. Le gouvernement est le principal instigateur des mesures législatives et il compte sur les députés de son parti pour les faire adopter. Personne, en particulier, n'est responsable de cette évolution. Elle résulte plutôt de l'augmentation des tâches du gouvernement et des mesures prises par l'exécutif pour accomplir ces tâches. Cet accroissement de l'activité gouvernementale a entraîné des changements au mode de fonctionnement de l'exécutif et a réduit le rôle du corps législatif si bien que les particuliers et les groupes de citoyens ont été moins en mesure de proposer des mesures et d'influencer la politique.

Il est temps de remédier à cette situation. Les députés doivent redevenir le canal par lequel les citoyens peuvent participer à l'élaboration des lois de leur pays. À une époque, les députés ont été au cœur du processus législatif et il faut qu'ils y reviennent. Il ne sera pas facile de redonner aux députés un véritable rôle de législateur et d'artisan des politiques, mais il est impératif de le faire. Si l'on veut que le député compte pour quelque chose, il doit y avoir correspondance entre ce que le député et le Parlement peuvent faire et ce que les électeurs attendent d'eux ou pensent qu'ils peuvent faire.

L'administration de l'État a tellement changé depuis 1867 que le député a perdu quelque peu de son importance. D'autres y ont gagné en influence et en prestige. Aux pouvoirs accrus de l'exécutif sont venus s'ajouter les conférences fédérales-provinciales

qui ont redoré le blason des premiers ministres provinciaux. Des décisions rendues par les tribunaux sur le partage des pouvoirs et sur l'évolution générale de notre société ont rehaussé l'influence des gouvernements provinciaux. L'adoption de la *Charte des droits et libertés* en 1982 a modifié le rôle des tribunaux. Les lois qui ne sont pas expressément exemptées des dispositions de la Charte seront examinées par le pouvoir judiciaire pour déterminer si elles n'enfreignent pas la Charte. On peut donc s'attendre à ce que les tribunaux contribuent davantage à façonner la politique de l'État.

Il n'y a aucune raison de croire que ces acteurs passeront au second plan de la scène politique. Il nous faut donc renforcer le rôle de la Chambre des communes et, pour faire renaître la confiance des Canadiens en leur principale institution démocratique, il est essentiel de rehausser l'influence des députés dans de nombreux domaines. C'est ce que nous nous sommes efforcés de faire au cours des travaux de notre comité.

Benoit Proulx,
député de Surrey—White Rock—Delta—Surrey

CHAPITRE II

Le principe de la confiance

L'expérience a démontré que plus un gouvernement reste longtemps au pouvoir, plus chaque vote devient, sinon un vote de confiance, du moins un vote lié à sa réputation, ce qui n'est pas très différent du vote de confiance, de sorte que l'uniformité devient essentielle.

**Benno Friesen,
député de Surrey—White Rock—Delta-Nord**

Dans nos deux premiers rapports, nous avons fait des recommandations en vue de rehausser le rôle du député tant au sein des comités qu'à la Chambre des communes. Nous sommes toutefois conscients que ces recommandations n'auront que peu d'effet si la discipline de parti continue d'être aussi stricte que dans le passé. Si l'on veut rehausser l'importance de leur rôle, il faudra faire en sorte que les députés puissent affirmer dans une certaine mesure leur indépendance, sans compromettre leur loyauté envers le parti.

Comme cette discipline semble liée à une conception erronée de notre régime constitutionnel, nous avons cru bon d'examiner le principe de la confiance. Nous avons donc commandé une étude sur le sujet à l'hon. Eugene Forsey, ancien sénateur et autorité en matière constitutionnelle, qui a accepté de rédiger un tel document avec l'aide de M. Graham Eglinton. Par ailleurs, nous avons eu l'occasion, pendant notre visite en Grande-Bretagne, d'avoir des entretiens avec l'ex-premier ministre James Callaghan ainsi qu'avec M. James Cunningham, ancien député, et M. Philip Norton, spécialiste bien connu des défaites des gouvernements britanniques.

Nous sommes arrivés à la conclusion que ce n'est pas en modifiant les règles de procédure à la Chambre que l'on parviendra à résoudre la question, mais bien *en changeant les attitudes, aussi bien celle des gouvernements que celle des chefs des partis et des députés eux-mêmes.*

La confiance que la Chambre des communes accorde au parti au pouvoir est au coeur même de ce que nous sommes convenus d'appeler le gouvernement responsable. Cette forme de gouvernement exige que le Cabinet réponde de ses actions devant une

assemblée législative élue. Elle implique nécessairement que l'administration publique soit confiée à des ministres responsables devant l'assemblée législative et que ces derniers constituent un organe de décision tenu de faire des recommandations unanimes à la Couronne. Le gouvernement responsable suppose également que l'exécutif et le législatif sont tous deux responsables devant le peuple.

La responsabilité ministérielle et l'intégration de l'exécutif et du législatif sont des conditions essentielles de la responsabilité politique. Les règles qui régissent l'application de ces deux principes ne sont énoncées ni dans notre Constitution ni dans nos lois. Elles découlent plutôt des conventions, des précédents et du bon sens. Le principe de la responsabilité ministérielle comporte en fait trois volets.

Premièrement, il y a la responsabilité du ministre devant la reine ou le gouverneur général, que l'on a si souvent tendance à oublier mais qui est inhérente à notre régime constitutionnel. Car les ministres ne sont pas élus, mais nommés, et ils occupent leur charge, non pas pour une durée limitée, mais jusqu'à ce qu'ils meurent, qu'ils démissionnent ou qu'ils soient démis de leurs fonctions.

Deuxièmement, il y a la responsabilité individuelle des ministres devant la Chambre. Ici la question est de savoir quand un ministre en proie à de sérieuses difficultés doit donner sa démission et quand il faut l'accepter ou la lui demander. Cela semble dépendre des rapports personnels et politiques qui existent entre le ministre et le premier ministre. Il est toutefois reconnu que le ministre dont l'intégrité est mise en doute par suite d'un comportement privé ou public considéré comme indigne d'un ministre de la Couronne est tenu de démissionner.

Troisièmement, il y a la responsabilité collective des ministres devant la Chambre. Dès qu'il perd la confiance de la Chambre, le gouvernement est défait, à moins qu'il n'obtienne la dissolution du Parlement ou ne soit maintenu au pouvoir par l'électorat.

Le principe de la confiance : aperçu historique

On en est venu à considérer le maintien de la majorité du gouvernement à la Chambre et l'adoption de son programme législatif comme partie intégrante du gouvernement responsable, mais il n'en a pas toujours été ainsi. Au XIX^e siècle, les partis politiques ont pris de l'importance. De grands changements sont survenus en Grande-Bretagne et au Canada du fait que les partis, et plus particulièrement leurs dirigeants, devaient chercher à se gagner l'appui d'un vaste électorat et aux opinions de plus en plus variées. Le rôle de la Chambre des communes se réduisit donc à voter sur les projets de loi et les prévisions budgétaires que présentait le gouvernement.

La rareté des défaites des mesures gouvernementales en Grande-Bretagne (sauf lorsque le gouvernement fut en position minoritaire en 1924) a rapidement laissé croire que chaque vote mettait en jeu la confiance dans le gouvernement. Les députés du parti au pouvoir qui votaient avec l'opposition risquaient automatiquement de renverser le gouvernement ou d'obliger celui-ci à demander la dissolution de la Chambre. Ces dernières années, cependant, les députés ont eu de plus en plus tendance à voter sans tenir compte des frontières partisans. Ainsi, d'avril 1972 à avril 1979, les gouvernements britanniques ont perdu soixante-cinq votes à la Chambre des communes. On n'a pas conclu pour autant à la fin du gouvernement responsable et ceci n'a pas empêché le

gouvernement de gouverner. Il a simplement été amené à modifier ou à abandonner certaines des mesures qu'il proposait pour se conformer à la volonté de la Chambre. En dépit des majorités assez imposantes qu'on a connues ces dernières années, l'exécutif n'est pas revenu à l'inflexibilité qui avait caractérisé les gouvernements précédents. Cette souplesse s'apparente à celle qui existait pendant les premières législatures canadiennes où, du temps de sir John A. Macdonald, des mesures gouvernementales ont souvent fait l'objet d'un vote négatif sans pour autant provoquer la chute du gouvernement.

Il ressort clairement de l'expérience récente en Grande-Bretagne que le fait de mettre le gouvernement en minorité, même sur une mesure financière, n'équivaut plus à l'expression d'un manque de confiance dans le gouvernement et n'oblige pas celui-ci à démissionner ou à demander la dissolution de la Chambre. Le gouvernement peut lui-même décider de la signification à y accorder. Quoi qu'il dise ou laisse entendre pour intimider ses partisans, il est évident que le gouvernement n'est pas forcé de démissionner ou de demander la dissolution de la Chambre parce qu'une de ses mesures a été repoussée.

Comme ceux de la Grande-Bretagne, les gouvernements canadiens perdirent de nombreux votes dans les années soixante-dix, sans compter ceux perdus au cours des années précédentes. Au début de la première session de la vingt-neuvième législature, le premier ministre Trudeau a déclaré : « Dans certains cas se posera pour nous la question de confiance. Certains événements pourront amener le gouvernement à démissionner. . . Mais je me hâte d'ajouter que si on se prononce contre nous sur d'autres questions, le gouvernement n'interprétera pas la situation comme une défaite. Nous accepterons des modifications. »

Entre 1972 et 1974, le gouvernement minoritaire de M. Trudeau perdit huit votes à la Chambre sur un total de 81 votes inscrits. Exception faite de celui du 8 mai 1974, qui provoqua la chute du gouvernement, quatre portaient sur des mesures d'initiative gouvernementale, deux sur des motions relatives à des comités parlementaires et l'autre, sur une question financière, à savoir un poste budgétaire supplémentaire de 19 000 \$ pour Information Canada.

Les gouvernements minoritaires de M. Lester B. Pearson (1963-1968) perdirent trois votes à la Chambre. Deux portaient sur un appel qui avait été fait d'une décision du président. Le troisième, en date du 19 février 1968, s'est terminé par le rejet en troisième lecture du projet de loi C-193, concernant l'impôt sur le revenu. Cette défaite était suffisamment grave pour que le gouvernement se sente obligé de proposer une motion précisant que le vote ne devait pas être considéré comme l'expression d'un manque de confiance. Après avoir été débattue, la motion fut adoptée le 28 février.

Il est manifeste, d'après l'expérience britannique et canadienne, qu'un gouvernement mis en minorité sur un vote de confiance est forcé de démissionner ou de demander la dissolution de la Chambre. S'il perd le vote sur quelque autre question, il peut demeurer au pouvoir et réclamer un vote de confiance.

Les votes à la Chambre ne sont pas tous des votes de confiance, de sorte qu'il est faux de prétendre qu'un gouvernement mis en minorité à la Chambre peut simplement en exiger la dissolution. En règle générale, le gouverneur général suit la recommanda-

tion du premier ministre, mais dans certains cas, il est en droit de refuser la dissolution immédiate de la Chambre.

Le député et le principe de la confiance

Ce qui importe, c'est de savoir dans quelle mesure le gouvernement peut accepter d'être mis en minorité par suite de la liberté d'action accordée à ses députés. Dans quelle mesure les députés du gouvernement peuvent-ils s'écarter de la ligne du parti sans que la confiance soit en jeu? Selon nous, un gouvernement désireux de faire participer ses députés à la prise de décisions doit leur indiquer d'une part ce qu'il est prêt à accepter et, d'autre part, que l'obéissance aveugle à la ligne du parti n'est pas le seul moyen d'obtenir de l'avancement. Il faut sensibiliser les députés, les fonctionnaires et les conseillers politiques au fait que la Chambre doit être habilitée à décider certaines questions et que la confiance n'est pas nécessairement mise en cause toutes les fois que l'on vote sur chacun des détails d'une mesure proposée.

Il découle de ces affirmations que les députés du parti au pouvoir ont des droits et des obligations. Jusqu'où peuvent-ils raisonnablement aller, même avec un gouvernement disposé à leur accorder une latitude considérable? Ils devraient pouvoir, dans l'exercice de leurs fonctions législatives, amender ou rejeter certains articles de projets de loi, proposer des amendements à des projets de loi donnant suite à des motions de voies et moyens, réduire certaines prévisions budgétaires pour montrer qu'ils désapprouvent l'administration ou un programme en particulier, approuver des rapports de comités critiquant l'administration ou les activités du gouvernement et s'opposer à des projets de loi ou y proposer des amendements.

L'expérience démontre que le gouvernement responsable n'est ni compromis ni paralysé du fait que l'exécutif se rend à la volonté de la Chambre sur un grand nombre de questions dans les circonstances les plus diverses. Il est utile de résumer tout cela en disant qu'il existe trois catégories de défaites, chacune appelant une réponse différente de la part du gouvernement.

La première concerne les votes de confiance. On s'attend à ce qu'un gouvernement qui perd un tel vote démissionne ou demande la dissolution de la Chambre. Il y a trois types de votes de confiance. Il peut s'agir de votes sur des motions expressément formulées pour signifier que la Chambre accorde ou non sa confiance au gouvernement. Il peut également s'agir de votes sur des motions au sujet desquelles le gouvernement déclare que, s'il est mis en minorité, il démissionnera ou demandera la dissolution de la Chambre. Enfin, il peut s'agir de votes de confiance implicites. L'usage veut que certaines questions mettent en cause la confiance, même en l'absence d'une déclaration à cet effet de la part du gouvernement. C'est notamment le cas des motions visant l'obtention de crédits budgétaires. Le refus des crédits demandés par le gouvernement est le moyen traditionnellement utilisé par la Chambre pour indiquer au gouvernement qu'elle lui retire sa confiance. Il convient toutefois de noter que le rejet d'un poste budgétaire en particulier n'équivaut pas à un vote de défiance. En fait, les votes sur les différents aspects du financement de l'activité gouvernementale sont tellement nombreux qu'ils sont rarement des votes de confiance. On peut même avancer qu'ils appartiennent plutôt à la catégorie des votes qui ne mettent pas en cause la confiance.

La deuxième catégorie est celle des votes négatifs sur des questions essentielles au programme du gouvernement, dont il n'a pas été dit au préalable qu'ils mettaient explicitement en cause la confiance de la Chambre. Dans ce cas le gouvernement peut réclamer un vote de confiance, démissionner ou demander la dissolution de la Chambre. En optant pour la démission ou la dissolution, il se trouvera à transformer après coup le vote négatif en vote de confiance. Les votes de ce type sont l'exception plutôt que la règle.

La dernière catégorie est celle des votes sur des questions qui ne sont pas essentielles au programme du gouvernement. Bien que le rejet en deuxième lecture d'un important projet de loi puisse être classé dans la deuxième catégorie, une défaite sur un ou plusieurs votes tenus à l'étape de l'étude en comité ou à celle du rapport se situerait normalement dans cette troisième catégorie.

L'examen du principe de la confiance nous amène à la conclusion que, pour donner aux députés une plus grande indépendance, il faudra que les gouvernements relâchent la discipline de parti, au moins en indiquant à l'avance les mesures et les questions qui pourront mettre en jeu la confiance. Toute mesure jugée essentielle au programme du gouvernement pourra être présentée comme telle. Par ailleurs, l'opposition aura toute liberté, comme à l'heure actuelle, de présenter des motions de défiance. Dans tous les autres cas, une défaite du gouvernement n'appellera pas forcément la démission de ce dernier. Des votes libres ont été tenus couramment sur des questions de conscience comme la peine de mort, et notre proposition vise en fait à étendre cette pratique.

Nécessité d'un changement d'attitude

La formule que nous proposons exige un changement d'attitude de la part, non seulement du gouvernement, mais aussi des partis d'opposition qui ne devront pas chercher à tirer le maximum de gain politique d'une défaite du parti au pouvoir. Ils devront, eux aussi, appliquer avec moins de rigueur la discipline de parti. Cependant, si on n'arrive à changer l'attitude ni du gouvernement ni de l'opposition, il sera toujours possible aux députés de changer la leur.

En effet, une fois élus, les députés sont autorisés par la loi et par la Constitution à agir de façon indépendante. À la Chambre, ils peuvent s'exprimer et voter comme ils l'entendent. S'ils veulent dévier de la ligne tracée par leur parti, ils sont libres de le faire, à condition d'en accepter les conséquences politiques. Certes, le député dont les vues s'éloignent souvent de celles de son parti en viendra probablement à conclure qu'il n'y a plus sa place. Par contre, il n'est pas raisonnable de s'attendre que tous les membres d'un parti politique seront invariablement d'accord sur toutes les questions. Au Canada, les partis politiques ont généralement tendance à se constituer selon les grandes tendances de l'opinion publique. Ainsi, à l'intérieur d'un parti, les députés s'entendent sur les grands principes, mais pas nécessairement sur des problèmes bien précis ni sur des questions de conscience ou de détail. Une discipline rigoureuse n'est guère conforme au principe d'un parti politique démocratique, et les députés devraient jouir d'une certaine latitude, compatible avec la loyauté qu'ils doivent à leur parti.

En guise de conclusion, nous offrons plusieurs suggestions qui, bien qu'elles ne puissent avoir aucune portée légale dans notre régime politique, donnent néanmoins une idée de la voie à suivre.

- Le gouvernement doit faire preuve de prudence dans la désignation des votes qui mettent en jeu la confiance. Il ne doit considérer comme tels que les votes sur des mesures essentielles à la réalisation de son programme.
- La défaite d'une mesure financière est chose sérieuse, mais le gouvernement peut accepter qu'un poste budgétaire soit supprimé ou réduit. Il peut également indiquer qu'un vote ultérieur sera un vote de confiance ou proposer immédiatement un vote de confiance.
- Lorsqu'il perd un vote sur une question qui n'est pas essentielle à son programme, le gouvernement n'est aucunement tenu de proposer un vote ni sur une motion de confiance ni sur quelque question de procédure ou motion accessoire.
- La perte temporaire de la direction des travaux de la Chambre n'oblige le gouvernement ni à démissionner ni à proposer un vote de confiance.
- Dans un parlement où le parti au pouvoir a une majorité importante, la question de la confiance a, en fait, été décidée par l'électorat. À moins d'un revirement complet des loyautés ou d'un bouleversement politique, la confiance dans le gouvernement est d'ores et déjà acquise. Aussi le parti au pouvoir et les autres partis doivent-ils avoir la sagesse de permettre aux députés d'exercer leur jugement sur bien des questions. Le recours trop fréquent aux whips et aux motions de confiance enlèvent de leur valeur à ces deux institutions.

Les bienfaits de la dissidence

La dissidence peut s'avérer profitable, tant pour le Parlement en tant qu'institution, que pour les députés qui y siègent. Elle peut également avoir un effet direct, et parfois manifeste, sur la politique de l'État. La perte d'un vote, le risque d'une défaite ou encore simplement l'expression d'une opinion dissidente peuvent amener le gouvernement à modifier et parfois même à retirer certaines mesures. La Chambre pourra ainsi influencer véritablement l'action gouvernementale, comme elle ne l'a pas fait depuis longtemps, et refléter plus fidèlement l'opinion des Canadiens et Canadiennes.

Les députés devront chercher à faire comprendre cela aux dirigeants de leur parti. Celui qui osera s'élever seul contre la discipline du parti risque de payer chèrement son audace, mais s'il y en a plusieurs, les dirigeants seront bien obligés d'en tenir compte. Les députés pourront exercer des pressions sur leur propre parti et même sur les députés des autres partis, mais il faudra, pour cela, modifier les attitudes et les règles de procédure.

L'idéal, ce serait de voir un changement d'attitude de toutes parts. Si l'on peut arriver à s'entendre pour rendre le système plus souple, on aura déjà fait un grand pas. Des changements de cette envergure exigeront du courage de la part de tous les intéressés, mais si on arrive à modifier les attitudes, on aura redonné aux députés un rôle de premier plan et amélioré l'efficacité de notre régime parlementaire.

Dans le chapitre suivant, nous montrons que la Chambre des communes est à un point tournant de son histoire. Les recommandations contenues dans le reste du rapport sont destinées à tracer la voie pour les années à venir.

CHAPITRE III

L'évolution de la Chambre des communes

Je pense que si des gens désirent être élus au Parlement, c'est qu'ils croient avoir quelque chose à dire. J'ai toujours senti que si seulement je pouvais dire ces choses à la Chambre des communes, elles prendraient de l'importance, elles auraient de l'effet. . . Mais depuis mon arrivée à Ottawa, tout ce que je dis est suspect, si toutefois on m'entend. J'éprouve donc un sentiment de profonde frustration. Ce qui devrait être le forum par excellence n'est en fait qu'une foire où personne n'écoute personne.

Bill Blaikie,
député de Winnipeg—Birds Hill

Il n'est pas facile d'effectuer des changements aux procédures et aux usages d'une assemblée législative. En général, on a tendance à respecter profondément — et presque à vénérer — les bonnes vieilles habitudes et il faut être bien téméraire pour remettre en question le *statu quo* et les méthodes éprouvées. Il faut également que les réformistes fassent preuve de patience et de conviction pour faire adopter des modifications substantielles. Pour faire ressortir toute l'ampleur du problème que pose la réforme parlementaire, ce chapitre débute par un survol rapide des tentatives qui ont eu lieu depuis plus de cent ans.

Le bon vieux Règlement (1867-1962)

Les usages et les procédures de la Chambre des communes reprenaient en les améliorant ceux de l'ancienne province unie du Canada (1840-1867) qui, elle-même, s'était inspirée des règlements en vigueur dans les assemblées législatives du Haut et du Bas-Canada.

Pendant les quelque cent ans qui suivirent la fondation de la fédération canadienne, les députés se montrèrent très peu enclins à modifier le Règlement de la Chambre. Un article sur la clôture des débats ne fut adopté en 1913 que pour résoudre une crise subite et ne fut guère utilisé par la suite. Quelques modifications furent apportées en 1927, notamment une limitation de la durée des discours à quarante minutes, avec quelques exceptions, mais elles ne contribuèrent pas à améliorer le fonctionnement de la Chambre, à réglementer les débats ni à fixer l'emploi du temps.

À plusieurs reprises, au cours des années 1940 et 1950, des comités de la procédure furent mis sur pied, mais il fallut attendre 1955 avant que des recommandations particulièrement importantes ne soient présentées. L'un des règlements adoptés à cette époque accorda aux députés un nombre précis de journées pour l'étude des mesures émanant des députés. D'autres changements limitèrent la durée des discours, celle du débat sur le budget et celle de l'adresse en réponse au discours du trône.

En 1958, un gouvernement fut élu avec la plus grande majorité jamais obtenue dans l'histoire du Canada. Durant cette période, on fit davantage appel aux comités permanents; toutefois, les usages de la Chambre restèrent pour ainsi dire semblables à ceux de 1867.

Les choses se précipitent (1962-1969)

De 1962 à 1969, la réforme de la Chambre fut une question importante à l'ordre du jour parlementaire. Le besoin d'effectuer des changements se fit sentir après la succession d'élections générales (en 1962, 1963 et 1965) qui amenèrent au pouvoir des gouvernements minoritaires.

La charge législative du gouvernement plaça la Chambre dans une situation difficile. La session de 1964-1965 et celle de 1966-1967 durèrent environ dix-huit mois chacune. Il apparut nettement qu'en déléguant plus de travail aux comités et en réglementant de façon plus stricte l'emploi de son temps, la Chambre serait moins bousculée et le gouvernement, lui, verrait ses travaux expédiés.

Un Comité spécial de la procédure et de l'organisation fut créé après que le gouvernement fut incapable de faire approuver ses crédits et qu'il dut avoir recours à un mandat du gouverneur général. Ce comité, et ceux qui lui ont fait suite, examinèrent en détail toute l'organisation de la Chambre, et ses recommandations furent en grande partie adoptées. Voici quelques-unes des grandes réformes finalement adoptées en 1968:

- les prévisions budgétaires ne sont plus examinées par le comité plénier mais par les comités permanents qui doivent faire rapport à la Chambre (ou sont considérés l'avoir fait) le 31 mai de chaque année;
- l'opposition bénéficie de 25 jours pendant lesquels elle peut choisir les questions à débattre;
- la plupart des projets de loi sont renvoyés aux comités permanents;
- l'abolition du débat sur des résolutions à caractère financier avant la présentation d'un projet de loi;
- la suppression du droit d'en appeler d'une décision du président de la Chambre sans préavis;
- l'introduction de la période des questions orales dans le Règlement et la limitation de sa durée.

Les réformes mises en application durant les années soixante, dans leur ensemble, représentèrent un changement important pour la Chambre des communes du Canada. Elles touchèrent tous les domaines essentiels de la procédure parlementaire, que ce soient les subsides, les voies et moyens, le processus législatif, la structure des comités,

les pouvoirs de la présidence, la période des questions, les affaires émanant des députés, l'horaire des séances ou l'attribution des périodes de temps. Le système des comités permanents a été réorganisé et revalorisé, sans toutefois accorder aux députés plus d'influence sur l'élaboration des politiques avant la présentation des projets de loi. En lisant les rapports de notre comité, il serait bon de ne pas perdre de vue les leçons qui se sont dégagées de cette ère de réforme :

- une réforme parlementaire de grande envergure est *tout à fait possible*;
- la plupart des modifications ont été mises en pratique à titre expérimental avant d'être adoptées définitivement;
- la plupart des réformes ont fait l'objet d'un consentement général mais il est arrivé que des propositions ne fassent pas l'unanimité. L'attribution d'une période de temps n'a été adoptée par la Chambre qu'à la suite du recours à la clôture en juillet 1969.

Tentatives récentes de réforme (1970-1984)

Les années soixante-dix n'apportèrent pas de grands changements à la procédure parlementaire, malgré la création, en 1976, d'un sous-comité du Comité permanent de la procédure et de l'organisation en vue d'étudier l'emploi du temps de la Chambre, les affaires émanant des députés et le système des comités. La réforme parlementaire fut l'une des questions clés de la campagne électorale de 1979 et feu l'honorable Walter Baker déposa devant la Chambre, en novembre 1979, un Livre blanc sur le sujet. Après la chute du gouvernement minoritaire de M. Clark, la question fut de nouveau reléguée au second plan, mais ce ne fut pas pour longtemps.

En effet, la Chambre vécut une expérience sans précédent, en mars 1982, lorsque la sonnerie d'appel au vote retentit pendant quinze jours consécutifs. L'opposition avait eu recours à cette tactique pour protester contre ce qu'elle considérait être un projet de loi omnibus sur la politique énergétique nationale et qui touchait plusieurs ministères.

Après le dénouement de cette crise, on parla de réforme parlementaire en profondeur et ceci aboutit à la formation d'un Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure, le 31 mai 1982. Le mandat de ce comité, composé de vingt membres, était de passer en revue le Règlement et les procédures de la Chambre et de ses comités, puis de rédiger de nouveaux articles qui permettraient de mettre en pratique les recommandations proposées. Les dix rapports que ce comité présenta à la Chambre traitaient de nombreux points touchant l'organisation et la procédure.

Les efforts de ce comité furent couronnés de succès en décembre 1982, lorsque la Chambre adopta à l'unanimité les principales recommandations contenues dans son troisième rapport et accepta de les mettre à l'essai pour une période d'un an. Un calendrier parlementaire fut donc établi; les séances du soir furent abolies, en échange de quoi les séances du matin commencèrent un peu plus tôt; les votes eurent lieu de façon plus régulière; en remplacement des dispositions de l'article 43 du Règlement, les députés eurent droit à 90 secondes, avant la période des questions, pour faire des déclarations; et la durée des discours fut réduite, mais une période de dix minutes fut réservée après chaque discours pour poser des questions et faire des commentaires.

La Chambre adopta les recommandations du troisième rapport de ce comité spécial, mais ceux qui suivirent — et qui traitaient d'un grand nombre de points litigieux — ne purent être examinés avant la dissolution de la 32^e législature en 1984. Ces rapports recommandaient notamment une nouvelle façon d'élire le président de la Chambre, la création de comités législatifs, la formation de nouveaux comités pour examiner de plus près les questions d'ordre financier.

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes

Notre comité a présenté son premier rapport le 20 décembre 1984. On y reprenait, en les précisant, certaines recommandations formulées par le comité précédent. D'abord, nous proposons que le président de la Chambre soit élu au scrutin secret au lieu d'être nommé par le premier ministre.

Puis, en ce qui concerne le système des comités, nous recommandions que quatre membres d'un comité permanent puissent réclamer la convocation de ce comité et qu'il y ait des comités législatifs *ad hoc* pour s'occuper des projets de loi. Les comités permanents seraient ainsi soulagés de l'examen des textes de loi article par article après la deuxième lecture. Cette tâche reviendrait à des comités législatifs créés spécialement à cette fin. Ceux-ci seraient présidés par des députés choisis par le président de la Chambre parmi un groupe de présidents. On y recommandait aussi que les projets de loi de voies et moyens soient renvoyés à ces mêmes comités législatifs.

Notre rapport proposait de remplacer les Commissaires de la régie interne par un Bureau de la régie interne et recommandait que des députés y siègent à titre de membres. En conclusion, nous recommandions de retrancher du Règlement le mot «confiance», sans retirer à aucun député le droit de présenter une motion mettant en cause la confiance dans le gouvernement.

Conformément au paragraphe 69(13) du Règlement, notre comité demanda au gouvernement de lui faire part de ses commentaires sur ce premier rapport, et c'est ce que le président du Conseil privé fit le 18 avril 1985. Le comité fut heureux d'apprendre que le gouvernement approuvait ce premier rapport dans son ensemble et qu'il était favorable à l'adoption de la plupart de ses recommandations pour une période d'un an à compter du mois de septembre 1985.

Vers la mi-mars 1985, nous avons fini la rédaction de notre deuxième rapport qui fut déposé à la Chambre le 26 de ce mois. On y proposait de simplifier la procédure de la sanction royale et de supprimer de l'article 1 du Règlement toute allusion aux usages et coutumes de la Chambre des communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne. On y proposait de plus que les comités autorisent la radiodiffusion de leurs délibérations à partir des prises de son déjà installées dans les salles de comité. Le reste du deuxième rapport traitait de deux points extrêmement importants : la tenue des votes et la gestion des édifices du Parlement.

Au sujet des votes, nous recommandions le recours au scrutin électronique. On suggérait qu'une fois la question mise aux voix, la sonnerie d'appel retentisse pendant quinze minutes. Ceci donnerait le temps aux députés de voter et les résultats du scrutin

pourraient être affichés à un tableau électronique. On gagnerait ainsi beaucoup de temps : le mode de scrutin serait accéléré et on n'aurait pas besoin d'attendre que tous les députés soient rassemblés pour procéder au vote.

Par ailleurs, le rapport proposait que la gestion des édifices du Parlement soit confiée à un nouveau haut fonctionnaire, appelé l'intendant du Parlement, qui relèverait lui-même des deux Chambres. Le Parlement aurait un budget d'immobilisation. L'édifice du Centre serait réaménagé en édifice législatif au lieu d'être réservé à l'exécutif, ce qui permettrait de loger les députés dans les bureaux actuellement occupés par les ministres. Enfin, devant le besoin urgent de locaux, notre comité suggérait que l'édifice occupé par le ministère de la Justice, juste à côté de l'édifice de la Confédération, soit mis à la disposition de la Chambre des communes.

Il faudrait que les comités aient beaucoup plus de pouvoirs et que certains puissent être présidés par des députés de l'opposition. Ils devraient avoir plus de personnel, pouvoir se procurer davantage de documents et pouvoir convoquer plus de témoins. Pour que le système marche comme il faut, on devra faire preuve d'imagination et démocratiser la structure des comités pour que l'opposition jouisse aussi d'un certain pouvoir.

Jim Falter,
député de Steens

On a décrit au chapitre précédent les modifications apportées au système des comités pendant les années soixante et cette réforme par le suite. Il nous faut maintenant examiner les recommandations que nous avons faites dans notre rapport précédent (par exemple, la création de comités législatifs ad hoc et l'affectation d'un personnel suffisant aux comités permanents) à l'ensemble des réformes proposées afin de rendre le système des comités plus efficace et moins coûteux que pour des députés et du public.

Le rôle des comités permanents

Un système de comités mieux organisé permettra de mieux contrôler le travail des députés. Les députés de la Chambre des communes et de la Chambre des députés ont actuellement des rôles très différents.

Dans le système en vigueur depuis le début des années soixante, les comités permanents sont chargés de faire passer les projets de loi devant la Chambre et de faire passer les projets de loi et d'affecter des députés. Les députés sont pratiquement impossibles aux députés, mais certains députés ont des fonctions au sein des comités et il y a souvent une certaine complexité.

Compte tenu des recommandations mentionnées dans notre rapport, la réforme du système des comités sera menée de la manière suivante :

- * à permettre aux députés de mieux contrôler le travail des députés.

CHAPITRE IV

Le système des comités permanents

Il faudrait que les comités aient beaucoup plus de pouvoirs et que certains puissent être présidés par des députés de l'opposition. Ils devraient avoir plus de personnel, pouvoir se procurer davantage de documents et pouvoir convoquer plus de témoins. Pour que le système marche comme il faut, on devra faire preuve d'imagination et démocratiser la structure des comités pour que l'opposition jouisse aussi d'un certain pouvoir.

**Jim Fulton,
député de Skeena**

On a décrit au chapitre précédent les modifications apportées au système des comités pendant les années soixante et celle effectuées par la suite. Il nous faut maintenant incorporer les recommandations que nous avons faites dans notre rapport précédent (par exemple, la création de comités législatifs *ad hoc* et l'affectation d'un personnel suffisant aux comités permanents) à l'ensemble des réformes proposées afin de rendre le système des comités plus efficace et moins rébarbatif aux yeux des députés et du public.

Le rôle des comités permanents

Un système de comités mieux organisé permettra de profiter davantage de cette mine de compétences que sont les députés de la Chambre des communes et qui n'est pas pleinement exploitée.

Selon le système en vigueur depuis le milieu des années soixante, les mêmes comités permanents sont chargés de faire l'examen des prévisions budgétaires, de passer en revue les projets de loi et d'effectuer des enquêtes. En conséquence, il est pratiquement impossible aux députés, déjà surchargés de travail, de s'acquitter de leurs fonctions au sein des comités et d'y trouver une certaine satisfaction.

Compte tenu des recommandations énoncées dans notre premier rapport, la réforme du système des comités permanents doit viser:

- à permettre aux députés de bien examiner les activités des ministères;

- à laisser au système une certaine flexibilité pour lui permettre de s'adapter rapidement aux changements qui peuvent survenir dans l'administration publique;
- à confier à un seul et même comité l'examen des ministères ayant des mandats connexes et des sociétés d'État et autres agences qui relèvent de ces ministères;
- à mieux répartir la charge de travail entre les comités, de façon que les députés puissent y participer plus efficacement;
- à réduire le nombre de comités et le nombre de députés qui y siègent.

Au cours des dernières années, la tâche d'effectuer des enquêtes et celle de fournir des conseils en matière de politique ont été confiées de plus en plus à des comités spéciaux auxquels on a donné un mandat bien précis et un temps limite pour effectuer leur travail et remettre leur rapport. Ces comités ont accompli un excellent travail. Si l'on réorganise le système des comités, de telles études pourront faire partie du mandat des comités permanents. Avec un système de comités efficace, on aura moins besoin de faire appel à des commissions extra-parlementaires.

Le système proposé est essentiellement fondé sur l'appariement des comités permanents et des différents ministères. Ceci devrait permettre aux membres des comités d'apprendre à bien connaître les ministères dont ils sont chargés de suivre les activités. Grâce à cette spécialisation accrue, les comités pourraient être davantage en mesure d'influencer la politique de l'État.

Cependant, pour ce faire, il faudrait accroître l'autorité des comités. Ainsi, il conviendrait de leur accorder le pouvoir d'entreprendre des études et d'autres travaux à la suite de leur examen des activités ministérielles et de faire rapport à la Chambre des communes de leurs recommandations sur diverses questions de politique. Ce pouvoir général viendrait s'ajouter à leurs attributions actuelles concernant les prévisions budgétaires et les rapports annuels des ministères.

Ainsi habilités à examiner en profondeur les activités des ministères, les comités pourront se familiariser avec la politique et les plans de dépenses du gouvernement au point de pouvoir les analyser et faire des observations utiles. Grâce à ce mandat élargi, les comités pourront évaluer les activités et les dépenses des différents ministères ainsi que les mesures législatives s'y rapportant. En examinant les lois que chaque ministère est chargé d'appliquer ainsi que de celles en vertu desquelles il a été créé, les comités pourront discuter de grandes questions de politique. Par exemple, telle mesure législative aura-t-elle sa raison d'être dans dix ans? Y a-t-il lieu de modifier le mandat du ministère ou d'en retrancher certains éléments? Les comités pourront également examiner diverses initiatives qui découleront directement des mesures législatives, mais qui n'entraîneront que des dépenses fédérales minimales, comme les fonctions de certains organismes réglementaires quasi judiciaires, et ils pourront également formuler des projets de loi pour régler diverses questions qui ressortiront de leurs travaux.

- 4.1** Tous les comités permanents devront avoir pleins pouvoirs pour se pencher, entre autres, sur les questions suivantes et en faire rapport : la raison d'être des ministères; la législation proprement dite; les objectifs des ministères par rapport à leur mandat législatif; les mesures prises en vue de réaliser ces

objectifs; les plans de dépenses à court et à long terme des ministères et la mesure dans laquelle ils ont atteint leurs objectifs.

La structure du système des comités permanents

Nous avons reçu de nombreuses propositions en vue de réorganiser le système des comités permanents. On nous a suggéré un système qui correspondait au système des enveloppes; d'autres ont proposé des comités régionaux qui étudieraient les questions selon les régions concernées et les renverraient aux comités compétents. Les divers groupes d'intérêt souhaitaient avoir leur propre comité *ad hoc*. Après avoir étudié toutes ces suggestions à la lumière des objectifs énumérés plus haut, nous en sommes arrivés à la conclusion que :

4.2 La structure des comités permanents devra correspondre, autant que faire se peut, à la structure de l'administration publique.

Dans certains cas, le même comité permanent pourra examiner plusieurs ministères connexes, comme celui de la Justice et celui du Solliciteur général. Il faudra également prévoir certains comités qui s'occuperont de la gestion de la Chambre des communes et de certains organismes qui ont à leur tête un commissaire ou un autre haut fonctionnaire relevant directement du Parlement.

4.3 La nouvelle structure devra comprendre les comités permanents suivants:

Comités permanents

- a) —Administration gouvernementale
 - Affaires autochtones et du Nord
 - Affaires étrangères et commerce extérieur
 - Agriculture
 - Communications et Culture
 - Consommation et Corporations
 - Défense et Anciens combattants
 - Énergie, Mines et Ressources
 - Environnement et Forêts
 - Expansion industrielle régionale
 - Finances et Affaires économiques
 - Justice et Solliciteur général
 - Pêches et Océans
 - Recherche, Science et Technologie
 - Santé nationale et Bien-être-social
 - Secrétariat d'État
 - Transports
 - Travail, Emploi et Immigration (18)
- b) —Comité de sélection
 - Comptes publics
 - Droits de la personne
 - Gestion et services aux députés
 - Procédure et privilèges (5)

Comités mixtes permanents

- c) —des règlements et autres textes réglementaires
- de la politique et des programmes de langues officielles
- de la bibliothèque du Parlement (3)

Cette liste de comités reflète la structure de l'administration publique actuelle. Au fur et à mesure que celle-ci changera, les comités devront pouvoir s'y adapter.

Ce sera aux comités de définir leur mandat en fonction des ministères et agences sur lesquels ils doivent se pencher. Le comité de liaison des présidents (voir la recommandation 4.14) devra décider quels ministères et agences seront assignés à chaque comité.

La composition des comités permanents

Pour que le nouveau système fonctionne le plus efficacement possible, il faudra réduire le nombre des membres des comités permanents.

- 4.4 La plupart des comités devront se composer de sept membres. Certains comités devront toutefois conserver leur composition actuelle, mais on ne devra pas fixer de minimum au nombre de membres qui siégeront à un comité permanent. Cette réduction entraînera des changements au nombre de députés requis pour convoquer une réunion.**

La réduction proposée présente au moins deux avantages. D'abord, elle permettra de questionner à fond les témoins et d'entrer vraiment dans les détails. En étant moins nombreux, les membres n'auront pas à interrompre le fil de leurs questions pour céder la parole à d'autres; les interrogatoires approfondis seront donc la règle plutôt que l'exception. Deuxièmement, les députés chercheront davantage à se faire nommer à des comités qui les intéressent plus particulièrement et ils en arriveront naturellement à attacher plus d'importance à ce travail. Nous tenons à préciser que les députés ne seront pas obligés de faire partie d'un comité.

- 4.5 Si l'on veut réduire la taille des comités permanents et leur accorder plus d'indépendance, les secrétaires parlementaires ne devront pas faire partie des comités permanents.**

À la question de la composition des comités se rattache celle des substituts. Le système actuel de remplaçants fut institué en 1983, à la suite d'une recommandation du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure. Non seulement ce mécanisme n'a pas résolu le problème qu'il visait à régler, mais il en a créé d'autres. Le Comité spécial avait émis cette recommandation dans le but de réduire la taille des comités, mais dans la pratique, il est souvent arrivé que des substituts assistent aux séances en plus des députés qu'ils étaient censés remplacer. En conséquence, on ne réussit ni à réduire la taille des comités, ni à alléger la charge de travail des membres, ni à permettre à chaque membre de poser davantage de questions.

Une autre difficulté vient de ce que la liste des substituts est sans cesse modifiée. Ainsi, au lieu que les membres habituels soient à l'occasion remplacés par des substituts

bien renseignés, il arrive souvent que ces derniers ne connaissent pas suffisamment bien la question à l'étude. Le problème que la formule des substituts visait à régler reste donc entier.

Nous avons étudié plusieurs solutions à ce problème qui doit être réglé pour assurer le succès du système de comités que nous proposons. Mais si l'on veut véritablement réformer nos institutions parlementaires, il faut que les députés aient le droit et le devoir de se trouver eux-mêmes un substitut lorsqu'ils ne peuvent assister à une séance de comité. Ils pourront ainsi se trouver un remplaçant qui partage leur point de vue sur la question à l'étude.

4.6 Le système actuel des substituts devra être aboli et il devra incomber à tout membre qui ne peut assister aux réunions d'un comité de se trouver un remplaçant et de communiquer par écrit le nom de cette personne au président du comité.

Cette recommandation, comme beaucoup d'autres, permettra aux députés d'être davantage responsables et maîtres de leurs actions. Ils en arriveront petit à petit à constater que tout ce qui se passe à la Chambre des communes ne dépend pas que du bon vouloir des whips, des leaders à la Chambre, du premier ministre ou des chefs des autres partis. Un tel changement d'attitude, tout souhaitable qu'il soit pour les députés, sera sans doute bien accueilli par les quelques parlementaires sur les épaules de qui repose la responsabilité quasi totale de ce qui se passe à la Chambre et dans ses comités.

Le budget et les dépenses gouvernementales

Dans son exposé budgétaire du 23 mai 1985, le ministre des Finances a indiqué qu'il serait bon de déposer le budget à une date fixe. Cette remarque nous a fort intéressés car nous étions arrivés à la même conclusion au cours de nos délibérations sur la restructuration du système des comités et après notre séjour à Bonn et à Paris.

Le dépôt du budget à une date fixe, durant la période des subsides qui comprend le mois de janvier, présenterait de nombreux avantages pour les députés qui s'occupent de l'examen des finances publiques et pour le grand public. Cette réforme importante permettra un examen plus approfondi des dépenses du gouvernement.

Après avoir discuté des pouvoirs des comités permanents, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il fallait trouver une nouvelle façon d'étudier les prévisions budgétaires pour redonner toute sa valeur à la procédure par laquelle la Chambre accorde des subsides au gouvernement.

4.7 Le budget principal des dépenses déposé à la Chambre des communes sera renvoyé aux comités permanents concernés sans qu'il y ait lieu de présenter une motion à cet effet. Le groupe des présidents (voir la recommandation 4.14) décidera à quels comités seront renvoyées les prévisions budgétaires principales. Au cours des trente jours qui suivront le début de l'étude de ces prévisions par les comités, chacun de leurs membres pourra poser un maximum de dix questions écrites par catégorie budgétaire aux fonctionnaires du ministère concerné. Les ministères devront y répondre avant le 1^{er} mai.

Si les membres d'un comité ne sont pas satisfaits des réponses données, il leur sera possible, avant que les prévisions budgétaires ne reviennent devant la Chambre, de rappeler le ministre ou ses fonctionnaires pour leur demander de répondre à des questions supplémentaires ou de préciser des réponses reçues antérieurement.

4.8 Le chef de l'opposition aura le droit de repousser de deux semaines la date de clôture de l'étude du budget principal des dépenses d'un ministère de son choix afin de permettre au comité chargé d'examiner le budget de ce ministère de continuer à interroger le ministre et ses fonctionnaires. Pour obtenir cette prolongation, le chef de l'opposition devra en donner avis au moins trois jours avant le 31 mai.

La Chambre devra également avoir l'occasion de débattre sérieusement l'adoption du budget des dépenses.

4.9 La motion d'adoption du budget principal des dépenses fera l'objet d'un débat lors du dernier jour désigné. Ce débat pourra se prolonger douze heures au plus après l'heure normale d'ajournement. À la fin de ce débat, le président mettra aux voix toutes les questions nécessaires pour disposer du budget principal des dépenses et de toutes les étapes du projet de loi dont il découle.

Les témoins

Comme les comités seront appelés à examiner de plus près les activités des ministères, il leur faudra avoir l'assurance que les témoins qu'ils convoquent se présenteront effectivement pour répondre à leurs questions.

À l'heure actuelle, lorsqu'un témoin refuse de se présenter après avoir été assigné à comparaître, le comité doit, s'il veut poursuivre l'affaire, en faire rapport à la Chambre et demander que la Chambre elle-même enjoigne au témoin de comparaître (ou de répondre à certaines questions s'il s'agit d'un témoin qui a refusé de fournir certaines réponses).

Les témoins qui refusent d'obtempérer peuvent être trouvés coupables d'outrage à la Chambre. Celle-ci a le pouvoir de réprimander ou d'ordonner l'incarcération d'un contrevenant pour une période allant jusqu'à la fin de la session. Le problème qui se pose dans le premier cas est que la sanction ne règle pas vraiment le problème, tandis que dans le second, la sanction est tellement sévère qu'elle n'a été utilisée qu'une seule fois dans notre histoire parlementaire.

4.10 On devra présenter un projet de loi qui permette à la Chambre des communes d'imposer des amendes pour outrage au Parlement.

La responsabilité ministérielle

La responsabilité individuelle du ministre s'étend à l'administration du ministère dont il a la charge. Mais il n'est plus raisonnable de dire qu'un ministre doit être tenu responsable lorsque, sans qu'il n'y soit pour rien, les hauts fonctionnaires abusent de leurs pouvoirs. Nous avons traité jusqu'à un certain point la question de la responsabilité ministérielle dans nos deux premiers rapports. Si le système des comités est modifié

comme nous le proposons dans le présent rapport, les ministres devront se présenter plus souvent devant les comités qui pourront ainsi interroger les ministres et les fonctionnaires. Les députés seront donc mieux en mesure de demander des comptes aux ministres. Il reste à savoir, cependant, jusqu'où doit aller la responsabilité du ministre.

La notion selon laquelle le ministre doit être responsable de tout ce qui se passe dans son ministère était peut-être réaliste à une certaine époque, mais elle a depuis longtemps cessé de refléter la réalité. Comme le ministre ne peut absolument pas être au courant de tout, la doctrine de la responsabilité ministérielle limite la responsabilité de celui qui devrait être tenu responsable, à savoir le plus haut fonctionnaire du ministère.

Nous avons entendu de nombreux arguments en faveur d'une nouvelle doctrine voulant que le sous-ministre soit responsable de toutes les questions d'ordre administratif, notamment de l'application de la politique du ministère. Cette doctrine préciserait les obligations des hauts fonctionnaires, y compris celle de témoigner devant les comités parlementaires sur les questions d'ordre administratif. Les sous-ministres seraient donc appelés à comparaître régulièrement devant les comités. Grâce à ces contacts suivis et ouverts avec les hauts fonctionnaires, les députés pourront se faire une idée plus réaliste des pratiques administratives et mieux cerner les différents domaines de responsabilité. Le nouveau système n'exclura pas la participation du ministre aux questions et aux problèmes d'ordre administratif. Il va de soi qu'il s'y intéressera, comme cela se doit. Ainsi, lorsqu'il lui arrivera de participer directement à certaines décisions administratives, il devra en rendre compte. Par ailleurs, il continuera à être responsable devant le Parlement selon la tradition. Quant au sous-ministre, il continuera comme à l'heure actuelle, à conseiller le ministre en matière de politique générale lorsque celui-ci le lui demandera.

Ce système, qui rendra le sous-ministre responsable de l'administration du ministère ne représente qu'une légère modification du régime parlementaire traditionnel. Il ne sera pas toujours facile de faire la distinction entre les questions de politique, qui relèvent du ministre et les questions qui relèvent de l'administration du ministère, mais puisque cette distinction existe dans la plupart des cas, il y a lieu de la faire.

4.11 Les ministres devront faire preuve de coopération à l'endroit des comités en autorisant leurs fonctionnaires à comparaître devant les comités qui les convoquent.

La rédaction des projets de loi

À l'heure actuelle, la rédaction des projets de loi est un processus long et pénible qui prend sa source au sein d'un ministère et se fraie lentement un chemin à travers une forêt de comités interministériels et de comités du Cabinet pour finalement aboutir à la Chambre des communes. Les comités permanents devront avoir leur mot à dire et pouvoir influencer la politique au cours de ce processus avant même que ne soit déposé un projet de loi.

Les comités parlementaires devront être des éléments essentiels du processus de consultation qui précède la présentation des projets de loi et devront servir de tribune

aux groupes et aux particuliers intéressés. De plus, les spécialistes et les parties intéressées devront pouvoir faire des observations sur la teneur du projet de loi et offrir ainsi au ministre un éventail d'opinions plus large.

À l'heure actuelle, le projet de loi n'est étudié article par article qu'après l'adoption de son principe en deuxième lecture. Si notre proposition est adoptée, le gouvernement pourra entendre les réactions du public *avant* la deuxième lecture. Par ailleurs, si les députés sont mieux renseignés sur la teneur du projet de loi, l'étude en deuxième lecture portera sur les points principaux et risquera moins de s'éterniser. Ceci pourra se faire si le gouvernement accepte de renvoyer certains projets de loi aux comités permanents compétents après leur première lecture.

En outre, la Chambre pourra invoquer plus fréquemment le paragraphe 72(1) du Règlement, qui l'autorise à présenter une motion portant nomination d'un comité chargé d'élaborer et de déposer un projet de loi. Ainsi, un comité pourra être mandaté de préparer un projet de loi sur une question particulière, par suite de l'adoption d'une motion en ce sens présentée par un député pendant la période réservée aux mesures émanant des députés. Dès que le comité en aura fait rapport à la Chambre, le projet de loi sera réputé avoir été adopté en première lecture et suivra ensuite la filière habituelle. Après son adoption en deuxième lecture, il sera soumis à un comité législatif.

4.12 On devra faire plus souvent appel aux comités parlementaires pour examiner les avant-projets de loi, pour effectuer des enquêtes générales lorsque la politique n'a pas encore été fermement établie ou pour proposer des avant-projets de loi.

La présentation des rapports des comités

Après tout le travail effectué pour rédiger les rapports, nous croyons qu'il y aurait lieu d'améliorer la manière dont ils sont présentés à la Chambre des communes.

4.13 Les députés qui déposent le rapport de leur comité à la Chambre pourront donner une brève description des recommandations qu'il contient.

La durée de cette présentation sera laissée à la discrétion du président de la Chambre. Cette recommandation ne vise pas à éliminer les procédures qui concernent l'adoption des rapports.

La coordination des comités permanents

À l'heure actuelle, il ne semble y avoir aucune coordination ni communication officielle entre les présidents sur les travaux de leurs comités respectifs. Des formalités comme la présentation des rapports à la Chambre et leur débat devraient être coordonnées de façon que les travaux des comités reçoivent le maximum de publicité. En outre, si les comités font effectuer plus souvent des études sur des questions découlant de l'examen des rapports annuels des ministères et de leur mandat élargi, il sera très important que les membres des comités soient au courant des questions sur lesquelles se penchent leurs collègues des autres comités, de façon à éviter tout chevauchement. Pour ce faire on pourrait créer un comité de liaison composé des présidents des comités permanents.

4.14 Les présidents des comités permanents constitueront le comité de liaison des présidents.

Le budget et le personnel des comités permanents

Nos deux premiers rapports avaient pour thème commun la nécessité de confier aux députés la direction des travaux de la Chambre et d'accroître l'efficacité de la Chambre en améliorant le système des comités. Dans notre premier rapport nous recommandions que tous les comités permanents disposent d'un personnel et soient tenus de soumettre un budget. Ces modifications et les autres mesures proposées auront pour effet de créer un climat de gestion radicalement différent qui exigera l'adoption de nouvelles approches et de nouvelles techniques.

En conférant aux comités davantage de fonctions et de pouvoirs, on les placera dans l'obligation d'exécuter ces fonctions et de rendre compte des ressources financières qui leur sont affectées. Cette situation nouvelle exigera des présidents des comités qu'ils soient d'habiles gestionnaires. Les recommandations qui suivent s'efforcent de trouver un juste équilibre entre le besoin d'indépendance des comités et l'obligation qu'ils ont de rendre compte de l'usage des fonds qui sont à leur disposition. Elles visent à établir une stratégie de gestion qui tienne compte des grandes questions soulevées dans le premier et le deuxième rapport. Nous laissons au Bureau de la régie interne le soin de régler d'autres questions de moindre importance.

En proposant d'accorder aux comités un budget fixe, nous espérons que, grâce à l'adoption d'un système budgétaire bien pensé — avec les systèmes et structures auxiliaires nécessaires pour en assurer le fonctionnement — le rôle des comités sera considérablement rehaussé, de sorte que les députés de la Chambre des communes seront mieux en mesure de s'acquitter de leur tâche.

Les recommandations ci-dessous visent à :

- rendre les comités indépendants en leur permettant de faire approuver un budget et en leur donnant pleins pouvoirs pour mettre celui-ci en oeuvre;
- établir une structure de gestion qui permette à la Chambre de contrôler l'efficacité des comités;
- définir certains des mécanismes grâce auxquels le Bureau de la régie interne pourra exercer ce contrôle au nom de la Chambre.

Un budget n'est autre chose que la description détaillée d'un plan d'action. Dans certains cas, les comités ne pourront établir leur plan d'action qu'après avoir fonctionné pendant un certain temps. Quelques comités permanents pourront, d'une année à l'autre, déterminer approximativement leurs besoins financiers, mais il y en a qui ne pourront peut-être pas en faire autant. Notre proposition tient compte de ces deux cas.

4.15 Chaque comité devra recevoir, dès sa création, une avance de fonds pour planifier et organiser ses travaux.

Cette somme pourra permettre aux comités ayant des besoins financiers modestes de couvrir toutes leurs dépenses. Une telle avance ne devra pas être consentie aux sous-comités de comités permanents, puisqu'ils relèvent financièrement de leur comité

«parent». La Chambre des communes, le Bureau de la régie interne, le Comité de sélection et les services administratifs de la Chambre seront ainsi en mesure de déterminer le coût des activités des comités. Pour lever tout doute sur cette avance de fonds, les comités seront tenus de ne pas dépasser le montant des fonds avancés. Ceci exigera un examen minutieux de la part du contrôleur et un contrôle budgétaire rigoureux de la part des comités.

Comme l'indique notre premier rapport, c'est au Bureau de la régie interne, en tant qu'organisme chargé de la gestion financière à la Chambre des communes, qu'il incombera d'approuver le budget des comités. Tout comité qui croit que son avance ne sera pas suffisante devra soumettre un budget au Bureau de la régie interne. Les demandes budgétaires seront donc de trois grands types : budgets annuels relatifs aux activités permanentes des comités; budgets spéciaux relatifs à des activités non prévues par le comité ou ne faisant pas partie de son mandat au moment du dépôt de son budget principal; budgets supplémentaires visant l'obtention de fonds en sus des crédits déjà octroyés.

Au début, le Bureau de la régie interne aura sans doute de la difficulté à évaluer les divers types de demandes budgétaires, mais avec le temps, il sera mieux en mesure de prévoir ce que pourra coûter telle activité ou telle étude. Il aura besoin de conseils pour analyser les budgets proposés ainsi que les questions relatives aux finances, à la gestion et aux politiques sur lesquelles il sera appelé à se prononcer en tant que principal organisme décisionnel à la Chambre. Aussi devra-t-il pouvoir compter sur une source de conseils qui soit indépendante des comités et des services qui lui présenteront des budgets, de façon à demeurer impartial et à pouvoir définir son orientation en toute liberté.

4.16 Le Bureau de la régie interne devra mettre sur pied un secrétariat pour le seconder dans ses activités.

Ce service jouera un rôle analogue à celui du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il pourra donner des conseils en matière d'orientation, contrôler l'application des directives du Bureau de la régie interne et aider ce dernier à évaluer les demandes budgétaires. Le secrétariat pourra également trier les documents transmis au Bureau, établir les procès-verbaux des séances et préparer les documents d'information nécessaires.

Ainsi appuyé, le Bureau de la régie interne sera en mesure de soumettre à un examen complet les budgets que lui présenteront les comités. Lorsque cet examen aboutira à une décision favorable, le Bureau devra déléguer au président du comité le pouvoir de dépenser les crédits votés.

4.17 Le président de chaque comité devra avoir les pleins pouvoirs pour dépenser les fonds qui lui sont affectés, dans les limites du budget approuvé et sous réserve des restrictions énoncées dans les lignes directrices du Bureau de la régie interne.

À l'heure actuelle, la *Loi sur l'administration financière* confère ce pouvoir au président de la Chambre. Cette loi devra donc être modifiée pour permettre au Bureau de la régie interne de déléguer ces pouvoirs aux présidents des comités.

C'est au président de chaque comité qu'il appartiendra d'administrer son budget, à l'aide des mécanismes et des procédés établis par le contrôleur. Il faudra adopter un mode de présentation standardisée, que ce soit pour les budgets annuels ou pour les budgets spéciaux, pour satisfaire aux modalités de documentation du système financier. Les rapports financiers seront d'autant plus importants que chaque comité sera responsable de son propre budget. Par ailleurs, le contrôleur devra établir les mécanismes nécessaires pour s'assurer que les comités se conforment à leurs prévisions budgétaires ainsi qu'aux directives financières établies par le Bureau de la régie interne.

4.18 Le Bureau de la régie interne devra charger le contrôleur de mettre au point des mécanismes de documentation et de contrôle budgétaires ainsi qu'un système d'information comptable et de les soumettre à son approbation avant de les mettre en application.

Comme les comités seront des entités indépendantes, il faudra également évaluer périodiquement dans quelle mesure ils atteignent leurs objectifs. Certes, les comités doivent rendre compte à la Chambre des résultats de leurs activités, mais il n'existe aucun mécanisme d'évaluation de leur rendement. Il existe deux façons de compléter la chaîne de la responsabilité financière : exiger des comités qu'ils soumettent à la Chambre des rapports annuels sur leurs activités et leurs dépenses, ou confier à une personne ou à un groupe le droit de regard de la Chambre.

Étant donné son programme déjà chargé, la Chambre n'aura sans doute que peu de temps, ou pas du tout, à consacrer à l'examen prévu dans la première option, si bien que les rapports d'activité des comités n'auront guère d'utilité. La seconde option permettra à la Chambre de déléguer son droit de regard au Bureau de la régie interne. Celui-ci pourra alors faire la synthèse des données de tous les comités et en faire rapport à la Chambre, en ajoutant les détails financiers qu'il jugera utiles. Le Bureau sera l'organisme tout désigné pour exercer cette fonction puisque tous les partis politiques y seront représentés et qu'il sera bien au courant du contexte financier dans lequel les crédits auront été octroyés. Il sera ainsi en mesure de contrôler l'ensemble du processus de gestion auquel seront assujettis les comités.

4.19 Le Bureau de la régie interne devra déposer périodiquement à la Chambre des communes un rapport détaillé sur les dépenses et les activités des comités.

Il est évident que le budget accordé à un comité dépendra du rôle que celui-ci sera appelé à jouer et du total des crédits disponibles. Cependant, pour que le système budgétaire proposé soit valable, il faudra tenir compte de ces questions fondamentales et déterminer qui est investi du pouvoir décisionnel.

Les comités permanents auront un mandat très général qui leur permettra d'enquêter sur des questions de politiques et de dépenses. Ils auront toute liberté pour décider de la façon de s'acquitter de leur mandat. Au bout de quelques années, on n'aura pas de mal à fixer le niveau de financement des divers comités, mais pour les deux premières années le Bureau de la régie interne et les comités eux-mêmes auront quelque difficulté à déterminer leur budget. Après avoir envisagé les diverses solutions possibles, nous en sommes arrivés à la recommandation suivante :

4.20 Le comité de liaison, composé des présidents des comités permanents, devra déterminer le montant des crédits à accorder à chaque comité sans toutefois

dépasser le plafond établi par le Bureau de la régie interne. Le montant du financement déterminé comprendra des fonds pour les frais généraux et les projets spéciaux. Une fois ce montant établi, les comités devront dresser et soumettre un budget détaillé au Bureau, qui sera libre d'en approuver ou non les différents postes.

Outre les avantages manifestes qu'elle présente, cette recommandation permettra au Bureau de la régie interne de s'acquitter de ses autres tâches sans entrer en conflit avec les comités au sujet du bien-fondé des projets qu'ils proposent.

Les postes qui figureront au budget des différents comités varieront selon le mandat et la nature du comité et en fonction du niveau d'activité prévu. L'importance des différents postes de dépenses — personnel, déplacements, bureaux, etc. — dépendra de la charge de travail de chaque comité. Chaque comité devra présenter un budget qui fasse état des postes pour lesquels il se réserve une certaine marge de manoeuvre ainsi que des éléments de dépenses que ses activités sont susceptibles d'influencer. Ce budget devra être facile à comprendre et à administrer.

Il est bien trop tôt pour déterminer avec précision les besoins financiers de chaque comité permanent. Ces besoins seront en grande partie arrêtés en fonction du montant du financement de base établi par le groupe de présidents. Bien qu'il soit impossible à l'heure actuelle de fixer des montants précis, on peut néanmoins énoncer les principes qui devront être respectés :

- il appartiendra aux comités, en définitive, de déterminer le personnel dont ils auront besoin;
- le budget des comités devra contenir toutes les dépenses que ceux-ci seront susceptibles de faire;
- les comités devront décider de la façon dont ils aborderont les sujets qu'ils étudieront;
- les comités pourront créer des sous-comités pour des raisons précises, mais devront se méfier du danger que présente la prolifération de sous-comités;
- le Bureau de la régie interne établira des règles financières générales concernant le montant maximal des indemnités journalières, les moyens de transport à utiliser pour les déplacements, les normes concernant les locaux et le niveau général du service assuré par le personnel de la Chambre;
- les systèmes et les procédés qui seront établis permettront d'assurer un contrôle budgétaire qui soit dans l'intérêt des comités.

Appelés à voir leur sphère d'activité s'élargir, les comités devront disposer d'un nombre accru d'employés. Il reste à déterminer qui fournira le personnel nécessaire et comment cela se fera. Nous avons reçu divers mémoires préconisant soit de confier cette responsabilité à la Bibliothèque du Parlement, à la Chambre des communes, au Centre parlementaire, au vérificateur général, au Conseil économique ou au Conseil des sciences, soit de doter les comités d'un personnel permanent. Bien que personne n'en ait fait mention, il convient également de signaler que les sociétés d'expert-conseils, les ministères du gouvernement et les milieux universitaires sont une source précieuse de personnel. Ce serait leur rendre un mauvais service que de lier les comités à une source

en particulier, puisqu'ils n'auraient guère la possibilité d'innover et de prendre des mesures de dotation qui répondent à leurs besoins particuliers.

4.21 Chaque comité permanent recevra une allocation pour lui permettre de se procurer les services de recherche dont il aura besoin, pourvu qu'il respecte les directives émises par le Bureau de la régie interne en matière financière.

Un comité ne peut être tenu responsable que dans la mesure où il a l'autorité voulue pour choisir lui-même les personnes ou les organismes avec lesquels il passe des contrats de recherche. De même, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les comités arrivent à bien connaître les attachés de recherche oeuvrant dans le domaine qui les intéresse et à juger de leurs compétences respectives. La Chambre a récemment nommé un coordonnateur de la recherche, à titre temporaire, avec pour tâche de conseiller les comités sur les services de recherche disponibles. Ces conseils seront sans doute d'un précieux secours au fur et à mesure que les comités s'organiseront et tenteront de déterminer leurs besoins en personnel.

Lors de notre visite à Westminster, nous avons noté la tradition qui veut que les professionnels offrent leurs services aux comités parlementaires à des prix modestes. Vu nos recommandations visant à augmenter les pouvoirs et le prestige des comités, nous espérons qu'une tradition semblable s'établira au Canada.

Conclusion

Si les modifications que nous proposons au rôle, aux pouvoirs, à la structure, à la composition et à la gestion des comités permanents sont adoptées, la Chambre des communes s'en trouvera métamorphosée. Dégagés de la tutelle de l'exécutif et dotés de pouvoirs réels, le président et les membres des comités seront au premier plan de la scène parlementaire.

L'examen des nominations par décret

On voudrait dire aux membres d'un comité ou à des députés: «On vous donne un mandat important, celui de choisir ou d'aider le premier ministre à choisir». Je ne suis pas certaine que le premier ministre n'aimerait pas la formule, parce que cela doit peser lourd sur les épaules de quelqu'un que d'avoir à choisir tout ce beau monde et de ne pas se faire critiquer par la suite.

**Lise Bourgault,
députée d'Argenteuil—Papineau**

La démocratie parlementaire franchit une étape décisive lorsque les Communes britanniques obtinrent le droit de conseiller la Couronne sur le choix des ministres. La plupart des prérogatives de la Couronne sont maintenant exercées suivant l'avis des ministres qui, individuellement et collectivement, sont responsables devant le Parlement.

Le rôle de l'État ayant pris de l'ampleur, de nombreux postes publics ont été créés et sont maintenant pourvus par décret. Il est impossible de déterminer avec exactitude le nombre de ces nominations mais il s'agit sans doute de plusieurs milliers. Dans presque tous les cas, le Parlement ne peut se prononcer sur celles-ci, faute d'un mécanisme approprié. Les nominations par décret se répartissent en plusieurs catégories, notamment les hauts fonctionnaires du Parlement, les juges, les ambassadeurs et les hauts-commissaires, les hauts fonctionnaires, les présidents et les administrateurs des sociétés de la Couronne, et les personnes nommées à divers organismes de réglementation, agences et tribunaux.

Plus d'un premier ministre a été sévèrement critiqué pour avoir nommé des personnes à certains postes publics. C'est pourquoi nous croyons qu'il est dans l'intérêt de tous — premiers ministres, partis d'opposition, députés et candidats à ces postes — de trouver un mécanisme permettant aux députés et au public de participer à ce processus sans contrevenir aux principes fondamentaux de notre système politique.

Au cours de nos audiences, nous avons demandé à de nombreux témoins ce qu'ils pensaient d'un examen des nominations par décret. Tous ont convenu que c'était une

question délicate pour les députés et les ministres, mais aucun n'a pu nous offrir de solution ni même de suggestion.

Nos discussions sur ce sujet ont confirmé la complexité du problème et il a fallu faire bien des compromis de part et d'autre. Nous croyons cependant que nos recommandations seront bien reçues par toutes les parties et qu'elles contribueront à rehausser le rôle du Parlement.

Les leçons à tirer du système américain

Lors de notre voyage à Washington, nous avons eu l'occasion d'étudier la procédure de recommandation et d'approbation des nominations faites par le Président. Cette procédure (à laquelle ne participe pas la Chambre des représentants) prévoit le renvoi de certaines nominations au comité permanent compétent du Sénat. Le comité sénatorial étudie généralement la question en public mais il peut, suite à un vote majoritaire, en débattre à huis clos. Dans ce cas, toutes les séances ultérieures consacrées à l'étude de la nomination se déroulent également à huis clos. Le comité tient des audiences pour examiner les qualifications du candidat et fait ensuite rapport de ses conclusions au Sénat. C'est alors au Sénat de recommander et d'approuver la nomination. Si aucune décision n'est prise avant la fin de la session, le Président doit renouveler la nomination à la session suivante. Sur le plan statistique, le nombre de rejets catégoriques est minime, mais, pour diverses raisons, certaines candidatures sont retirées et certaines nominations ne sont pas confirmées.

Une des critiques formulées à l'endroit du système américain porte sur le nombre considérable de nominations qui, en théorie, peuvent être étudiées. La Constitution des États-Unis confère expressément au Sénat un pouvoir de recommandation et d'approbation en ce qui concerne la nomination des ambassadeurs, des ministres, des consuls et des juges de la Cour suprême. De plus, de nombreuses lois prévoient une procédure semblable pour les nominations et les promotions des titulaires de certains postes de la fonction publique, de commissions et d'autres organismes.

On déplore aussi le fait que la minutie de l'examen varie d'un comité à l'autre et que la plupart d'entre eux ne disposent pas de normes écrites. Les candidatures ne sont donc pas toutes étudiées avec la même rigueur. Toutefois, les comités évaluent normalement les candidats selon leurs compétences respectives et en fonction de certains critères. Par exemple, le Comité des affaires gouvernementales a adopté pour ligne directrice :

de confirmer le candidat dans les fonctions du poste auquel il a été désigné s'il est réputé posséder l'intégrité et les qualifications nécessaires de par sa formation, ses études ou son expérience.

Certains comités exigent certains renseignements sur les candidats, tels que des relevés financiers, des profils biographiques ou une évaluation des services de sécurité. Le Comité des affaires judiciaires affecte spécialement des employés aux enquêtes sur les candidats. Le Comité des affaires gouvernementales désigne un enquêteur principal et un enquêteur issu de la minorité à qui il confie des tâches précises. Certains comités préparent des questions qu'ils présentent par écrit aux candidats au moment de l'entrevue. La plupart laissent s'écouler un certain temps entre la présentation de la

candidature et le début des audiences dont ils limitent la durée. Cependant, comme il est rare que les comités déposent un rapport sur un candidat, le processus a été l'objet de certaines critiques.

Les grands problèmes que posent le système américain peuvent se résumer ainsi : trop de nominations sont soumises à ce processus; les comités n'ont tendance à se réunir que pour les nominations susceptibles d'attirer beaucoup de publicité; le processus même dissuade certaines personnes hautement qualifiées d'accepter ces postes.

Si nous adoptions ce processus d'examen des nominations par décret, nous risquerions de connaître les mêmes problèmes. En outre, certains pourraient y voir un moyen de décharger les ministres de leurs responsabilités puisque le pouvoir de faire des nominations est une prérogative exclusive de l'exécutif. De plus, s'il advenait que les nominations soient considérées comme des questions de confiance, elles renforceraient la discipline de parti — ce qui irait à l'encontre des recommandations que nous avons faites dans les chapitres précédents.

L'examen de *toutes* les nominations par décret pourrait donner à certaines une importance qu'elle ne méritent pas. Mais si quelques nominations seulement sont passées en revue, quels critères devront être utilisés pour distinguer les nominations qui seront examinées de celles qui ne le seront pas? Une telle distinction ne donnerait-elle pas l'impression que les nominations non examinées concernent des postes plus indépendants dont les titulaires ne sont pas aussi rigoureusement tenus de rendre des comptes?

Bien que nous prévoyions certaines objections, nous demeurons convaincus qu'un examen des nominations par décret présente plus d'avantages que d'inconvénients. Le gouvernement sera forcé de faire un choix judicieux pour éviter les situations embarrassantes. Ce genre de mécanisme est une des forces et une des garanties du régime de gouvernement responsable. La relation qui existe depuis longtemps entre le Parlement et l'exécutif ne se fonde pas seulement sur les mécanismes d'approbation, de rejet ou de modification, mais aussi sur l'effet que peut avoir une mauvaise publicité.

La Chambre des communes existe pour représenter la population du Canada, pour légitimer l'autorité de l'exécutif et pour demander des comptes du gouvernement. Elle doit avoir les outils nécessaires pour s'acquitter de son mandat. L'examen des nominations est un de ces outils.

L'examen des nominations par la Chambre

Nos recommandations sur l'examen des nominations faites par le gouvernement s'appuient sur les principes suivants :

- Toute procédure de nomination vise d'abord à trouver les personnes les plus compétentes et à faciliter leur entrée en fonctions.
- Il est fondamental pour la survie de notre système politique que le public considère les nominations comme n'étant pas seulement du favoritisme.
- Malgré ces principes, il existe, à l'heure actuelle, de bonnes raisons pour exclure certaines nominations du processus d'examen.

- Les autres nominations exigent un examen plus ou moins approfondi. Nous les avons classées par catégories et proposons un mécanisme d'examen pour chacune d'elles.

Les sous-ministres

Bien que les sous-ministres jouissent de vastes pouvoirs, ils peuvent être surveillés de près par leurs ministres, qui eux sont responsables devant le Parlement. Néanmoins la plupart des sous-ministres ont une grande marge de manoeuvre et leur style d'administration peut influencer l'orientation d'un ministère. Puisque les comités permanents sont appelés à jouer un plus grand rôle dans l'examen des activités du gouvernement, il leur faudra examiner la nomination des sous-ministres et s'interroger sur leurs conséquences.

- 5.1** **Lorsqu'une personne est nommée à un poste de sous-ministre, le comité permanent concerné pourra l'inviter à comparaître et à répondre aux questions qu'il juge opportun de lui poser.**

Ces questions ne devront pas se limiter à l'administration, mais pour éviter que ne soient divulguées des «confidences ministérielles», nous suggérons que la comparution ait lieu le plus tôt possible après la nomination.

- 5.2** **Le nom d'une personne nommée sous-ministre d'un ministère devra être déposé sur le Bureau de la Chambre dès sa nomination. Le comité permanent concerné pourra convoquer le sous-ministre dans les trente jours de séance qui suivent.**

Le comité aura le pouvoir de mener une enquête sur la personne nommée. Il lui faudra remettre un rapport à la Chambre dans les dix jours de séance qui suivront le début de son enquête.

Les sociétés de la Couronne

Nous convenons que les sociétés de la Couronne doivent être indépendantes à divers degrés. Bien qu'elles rendent compte à la Chambre par leurs états financiers — comme toute société rend compte à ses actionnaires — on ne peut tenir un ministre directement responsable de leur administration. C'est pourquoi il importe que les députés aient l'occasion de donner leur avis sur les nominations au moment où elles sont faites.

- 5.3** **Toute nomination par décret à des sociétés de la Couronne devra être soumise à la même procédure que celle qui régit les nominations des sous-ministres.**

Les organismes de réglementation

Les organismes de réglementation, les tribunaux et les commissions n'ont pas de structure uniforme. En 1980, une étude de la Commission de réforme du droit du Canada a classé ces organismes selon le contrôle (ou l'absence de contrôle) exercé par l'exécutif sur leurs décisions. À cause de la diversité des organismes de réglementation, il est extrêmement difficile de les classer d'autant plus que les modalités prévues par les lois qui les régissent sont souvent mises en pratique différemment.

Néanmoins, nous croyons qu'il est possible de relever quelques agences de réglementation sur lesquelles l'exécutif a très peu de contrôle. Tout comme la Commission de réforme du droit, nous croyons que ces agences sont : le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Commission canadienne des transports et l'Office national de l'énergie.

Les personnes nommées à ces agences réglementent ce que nous regardons à la télévision, la façon dont nous voyageons et ce qu'il en coûte, la production du pétrole et les personnes qui en sont chargées et nombre d'autres domaines qui touchent la vie quotidienne des Canadiens et des Canadiennes.

Vu l'influence qu'ont ces organismes et le peu de contrôle qu'exercent sur elles les ministres, nous croyons que le nom des personnes qui y sont nommées devrait être soumis au comité pertinent de la Chambre des communes, et qu'un rapport défavorable du comité à leur endroit devrait constituer un veto à cette nomination. Dans notre système de gouvernement responsable, qui repose sur des précédents et des ententes non écrites, nous ne croyons pas qu'une mesure législative comme la *Loi sur les nominations de la Couronne* soit nécessaire, bien que l'on puisse en étudier l'opportunité dans l'avenir.

5.4 Le nom des personnes nommées au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, à la Commission canadienne des transports et à l'Office national de l'énergie devra être déposé sur le Bureau de la Chambre immédiatement après la nomination. On considérera que ces nominations ont été renvoyées au comité permanent pertinent pour une période n'excédant pas trente jours de séance, sitôt après leur dépôt à la Chambre. Pendant cette période, le comité pourra entendre des témoins ou inviter les personnes désignées à répondre à ses questions. Si le comité ne fait pas rapport à la Chambre dans les trente jours de séance, on considérera qu'il approuve la nomination. Un rapport défavorable ne constituera pas une question de confiance mais le gouvernement devra annuler la nomination.

Les hauts fonctionnaires de la Chambre des communes

Nous croyons que les nominations des hauts fonctionnaires de la Chambre des communes, tels que le greffier et le sergent d'armes, devraient être soumises à un comité de la Chambre.

5.5 Les nominations par décret des personnes au service de la Chambre des communes devront être renvoyées immédiatement au Comité permanent des opérations du gouvernement et être soumises à la même procédure d'approbation que celle proposée pour les nominations aux postes des organismes de réglementation (Recommandation 5.4).

Autres nominations

Plusieurs personnes nommées par décret relèvent de la Chambre ou du Parlement; il s'agit du directeur général des élections, du vérificateur général, du commissaire à la protection de la vie privée, du commissaire à l'information, du commissaire aux droits

de la personne, du commissaire aux langues officielles, du bibliothécaire parlementaire et du bibliothécaire parlementaire adjoint.

5.6 Toute nomination de personnes relevant de la Chambre ou du Parlement devra être renvoyée au comité permanent compétent et devra être soumise à la même procédure d'approbation que celle proposée pour les nominations aux postes des agences de réglementation (Recommandation 5.4).

Conclusion

En présentant des recommandations au sujet de l'examen et de la confirmation de certaines nominations, nous nous aventurons sur un terrain inexploré. Mais si ces recommandations sont acceptées et si elles s'avèrent pratiques, la Chambre pourra envisager de les appliquer à d'autres organismes de réglementation. Si, par contre, le mécanisme ne fonctionne pas ou s'il est utilisé par certains pour faire obstruction aux travaux des comités, nous nous serons alors mépris sur le désir de nos collègues de procéder à une véritable réforme de notre Chambre des communes.

Les députés ne devraient pas conclure que l'examen des nominations ne sera jamais qu'une réponse partielle à la grande question de la responsabilité de l'exécutif. L'État moderne étant si vaste, si omniprésent et si complexe, les ministres et les députés risquent fort de ne plus être les maîtres à bord. C'est à eux d'éviter cela par tous les moyens à leur disposition.

De toutes les questions que nous avons examinées, celle-ci fut de loin la plus difficile. Mais c'est un domaine où l'on peut effectuer le genre de changements que les députés de tous les partis souhaitent voir. Nombreux furent les témoins qui parlèrent de la nécessité d'un changement d'attitude; mais les attitudes ne se modifieront que si l'on met en place des procédures nouvelles et dignes de foi.

CHAPITRE VI

L'examen des décrets-lois

Le contrôle des décrets-lois par le Parlement n'est possible que si les Chambres ont le pouvoir de révoquer ces mesures.

L'hon. Eugene Forsey, c.p.

L'une des tâches du Parlement est de s'assurer que les Canadiens et les Canadiennes ne sont soumis à aucune obligation légale qui n'ait été approuvée par lui-même — ou par l'exécutif avec son autorisation. Bien que le Parlement délègue à l'exécutif le pouvoir de légiférer, les députés peuvent exiger de ce dernier qu'il lui rende compte de l'exercice de ce pouvoir.

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires permet au Parlement d'examiner les décrets-lois mais on est encore loin d'un véritable contrôle parlementaire.

Les comités législatifs que nous avons proposés dans notre premier rapport devront se pencher, entre autres, sur les clauses habilitantes des projets de loi, c'est-à-dire sur les dispositions qui confèrent à l'exécutif ou aux organismes de réglementation le pouvoir d'adopter des mesures ayant force de loi. Il leur faudra, à l'occasion, signaler à la Chambre que telle clause est trop vague, que telle autre confère trop de pouvoirs ou que telle autre encore autorise à faire des règlements à effet rétroactif. Le comité législatif chargé d'étudier un certain projet de loi pourra suggérer que toute la clause habilitante soit renvoyée au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

On sait que de nombreux règlements traitent de certaines questions de principe qui ne sont jamais discutées à la Chambre des communes. Aussi suggérons-nous d'habiliter les comités permanents de la Chambre à examiner les principes et les mérites des règlements d'exécution des lois. Cet examen pourra être effectué par un comité permanent de sa propre initiative ou à la demande du comité mixte. Il est important que les comités permanents procèdent à un tel examen pour éviter que les gouvernements ne présentent au Parlement des projets de loi squelettiques et que l'exécutif n'émette ensuite des règlements qui en révèlent la véritable teneur.

Il est vrai que le Comité mixte passe en revue bon nombre de décrets d'administration publique et de règlements, mais il est temps de donner à la Chambre les moyens d'agir.

6.1 La Chambre des communes devra adopter une procédure obligatoire de ratification ou de révocation des décrets-lois et des règlements adoptés en vertu d'une loi du Parlement.

6.2 Tout décret-loi ou règlement adopté en vertu d'une loi du Parlement sera renvoyé au comité permanent compétent et au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

Les co-présidents du Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires nous ont présenté un mémoire et ont recommandé l'adoption de procédures de révocation et de ratification par le Sénat et la Chambre des communes. Ces recommandations, présentées à l'annexe 3, donnent une idée du genre de procédures que nous envisageons.

L'adoption de ces recommandations par la Chambre des communes limitera le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif et donnera à la Chambre un moyen d'examiner non seulement les projets de loi mais aussi l'exercice du pouvoir discrétionnaire des ministres lorsqu'ils prennent des décrets-lois.

CHAPITRE VII

La réforme de la procédure

Nous devrions avoir un système qui fasse subir une série de tests aux projets de loi émanant des députés afin qu'ils y gagnent en qualité. Un projet de loi qui aurait survécu à cette épreuve du feu pourrait alors faire l'objet d'une résolution, puis d'un vote. Ajoutons que ces mesures émanant de députés devraient pouvoir contenir des dispositions d'ordre financier.

**Albert Cooper,
député de Peace River**

La restructuration et l'augmentation des pouvoirs des comités doivent s'accompagner de certains changements à la procédure si l'on veut revaloriser la Chambre des communes et rehausser le rôle et le prestige des députés. Il y a lieu, croyons-nous, d'accroître le pouvoir disciplinaire de la présidence, de redonner aux pétitions toute leur vraie valeur, de trouver un mécanisme qui permette à plus de projets de loi d'initiative parlementaire d'être mis aux voix et de réorganiser l'ordre des travaux de la Chambre. Nous suggérons aussi qu'on limite le nombre des questions écrites et que la réponse à ces questions soit donnée dans un délai prescrit.

Dans leur ensemble, ces changements constituent une réforme en profondeur de notre système parlementaire, et nous croyons qu'ils conduiront peu à peu à une redéfinition de la Chambre comme lieu où les députés débattent avec sérieux les questions politiques.

Le pouvoir disciplinaire de la présidence

Après avoir recommandé que le président de la Chambre soit élu par les députés au scrutin secret, il convient de se demander s'il faudrait préciser et renforcer les pouvoirs disciplinaires de la présidence. Selon le Règlement en vigueur, la seule sanction dont dispose le président dans les cas de conduite inacceptable est de «nommer» le député en cause. L'usage veut que le leader du gouvernement à la Chambre propose ensuite une motion visant à exclure le député de la Chambre, généralement pour le reste de la journée, ce qui est une peine bien peu sévère. Quand une motion en ce sens est mise aux voix, les députés réclament presque invariablement un vote par appel nominal.

III Cette façon de procéder comporte deux éléments qui mettent la présidence dans une situation précaire : premièrement, le leader du gouvernement à la Chambre n'est aucunement tenu de proposer une motion visant l'exclusion du député et, deuxièmement, la Chambre n'est pas non plus tenue d'adopter une motion en ce sens. Or, si jamais il n'était pas donné suite à la désignation d'un député, l'autorité du président se trouverait gravement compromise. Dans bien des régimes parlementaires, la présidence dispose de deux sanctions qui ne sont pas consignées dans notre Règlement. Nous croyons que la Chambre devrait les adopter.

La première consiste pour le président à ordonner de son propre chef l'expulsion pour le reste de la séance d'un député qui défie constamment son autorité ou dont la conduite est totalement inacceptable. Le président ne dépend donc pas d'une motion de la Chambre pour sanctionner un député et la peine prévue est moins sévère que celle que suppose la désignation d'un député. La présidence peut néanmoins recourir à la désignation si le député en question refuse de se retirer ou continue à défier son autorité.

Dans les cas où le président juge nécessaire de recourir à la désignation, nous pensons qu'il incombe à la Chambre de décider de l'exclusion d'un député. Une motion à cette effet pourra être présentée par le leader du gouvernement à la Chambre ou par un autre ministre de la Couronne, conformément à l'usage actuel. La motion devra indiquer le nombre de journées durant lesquelles le député sera exclu de la Chambre. Les conditions de la motion seront indiquées par le député qui la propose.

Il restera toujours à la Chambre la possibilité de rejeter la motion, mais nous ne voyons aucun moyen d'éviter ceci. Il faut espérer que la majorité des députés reconnaîtront l'importance d'appuyer l'autorité du président.

L'autre pouvoir qui, à notre avis, doit être confié au président est celui de suspendre la séance ou de l'ajourner jusqu'au prochain jour de séance, dans les cas de désordre grave et généralisé. Car il peut arriver — heureusement assez rarement — que le désordre soit si généralisé qu'il soit impossible de repérer les coupables. Nous estimons que, dans ces cas-là, le seul moyen de régler la situation est d'accorder au président le pouvoir de quitter le fauteuil afin de rétablir le calme. Le président pourra décider de son propre chef de suspendre la séance pour une durée déterminée ou jusqu'à une certaine heure. L'autre solution consistera à ajourner les travaux jusqu'au prochain jour de séance si le besoin s'en fait sentir.

7.1 Le président de la Chambre devra être habilité à ordonner à un député de se retirer de la Chambre pour le reste de la séance et, en cas de grave désordre, à suspendre la séance ou à ajourner la Chambre.

7.2 La procédure relative au rappel à l'ordre et à la désignation d'un député devra être consignée au Règlement.

L'étape du rapport

Nous sommes d'avis que l'étape du rapport n'est pas utilisée aussi efficacement qu'elle pourrait l'être dans le processus législatif. L'étape du rapport a été intégrée au processus législatif dans le cadre des réformes entrées en vigueur en 1968. Ces réformes

ont entraîné, entre autres, le renvoi de la plupart des projets de loi aux comités permanents après leur adoption en deuxième lecture. L'étape du rapport a été instaurée pour permettre aux députés qui ne participent pas à l'étude en comité d'un projet de loi donné de proposer des amendements au moment de son renvoi à la Chambre. Elle permet aussi au gouvernement de présenter à la dernière minute des amendements de nature technique. Toutefois, l'étape du rapport ne devait pas être une occasion de reprendre l'ensemble des délibérations d'un comité.

Si les partis de l'opposition en sont venus à se servir de l'étape du rapport pour faire de l'obstruction, c'est en réaction contre le traitement réservé à bon nombre de projets de loi controversés à l'étape de l'étude en comité. Cette étape est donc devenue, comme l'a dit un député, un moyen pour l'opposition de se venger d'un gouvernement qui lui refuse toute concession au chapitre des amendements proposés en comité.

Nos recommandations sur l'étape du rapport doivent être considérées dans le contexte global de la réforme du processus législatif. Nous partons du principe que la plupart des projets de loi seront dorénavant renvoyés à des comités législatifs qui pourront consacrer le temps voulu à leur étude article par article et se pencher sur les amendements proposés par l'opposition. Si nos espoirs se réalisent, il ne sera plus nécessaire de se servir de l'étape du rapport comme on l'a fait dans le passé.

Afin d'accélérer l'étape du rapport, on a intégré au Règlement le paragraphe 79(10) que voici:

Le président a le pouvoir de choisir ou de grouper les modifications ou les articles proposés à l'étape du rapport et peut, s'il le juge à propos, demander à un député qui a donné un avis de modification, de lui donner des explications pour lui permettre de porter un jugement sur l'objet de la modification.

Les présidents qui se sont succédés à la Chambre depuis 1968 ne se sont jamais prévalus de leur pouvoir de choisir les amendements, même s'ils ont exercé le pouvoir de les regrouper en vertu du Règlement.

Le président de la Chambre des communes britannique jouit, lui aussi, du pouvoir de choisir et il y recourt fréquemment. Il peut l'exercer en toute liberté, bien qu'il en use seulement après consultation et conformément à certains principes. Ainsi, il ne saurait choisir un amendement déjà proposé en comité que s'il revêt une importance exceptionnelle et mérite une discussion plus approfondie.

À notre avis, l'étape du rapport prévue dans notre processus législatif ne devra pas être une occasion de ressasser ce qui s'est dit en comité ni d'empêcher indéfiniment l'adoption d'une mesure. Elle devra plutôt permettre de présenter de nouveaux amendements, y compris des amendements touchant l'application de mesures gouvernementales. Aucune modification au Règlement ne sera requise pour atteindre cet objectif. Il faudra cependant que le président exerce son pouvoir de choisir les amendements conformément au paragraphe 79(10) du Règlement.

Nous recommandons, par conséquent, que le président exerce les pouvoirs que lui confère le paragraphe 79(10), conformément à certains principes et après consultation. Tout amendement ayant déjà été présenté en comité ne devra pas être proposé une seconde fois à moins qu'il ne revête une importance exceptionnelle. Ceux visant la mise

en application de mesures gouvernementales devront être systématiquement choisis. Quant aux autres types d'amendements, le président devra se faire conseiller pour déterminer, de concert avec les leaders à la Chambre, quels sont les plus importants aux yeux des partis.

Il devra également consulter chacun des députés qui ont proposé des amendements et exercer le pouvoir que lui confère le paragraphe 79(10) du Règlement pour se les faire expliquer. Le président devra examiner attentivement les amendements proposés pour voir si les arguments invoqués ne pourraient être présentés dans le cadre d'un autre amendement. En règle générale, il devra tenir compte de l'appui que recueillent les amendements à l'étude, de l'importance du but visé, du droit des partis de présenter les amendements qu'ils considèrent les plus importants et du droit des députés de ne pas être laissés pour compte dans le choix des amendements.

Nous reconnaissons l'importance du pouvoir conféré au président en vertu du paragraphe 79(10) du Règlement. Il ne fait aucun doute que ceux qui se sont succédés à ce poste ont hésité à l'utiliser en l'absence de directives précises de la part de la Chambre.

7.3 Nous recommandons que le président exerce le pouvoir que lui confère le paragraphe 79(10) du Règlement pour choisir et grouper les motions d'amendement à l'étape du rapport.

Les mesures émanant des députés

Pour rehausser le rôle des députés, il faudrait, entre autres, modifier en profondeur la procédure relative aux mesures émanant des députés. En effet, la procédure actuelle est telle que la Chambre n'attache pas une grande importance à ces mesures. Aussi les députés sont-ils peu enclins à se prévaloir du droit qui leur échoit par suite du tirage au sort qui détermine l'ordre des affaires émanant des députés. Ce manque d'intérêt tient surtout au fait que ces projets de loi et ces motions se rendent rarement à l'étape de la mise aux voix.

Nos propositions sont conçues pour améliorer certains éléments de la procédure relative à ces mesures. Elles auront pour effet de rendre plus strictes les conditions du tirage au sort, d'élargir la portée des mesures législatives émanant des députés et de garantir la mise aux voix de certains de ces projets de loi et de certaines de ces motions.

Nous proposons d'abord d'élargir la portée des affaires émanant des députés en ne faisant plus de la recommandation royale une condition préalable au dépôt de projets de loi et de résolutions contenant des dispositions à caractère financier. En effet, aux termes de la Constitution, les projets de loi ou résolutions de ce genre ne peuvent être adoptés que s'ils ont fait l'objet d'une recommandation royale, mais rien n'empêche le dépôt de ce genre de projet de loi ou de résolution avant la signification de la recommandation royale. Par ailleurs, le paragraphe 66(2) du Règlement prévoit que toute mesure de ce genre déposée à la Chambre doit être accompagnée de ladite recommandation. La Chambre pourra modifier ce paragraphe du Règlement sans contrevenir à la Constitution.

Si cette réforme est effectuée, un député pourra déposer un projet de loi ou une résolution contenant des dispositions financières et un débat pourra avoir lieu. Si la Chambre décide d'approuver le projet de loi en deuxième lecture ou d'adopter la résolution, il reviendra au gouvernement de décider s'il doit permettre ou non la poursuite du processus en accordant une recommandation royale. Dans la négative, nous recommandons que la procédure s'arrête là, pour la simple raison que faire autrement serait une perte de temps. Le gouvernement conservera donc la mainmise financière, mais la formule que nous proposons permettra de débattre toute une gamme de résolutions et de projets de loi importants émanant des députés et obligera le gouvernement à prendre position sur chaque mesure.

Il faut stimuler l'intérêt des députés si l'on veut que ceux-ci accordent plus d'importance aux mesures d'initiative parlementaire. À l'heure actuelle, tout député peut participer au tirage au sort, qu'il ait ou non un projet de loi ou une motion à présenter. Nous estimons que seuls les députés qui auront en main un projet de loi dûment rédigé ou une motion conforme à la procédure devraient participer au tirage. Il devra également y avoir une série de tirages. Les députés ayant tiré les vingt premières places pourront déposer leur projet de loi ou leur motion. Les projets de loi parrainés par les vingt députés ainsi choisis seront présentés et adoptés en première lecture. Tous les députés ayant obtenu un numéro d'ordre devront l'utiliser, faute de quoi ils le perdront. Autrement dit, le député ayant tiré la première place devra s'en prévaloir ou la concéder au député ayant tiré la deuxième, et ainsi de suite.

Nous proposons également l'adoption d'un système de parrainage multiple. Les députés, au nombre maximum de vingt, qui appuient un projet de loi ou une motion seront autorisés à ajouter leur nom à ce projet de loi, ce qui donnera une idée de l'appui dont jouit une mesure. Pour éviter qu'un trop grand nombre de députés ne parrainent une certaine mesure et donnent ainsi l'impression qu'elle est décidée à l'avance, on limitera à vingt le nombre de ses parrains. Seul le député au nom duquel la motion ou le projet de loi est déposé pourra en faire la proposition comme c'est le cas actuellement, à moins que la Chambre n'autorise à l'unanimité un autre député à le faire, et ce, avec le consentement du député parrainant la mesure en question. Le parrainage multiple présente également l'avantage d'éviter le dépôt de nombreux projets de loi portant sur le même sujet. Si un député veut déposer un projet de loi sensiblement analogue à un autre figurant déjà au *Feuilleton*, on lui répondra que sa mesure est irrecevable, mais qu'il peut ajouter son nom au projet de loi ou à la motion déjà au *Feuilleton*, si le nombre de ses parrains ne dépasse pas vingt.

Sur les vingt projets de loi et motions ayant obtenu un numéro lors du premier tirage au sort, six au plus devront être mis aux voix, sans compter les mesures qui auront fait l'objet d'une décision de la Chambre après un débat d'une heure ou moins. Un comité de six députés, représentant proportionnellement tous les partis à la Chambre, sera nommé par le président de la Chambre. Le président du comité sera choisi parmi le groupe de présidents dont nous avons recommandé la création dans notre premier rapport et qui sera constitué sous peu. Le président dirigera les travaux du comité de façon tout à fait impartiale; il viendra s'ajouter aux six députés nommés et la présidence du comité sera confiée à tour de rôle aux membres du groupe de présidents. Ce comité, sera appelé «Comité de sélection des mesures émanant des députés».

Le comité assumera une double fonction. Il choisira les projets de loi et les motions qui devront être mis aux voix s'ils n'ont pas été réglés après une heure de débat et déterminera également la durée du débat consacré à chaque mesure, jusqu'à concurrence de cinq heures.

D'autres tirages au sort auront lieu à mesure que les motions et projets de loi choisis au premier tirage seront réglés. Le nombre de mesures qui pourront alors être tirées au sort sera égal au nombre des mesures que la Chambre aura déjà réglées. De même, le nombre de mesures qui devront faire l'objet d'un vote sera égal au nombre des mesures que la Chambre aura déjà réglées. Les projets de loi et motions qui auront reçu un numéro mais ne seront pas choisis pour la mise aux voix conserveront leur préséance, mais disparaîtront du *Feuilleton* après avoir fait l'objet du débat normal d'une heure, à moins qu'ils n'aient été réglés auparavant. Ceux qui devront être mis aux voix seront débattus pendant les heures consacrées aux mesures émanant des députés. La mise aux voix du projet de loi ou de la motion aura lieu au terme de la période de débat prévue, ou avant si le débat se termine plus tôt.

Pour illustrer notre propos, supposons qu'après le premier tirage au sort, il est décidé que la mesure n° 1 sera mise aux voix et qu'elle pourra être débattue pendant cinq heures. Après la première heure de débat, la mesure sera mise en attente jusqu'à ce que les dix-neuf autres aient été débattues pendant une heure. Elle sera de nouveau débattue pendant une heure, à son tour, aussi souvent qu'il le faudra, jusqu'à ce que les cinq heures de débat soient écoulées, à moins que le débat n'ait été clos avant.

Nous sommes convaincus que le comité dont nous proposons la création s'attirera un certain prestige dans le processus parlementaire. Pour nommer les membres du comité, le président de la Chambre devra consulter les députés plutôt que les leaders parlementaires, et il lui faudra choisir de préférence des députés qui ne figurent pas parmi ceux ayant obtenu un numéro d'ordre au tirage au sort. La composition du comité changera donc de temps en temps, notamment à la suite d'un nouveau tirage au sort.

Il incombera au comité de déterminer les critères de sélection des mesures devant être mises aux voix, et les décisions seront à son entière discrétion. Les députés parrainant un projet de loi ou une motion seront invités à comparaître devant le comité pour expliquer ou défendre leur mesure. L'importance d'une mesure sera sans doute un critère de taille, mais nous espérons que l'appui dont elle jouira n'influera pas trop sur la décision. On a tout lieu de croire que le comité ne rejettera pas systématiquement des mesures moins populaires qui refléteront néanmoins les vues d'une minorité importante. Le comité sera politiquement impartial, ne pensant qu'à favoriser les droits des députés, quel que soit le parti auquel ils appartiennent.

L'une des plus importantes tâches du comité sera de fixer la durée du débat sur chaque projet de loi ou motion. Il est très difficile d'établir des directives précises. En règle générale, on peut penser que toute mesure non controversée ayant la faveur générale n'aura besoin que d'une heure ou deux de débat, tandis que les mesures de fond exigeront probablement le maximum de cinq heures. Bien sûr, la décision reviendra au comité, mais celui-ci devra normalement avoir pour principe qu'un projet de loi ou une motion d'importance ne pourra être mis aux voix sans un débat d'une longueur raisonnable.

Un projet de loi émanant d'un député qui est adopté en deuxième lecture (sauf les projets de loi à caractère financier qui n'auront pas fait l'objet d'une recommandation royale) sera renvoyé à un comité législatif, comme tout autre projet de loi, où son étude ne sera assujettie à aucune limite de temps. S'il fait l'objet d'un rapport à la Chambre, un débat de deux heures sera réservé, s'il y a lieu, à l'étape du rapport et à sa troisième lecture conjointement. Toutes les mises aux voix nécessaires pour disposer du projet de loi commenceront deux heures au plus après le début de l'étude à l'étape du rapport et de la troisième lecture. Pour éviter tout bouleversement de l'emploi du temps parlementaire, nous recommandons que les deux heures de débat prévues (et le temps supplémentaire nécessaire à la mise aux voix) commencent au moment de l'interruption des travaux, n'importe quel jour de séance (autre qu'un vendredi) désigné par le Comité de sélection des mesures émanant des députés.

Pour permettre à plus de députés de participer aux débats sur les mesures d'initiative parlementaire, nous recommandons que la durée des interventions pendant l'heure consacrée à ces mesures soit ramenée à dix minutes.

7.4 L'organisation des affaires émanant des députés doit être modifiée conformément aux dispositions suivantes:

- a) Les députés doivent pouvoir déposer des projets de loi contenant des dispositions d'ordre financier; ces projets de loi doivent pouvoir faire l'objet d'un débat de deuxième lecture mais ne doivent pas progresser au-delà de cette étape à moins d'être accompagnés d'une recommandation royale;
- b) aucun député ne doit participer au tirage au sort pour les affaires émanant des députés à moins qu'il ne soit prêt à présenter une motion ou un projet de loi dûment rédigé;
- c) des tirages au sort pour les motions et les projets de loi émanant des députés doivent avoir lieu tout au long d'une session; les vingt premières places doivent être établies par le premier tirage et les députés dont les noms auront été ainsi choisis doivent être tenus de présenter leur mesure au moment venu sans quoi ils perdront leur tour; d'autres tirages devront avoir lieu à mesure que l'on disposera des motions et des projets de loi et le nombre de nouvelles motions devra être égal au nombre d'affaires déjà réglées;
- d) tout député appuyant une motion ou un projet de loi doit pouvoir y ajouter son nom, et ce, jusqu'à concurrence de vingt députés; nul député ne peut présenter un projet de loi ou une motion identique (ou presque) à une mesure déjà inscrite au *Feuilleton*;
- e) il faut créer un Comité de sélection des mesures émanant des députés composé de six députés nommés par le président de la Chambre et d'un président choisi parmi le «groupe des présidents»; ce comité devra choisir six projets de loi ou motions parmi les vingt mesures tirées au sort et ces six mesures devront faire l'objet d'une mise aux voix si la Chambre ne les a pas réglées au cours de la première heure de débat; le comité devra déterminer aussi le nombre d'heures, jusqu'à concurrence de cinq, pendant lesquelles chaque projet de loi ou motion fera l'objet d'un débat; le comité

devra choisir des projets de loi et des motions supplémentaires parmi les mesures tirées au sort par la suite, pour remplacer en nombre égal celles que la Chambre aura déjà réglées;

- f) le comité doit inviter les députés parrainant des projets de loi ou des motions à comparaître devant lui pour expliquer pourquoi leur mesure doit être mise aux voix;
- g) tout projet de loi émanant d'un député qui aura été adopté en deuxième lecture et aura été examiné par un comité législatif devra être soumis à deux heures de débat supplémentaires aux fins de l'étude à l'étape du rapport et de la troisième lecture, après quoi, il sera mis aux voix; ces travaux devront avoir lieu après l'heure normale d'ajournement, n'importe quel jour de séance, autre qu'un vendredi, désigné par le Comité de sélection des mesures émanant des députés;
- h) la durée des discours pendant l'heure réservée aux affaires émanant des députés doit être réduite à dix minutes.

Les pétitions

Les pétitions adressées à la Chambre des communes constituent un des moyens de communication les plus directs entre le peuple et le Parlement. Cet instrument fort simple permet à la population de faire part à la Chambre de ses inquiétudes sur des questions d'intérêt public. Cependant, tous les efforts déployés pour les préparer et obtenir les signatures nécessaires semblent vains puisqu'il est rare que l'on donne suite aux pétitions après qu'elles aient été présentées et reçues par la Chambre.

Nous estimons que la présentation de pétitions constitue un droit fondamental des citoyens et qu'elles font partie intégrante du processus qui leur permet de s'adresser à leurs élus. Toutefois, la façon dont elles sont actuellement traitées à la Chambre des communes laisse à désirer. Il y aurait lieu de préciser la procédure qui régit les pétitions pour accroître le respect dont ce processus devrait faire l'objet et le rendre plus efficace. Il faut absolument préciser les règles concernant les pétitions, de manière à rendre leur présentation plus uniforme et à assurer que leur fond soit jugé recevable par la Chambre. Par ailleurs, on devrait émettre des lignes directrices au sujet de la formulation de la pétition et des signatures qui y apparaissent.

Nous estimons également que les auteurs de pétitions ont le droit de recevoir une réponse. En Grande-Bretagne, toutes les pétitions jugées recevables sont déposées à la Chambre et le greffier est chargé de les transmettre à un ministre de la Couronne. Toute observation faite par le ministre en réponse à la pétition est déposée sur le Bureau par le greffier de la Chambre et celui-ci en ordonne l'impression à titre de supplément aux *Procès-verbaux*.

Le règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario prévoit que le ministre visé est tenu de répondre à une pétition dans les deux semaines qui suivent sa présentation. Le gouvernement se trouve ainsi obligé, pour le moins, de prendre connaissance du contenu des pétitions.

Nous estimons, par ailleurs, que les députés ne devraient pas être autorisés à présenter de pétitions à la Chambre des communes en leur nom propre. En leur qualité

de représentants élus, ils ont de nombreuses occasions de faire connaître leurs vues. Ils n'ont donc pas besoin de recourir aux pétitions.

7.5 La procédure qui régit les pétitions doit être modifiée de manière à prévoir les dispositions suivantes :

- a) toute pétition doit être examinée par le greffier des pétitions sur le plan de la forme et du fond, avant d'être présentée à la Chambre;
- b) elle doit être adressée à la Chambre des communes ;
- c) elle doit contenir une requête en termes clairs et précis dont l'objet relève de la compétence du Parlement; il n'est pas nécessaire qu'elle contienne les formules traditionnelles;
- d) elle peut être manuscrite, dactylographiée ou imprimée, et rien ne doit avoir été effacé ou ajouté entre les lignes;
- e) si les signatures d'une pétition sont inscrites sur plus d'une feuille, la requête doit être énoncée sur chacune de ces feuilles;
- f) les signatures inscrites sur une pétition doivent être originales et écrites sur la pétition et non pas collées ou reproduites de quelque autre façon;
- g) la pétition doit porter la signature d'au moins vingt-cinq électeurs qui ne sont pas des députés.

7.6 Toutes les pétitions reçues par la Chambre seront renvoyées au ministre désigné comme leader du gouvernement à la Chambre, et le ministre compétent sera tenu d'y répondre dans les deux semaines suivant leur présentation. La réponse sera déposée sur le Bureau soit par le ministre désigné comme leader du gouvernement à la Chambre soit par le ministre compétent.

Les débats d'urgence

Les députés se plaignent fréquemment — et à juste titre — que les délibérations de la Chambre des communes ne portent pas toujours sur des questions d'actualité. Des événements de grande importance se produisent couramment au Canada et, bien qu'ils puissent être soulevés à la période des questions, ils ne font pas nécessairement l'objet d'un débat dans cette assemblée qui est le coeur de la nation.

La tenue de débats d'urgence est prévue par le Règlement de la Chambre, mais, selon le président Bosley, la procédure actuelle ne comporte aucune limite de temps et, en conséquence, peut donner lieu à des tactiques dilatoires. Nous estimons qu'il faut remédier à cette situation.

7.7 Les débats d'urgence devront avoir lieu de 20 heures à minuit et la durée des interventions sera limitée à dix minutes; le député qui proposera la tenue du débat disposera de vingt minutes. On invoquera les dispositions de l'alinéa 8(4)a) du Règlement pour prolonger le débat au-delà de minuit.

Lorsqu'il statue sur la recevabilité d'une motion demandant la tenue d'un débat d'urgence, le président de la Chambre n'est pas tenu de donner ses raisons (voir le

paragraphe 30(7) du Règlement). En pratique, toutefois, le président donne les motifs de sa décision et cela a mené à une accumulation de précédents qui entravent plus qu'ils ne favorisent la tenue de débats d'urgence. Nous incitons donc le président à ne pas donner de raisons dans l'espoir qu'il pourra ainsi permettre davantage de débats lors de situations réellement urgentes. Ceci donnera aux députés l'occasion de discuter des grands sujets de l'heure qui préoccupent les Canadiens et les Canadiennes.

L'ordre des travaux de la Chambre

On nous a fait parvenir de nombreuses recommandations sur l'ordre des travaux de la Chambre au cours d'une journée parlementaire et nous en avons conclu qu'il était temps d'organiser les travaux de la Chambre de façon plus logique.

7.8 Les lundi, mardi et jeudi, une fois la prière faite, la Chambre traitera des affaires courantes puis, celles-ci terminées, passera à l'ordre du jour; après le repas du midi, auront lieu les déclarations des députés, conformément à l'article 21 du Règlement, mais le temps accordé à ces déclarations sera réduit de quatre-vingt dix à soixante secondes pour permettre de donner la parole à plus de députés; cette période durera jusqu'à quinze minutes passé l'heure, comme c'est actuellement le cas et sera suivie de la période des questions orales. À 15 heures, la Chambre reprendra l'ordre du jour.

L'ordre des travaux du mercredi et du vendredi ne sera pas modifié.

Les questions écrites

Le *Feuilleton* est encombré de questions écrites posées par les députés et demandant une réponse par écrit du gouvernement. Comme le gouvernement n'est pas tenu de répondre dans un délai prescrit et comme les députés peuvent poser autant de questions qu'ils le veulent, cette procédure s'est avérée inefficace pour obtenir des renseignements du gouvernement. Dans les assemblées législatives que nous avons visitées, le règlement limite le nombre des questions écrites qui peuvent être posées et les ministres sont tenus d'y répondre dans un certain délai.

7.9 Aucun député ne pourra inscrire au *Feuilleton* plus de quatre questions à la fois; le gouvernement, par la voix du ministre concerné, devra répondre à ces questions par écrit dans les trente jours de séance suivant leur inscription au *Feuilleton*.

Pour éviter que les députés n'essaient de contourner cette règle en posant des questions comportant de nombreuses subdivisions, toutes les questions écrites devront être transmises au greffier pour que celui-ci les soumette à un examen rigoureux sur le plan du fond et de la forme.

7.10 Le greffier de la Chambre aura le droit de refuser ou de scinder les questions qui comprennent plusieurs questions secondaires sans rapport direct avec la question principale.

Les heures de séances des comités permanents

La refonte des comités, proposée dans nos recommandations, obligera les députés à consacrer beaucoup de temps aux travaux des comités et risquera, si l'horaire des séances n'est pas bien réglé, de nuire aux travaux de la Chambre. Les comités législatifs dont nous avons recommandé la création s'occuperont uniquement des projets de loi et, bien souvent, il leur faudra les étudier dans les plus brefs délais. Ces comités devront pouvoir siéger en même temps que la Chambre; mais si les nouveaux comités permanents sont autorisés à en faire autant, le bon fonctionnement de la Chambre en sera gravement compromis.

Lorsqu'on changea l'horaire des séances de la Chambre en 1982, on crut que les députés se consacraient aux travaux des comités en dehors des heures de séances de la Chambre, notamment en soirée.

- 7.11 Lorsque la Chambre siège, les comités permanents doivent siéger, non pas pendant les heures de séance de la Chambre, mais entre 9 h et 11 h et entre 20 h et 22 h.**

La prière

Nous estimons que la prière récitée à la Chambre au début de chaque jours de séance ne cadre pas avec le caractère pluraliste de la société canadienne. Plutôt que de rédiger une nouvelle prière qui tienne compte de toutes les religions qui se pratiquent au Canada, nous estimons qu'une nouvelle formule devrait être adoptée.

- 7.12 Le président de la Chambre invitera, à tour de rôle et sur l'avis des parlementaires, un représentant des diverses religions pratiquées au Canada pour réciter une prière au début de chaque jour de séance et le public sera admis dans les tribunes avant la prière.**

Rapports des délégations parlementaires officielles

Ces dernières années, le nombre de délégations parlementaires officielles voyageant à l'extérieur du Canada s'est accru. Le travail de ces délégations a une importance non négligeable pour le Canada, et nous déplorons qu'il n'existe aucun mécanisme qui leur permette de faire rapport de leurs travaux à la Chambre des communes.

- 7.13 Toutes les délégations parlementaires officielles financées par le Parlement canadien devront faire rapport de leurs travaux à la Chambre. Ces rapports seront déposés à la Chambre pendant la période réservée aux rapports de comités. Les députés qui les présenteront pourront faire une brève déclaration.**

Circonscriptions vacantes

Lorsqu'un député démissionne ou meurt et que son siège à la Chambre devient vacant, les résidents de sa circonscription se trouvent sans représentant jusqu'à la tenue

d'une élection partielle ou complémentaire. En vertu des lois actuelles, son siège peut demeurer vacant assez longtemps.

Au cours de notre visite à Washington, nous avons été impressionnés par la façon dont la Chambre des représentants a résolu ce problème. Le greffier de la Chambre est chargé d'administrer toute circonscription devenue vacante et d'engager deux des employés de l'ancien député pour répondre aux demandes de la population et assurer une certaine continuité. Un système semblable à celui qui existe à la Chambre des représentants des États-Unis devrait être mis en place à la Chambre des communes du Canada lorsqu'un siège devient vacant.

7.14 Lorsqu'il se produit une vacance à la Chambre, les services offerts à la circonscription continueront d'être fournis par le bureau du greffier et, pour ce faire, le greffier retiendra les services de deux des employés de l'ancien député, l'un à son bureau de circonscription, l'autre à son bureau sur la colline parlementaire.

Nous tenons à signaler que nous ne recommandons cette mesure qu'à titre temporaire pour pouvoir répondre aux besoins des électeurs dépourvus d'un représentant à la Chambre, mais qu'en aucun cas elle ne devrait servir à retarder la tenue d'une élection complémentaire.

CHAPITRE VIII

La réforme administrative

Je pense que les parlementaires auraient tout intérêt à pouvoir compter sur un groupe de gens qui, au lieu de se faire concurrence, se compléteraient dans leurs services.

**L'hon. André Ouellet, c.p.,
député de Papineau**

En vertu de notre mandat, nous devons également examiner le financement, les installations et les services de soutien mis à la disposition des députés ainsi que l'administration et la gestion de la Chambre des communes. Dans notre premier rapport, nous avons fait un certain nombre de suggestions sur ces questions et nous venons maintenant y ajouter quelques recommandations.

En principe, les députés devraient pouvoir s'occuper des affaires de l'État sans l'aide d'un personnel et avec un minimum de services de soutien. Certains prétendent que le public serait mieux servi par des parlementaires à temps partiel qui conserveraient leur emploi respectif et viendraient à Ottawa quelques mois par année pour participer aux travaux de la Chambre. C'est cependant la tendance inverse que l'on a observée ces trente dernières années. La longueur des sessions exige des législateurs à plein temps, secondés par un bureau à Ottawa et dans leur circonscription et disposant des nombreux services offerts par la Chambre des communes. À notre avis, il ne faut pas compter réduire l'appareil législatif tant que le public continuera à exiger davantage de programmes et de services et que le gouvernement continuera à les assurer. Par contre, nous nous demandons si les ressources existantes sont organisées de façon à faciliter la mise en oeuvre des propositions que nous avons faites dans les chapitres précédents.

L'administration de la Chambre

Au cours de la dernière législature, d'importantes modifications ont été apportées à la gestion interne de la Chambre à la suite d'une étude du vérificateur général. Le gros du travail s'est fait pratiquement à l'insu des députés. Nous sommes d'avis qu'il faut renforcer le droit légitime des députés de contrôler la Chambre des communes.

C'est pour cette raison que, dans notre premier rapport, nous avons proposé la création d'un nouveau Bureau de la régie interne.

Le président de la Chambre continuera à participer aux décisions concernant le fonctionnement du nouveau Bureau puisqu'il en sera le président. Ces dernières années, le président a dû assumer une charge administrative de plus en plus lourde et en est venu à être considéré, injustement à notre avis, comme le « ministre responsable de la Chambre des communes ». Une telle perception indique une conception erronée du rôle du président. En fait, les députés doivent non seulement gérer la Chambre, mais sentir qu'ils en tiennent véritablement les rênes. À notre avis, il importe au plus haut point de redonner la prééminence à la Chambre des communes et aux délibérations qui s'y déroulent. Or, cet objectif peut difficilement être atteint si le président doit consacrer la majeure partie de son temps à des questions administratives. Au fur et à mesure de son évolution, le Bureau de la régie interne voudra peut-être examiner les modalités en vigueur en République fédérale d'Allemagne et en France, deux pays où l'on confie une bonne partie des fonctions administratives à des députés autres que le président. Ainsi, le Bureau de la régie interne pourra envisager que le vice-président de la Chambre siège au nombre de ses membres.

8.1 Le Bureau de la régie interne devra examiner les structures administratives du Bundeshaus de la République fédérale d'Allemagne et celles de l'Assemblée nationale de France.

Le rôle des fonctionnaires de la Chambre a également évolué. Bien que, dans notre deuxième rapport, nous ayons recommandé la création d'un poste d'intendant du Parlement, nous tenons à préciser que le sergent d'armes continuera d'être responsable de la sécurité dans les édifices parlementaires.

Le greffier de la Chambre a, pour sa part, été appelé à s'occuper de plus en plus de questions de procédure et nous convenons que la Chambre a besoin d'une telle expertise. Le rôle du greffier devrait en être un de leadership et il devrait inspirer tous les employés de la Chambre. Aussi doit-il être le principal fonctionnaire de la Chambre, tenu de rendre compte à celle-ci et à ses organes de tous les aspects du fonctionnement de la Chambre des communes.

8.2 Le greffier de la Chambre des communes doit être l'ultime responsable de l'administration de la Chambre.

Les changements recommandés dans le présent rapport auront pour effet de modifier sensiblement le fonctionnement de la Chambre des communes et de ses comités. Il en résultera des contraintes nouvelles, et parfois imprévues, pour le personnel de la Chambre. Ainsi, nos recommandations visant à doter les comités d'un budget et d'un personnel permanent représenteront un nouveau défi pour les responsables des services aux comités. La gestion des budgets des comités prendra une toute autre importance. Le rôle des greffiers de comité sera modifié. Les compétences et les connaissances exigées du personnel varieront selon le type de comité : connaissance de la procédure dans le cas des comités législatifs et compétence en gestion dans le cas des nouveaux comités permanents. Les deux types de comités étant complètement différents, il faudra analyser soigneusement leurs besoins en fait de personnel et d'infrastructure.

- 8.3 Le Bureau de la régie interne devra commander une étude visant à déterminer les ressources humaines et l'infrastructure nécessaires à la mise en oeuvre des modifications que nous proposons au système des comités.**

Le légiste et conseiller parlementaire

Les comités législatifs auront besoin d'une aide supplémentaire. Dans leur mémoire conjoint, l'Association du Barreau canadien et la Commission de réforme du droit du Canada nous ont signalé l'insuffisance des services juridiques actuellement prévus pour les comités. En effet, depuis un certain nombre d'années, le Bureau du légiste et conseiller parlementaire n'arrive pas à répondre à toutes les demandes des députés. Le recrutement est d'autant plus difficile que la rémunération est inférieure à celle offerte par le ministère de la Justice.

Nous sommes d'avis que le nouveau Bureau de la régie interne devra veiller à ce que les députés disposent des services juridiques dont ils ont besoin. Le légiste et conseiller parlementaire devra avoir à répondre à la Chambre et au Bureau de la régie interne de la prestation de services juridiques complets à la Chambre des communes et aux députés. Comme les mesures émanant des députés prendront une toute autre importance, il faudra s'assurer que les projets de loi sont rédigés en bonne et due forme. Les comités législatifs auront besoin de personnel pour examiner et modifier les projets de loi. De temps en temps, les comités permanents auront besoin de services juridiques pour effectuer des enquêtes ou rédiger des projets de loi. Comme les services requis ne pourront être assurés exclusivement par le personnel permanent, il faudra déterminer les mesures à prendre pour répondre à la demande.

- 8.4 Le Bureau de la régie interne devra examiner le nouveau rôle du Bureau du légiste et conseiller parlementaire en vue d'en accroître l'effectif permanent et de rajuster les taux de rémunération en fonction de l'échelle salariale en vigueur au ministère de la Justice. En faisant cette recommandation, nous sommes conscients que le Bureau du légiste et conseiller parlementaire devra être autorisé à retenir et à coordonner les services d'employés temporaires afin de remplir ses nouvelles fonctions.**

La coordination des services aux députés

Nous avons fait des recommandations qui nécessiteront un personnel et des services supplémentaires. Les responsables de divers services à la Chambre nous ont également dit qu'ils avaient besoin d'un effectif accru pour répondre aux besoins des députés. Ils ont peut-être tout à fait raison, mais avant de recruter du personnel, il serait important, à notre avis, de savoir si les services existants sont organisés et utilisés aussi efficacement que possible.

Il semble y avoir très peu de coordination ou de consultation entre les trois organismes responsables des services au Parlement : le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement. Bien que nous n'ayons pas fait d'enquête exhaustive, il semble que certains services font double emploi, notamment en ce qui concerne l'informatique, la recherche et l'administration. Les ressources existantes pourraient-elles être utilisées de façon plus rationnelle de sorte qu'il soit possible d'ajouter de nouveaux services?

8.5 Le Bureau de la régie interne devra effectuer une enquête sur les services offerts aux députés et aux sénateurs en vue d'éliminer le double emploi et de fournir aux députés un service prompt et satisfaisant.

Outre l'utilisation des services existants, nous estimons qu'il convient d'examiner les services de recherche offerts aux députés et aux comités. Nous savons que le personnel qui aura une expérience des comités parlementaires sera très en demande. À cet égard, nous avons reçu un mémoire du bibliothécaire parlementaire et nous avons été à même de prendre connaissance des services de recherche offerts aux membres de quatre autres assemblées nationales.

Il faudra effectuer une étude sur la réorganisation des services de recherche et notamment sur les moyens de réunir, dans un Service de recherche parlementaire, tous les experts qui s'occupent actuellement des travaux des comités, tant ceux de la Direction des comités et de la législation privée que ceux du Secrétariat des relations parlementaires, du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, de la Direction des recherches pour le Bureau et des autres services de la Chambre.

Des séances d'information à l'intention des députés et du personnel

Nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu d'organiser sur une base permanente des séances d'information sur les principes et le fonctionnement des institutions parlementaires, semblables à celles qu'offre la Bibliothèque du Congrès à Washington. Des séances réunissant des personnes-ressources, tant des services parlementaires que de l'extérieur, seraient particulièrement utiles aux nouveaux députés et à leur personnel. À Washington, cette espèce «d'université de la Colline» s'adresse à tous les éléments de la communauté législative; chez-nous, l'établissement d'un tel milieu d'apprentissage ne manquerait pas d'avoir à long terme une influence favorable sur le processus politique.

8.6 La Bibliothèque du Parlement devra offrir des séances d'information à l'intention des députés et de leur personnel.

L'intimité des antichambres

Le fait d'admettre dans les antichambres des personnes autres que des députés, comme cela se fait depuis quelques années, empêche les députés de discuter librement et constitue une entrave à leur activité.

8.7 Seuls les députés de la Chambre des communes seront admis dans les antichambres. Les chefs des partis politiques officiellement reconnus et leur leader à la Chambre ne pourront être accompagnés que d'un adjoint législatif chacun.

Par ailleurs, nous sommes conscients que les trois partis politiques se partagent l'antichambre réservée à l'opposition. L'aménagement actuel ne permet pas aux partis de tenir des réunions ou des discussions privées.

8.8 L'antichambre réservée à l'opposition devra être aménagée de façon à assurer une certaine intimité aux personnes qui la partagent.

CHAPITRE IX

La télévision au Parlement

Nous n'avons pas discuté de la possibilité d'un hansard électronique, mais bien d'une simple modification des règlements pour permettre à la télévision de diffuser les délibérations des comités.

**Jack Ellis,
député de Prince Edward—Hastings**

C'est par la télévision, entre autres, que nous sommes sensibilisés aux travaux du Parlement. Il fallut des années d'étude et de discussion avant que la Chambre des communes n'entreprenne de télédiffuser ses débats en direct à l'automne de 1977, mettant ainsi en application les recommandations d'un comité de tous les partis dirigé par le président de la Chambre. Le comité s'inquiéta naturellement de l'effet qu'aurait la télévision sur les travaux de la Chambre. La Chambre adopta des lignes directrices qui prévoyaient, entre autres choses, un «hansard électronique»; tous les travaux furent télédiffusés et gardés en archives sous la direction de la Chambre. Il fut également décidé que la caméra ne serait dirigée que vers le député ayant la parole. Bien que la télédiffusion des débats ait connu un grand succès dans l'ensemble, nous avons entendu des députés et des témoins dire qu'il était temps de réexaminer la façon dont on filme et diffuse les délibérations parlementaires.

Nouvelles lignes directrices

Les auteurs des lignes directrices adoptées en 1977 ne savaient pas exactement quelle incidence la télédiffusion aurait sur le fonctionnement de la Chambre et sur le comportement des députés; en outre, on craignait que le film ne soit utilisé hors contexte pour gêner un député ou donner une fausse idée de ce qui se passait à la Chambre.

L'expérience des huit dernières années a prouvé que la télédiffusion des débats a entraîné bien peu de changements. Par exemple, les députés applaudissent au lieu de frapper sur leur pupitre pour manifester leur approbation et ils changent de place pour

comblent les sièges derrière la personne qui parle. Toutefois, les efforts faits pour donner l'impression que le député ne s'adresse pas à une Chambre vide n'ont pas été véritablement fructueux.

En fait, personne n'est véritablement dupe; ce jeu de chaises musicales ne fait qu'ajouter un élément artificiel qui n'aurait aucune raison d'être si le grand public était mieux informé des multiples raisons pour lesquelles un député n'est pas toujours présent en Chambre.

9.1 Le Comité permanent de la procédure et des privilèges devra examiner les lignes directrices concernant la télédiffusion des débats.

La télédiffusion des délibérations des comités

Nous abordons maintenant une autre question difficile. Les délibérations des comités doivent-elles être télédiffusées et, le cas échéant, de quelle façon? Dans notre deuxième rapport, nous avons recommandé la radiodiffusion des délibérations des comités, mais avons suggéré de reporter toute décision sur la télédiffusion de ces travaux tant que nous n'aurions pas mis au point notre nouveau système de comités.

Les arguments en faveur de la télédiffusion des délibérations des comités sont pratiquement les mêmes que ceux en faveur de la télédiffusion des délibérations de la Chambre des communes. Aux États-Unis, les délibérations des comités de la Chambre des représentants ont été télédiffusées bien avant que la Chambre n'autorise la télédiffusion de ses propres travaux. Cela n'a rien de surprenant, car dans le régime présidentiel américain, les comités jouent un rôle beaucoup plus important que chez nous. Même si le système de comités proposé dans le présent rapport est accepté, nos comités parlementaires ne seront toujours pas aussi influents que les comités du Congrès. Néanmoins, ils seront beaucoup plus dynamiques qu'ils le sont actuellement et c'est probablement là l'argument le plus convaincant en faveur de la télédiffusion des délibérations des comités.

Nous avons reçu de nombreux mémoires de députés et d'autres personnes en faveur de la télédiffusion des délibérations des comités. Mais nous sommes aussi conscients du coût d'une telle entreprise. Nous avons tenu compte de ces facteurs en formulant nos recommandations.

9.2 Certaines salles où se réunissent les comités devront être conçues et équipées pour la télédiffusion de leurs délibérations.

9.3 Les caméras des chaînes de télévision devront pouvoir téléviser les débats à partir d'emplacements réservés; les chaînes pourront s'entendre entre elles pour réduire le nombre de caméras.

9.4 Un agent des relations avec les médias devra être nommé pour coordonner les demandes de la presse en matière de télévision, sous la direction du président de chaque comité. Cet agent relèvera du Comité de liaison des présidents.

Un réseau de télévision parlementaire au Canada

Si les modifications que nous proposons ont pour effet d'intéresser davantage le téléspectateur, l'étape suivante sera d'améliorer le réseau de distribution qui, selon nous, n'est pas aussi dynamique ou créatif qu'il devrait l'être. Les règles qui régissent les commentaires qui précèdent la télédiffusion des délibérations furent établies à une époque où les députés se méfiaient de la présence des caméras de télévision. Aujourd'hui, ces règles sont contraignantes et la présentation est ennuyeuse. Les commentateurs n'y sont pour rien. Ils ne font que se conformer aux directives établies.

On avait cru que l'entrée des caméras à la Chambre et la diffusion d'un «hansard électronique» par satellite aux compagnies de câblodistribution permettrait d'accroître sensiblement la participation des Canadiens à la vie politique de leur pays. Cet espoir ne s'est pas entièrement réalisé. En effet, bien qu'ils soient retransmis en direct, les débats de la Chambre sont diffusés à des heures où la plupart des Canadiens ne peuvent les voir à la télévision. À la fin des travaux quotidiens de la Chambre, la période des questions est retransmise une seconde fois, puis les émissions cessent. Tout un équipement coûteux et tout le réseau restent alors inutilisés pendant de nombreuses heures en attendant la prochaine séance. Lorsque la Chambre ne siège pas, le réseau est complètement fermé et les compagnies de câblodistribution se retrouvent avec un canal inutilisé et improductif. Les abonnés à la télévision par câble s'en plaignent car on gâche ainsi de belles occasions de diffuser des émissions d'information.

Une solution peu coûteuse consisterait à retransmettre les délibérations de la Chambre à d'autres moments de la journée pour rejoindre un auditoire différent. Une autre solution serait de diffuser les débats des comités. Une troisième, de diffuser des productions de l'Office National du Film. Une quatrième serait de s'inspirer de la programmation de la compagnie américaine C-SPAN (*Cable Satellite Public Affairs Network*) qui diffuse à peu de frais des réunions, des conférences et des émissions «lignes-ouvertes» sur des questions d'intérêt public.

Il est temps d'accorder plus de latitude aux commentateurs. On devrait pouvoir donner de meilleures explications des travaux de la Chambre et permettre ainsi d'en mieux faire comprendre la procédure et les usages. Il faudra pour cela reloger dans l'édifice du Centre le studio de Radio-Canada qui se trouve actuellement à plusieurs kilomètres de la colline parlementaire.

9.5 La Chambre des communes devra fournir un studio sur place au service parlementaire de la Société Radio-Canada et elle devra utiliser davantage le réseau de télévision parlementaire.

CHAPITRE X

Mieux faire connaître les institutions parlementaires

C'est avec tristesse que j'ai constaté que la plupart des Canadiens n'ont pas la moindre idée de la façon dont fonctionne notre régime parlementaire. Dans l'ensemble, ils connaissent bien mieux le système américain.

**Lorne Greenaway,
député de Cariboo—Chilcotin**

En plus des recommandations formulées dans les chapitres précédents, nous pensons qu'on pourrait rehausser le prestige de nos institutions parlementaires en faisant connaître au public, par divers moyens, comment fonctionne la Chambre des communes et ce qu'elle représente.

Un centre d'accueil des visiteurs

Lors de notre séjour à Paris, nous avons appris que les citoyens français qui viennent voir leur député à l'Assemblée nationale peuvent visiter la Chambre des députés sous la conduite d'un guide et se renseigner sur son fonctionnement. Un service de ce genre à la Chambre des communes permettrait aux nombreux Canadiens qui viennent chaque année à Ottawa d'en apprendre beaucoup sur les rouages de leur système parlementaire.

10.1 La Chambre des communes devra ouvrir un centre d'accueil pour les visiteurs. Ce centre devra offrir des visites guidées de la Chambre ainsi que des documentaires audio-visuels dans une salle spéciale pour donner une idée aussi précise que possible des tâches qu'accomplissent les députés tant à Ottawa que dans leur circonscription. Ces séances d'information devront aussi expliquer le fonctionnement de la Chambre des communes, et offrir aux visiteurs le maximum de renseignements sur la Chambre des communes.

Une nouvelle cérémonie d'assermentation

L'importance que l'on accorde à certaines choses est souvent déterminée par leur valeur symbolique. Prenons, par exemple, la cérémonie d'assermentation d'un nouveau

Cabinet à Rideau Hall, télévisée depuis quelques années d'un océan à l'autre, et celle des députés qui a lieu presque clandestinement dans le bureau du greffier de la Chambre. Rien d'étonnant à ce que la population croit qu'un groupe est important tandis que l'autre ne l'est pas. L'impression que les députés ne comptent pas pour grand-chose — à moins qu'ils ne soient ministres — n'est pas prête à changer dans l'esprit du public et des médias tant qu'elle ne changera pas dans l'esprit des députés eux-mêmes. Nous espérons que nos recommandations permettront, avec le temps, de modifier cette impression.

10.2 Avant le début de chaque législature, tous les députés devront être assermentés au cours d'une cérémonie collective, laquelle devra être radiotélédiffusée à l'échelle nationale. L'assermentation d'un nouveau député élu à la suite d'une élection partielle se fera comme à présent, dans le bureau du greffier de la Chambre des communes. Les députés devront toujours prêter serment individuellement afin de satisfaire aux exigences administratives.

Un programme de stages au Parlement

Depuis plus de dix ans, l'Association canadienne de science politique, de concert avec la Chambre des communes, organise un programme de stages parlementaires aux termes duquel dix personnes choisies par concours se voient offrir une bourse afin de travailler avec des députés pendant un an. Bien que certains stagiaires aient déjà occupé un emploi, la plupart ont tout juste terminé leurs études. Sans diminuer l'importance de ce programme que nous estimons excellent, nous croyons qu'il y a lieu de l'élargir pour permettre à des fonctionnaires et à des employés d'entreprises privées de travailler pendant un an dans le milieu parlementaire. Cette recommandation a pour but d'offrir à davantage de personnes une occasion d'étudier comment fonctionnent nos institutions parlementaires. Nous ne pensons pas, cependant, que ce programme devrait être subventionné par les contribuables; aussi recommandons-nous que les stagiaires qui y participeront continuent d'être rémunérés par leur employeur. Un programme semblable existe déjà aux États-Unis et s'est révélé très populaire.

10.3 Il y aura lieu de créer un programme de stages au Parlement.

Une association d'anciens parlementaires

Pendant notre visite au Congrès des États-Unis, nous avons rencontré les membres et le personnel de l'Association des anciens membres du Congrès. Le travail accompli par ces anciens politiciens auprès des étudiants et d'autres personnes pour les initier au fonctionnement du Congrès nous a fort impressionnés. Nous nous réjouissons d'apprendre qu'à la suite d'une suggestion que nous leur avons faite à titre privé, certains anciens députés et sénateurs tentent de mettre sur pied une association d'anciens parlementaires fédéraux. Les anciens parlementaires constituent une ressource sous-utilisée, tant dans le domaine de l'éducation que de la représentation, dont le Parlement pourrait tirer profit.

CHAPITRE XI

Un nouveau souffle de vie

Le fruit de la réforme sera un Parlement qui ne suivra ni le modèle traditionnel de Westminster ni celui du Congrès américain, mais qui sera «proprement canadien».

**L'hon. James A. McGrath, c.p.,
député de Saint-Jean-Est**

Les recommandations contenues dans nos trois rapports à la Chambre auront vraisemblablement un effet tout aussi marqué sur le rôle des députés à la Chambre des communes et sur leur attitude vis-à-vis de cette institution. Une fois adoptées, nos recommandations permettront aux députés de participer réellement à l'orientation de la politique. Le Parlement bénéficiera de ce nouvel apport, et les Canadiens verront apparaître une institution entièrement renouvelée et revigorée.

Ces recommandations ne sont que des outils dont pourront se servir les députés pour réformer notre régime parlementaire. L'effet qu'elles auront au bout du compte dépendra des députés eux-mêmes et des partis auxquels ils sont affiliés. Car, à moins d'un changement complet d'attitude de la part de tous ceux qui ont à cœur la politique canadienne, les modifications que nous avons proposées ne donneront que peu de résultats même si elles sont adoptées. Les journalistes, par exemple, seront moins portés à considérer la dissidence comme un signe de faiblesse au sein d'un parti ou comme une atteinte à son leadership. Au contraire, elle pourra être une manifestation de sa force et de sa maturité.

Le nouveau système des comités, le droit de regard sur les nominations par décret et les modifications apportées à la procédure de la Chambre ne permettront pas d'atteindre véritablement les objectifs visés si les députés continuent à voter invariablement avec leur parti. En effet, pour que la réforme parlementaire prenne tout son sens, les députés doivent jouir d'une certaine indépendance tant aux réunions des comités qu'à la Chambre.

Or, les députés ne sauraient se prévaloir de cette indépendance que dans la mesure où les dirigeants de tous les partis politiques leur feront clairement savoir qu'ils sont

disposés à payer le prix qu'il faudra pour revigorer la Chambre et en faire une institution efficace et compréhensible aux yeux des Canadiens et des Canadiennes.

La formation des partis politiques—et du même coup l'espoir de voir un lien s'établir entre les politiques qu'ils préconisent et leur mise en oeuvre lorsqu'ils accèdent au pouvoir—a été un point tournant de l'évolution de notre système politique. De même, la discipline de parti ne doit pas être perçue uniquement sous son angle négatif. La solidarité du caucus est une convention qui repose sur un principe démocratique important, à savoir le respect des décisions prises de façon démocratique. Nous pensons toutefois, comme la plupart de nos témoins, que la solidarité au sein des partis a trop d'emprise sur la politique canadienne. Nous avons proposé des réformes qui rétabliront dans une certaine mesure l'équilibre entre l'indépendance des députés et leurs obligations à l'égard de leur parti.

La réforme institutionnelle pose un défi de taille, mais il n'est pas impossible. Nous ne pouvons résoudre nos problèmes sans effectuer de changements à nos institutions gouvernementales. Il nous faut trouver le moyen d'ouvrir la porte à de nouvelles idées et à de nouvelles façons de nous gouverner.

Le processus de réforme ne se termine pas avec la publication de notre rapport. Ce rapport est un plan de travail, un outil qui permettra aux députés de définir le rôle de la Chambre des communes pendant le reste de ce siècle et le début du prochain. Nous avons entamé un processus de réforme de nos institutions politiques; continuons au cours des prochaines années à repenser le rôle de nos institutions parlementaires, y compris le Sénat.

Nous exhortons la Chambre des communes et le gouvernement à mettre en application nos recommandations et nous demandons au gouvernement, conformément au paragraphe 69(13) du Règlement, de donner une réponse globale à ce rapport.

Recommandations

Chapitre 2 Le principe de la confiance

Le Comité fait les suggestions suivantes concernant le principe de la confiance:

- Le gouvernement doit faire preuve de prudence dans la désignation des votes qui mettent en jeu la confiance. Il ne doit considérer comme tels que les votes sur des mesures essentielles à la réalisation de son programme. (page 10)
- La défaite d'une mesure financière est chose sérieuse, mais le gouvernement peut accepter qu'un poste budgétaire soit supprimé ou réduit. Il peut également indiquer qu'un vote ultérieur sera un vote de confiance ou proposer immédiatement un vote de confiance. (page 10)
- Lorsqu'il perd un vote sur une question qui n'est pas essentielle à son programme, le gouvernement n'est aucunement tenu de proposer un vote ni sur une motion de confiance ni sur quelque question de procédure ou motion accessoire. (page 10)
- La perte temporaire de la direction des travaux de la Chambre n'oblige le gouvernement ni à démissionner ni à proposer un vote de confiance. (page 10)
- Dans un parlement où le parti au pouvoir a une majorité importante, la question de la confiance a, en fait, été décidée par l'électorat. À moins d'un revirement complet des loyautés ou d'un bouleversement politique, la confiance dans le gouvernement est d'ores et déjà acquise. Aussi le parti au pouvoir et les autres partis doivent-ils avoir la sagesse de permettre aux députés d'exercer leur jugement sur bien des questions. Le recours trop fréquent aux whips et aux motions de confiance enlèvent de leur valeur à ces deux institutions. (page 10)

Chapitre 4 Le système des comités permanents

- 4.1 Tous les comités permanents devront avoir pleins pouvoirs pour se pencher, entre autres, sur les questions suivantes et en faire rapport : la raison d'être des ministères; la législation proprement dite; les objectifs des ministères par rapport à leur mandat législatif; les mesures prises en vue de réaliser ces objectifs; les plans de dépenses à court et à long terme des ministères et la mesure dans laquelle ils ont atteint leurs objectifs. (page 18)

4.2 La structure des comités permanents devra correspondre, autant que faire se peut, à la structure de l'administration publique. (page 19)

4.3 La nouvelle structure devra comprendre les comités permanents suivants: (page 19)

Comités permanents

- a) — Administration gouvernementale
 - Affaires autochtones et du Nord
 - Affaires étrangères et commerce extérieur
 - Agriculture
 - Communications et Culture
 - Consommation et Corporations
 - Défense et Anciens combattants
 - Énergie, Mines et Ressources
 - Environnement et Forêts
 - Expansion industrielle régionale
 - Finances et Affaires économiques
 - Justice et Solliciteur général
 - Pêches et Océans
 - Recherche, Science et Technologie
 - Santé nationale et Bien-être-social
 - Secrétariat d'État
 - Transports
 - Travail, Emploi et Immigration (18)

- b) —Comité de sélection
 - Comptes publics
 - Droits de la personne
 - Gestion et services aux députés
 - Procédure et privilèges (5)

Comités mixtes permanents

- c) —des règlements et autres textes réglementaires
 - de la politique et des programmes de langues officielles
 - de la bibliothèque du Parlement (3)

4.4 La plupart des comités devront se composer de sept membres. Certains comités devront toutefois conserver leur composition actuelle, mais on ne devra pas fixer de minimum au nombre de membres qui siégeront à un comité permanent. Cette réduction entraînera des changements au nombre de députés requis pour convoquer une réunion. (page 20)

4.5 Si l'on veut réduire la taille des comités permanents et leur accorder plus d'indépendance, les secrétaires parlementaires ne devront pas faire partie des comités permanents. (page 20)

- 4.6 Le système actuel des substituts devra être aboli et il devra incomber à tout membre qui ne peut assister aux réunions d'un comité de se trouver un remplaçant et de communiquer par écrit le nom de cette personne au président du comité. (page 21)
- 4.7 Le budget principal des dépenses déposé à la Chambre des communes sera renvoyé aux comités permanents concernés sans qu'il y ait lieu de présenter une motion à cet effet. Le groupe des présidents (voir la recommandation 4.14) décidera à quels comités seront renvoyées les prévisions budgétaires principales. Au cours des trente jours qui suivront le début de l'étude de ces prévisions par les comités, chacun de leurs membres pourra poser un maximum de dix questions écrites par catégorie budgétaire aux fonctionnaires du ministère concerné. Les ministères devront y répondre avant le 1^{er} mai. (page 21)
- 4.8 Le chef de l'opposition aura le droit de repousser de deux semaines la date de clôture de l'étude du budget principal des dépenses d'un ministère de son choix afin de permettre au comité chargé d'examiner le budget de ce ministère de continuer à interroger le ministre et ses fonctionnaires. Pour obtenir cette prolongation, le chef de l'opposition devra en donner avis au moins trois jours avant le 31 mai. (page 22)
- 4.9 La motion d'adoption du budget principal des dépenses fera l'objet d'un débat lors du dernier jour désigné. Ce débat pourra se prolonger douze heures au plus après l'heure normale d'ajournement. À la fin de ce débat, le président mettra aux voix toutes les questions nécessaires pour disposer du budget principal des dépenses et de toutes les étapes du projet de loi dont il découle. (page 22)
- 4.10 On devra présenter un projet de loi qui permette à la Chambre des communes d'imposer des amendes pour outrage au Parlement. (page 22)
- 4.11 Les ministres devront faire preuve de coopération à l'endroit des comités en autorisant leurs fonctionnaires à comparaître devant les comités qui les convoquent. (page 23)
- 4.12 On devra faire plus souvent appel aux comités parlementaires pour examiner les avant-projets de loi, pour effectuer des enquêtes générales lorsque la politique n'a pas encore été fermement établie et pour proposer des avant-projets de loi. (page 24)
- 4.13 Les députés qui déposent le rapport de leur comité à la Chambre pourront donner une brève description des recommandations qu'il contient. (page 24)
- 4.14 Les présidents des comités permanents constitueront le comité de liaison des présidents. (page 25)
- 4.15 Chaque comité devra recevoir, dès sa création, une avance de fonds pour planifier et organiser ses travaux. (page 25)

- 4.16 Le Bureau de la régie interne devra mettre sur pied un secrétariat pour le seconder dans ses activités. (page 26)
- 4.17 Le président de chaque comité devra avoir les pleins pouvoirs pour dépenser les fonds qui lui sont affectés, dans les limites du budget approuvé et sous réserve des restrictions énoncées dans les lignes directrices du Bureau. (page 26)
- 4.18 Le Bureau de la régie interne devra charger le contrôleur de mettre au point des mécanismes de documentation et de contrôle budgétaires ainsi qu'un système d'information comptable et de les soumettre à son approbation avant de les mettre en application. (page 27)
- 4.19 Le Bureau de la régie interne devra déposer périodiquement à la Chambre des communes un rapport détaillé sur les dépenses et les activités des comités. (page 27)
- 4.20 Le comité de liaison, composé des présidents des comités permanents, devra déterminer le montant des crédits à accorder à chaque comité sans toutefois dépasser le plafond établi par le Bureau de la régie interne. Le montant du financement déterminé comprendra des fonds pour les frais généraux et les projets spéciaux. Une fois ce montant établi, les comités devront dresser et soumettre un budget détaillé au Bureau, qui sera libre d'en approuver ou non les différents postes. (page 27)
- 4.21 Chaque comité permanent recevra une allocation pour lui permettre de se procurer les services de recherche dont il aura besoin, pourvu qu'il respecte les directives émises par le Bureau de la régie interne en matière financière. (page 29)

Chapitre 5 L'examen des nominations par décret

- 5.1 Lorsqu'une personne est nommée à un poste de sous-ministre, le comité permanent concerné pourra l'inviter à comparaître et à répondre aux questions qu'il juge opportun de lui poser. (page 34)
- 5.2 Le nom d'une personne nommée sous-ministre d'un ministère devra être déposé sur le Bureau de la Chambre dès sa nomination. Le comité permanent concerné pourra convoquer le sous-ministre dans les trente jours de séance qui suivent. (page 34)
- 5.3 Toute nomination par décret à des sociétés de la Couronne devra être soumise à la même procédure que celle qui régit les nominations des sous-ministres. (page 34)
- 5.4 Le nom des personnes nommées au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, à la Commission canadienne des transports et à l'Office national de l'énergie devra être déposé sur le Bureau de la Chambre immédiatement après la nomination. On considérera que ces nominations ont été renvoyées au comité permanent pertinent pour une

période n'excédant pas trente jours de séance, sitôt après leur dépôt à la Chambre. Pendant cette période, le comité pourra entendre des témoins ou inviter les personnes désignées à répondre à ses questions. Si le comité ne fait pas rapport à la Chambre dans les trente jours de séance, on considérera qu'il approuve la nomination. Un rapport défavorable ne constituera pas une question de confiance mais le gouvernement devra annuler la nomination. (page 35) ...

5.5 Les nominations par décret des personnes au service de la Chambre des communes devront être renvoyées immédiatement au Comité permanent des opérations du gouvernement et être soumises à la même procédure d'approbation que celle proposée pour les nominations aux postes des organismes de réglementation (Recommandation 5.4). (page 35)

5.6 Toute nomination de personnes relevant de la Chambre ou du Parlement devra être renvoyée au comité permanent compétent et devra être soumise à la même procédure d'approbation que celle proposée pour les nominations aux postes des agences de réglementation (Recommandation 5.4). (page 36)

Chapitre 6 Les décrets-lois

6.1 La Chambre des communes devra adopter une procédure obligatoire de ratification ou de révocation des décrets-lois et des règlements adoptés en vertu d'une loi du Parlement. (page 38)

6.2 Tout décret-loi ou règlement adopté en vertu d'une loi du Parlement sera renvoyé au comité permanent compétent et au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. (page 38)

Chapitre 7 La réforme de la procédure

7.1 Le président de la Chambre devra être habilité à ordonner à un député de se retirer de la Chambre pour le reste de la séance et, en cas de grave désordre, à suspendre la séance ou à ajourner la Chambre. (page 40)

7.2 La procédure relative au rappel à l'ordre et à la désignation d'un député devra être consignée au Règlement. (page 40)

7.3 Nous recommandons que le président exerce le pouvoir que lui confère le paragraphe 79(10) du Règlement pour choisir et grouper les motions d'amendement à l'étape du rapport. (page 42)

7.4 L'organisation des affaires émanant des députés doit être modifiée conformément aux dispositions suivantes:

- a) Les députés doivent pouvoir déposer des projets de loi contenant des dispositions d'ordre financier; ces projets de loi doivent pouvoir faire l'objet d'un débat de deuxième lecture mais ne doivent pas progresser au-delà de cette étape à moins d'être accompagnés d'une recommandation royale;

- b) aucun député ne doit participer au tirage au sort pour les affaires émanant des députés à moins qu'il ne soit prêt à présenter une motion ou un projet de loi dûment rédigé;
- c) des tirages au sort pour les motions et les projets de loi émanant des députés doivent avoir lieu tout au long d'une session; les vingt premières places doivent être établies par le premier tirage et les députés dont les noms auront été ainsi choisis doivent être tenus de présenter leur mesure au moment venu sans quoi ils perdront leur tour; d'autres tirages devront avoir lieu à mesure que l'on disposera des motions et des projets de loi et le nombre de nouvelles motions devra être égal au nombre d'affaires déjà réglées;
- d) tout député appuyant une motion ou un projet de loi doit pouvoir y ajouter son nom, et ce, jusqu'à concurrence de vingt députés; nul député ne peut présenter un projet de loi ou une motion identique (ou presque) à une mesure déjà inscrite au *Feuilleton*;
- e) il faut créer un Comité de sélection des mesures émanant des députés composé de six députés nommés par le président de la Chambre et d'un président choisi parmi le «groupe des présidents»; ce comité devra choisir six projets de loi ou motions parmi les vingt mesures tirées au sort et ces six mesures devront faire l'objet d'une mise aux voix si la Chambre ne les a pas réglées au cours de la première heure de débat; le comité devra déterminer aussi le nombre d'heures, jusqu'à concurrence de cinq, pendant lesquelles chaque projet de loi ou motion fera l'objet d'un débat; le comité devra choisir des projets de loi et des motions supplémentaires parmi les mesures tirées au sort par la suite, pour remplacer en nombre égal celles que la Chambre aura déjà réglées;
- f) le comité doit inviter les députés parrainant des projets de loi ou des motions à comparaître devant lui pour expliquer pourquoi leur mesure doit être mise aux voix;
- g) tout projet de loi émanant d'un député qui aura été adopté en deuxième lecture et aura été examiné par un comité législatif devra être soumis à deux heures de débat supplémentaires aux fins de l'étude à l'étape du rapport et de la troisième lecture, après quoi, il sera mis aux voix; ces travaux devront avoir lieu après l'heure normale d'ajournement, n'importe quel jour de séance, autre qu'un vendredi, désigné par le Comité de sélection des mesures émanant des députés;
- h) la durée des discours pendant l'heure réservée aux affaires émanant des députés doit être réduite à dix minutes. (page 45)

7.5 La procédure qui régit les pétitions doit être modifiée de manière à prévoir les dispositions suivantes :

- a) toute pétition doit être examinée par le greffier des pétitions sur le plan de la forme et du fond, avant d'être présentée à la Chambre;
- b) elle doit être adressée à la Chambre des communes ;

- c) elle doit contenir une requête en termes clairs et précis dont l'objet relève de la compétence du Parlement; il n'est pas nécessaire qu'elle contienne les formules traditionnelles;
- d) elle peut être manuscrite, dactylographiée ou imprimée, et rien ne doit avoir été effacé ou ajouté entre les lignes;
- e) si les signatures d'une pétition sont inscrites sur plus d'une feuille, la requête doit être énoncée sur chacune de ces feuilles;
- f) les signatures inscrites sur une pétition doivent être originales et écrites sur la pétition et non pas collées ou reproduites de quelque autre façon;
- g) la pétition doit porter la signature d'au moins vingt-cinq électeurs qui ne sont pas des députés. (page 47)

7.6 Toutes les pétitions reçues par la Chambre seront renvoyées au ministre désigné comme leader du gouvernement à la Chambre, et le ministre compétent sera tenu d'y répondre dans les deux semaines suivant leur présentation. La réponse sera déposée sur le Bureau soit par le ministre désigné comme leader du gouvernement à la Chambre soit par le ministre compétent. (page 47)

7.7 Les débats d'urgence devront avoir lieu de 20 heures à minuit et la durée des interventions sera limitée à dix minutes; le député qui proposera la tenue du débat disposera de vingt minutes. On invoquera les dispositions de l'alinéa 8(4)a) du Règlement pour prolonger le débat au-delà de minuit. (page 47)

7.8 Les lundi, mardi et jeudi, une fois la prière faite, la Chambre traitera des affaires courantes puis, celles-ci terminées, passera à l'ordre du jour; après le repas du midi, auront lieu les déclarations des députés, conformément à l'article 21 du Règlement, mais le temps accordé à ces déclarations sera réduit de quatre-vingt dix à soixante secondes pour permettre de donner la parole à plus de députés; cette période durera jusqu'à quinze minutes passé l'heure, comme c'est actuellement le cas et sera suivie de la période des questions orales. À 15 heures, la Chambre reprendra l'ordre du jour. (page 48)

7.9 Aucun député ne pourra inscrire au Feuilleton plus de quatre questions à la fois; le gouvernement, par la voix du ministre concerné, devra répondre à ces questions par écrit dans les trente jours de séance suivant leur inscription au *Feuilleton*. (page 48)

7.10 Le greffier de la Chambre aura le droit de refuser ou de scinder les questions qui comprennent plusieurs questions secondaires sans rapport direct avec la question principale. (page 48)

7.11 Lorsque la Chambre siège, les comités permanents doivent siéger, non pas pendant les heures de séance de la Chambre, mais entre 9 h et 11 h et entre 20 h et 22 h. (page 49)

- 7.12 Le président de la Chambre invitera, à tour de rôle et sur l'avis des parlementaires, un représentant des diverses religions pratiquées au Canada pour réciter une prière au début de chaque jour de séance et le public sera admis dans les tribunes avant la prière. (page 49)
- 7.13 Toutes les délégations parlementaires officielles financées par le Parlement canadien devront faire rapport de leurs travaux à la Chambre. Ces rapports seront déposés à la Chambre pendant la période réservée aux rapports de comités. Les députés qui les présenteront pourront faire une brève déclaration. (page 49)
- 7.14 Lorsqu'il se produit une vacance à la Chambre, les services offerts à la circonscription continueront d'être fournis par le bureau du greffier et, pour ce faire, le greffier retiendra les services de deux des employés de l'ancien député, l'un à son bureau de circonscription, l'autre à son bureau sur la colline parlementaire. (page 50)

Chapitre 8 La réforme administrative

- 8.1 Le Bureau de la régie interne devra examiner les structures administratives du Bundeshaus de la République fédérale d'Allemagne et celles de l'Assemblée nationale de France. (page 52)
- 8.2 Le greffier de la Chambre des communes doit être l'ultime responsable de l'administration de la Chambre. (page 52)
- 8.3 Le Bureau de la régie interne devra commander une étude visant à déterminer les ressources humaines et l'infrastructure nécessaires à la mise en oeuvre des modifications que nous proposons au système des comités. (page 53)
- 8.4 Le Bureau de la régie interne devra examiner le nouveau rôle du Bureau du légiste et conseiller parlementaire en vue d'en accroître l'effectif permanent et de rajuster les taux de rémunération en fonction de l'échelle salariale en vigueur au ministère de la Justice. En faisant cette recommandation, nous sommes conscients que le Bureau du légiste et conseiller parlementaire devra être autorisé à retenir et à coordonner les services d'employés temporaires afin de remplir ses nouvelles fonctions. (page 53)
- 8.5 Le Bureau de la régie interne devra effectuer une enquête sur les services offerts aux députés et aux sénateurs en vue d'éliminer le double emploi et de fournir aux députés un service prompt et satisfaisant. (page 54)
- 8.6 La Bibliothèque du Parlement devra offrir des séances d'information à l'intention des députés et de leur personnel. (page 54)
- 8.7 Seuls les députés de la Chambre des communes seront admis dans les antichambres. Les chefs des partis politiques officiellement reconnus et leur leader à la Chambre ne pourront être accompagnés que d'un adjoint législatif chacun. (page 54)

- 8.8 L'antichambre réservée à l'opposition devra être aménagée de façon à assurer une certaine intimité aux personnes qui la partagent. (page 54)

Chapitre 9 La télévision au Parlement

- 9.1 Le Comité permanent de la procédure et des privilèges devra examiner les lignes directrices concernant la télédiffusion des débats. (page 56)
- 9.2 Certaines salles où se réunissent les comités devront être conçues et équipées pour la télédiffusion de leurs délibérations. (page 56)
- 9.3 Les caméras des chaînes de télévision devront pouvoir téléviser les débats à partir d'emplacements réservés; les chaînes pourront s'entendre entre elles pour réduire le nombre de caméras. (page 56)
- 9.4 Un agent des relations avec les médias devra être nommé pour coordonner les demandes de la presse en matière de télévision, sous la direction du président de chaque comité. Cet agent relèvera du Comité de liaison des présidents. (page 56)
- 9.5 La Chambre des communes devra fournir un studio sur place au service parlementaire de la Société Radio-Canada et elle devra utiliser davantage le réseau de télévision parlementaire. (page 57)

Chapitre 10 Mieux faire connaître les institutions parlementaires

- 10.1 La Chambre des communes devra ouvrir un centre d'accueil pour les visiteurs. Ce centre devra offrir des visites guidées de la Chambre ainsi que des documentaires audio-visuels dans une salle spéciale pour donner une idée aussi précise que possible des tâches qu'accomplissent les députés tant à Ottawa que dans leur circonscription. Ces séances d'information devront aussi expliquer le fonctionnement de la Chambre des communes, et offrir aux visiteurs le maximum de renseignements sur la Chambre des communes. (page 59)
- 10.2 Avant le début de chaque législature, tous les députés devront être assermentés au cours d'une cérémonie collective, laquelle devra être radiotélédiffusée à l'échelle nationale. L'assermentation d'un nouveau député élu à la suite d'une élection partielle se fera comme à présent, dans le bureau du greffier de la Chambre des communes. Les députés devront toujours prêter serment individuellement afin de satisfaire aux exigences administratives. (page 60)
- 10.3 Il y aura lieu de créer un programme de stages au Parlement. (page 60)

Le coût des comités

Le coût des comités: cas du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes

Sommaire

Il est prévu que, lorsque le comité aura terminé ses travaux, ses dépenses totales s'élèveront à 820 891 \$. Nous avons inclus dans ce montant des frais que la Chambre n'impute généralement pas aux comités. D'après la formule actuelle d'établissement des coûts, les dépenses totales du comité se chiffrent à 327 576 \$. Les postes budgétaires et les types de dépenses qui expliquent cet écart auront des conséquences importantes sur tout nouveau régime de gestion et de budgétisation qui pourra être appliqué aux comités.

Introduction

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a étudié en détail le total des dépenses qui ne lui auraient normalement pas été imputées. Nous espérons que les renseignements suivants seront utiles lorsque sera institué un nouveau système budgétaire pour les comités. De même, nous espérons que les normes de divulgation établies dans le présent rapport seront adoptées pour tous les comités. Le tableau 1 fait état des dépenses engagées par le comité sur la réforme.

Nature et répartition des coûts des activités des comités

Traitements

Le temps des députés est la ressource la plus précieuse de la Chambre des communes. Les travaux des comités ne sont qu'une seule des nombreuses activités qui viennent ronger le peu de temps dont disposent les députés. Si la Chambre veut être en mesure d'évaluer l'efficacité globale de ses comités, elle doit s'interroger sur un point crucial, soit l'utilisation opportune du temps des députés. À cette fin, les données numériques suivantes ont été incluses afin d'en arriver à une évaluation quotidienne du temps des députés.

ANNEXE 2
TABLEAU 1

COÛT TOTAL DES ACTIVITÉS DU COMITÉ SPÉCIAL

Nature des coûts	Total
Traitements	316 761 \$
Publicité	48 179
Impression	247 770
Frais de représentation	377
Frais de déplacement	67 937
Contrats	27 995
Traduction	12 000
Divers	6 174
Remboursement des dépenses des témoins	370
Frais généraux variables	62 070
Locaux à bureaux	23 576
Mobilier et matériel	2 103
Servises téléphoniques	2 310
Frais d'aménagement des bureaux	3 270
Total	<u>820 891 \$</u>

	1984-1985	1985-1986
Traitement des députés	52 800 \$	54 600 \$
Budget principal	94 200 \$	97 000 \$
Dépenses totales	147 000 \$	151 600 \$
Nombre de jours disponibles en un an	300	300
Coût par jour	490 \$	505 \$

Le nombre de jours disponibles est un facteur important dans le calcul du coût quotidien applicable. Dans les 300 jours répertoriés, on prévoit un jour de congé par semaine et deux semaines de vacances, bien que cela puisse varier d'un député à l'autre.

Pour déterminer le nombre de jours par député qui ont été consacrés à notre comité, nous avons décidé de n'inclure que les heures passées directement aux séances des comités, tant les séances publiques que celles à huis clos, même si les députés ont dû consacrer beaucoup de temps à la lecture de documents et à d'autres travaux préparatoires.

	1984-1985	1985-1986
Nombre de jours consacrés aux séances du comité	52	67
Dépenses totales	25 676 \$	33 734 \$

TRAITEMENTS

Catégorie d'emploi	Nombre d'emplo- yés	Taux quotidien	Nom- bre de jours	Total
1984-1985				
Coordonnateur ¹	1	400	74	29 600
Attaché de recherche ²	1	287	32	9 041
Attaché de recherche ²	1	221	86	19 006
Attaché de recherche ²	1	270	11	2 970
Greffier de procédure ³	1	161	1	161
Greffier du bureau ³	1	257	15	3 853
Greffier adjoint ³	1	336	20	6 720
Greffier du comité ³	2	213	79	33 622
Personnel de soutien ¹	1	105	44	4 604
Personnel de soutien ¹	1	75	63	4 725
Personnel de soutien ³	1	93	64	<u>5 953</u>
Total partiel 1984-1985				<u>120 254 \$</u>
1985-1986				
Coordonnateur ¹	1	400	63	25 200
Attaché de recherche ²	1	298	30	8 954
Attaché de recherche ²	1	230	55	12 641
Attaché de recherche ²	1	285	52	14 820
Greffier de procédure ³	1	180	33	5 938
Greffier du bureau ³	1	267	18	4 898
Greffier adjoint ³	1	349	18	6 290
Greffier du comité ³	2	219	63	27 617
Réviseur	1	300	15	4 500
Traducteur	1	225	25	5 685
Personnel de soutien ¹	1	105	97	10 185
Personnel de soutien ¹	1	75	57	4 275
Personnel de soutien ³	1	97	63	<u>6 094</u>
Total partiel 1985-1986				<u>137 097 \$</u>
Traitements				<u>257 351 \$</u>
Plus traitement et dépenses des députés				<u>59 410 \$</u>
Total				<u>316 761 \$</u>
Total des frais directement imputés au comité (Voir note n° 1)				88 774 \$
Total des services offerts gratuitement				168 577 \$

¹ Frais imputés au comité aux termes d'un contrat.

² Services offerts par la Bibliothèque du Parlement.

³ Personnel de la Chambre : traitement établi ainsi : traitements et avantages (12 % pour les traitements divisés par 230 jours ouvrables dans l'année.

Traitement des employés

Le comité a recouru aux services d'employés divers. Très peu de ces dépenses sont en réalité imputées au comité et, le cas échéant, on n'y inclut que celles visant les contrats passés expressément pour le comité. Le tableau de la page 75 contient les données numériques pertinentes.

Publicité

Cette somme de 48 179 \$ a été affectée à la publication d'avis dans les grands journaux du pays pour inviter les particuliers et les organismes à présenter des mémoires au comité. Elle a été imputée directement au budget du comité.

Impression

Cette catégorie comprend les coûts directs d'impression des fascicules et du rapport final du comité de même que les crédits classés sous la rubrique des frais généraux qui n'ont pas été réaffectés au budget du comité. Les divers services consistaient en l'impression du compte rendu des délibérations du comité dans les deux langues, y compris l'enregistrement, la transcription, la traduction et la mise en pages.

Les frais directs d'impression demandés par le ministère des Approvisionnements et Services sont les suivants :

Coûts d'impression 1984-1985	\$
1. Coût de mise en pages par page de texte	28,80
2. Photocomposition par page de texte	6,00
3. Coût par page annexe	34,80
4. Coût les 1 000 pages de texte	11,20

À ce titre, le comité a dû déboursier 41 077 \$. En outre, il faut compter des frais estimatifs de 2 500 \$ pour l'index et de 41 300 \$ pour le rapport final.

Au chapitre de l'impression, les frais généraux incluent les postes suivants:

Impression (Infrastructure*)

	1984-1985	1985-1986 (Estimation)
Service des comptes rendus des comités	3 604 000 \$	3 712 000 \$
Composition de l'index	529 746	545 000
Distribution	125 000	1 295 000
Services de traduction du Secrétariat d'État : traitement	<u>2 060 327</u>	<u>2 121 000</u>
	6 319 073 \$	6 507 000 \$

(*Données fournies par les divers organismes visés)

En 1984-1985, les comités ont produit au total 22 257 pages de texte, les circonstances étant différentes en raison des élections et d'une diminution correspondante des activités des comités. Cependant, l'infrastructure de l'impression ne change pas malgré les fluctuations du volume de travail. Les frais pour 1984-1985 correspondent donc au coût total divisé par le nombre de pages, soit 283,91 \$ (6 319 073 \$ ÷ 22 257). Le comité a produit 392 pages de délibérations engageant des frais généraux de 111 293 \$ (392 x 283,41 \$). La traduction du rapport final a été confiée aux employés du comité, à des pigistes ou à d'autres personnes; le comité n'a donc rien déboursé pour ce travail. Les données estimatives de 1985-1986 indiquent que tous les comités devront se partager 4 258 746 \$. En supposant que le nombre de pages imprimées revienne au niveau de 1983-1984 (33 000 pages), cela veut dire que 129 \$ par page (4 258 746 \$ ÷ 33 000) seront imputés au comité pour son rapport final. Si le rapport compte environ 400 pages (français et anglais), cela équivaut à une somme de 51 621 \$.

Résumé des coûts d'impression

Fascicules des comités	
Frais du ministère des Approvisionnements et Services	41 077 \$
Index (estimation)	2 500
Infrastructure d'impression	111 293
Total partiel	154 870 \$
Rapport final	
Frais d'impression (estimation)	41 300
Infrastructure d'impression	51 600
Total partiel	92 900
Total des frais d'impression	247 770
Total des frais imputés au comité	84 877
Frais divers	162 893

Il faut préciser toutefois que les frais d'impression des fascicules des séances publiques sont inclus sous la rubrique impression.

L'analyse des coûts d'impression a révélé que chaque numéro du procès-verbal des délibérations a été imprimé à 1 000 exemplaires. Il semble que bon nombre d'exemplaires sont gaspillés et qu'on pourrait se contenter d'un montant moins élevé. L'impression de 500 exemplaires aurait fait économiser 2 195 \$ au comité sur un total de 41 007 \$.

Frais de représentation

Tous les frais de représentation engagés par le comité lui ont été facturés. Ces frais s'élèvent à 377 \$.

Frais de déplacement

Ces frais sont eux aussi directement imputés au comité. Ils comprennent le transport, le logement, les allocations journalières pour les repas de même que les faux frais.

Résumé des frais de déplacement

Voyages	Dépenses
Washington	10 379 \$
Bonn—Paris- Londres	54 000
Séances du comité	<u>3 558</u>
	67 937 \$

Contrats

Les contrats de recrutement d'employés ont été inscrits à la catégorie Traitements de manière à bien faire ressortir les dépenses engagées. Le comité a passé d'autres contrats dont il assume directement le coût, lesquels contrats se classent dans deux catégories.

Contrats passés autrement que pour le recrutement d'employés

	\$
Travaux de recherche	21 287
Relations avec les médias	4 152
Services divers et frais de location	<u>2 556</u>
Total	27 995

Dépenses des témoins

Cette somme de 370 \$ a servi à défrayer un témoin qui a comparu devant le comité.

Traduction

Le Secrétariat d'État a passé un contrat de 12 000 \$ au nom du comité pour faire traduire une étude spéciale.

Frais divers

Les comités doivent assumer divers frais directs comme les fournitures de bureau et la papeterie. À ce titre, le comité a dû déboursier 6 174 \$.

Frais généraux variables

Même s'ils sont considérés comme des frais généraux, certains services pourraient être précisément catégorisés comme frais variables et fixes relatifs aux comités. Nombre de ces frais sont déjà calculés ailleurs, comme ceux des services de traduction et du Service des comptes rendus des comités qui figurent dans les frais d'impression, les frais pour les services de la Bibliothèque du Parlement qui sont inscrits dans les taux quotidiens des attachés de recherche et les dépenses de bureau des députés, dont il est tenu compte dans le taux quotidien attribué à ces derniers.

Les unités administratives de la Chambre offrent trois grandes catégories de services, soit:

1. aux députés;
2. à la Chambre;
3. aux comités.

Pour simplifier les choses et replacer les données dans leur contexte, le comité a restreint son analyse aux unités administratives qui offrent des services de soutien permanents aux comités. C'est donc dire que l'analyse ne porte que sur la Direction des comités, même si les députés bénéficient de divers autres services au titre des travaux des comités. Exception faite du budget des dépenses de bureau des députés, nous avons exclu toutes ces données. Essentiellement, la question que nous nous sommes posée est la suivante: si tous les comités cessaient leurs travaux, ces frais seraient-ils toujours engagés? Pour l'administration centrale de la Chambre, on aurait toujours besoin des unités des finances, du personnel et de l'administration. Celles-ci répondent aux demandes des comités et effectuent les transactions grâce à des systèmes déjà en place à d'autres fins. Lorsque les comités sont plus actifs, ils ont probablement davantage besoin de services d'infrastructure, mais cette question dépasse la portée de la présente analyse.

Il a fallu, pour procéder à la répartition des frais généraux variables de la Direction des comités, prendre le budget total de celle-ci et en déduire le traitement des greffiers de comité. Ceux-ci forment la principale ressource dont dispose la Direction et sont, dans l'ensemble, appuyés par tous les autres services.

Répartition des coûts de la Direction des comités et de la législation privée

	1984-1985	1985-1986
Budget	2 185 000 \$	2 395 000 \$
moins: traitement des greffiers de comité	<u>1 009 817</u>	<u>1 040 111</u>
Dépenses à répartir	<u>1 175 183 \$</u>	<u>1 354 889 \$</u>
Nombre de jours disponibles des greffiers de comité	5 720	5 720
Jours affectés au Comité de la réforme	158	125
Comité de la réforme — Pourcentage du total	2.76%	2.18%
Dépenses imputables au Comité de la réforme	<u>32 435 \$</u>	<u>29 609 \$</u>

Locaux à bureaux

Comme le veut la pratique établie dans toute l'administration fédérale, les frais de location de bureaux du comité (lesquels s'élevaient à 23 576 \$) ont été absorbés par le ministère des Travaux publics. Les bureaux du comité sont situés dans un immeuble qui n'appartient pas à la Couronne, et le propriétaire aurait trouvé preneur si le comité n'avait pas été locataire. Ainsi, le loyer représente une dépense directement imputable au comité. Aucuns autres frais de location de bureaux n'ont été inclus pour l'une

quelconque des unités administratives qui offrent des services au comité. La complexité de la question ne nous a pas incités à tenter de comptabiliser d'autres frais de location sur la colline du Parlement ou dans ses environs.

Mobilier et matériel

Au sein du gouvernement, il est toujours difficile d'évaluer des biens amortissables. En pratique, la valeur totale du bien est inscrite comme dépense l'année de l'acquisition alors que le coût annuel véritable est graduellement défalqué du bien au cours de sa durée utile. Pour évaluer les coûts d'amortissement, nous avons retenu plusieurs hypothèses; plus particulièrement nous avons dû supposer que l'équipement serait utilisé pendant cinq ans, exemple, les chaises, alors que les bureaux et les tables ont une durée utile de vingt ans. Ces hypothèses nous ont permis d'obtenir les résultats suivants.

	Prix d'achat	Frais mensuels	Nombre de mois d'usage	Coût pour le comité
Matériel	17 480 \$	291 \$	5	1 457 \$
Mobilier	31 000 \$	129 \$	5	646 \$
Total				<u>2 103 \$</u>

Aménagement des bureaux

Il a fallu déboursier 3 270 \$ pour adapter l'aspect matériel des bureaux aux besoins du comité et de son personnel. Ces frais ont été imputés directement au comité.

Services téléphoniques

Lorsque le comité a emménagé dans ses bureaux, il a dû dépenser 650 \$ pour le branchement des téléphones. En outre, la Chambre verse 267 \$ par mois à l'Agence des télécommunications gouvernementales (ATG), ce qui comprend la ligne WATS pour les appels interurbains.

Coût des activités du comité selon la formule d'établissement des coûts utilisée à la Chambre

Il est difficile d'évaluer le coût réel des activités d'un comité spécial. Cela tient au mode de prestation des services et à la comptabilisation des coûts pertinents, car certains frais sont imputés à un comité spécial alors que d'autres débours importants ne le sont pas.

La Chambre des communes a toujours eu pour principe de n'imputer que certaines dépenses directement à un comité, notamment les frais de déplacement, le remboursement des dépenses des témoins, les frais d'impression facturés par le ministère des Approvisionnement et Services, les frais de publicité, la consultante relative aux contrats, le traitement des employés temporaires, les frais de traduction et les frais divers. Ces débours pourraient être considérés comme des frais que la Chambre n'aurait pas engagés si un comité spécial n'avait pas été créé. À la Chambre, on qualifie

habituellement ces frais de frais directs, bien qu'ils ne constituent qu'une partie des frais découlant directement des activités d'un comité. Le tableau 2 indique le coût estimatif des activités du comité selon la formule d'établissement des coûts utilisée à la Chambre.

TABEAU 2

COÛT ESTIMATIF DES ACTIVITÉS DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME DE LA CHAMBRE DES COMMUNES D'APRÈS LE SYSTÈME D'ATTRIBUTION DES COÛTS DE LA CHAMBRE

Frais de déplacement	67 937 \$
Remboursement des dépenses des témoins	370
Impression	84 877
Publicité	48 179
Expert-conseils	90 424
Traitement—employés temporaires	23 789
Traduction	0
Divers	<u>12 000</u>
Total	<u>327 586 \$</u>

Cette méthode de comptabilisation doit être évaluée au regard de la structure de gestion financière dans laquelle elle s'inscrit et pour laquelle elle est conçue. Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes avait, non pas un budget précis, mais un Ordre de renvoi l'autorisant à entreprendre diverses activités. En outre, les crédits qui lui ont été attribués à ce titre étaient gérés par les directeurs de divers centres de responsabilité à la Chambre. Sur le plan strictement légal, le président ne détenait aucun pouvoir de dépenser, mais ses demandes d'obtention de services avaient du poids. Lorsqu'il avait besoin de quelque chose, le greffier du comité soumettait une demande à l'approbation de diverses autres personnes; à l'occasion, la requête devait être autorisée par le président de la Chambre. N'importe lequel de ces intermédiaires aurait pu refuser la demande du président du comité.

Cela dit, il est facile de voir pourquoi les coûts relatifs aux activités des comités ne correspondent qu'à quelques postes importants. Les comités sont considérés comme des centres coût. Ce terme désigne une unité administrative qui n'a qu'un pouvoir discrétionnaire restreint, s'il en fut, en ce qui concerne ses dépenses, ce contrôle étant exercé à un autre niveau. Certains frais sont imputés aux comités, mais le pouvoir d'exercer un contrôle sur ces frais revient aux directeurs des centres de responsabilité qui gèrent le budget des frais de déplacement, celui du traitement des expert-conseils et divers autres. L'imputation de sommes à ces postes de dépenses influe sur le contrôle global des dépenses de la Chambre, tandis que les frais attribuables au traitement des greffiers de comités et des employés de la Bibliothèque du Parlement ou à d'autres services sont contrôlés par d'autres centres de responsabilité. Le système d'information comptable ne vise pas à assurer la responsabilité financière, car celle-ci n'incombe pas aux comités.

Coût comparatifs des activités des comités spéciaux

Le comité a conclu que, par rapport à d'autres comités spéciaux, le pourcentage de ses dépenses, calculé d'après le système d'attribution des coûts de la Chambre, se situait à peu près dans la moyenne. Le tableau 3 donne une comparaison du total des dépenses des comités spéciaux pour 1982-1983 et 1983-1984 avec les dépenses totales du Comité spécial sur la réforme pour la période sur laquelle porte son mandat, soit de décembre 1984 à juin 1985.

TABLEAU 3

COMPARAISON (EN POURCENTAGE) DU COÛT DES ACTIVITÉS DES COMITÉS SPÉCIAUX

Catégorie	Comités spéciaux 1982-1983 (%)	Comités spéciaux 1983-1984 (%)	Comité sur la réforme de la Chambre (%)
Frais de déplacement	25.3	16.1	20.7
Remboursement des dépenses des témoins	0.6	1.9	0.1
Impression	34.6	32.5	25.9
Publicité	10.6	7.2	14.7
Experts-conseils	23.6	30.6	27.6
Traitement — Employés temporaires	0	1.5	7.3
Traduction	1.1	2.8	0
Divers	<u>4.1</u>	<u>4.1</u>	<u>3.7</u>
	100.0	100.0	100.0

L'importante conclusion à tirer de ce tableau, c'est que le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes ne fait pas exception aux autres comités en ce qui a trait à ses dépenses. Si l'on suppose que les autres dépenses seront proportionnelles à celles qui sont imputées en vertu du système actuel d'attribution des coûts de la Chambre, les conclusions suivantes risquent alors de s'appliquer sur une plus grande échelle.

Conclusions

La conclusion la plus marquante de la présente étude concerne l'ampleur des dépenses non imputées aux comités et dont le tableau 4 contient un résumé.

Le coût total des activités du comité correspondant à environ 250% des dépenses qui lui sont imputées par la Chambre. Les activités du comité ont coûté 681 596 \$ à la Chambre et 139 295 \$ à d'autres organismes. Une telle situation ne revêtirait qu'un intérêt historique, si ce n'était du rôle et des responsabilités accrues que l'on envisage de confier aux comités permanents.

TABLEAU 4

RÉSUMÉ DES COÛTS SELON LA SOURCE

Coûts imputés d'après le système d'attribution des coût de la Chambre	327 576 \$
Autres coûts de la Chambre	<u>354 020</u>
Total partiel	<u>681 596</u>
Bibliothèque du Parlement	67 433
Secrétariat d'État	48 286
Ministère des travaux publics	<u>23 576</u>
Total partiel	<u>139 295 \$</u>
TOTAL	<u><u>820 891 \$</u></u>

Les coûts les plus importants qui ne sont pas répertoriés dans le système d'attribution des coûts de la Chambre sont les suivants:

1. Traitement des employés	168 577 \$
2. Impression	162 893
3. Frais généraux variables	<u>62 070</u>
	<u><u>393 540 \$</u></u>

Ces trois postes ont représenté environ 80% des coûts supplémentaires du comité. L'impression et les frais généraux variables (Direction des comités et de la législation privée) ne peuvent être contrôlés par le président d'un comité, sauf par le biais des demandes de services ou du nombre de séances publiques que tient un comité. Ainsi, ces coûts ne devraient pas être inclus dans son budget, mais pourraient être périodiquement répertoriés et attribués aux comités pertinents. Quant aux traitements des employés, la situation est tout à fait différente. Ces coûts sont contrôlables puisqu'ils dépendent de la façon dont le comité est organisé, des sujets qu'il décide d'étudier et des détails qu'il fixe; ils devraient être inclus dans le budget pour lequel le président est fondé de signature.

L'un des corollaires de la présente étude vise les frais imputables aux organismes qui offrent des services gratuits aux comités, entre autres la Bibliothèque du Parlement et le Secrétariat d'État. Lorsque le Bureau de la régie interne étudiera la question des macro-budgets pour tous les comités, il pourrait facilement oublier les besoins financiers de ces deux organismes. Leurs services font partie intégrante des activités d'un comité et devraient donc être considérés aux fins du budget.

Il ressort de cette étude que le système d'attribution des coûts actuellement en vigueur ne répondra pas aux exigences de la structure de gestion dont nous avons recommandé l'adoption. Si les comités sont destinés à devenir de véritables centres de responsabilité, qui assumeront le contrôle de leurs activités et qui en seront par conséquent responsables, leur budget devra inclure les postes auxquels s'appliquera leur pouvoir discrétionnaire.

Les recommandations concernant la législation déléguée

Les recommandations du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires sont les suivantes :

1. Que toute la législation déléguée non assujettie à la procédure d'affirmation obligatoire puisse être révoquée sur résolution de l'une ou l'autre Chambre et que l'exécutif ne puisse établir à nouveau le même texte avant une période de six mois à compter de la date de la révocation.
2. Que si une résolution portant révocation d'un texte réglementaire est proposée et n'est pas retirée, le texte réglementaire soit considéré comme révoqué si la résolution ne fait pas l'objet d'un débat et d'un vote avant un certain nombre de jours de séance.
3. Qu'on ait recours à la procédure de ratification lorsque l'exercice des pouvoirs habilitants peut :
 - a) se répercuter sensiblement sur les dispositions de la loi habilitante ou de toute autre loi;
 - b) imposer ou augmenter des impôts, des tarifs ou des frais;
 - c) mettre en œuvre une mesure que ne précise pas clairement la loi habilitante ou donner une nouvelle orientation à la mesure;
 - d) comporter des considérations d'importance toute particulière.
4. Que le gouvernement s'engage à avoir recours, au besoin, à la procédure de ratification et à suivre la règle de «21 jours» dans la mesure du possible même lorsque les dispositions prévoyant une période réservée aux avis et commentaires ne sont pas appliquées.
5. Que la procédure de résolution portant ratification dans l'une ou l'autre Chambre soit celle énoncée à l'article 28.1 de la *Loi d'interprétation*.
6. Que le Règlement de la Chambre et celui du Sénat soient modifiés de façon à faciliter la procédure de ratification.

7. Que la *Loi d'interprétation* stipule : qu'aucun débat de motion visant à ratifier un texte réglementaire ne peut avoir lieu jusqu'à ce que le Comité d'examen des textes réglementaires ait eu l'occasion d'en faire rapport dans un délai précis et jusqu'à ce que le comité compétent en ait analysé le bien-fondé, ou ait exprimé la volonté de ne pas le faire ou que le débat fixé ait expiré.
8. Que la procédure de ratification prévue à l'article 18 de la *Loi sur l'organisation du gouvernement* (S.R.C. 1970, deuxième supplément, C. 14) et au paragraphe 4(2) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* (S.C. 1970-1971-1972, C. 48) soit adoptée au Canada puisqu'il y est stipulé que les décrets déposés au Parlement ne peuvent entrer en vigueur que s'ils ont été ratifiés.
9. Que les projets des mesures législatives subordonnées qui doivent être ratifiées soient renvoyées systématiquement au Comité d'examen des textes réglementaires afin d'être étudiées en profondeur et qu'un rapport en soit fait avant que n'ait lieu le débat et le vote sur la motion portant ratification.
10. Que la procédure de révocation prévue à l'article 28.1 de la *Loi d'interprétation* étant inadéquate, les six principes énoncés ci-dessous soient appliqués;
 - a) Les mesures législatives subordonnées sont nulles et non avenues, si elles ne sont pas présentées dans chaque Chambre dans les 15 jours de séance suivant leur rédaction.
 - b) Les avis de motion de révocation de l'une ou l'autre Chambre doivent être déposés dans les 15 jours de séance suivant le dépôt d'une mesure législative subordonnée
 - c) Un avis de motion de révocation d'une mesure législative subordonnée doit faire l'objet d'une décision dans les 20 jours de séance, à défaut de quoi cette mesure législative est considérée comme étant révoquée.
 - d) Le débat sur une motion de révocation d'une mesure législative subordonnée ne doit pas commencer avant la fin du délai de réception du rapport du comité d'examen des textes réglementaires sur la légalité et le bien-fondé de cette mesure législative, ou du rapport du comité permanent intéressé.
 - e) Si un avis de motion de révocation meurt au *Feuilleton* du Sénat ou de la Chambre des communes à la fin d'une session ou à la dissolution de la Chambre, la mesure législative subordonnée qui fait l'objet de la motion est considérée comme étant présentée à la Chambre intéressée au début de la prochaine session.
 - f) Une mesure législative subordonnée de même teneur qu'une mesure révoquée ne peut pas être adoptée dans les six mois suivant la révocation réelle ou supposée, sans le consentement de la Chambre qui a fait la révocation.
11. Qu'une motion de révocation dans l'une ou l'autre des deux Chambres soit signée par au moins cinq membres.

12. Que les deux Chambres ratifient tout pouvoir habilitant de la *Loi sur la législation déléguée* prévoyant l'adoption d'un règlement qui soustrairait une loi subordonnée à toute disposition de cette loi.
13. Que la teneur du paragraphe 28.1 (2) de la *Loi d'interprétation* soit reportée afin que, lorsqu'une mesure législative déléguée a été révoquée ou qu'elle est réputée l'être, les lois abrogées ou modifiées par cette mesure législative soient considérées comme étant en vigueur à la date de révocation.

Liste des membres du Comité spécial

Les personnes et les groupes suivants ont servi ou serviront le Comité spécial.

Albani, Elly (Fascicule 4)	Davis, Robert (Fasc. 12)
Albouse, Vic (Fascicule 157)	Donoh, Peter (Fasc. 13)
Amiot, Paul (Fasc. 13)	Ward, Ginter (Fasc. 13)
Armstrong, le très hon. Brent (Fasc. 14)	Donohue, Peter (Fasc. 14)
Association du Barreau canadien (Fasc. 12)	Donohue, Hugh (Fasc. 6)
Bibliothèque du Parlement (Fasc. 6)	Doyle, Irving (Fasc. 6)
Bilfen, le très hon. John (Fasc. 13)	Dunlop, George (Fasc. 12)
Bostey, M. le président John (Fasc. 31)	Edwards, Chas. Eugene (Fasc. 5)
Brock, D'Acqui (Fasc. 13)	Engel, Chas. Lloyd (Fasc. 1)
Burke, John (Fasc. 4)	Fisher, William (Fasc. 1)
Cullaghan, le très hon. James (Fasc. 14)	Gauthier, Jean-Robert (Fasc. 13)
Cardinal, Jean-Jacques (Fasc. 6)	Gibson, James (Fasc. 11)
Cloutier, M.G. (Fasc. 47)	Gibson, John (Fasc. 13)
Cook, Chuck (Fasc. 13)	Guy, Hans Herb (Fasc. 5)
Crane, Brian (Fasc. 12)	Hendry, Lloyd (Fasc. 8)
Cunningham, George (Fasc. 14)	Hughes, le très hon. Thomas (Fasc. 13)
Deane, Ian (Fasc. 5)	MacIntyre, Chas. James (Fasc. 4)
	Kelly, D'Almeida (Fasc. 10)

ANNEXE 4

Liste des témoins qui ont comparu devant le comité

Les personnes et les groupes suivants ont témoigné devant le Comité spécial:

- | | |
|--|--|
| Alboim, Elly (Fascicule 4) | Diguer, Robert (Fasc. 12) |
| Althouse, Vic (Fascicule 13) | Dobell, Peter (Fasc. 13) |
| Amiot, Paul (Fasc. 13) | Einert, Gunter (Fasc. 13) |
| Armstrong, le très hon. Ernest (Fasc. 13) | Emery, sir Peter (Fasc. 13) |
| Association du Barreau canadien (Fasc. 12) | Finsten, Hugh (Fasc. 8) |
| Bibliothèque du Parlement (Fasc. 8) | Fisher, Doug (Fasc. 6) |
| Biffen, le très hon. John (Fasc. 13) | Fleischman, George (Fasc. 12) |
| Bosley, M. le président John (Fasc. 3) | Forsey, l'hon. Eugene (Fasc. 5) |
| Bücker, Dr Josef (Fasc. 13) | Francis, l'hon. Lloyd (Fasc. 1) |
| Burke, John (Fasc. 4) | Fraser, Alistair (Fasc. 1) |
| Callaghan, le très hon. James (Fasc. 14) | Gauthier, Jean-Robert (Fasc. 13) |
| Cardinal, Jean-Jacques (Fasc. 8) | Gillies, James (Fasc. 11) |
| Cloutier, M.G. (Fasc. 4) | Golding, John (Fasc. 13) |
| Cook, Chuck (Fasc. 13) | Gray, l'hon. Herb. (Fasc. 8) |
| Crane, Brian (Fasc. 12) | Heaslip, Lloyd (Fasc. 8) |
| Cunningham, George (Fasc. 14) | Higgins, le très hon. Terence (Fasc. 13) |
| Deans, Ian (Fasc. 8) | Hnatyshyn, l'hon. Ramon (Fasc. 8) |
| | Klein, Dr Heinz-Jürgen (Fasc. 13) |

Koester, C.B. (Fasc. 3 et 9)	Nuth, Bob (Fasc. 12)
Lambert, l'hon. Marcel (Fasc. 8)	Papanek, Rudy (Fasc. 6)
Lankester, Richard (Fasc. 13)	Pigott, Jean (Fasc. 6)
LaSalle, l'hon. Roch (Fasc. 6)	Powell, le très hon. Enoch (Fasc. 13)
Linden, M. le Juge Allen (Fasc. 12)	Reverchon, Georges (Fasc. 13)
Lynch, Charles (Fasc. 6)	Schmidhuber, Peter (Fasc. 13)
Maingot, J.P.J. (Fasc. 12)	Schonter, Jaap (Fasc. 6)
Maxwell-Hyslop, Robin (Fasc. 13)	Schulte, Manfred (Fasc. 13)
McCartney, Hugh (Fasc. 13)	Silkin, le très hon. John (Fasc. 13)
McKenzie, Arch (Fasc. 6)	Silverman, Arthur (Fasc. 4)
McWilliam, John (Fasc. 13)	Spicer, Erik (Fasc. 8)
Monro, sir Hector (Fasc. 13)	Warren, John (Fasc. 4)
Morrison, Charles (Fasc. 13)	Weatherhill, le très hon. Bernard (Fasc. 13)
Morrison, Judy (Fasc. 4)	Ziller, Dr Gebhard (Fasc. 13)
Newman, Don (Fasc. 4)	
Norton, Philip (Fasc. 13)	

Lors de sa visite à Washington, le Comité a eu des entretiens avec les personnes suivantes:

Cullen, Katherine Tribune parlementaire de la Chambre	Johnson, Jed, Jr. Association des anciens membres du Congrès
Cutler, Lloyd Institut Brookings	Johnson, Michael Secrétaire de presse du leader républicain à la Chambre
Fisher, Louis Service de recherche du Congrès	Mason, Ed Service de recherche du Congrès
Guthrie, l'hon. Benjamin greffier de la Chambre des représentants	Michaelson, Mike Représentant du réseau de câblodistribution C-SPAN
Helmke, Mark Secrétaire de presse du sénateur Richard A. Lugar	Rutkus, Steven D. Service de recherche du Congrès
Janezich, Lawrence J. Tribune parlementaire du Sénat	White, George Architecte du Capitole

Mémoires présentés au comité

Voici une liste des députés, des particuliers et des organismes qui ont présenté des mémoires et des lettres au Comité spécial.

DÉPUTÉS ET SÉNATEURS

Baker, George
(Gander-Twillingate)

Beatty, l'hon. Perrin
(Wellington-Dufferin-Simcoe)

Belsher, Ross
(Fraser Valley Est)

Berger, David
(Laurier)

Bertrand, Gabrielle
(Brôme—Missisquoi)

Binns, Pat
(Cardigan)

Blais, Pierre
(Bellechasse)

Blenkarn, Don
(Mississauga-Sud)

Boyer, J. Patrick
(Etobicoke—Lakeshore)

Cassidy, Michael
(Ottawa-Centre)

Champagne, Michel
(Champlain)

Charest, Jean J.
(Sherbrooke)

Chartrand, Gilbert
(Verdun—Saint-Paul)

Clark, Lee
(Brandon—Souris)

Collins, Mary
(Capilano)

Comeau, Gerald
(South West Nova)

Cook, Chuck
(North Vancouver—Burnaby)

Copps, Sheila
(Hamilton-Est)

Côté, Clément M.
(Lac-Saint-Jean)

Darling, Stan
(Parry Sound—Muskoka)

Della Noce, Vincent (Duvernay)	Heap, Dan (Spadina)
Desrosiers, Edouard (Hochelaga—Maisonneuve)	Hockin, Tom (London-Ouest)
Dorin, Murray (Edmonton-Est)	Holtmann, Felix (Selkirk—Interlake)
Edwards, Jim (Edmonton-Sud)	Hudon, Jean-Guy (Beauharnois—Salaberry)
Fennell, Scott (Ontario)	Jardine, Bud (Northumberland—Miramichi)
Fontaine, Gabriel (Lévis)	James, Ken (Sarnia—Lambton)
Fulton, Jim (Skeena)	Johnston, L'hon. Don (St-Henri—Westmount)
Gérin, François (Mégantic—Compton—Stanstead)	Joncas, Jean-Luc (Matapédia—Matane)
Girard, Albert (Restigouche)	Kilgour, David (Edmonton—Strathcona)
Godfrey, l'hon. John M. Sénateur	Landry, Monique (Blainville—Deux Montagnes)
Greenaway, Lorne (Cariboo—Chilcotin)	Leblanc, Nic (Longueuil)
Grisé, Richard (Chambly)	MacKay, l'hon. Elmer M. (Central Nova)
Gurbin, Gary (Bruce—Grey)	McCrossan, W. Paul (York-Scarborough)
Haidasz, l'hon. Stanley Sénateur	McKinnon, l'hon. Allan (Victoria)
Halliday, Bruce (Oxford)	Minaker, George (Winnipeg—St. James)
Hamelin, Charles (Charlevoix)	Moore, Barry (Pontiac—Gatineau—Labelle)
Harvey, André (Chicoutimi)	Nicholson, Rob (Niagara Falls)
Hawkes, Jim (Calgary-Ouest)	Nickerson, Dave (Western Arctic)

Nowlan, Pat
(Annapolis Valley—Hants)

Nunziata, John
(York Sud—Weston)

Parry, John
(Kenora—Rainy River)

Pennock, Bob
(Etobicoke-Nord)

Plamondon, Louis
(Richelieu)

Plourde, André
(Kamouraska—Rivière-du-Loup)

Ravis, Don
(Saskatoon-Est)

Redway, Alan
(York-Est)

Ricard, Guy
(Laval)

Rodriguez, John
(Nickel Belt)

Roman, Anthony
(York-Nord)

Rompkey, l'hon. Bill
(Grand Falls—White Bay—Labrador)

Scott, Bill
(Victoria—Haliburton)

Siddon, l'hon. Thomas
(Richmond Delta—Sud)

Sparrow, Barbara
(Calgary-Sud)

Stackhouse, Reg
(Scarborough-Ouest)

Stewart, Ronald A.
(Simcoe-Sud)

Taylor, Gordon E.
(Bow River)

Thacker, Blaine A.
(Lethbridge—Foothills)

Tremblay, Marcel R.
(Québec-Est)

Tremblay, Maurice
(Lotbinière)

Turner, J. Barry
(Ottawa—Carleton)

Vankoughnet, Bill
(Hastings—Frontenac—
Lennox et Addington)

Vincent, Pierre H.
(Trois-Rivières)

Weiner, Gerry
(Dollard)

Winegard, William C.
(Guelph)

Witer, Andrew
(Parkdale—High Park)

PARTICULIERS ET ORGANISMES

Adams, Patricia
Toronto (Ontario)

Aiken, Gordon M.
Toronto (Ontario)

Anderson, Robert
Ottawa (Ontario)

Arnold, Andrew L.
Burlington (Ontario)

Association canadienne des
physiciens
Ottawa (Ontario)

Association canadienne des
professeurs d'Université
Ottawa (Ontario)

Association des conjoints des
parlementaires
Ottawa (Ontario)

Association des manufacturiers
canadiens
Ottawa (Ontario)

Association du Barreau canadien/
Commission de réforme du droit
du Canada
Ottawa (Ontario)

Barnhart, Gordon
Greffier de l'Assemblée législative de
la Saskatchewan
Régina (Saskatchewan)

Beatty, Stephen C.
Ottawa (Ontario)

Bégin, Caroline M.
Oakville (Ontario)

Bisby, Mark A.
Calgary (Alberta)

Branegan, Kenneth
Victoria (Colombie-Britannique)

Breugh, Mike
Toronto (Ontario)

Brown, Robert N.
Rexdale (Ontario)

Business Council on
National Issues
Ottawa (Ontario)

Byers, Casgrain,
au nom des signataires
de l'accord de la Baie James
et du Nouveau-Québec
Montréal (Québec)

Canada East-West Centre Ltd
Ottawa (Ontario)

Canadian Committee for Captive
European Nations
Scarborough (Ontario)

Cantlie, Ronald B.
Winnipeg (Manitoba)

Centre de Recherche—Action
sur les relations sociales
Montréal (Québec)

Chambre de Commerce
du Canada
Ottawa (Ontario)

Chamot, A.
Toronto (Ontario)

Clarke, James R.G.
Maxwell (Ontario)

Comité mixte permanent des
règlements et autres textes
réglementaires
Ottawa (Ontario)

Commission à la protection de
la vie privée du Canada
Ottawa (Ontario)

- Conference Board of Canada
Ottawa (Ontario)
- Conseil canadien de biologie
Edmonton (Alberta)
- Conseil canadien des Églises
Toronto (Ontario)
- Consortium des sociétés
scientifiques et pédagogiques
nationales
Ottawa (Ontario)
- Cordozo, L. Andrew
Ottawa (Ontario)
- Donnelly, Peter
Victoria (Colombie-Britannique)
- Dunton, Davidson
Ottawa (Ontario)
- Fabricants canadiens de produits
alimentaires
Ottawa (Ontario)
- Fairweather, R. Gordon L.
Commissaire aux droits de la personne
Ottawa (Ontario)
- Fédération canadienne des
études humaines
Ottawa (Ontario)
- Fédération canadienne des
sciences sociales
Ottawa (Ontario)
- Fédération canadienne des
sociétés de biologie
Halifax (Nouvelle-Écosse)
- Flemington, Inez
Frédéricton (Nouveau-Brunswick)
- Fooks, John
Windsor (Ontario)
- Gardiner, Brian
Prince George (Colombie-Britannique)
- Gillies, James
Downsview (Ontario)
- Goldman, Ian
London (Ontario)
- Grace, John W.
Ottawa (Ontario)
- Grass, James N.
Willowdale (Ontario)
- Guertin, Richard
Ottawa (Ontario)
- Hansen, Inger, c.r.
Commissaire à l'information
du Canada
Ottawa (Ontario)
- Howe, J. Donald
Ottawa (Ontario)
- Hunnisett, Drew E.
Hillsdale (Ontario)
- Hyson, Stewart
Saint-Jean (Nouveau-Brunswick)
- Inter-Religious Task Force
Toronto (Ontario)
- Institut canadien de science
et technologie alimentaires
Ottawa (Ontario)
- Institut professionnel de la Fonction
publique
Ottawa (Ontario)
- Jeffries, J. Joel
Toronto (Ontario)
- Johnston, Howard
Salmon Arm (Colombie-Britannique)
- Joubin, Franc
Toronto (Ontario)
- Julian, Glenn
Kitchener (Ontario)

- Jull, Peter
Ottawa (Ontario)
- Koester, C.B.
Greffier de la
Chambre des communes
- LeRoy, Donald J.
Ottawa (Ontario)
- Maarec, R.
Ville St-Laurent (Québec)
- MacKinnon, Frank
Calgary (Alberta)
- MacLean, John S.F.
Waterloo (Ontario)
- March, Roman R.
Hamilton (Ontario)
- McGowan, J.W.
Ottawa (Ontario)
- McVicar, J. Stanley
Richmond (Colombie-Britannique)
- McWhinnez, Edward
Burnaby (Colombie-Britannique)
- Ménard, Pierre
Ottawa (Ontario)
- Nix, Edward A.
St. James-Assiniboia (Manitoba)
- O'Donnell, J.
North Vancouver
(Colombie-Britannique)
- Poncelet, Maurice J.
Ottawa (Ontario)
- Postma, John F.
Ottawa (Ontario)
- Potvin, André
Montréal (Québec)
- Quittner, Joe
Toronto (Ontario)
- Ray, A.K.
Gloucester (Ontario)
- Richards, Robert N.
Willowdale (Ontario)
- Rimmer, Vernon K.
Pierrefonds (Québec)
- Rothwell, David
Carp (Ontario)
- Ruse, Edward
Toronto (Ontario)
- Sarazen, Phil
Ottawa (Ontario)
- Shea, Harold T.
Halifax (Nouvelle-Écosse)
- Sharp, l'hon. Mitchell
Ottawa (Ontario)
- Small, Alex
Ottawa (Ontario)
- Smith, Peter Paul
Toronto (Ontario)
- Société canadienne de
physiologie
Calgary (Alberta)
- Somerville, H.W.
Toronto (Ontario)
- Spicer, Erik J.
Bibliothécaire parlementaire
- Sraka, Anthony
Rexdale (Ontario)
- Tremblay, L.
Ottawa (Ontario)
- Vancouver Board of Trade
Vancouver (Colombie-Britannique)
- Vogel, Hunter
Surrey (Colombie-Britannique)

Walding, D. James
Président de l'Assemblée
Législative
Winnipeg (Manitoba)

Watch Committee for
Political Accountability
Vancouver (Colombie-Britannique)

Water, C.A.
Armstrong (Colombie-Britannique)

Weir, James
Weyburn (Saskatchewan)

Westell, Anthony
Ottawa (Ontario)

White, Graham
Toronto (Ontario)

Wilson, Anthony P.M.
Brampton (Ontario)

World Congress of Free
Ukrainians Human Rights
Commission
Toronto (Ontario)

Yorston, Wilfred
Burnaby (Colombie-Britannique)

Sandy Birch, greffier du comité
John Holby, coordonnateur
Jean Macpherson, greffier de comité

Du bureau du président du comité
Maurice Massimo,
stagiaire parlementaire

Du Service de recherche de la
Bibliothèque du Parlement
Bruce Carson, attaché de recherche
Gary Levy, attaché de recherche
Maurice Jozza de St. John, attaché
de recherche

Du bureau du greffier de la Chambre
des communes
Claude Desjardins, greffier principal
Elicia Gravel, greffier de la procédure
Philip Landry, greffier adjoint

Rédacteurs
Kathryn Randle
Georges Royer

Soutien administratif
Francine Desjardis
Pauline LeBar
Branda Pélissier
Jeanette Trava

Personnel du comité

Sandy Birch, greffier du comité
John Holtby, coordonnateur
Jean Macpherson, greffier de comité

Du bureau du président du comité

Maureen Mancuso,
stagiaire parlementaire

Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement

Bruce Carson, attaché de recherche
Gary Levy, attaché de recherche
Maurie Jorre de St. Jorre, attaché
de recherche

Du bureau du greffier de la Chambre des communes

Claude DesRosiers, greffier principal
Lucie Gratton, greffier à la procédure
Philip Laundry, greffier adjoint

Réviseurs

Kathryn Randle
Georges Royer

Soutien administratif

Francine Degagné
Pauline LeBon
Brenda Petetski
Jeanette Tannis

Premier rapport à la Chambre

Le jeudi 20 décembre 1984

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

1. Le 5 décembre 1984, votre Comité s'est vu confier un ordre de renvoi le chargeant d'examiner les pouvoirs, les procédures, les pratiques, l'organisation et les installations de la Chambre des communes en tenant compte de l'équilibre entre les responsabilités constitutionnelles respectives de la Chambre et du gouvernement, et en accordant une attention particulière au rôle du député. Cette étude porte sur les aspects suivants, sans y être limitée:

- a) les articles permanents et provisoires du Règlement;
- b) le rôle du simple député à la Chambre des communes;
- c) la responsabilité des ministres devant la Chambre des communes;
- d) le processus législatif;
- e) le financement, les installations et les services de personnel de soutien à la disposition des députés;
- f) l'administration et la gestion de la Chambre des communes; et
- g) les procédures et les pouvoirs des comités de la Chambre des communes, ainsi que le rôle et l'utilisation des groupes de travail parlementaires;

2. La proposition de créer ce groupe de travail parlementaire avait été faite dans le Discours du trône à l'ouverture de la 33^e Législature mais l'idée remonte bien plus loin. En effet, en mai 1982, la Chambre créait un Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure. Ce Comité a tenu 73 réunions, entendu de nombreux spécialistes et reçu plus d'une centaine de mémoires de députés et de citoyens intéressés.

3. Le 29 novembre 1982, la Chambre adoptait le Troisième rapport de ce Comité qui contenait des recommandations établissant un calendrier parlementaire fixe afin de permettre aux députés de mieux organiser leurs activités, abolissait les séances

régulières en soirée en faveur de séances en cours de matinée; ramenait de 40 à 20 minutes la longueur de la plupart des discours en prévoyant une période de commentaires et de questions de 10 minutes après chacun; réduisait la taille des comités permanents et prévoyait que tous les rapports, états ou autres documents déposés à la Chambre en conformité d'une loi du Parlement seraient réputés renvoyés en permanence aux comités permanents permettant ainsi à ces derniers d'ouvrir des enquêtes sans attendre un ordre exprès de la Chambre.

4. Du quatrième au dixième rapport le Comité spécial a fait des recommandations quant au mode d'élection de l'Orateur (Quatrième), proposé la création de comités législatifs (Cinquième), recommandé la création de nouveaux comités pour améliorer l'examen législatif des questions fiscales et fait quantité d'autres recommandations en matière d'organisation et de procédure.

5. La Chambre n'a pas adopté ces rapports avant sa dissolution. Les rapports ainsi que les témoignages devant le Comité spécial ont été renvoyés à ce Comité dans son ordre de renvoi.

6. Votre Comité leur a donc accordé la priorité. Après seulement cinq séances, il était clair que les membres s'entendaient pour recommander l'adoption immédiate de plusieurs recommandations contenues dans ces rapports.

7. Ces recommandations ayant reçu l'accord unanime de deux comités différents dans deux Législatures très différentes, nous croyons que leur adoption s'impose.

Election de l'Orateur

8. Le Comité est d'avis que la Chambre devrait exercer un contrôle plus étroit sur les mises en candidature pour le poste d'Orateur, dont il serait difficile d'exagérer l'importance. L'Orateur est le président des délibérations de la Chambre des communes, le gardien de ses privilèges et le protecteur des droits de tous les députés. Il est en outre le principal dignitaire de la Chambre et le chef de son administration. Vis-à-vis de la Chambre des communes, l'Orateur joue un rôle semblable à celui d'un ministre qui dirige son ministère. L'Orateur est le représentant de la Chambre des communes et le symbole de son prestige et de son autorité. Il est chargé de recevoir les dignitaires et les délégations, et appelé parfois à diriger lui-même des délégations parlementaires à l'étranger.

9. A titre de président des délibérations de la Chambre, l'Orateur assure le déroulement harmonieux des débats, conformément au Règlement et aux usages de celle-ci; il statue sur les rappels au Règlement, il interprète les règles et les usages s'il y a lieu, il veille à ce que les délibérations de la Chambre se déroulent en toute justice et impartialité; enfin, il protège la liberté de parole de tous les députés et de tous les partis représentés à la Chambre. Dans une certaine mesure, les fonctions de l'Orateur correspondent à celles d'un juge, et le poste qu'il occupe est un élément essentiel de notre système parlementaire.

10. L'Orateur relève de la Chambre et non du gouvernement ou de l'Opposition. Bien qu'il soit au service de la Chambre, il doit faire preuve de leadership afin de promouvoir et sauvegarder les intérêts de la Chambre et de ses députés. Les décisions de la présidence sont sans appel, sauf sur dépôt d'une motion de fond. L'Orateur jouit

de la pleine et entière confiance de la Chambre sans laquelle aucun titulaire de ce poste ne serait en mesure d'exercer des fonctions si exigeantes. Grâce aux efforts des diverses personnes qui ont assumé la présidence de la Chambre des communes, le poste d'Orateur au Canada a toujours été assorti d'une tradition d'impartialité et d'un sentiment du devoir accompli dont nous pouvons tous être fiers.

11. Bien que l'Orateur, une fois élu, soit toujours devenu le véritable représentant de la Chambre des communes, l'usage veut qu'au Canada le Premier ministre ait toujours exercé une très forte influence sur le choix initial du candidat à ce poste et a toujours pris en considération nos traditions linguistiques. Il est question depuis déjà longtemps de l'opportunité d'assurer la permanence au poste d'Orateur. Une proposition qui a été souvent formulée visait à créer une circonscription spéciale pour l'Orateur, qui serait connue sous le nom de Colline du Parlement, et dont les électeurs seraient les députés de la Chambre des communes. Un projet de loi d'initiative parlementaire incorporant cette proposition a été débattu à la Chambre des communes le 29 octobre 1971.

12. D'autres initiatives ont été prises dans le passé pour promouvoir l'indépendance de la présidence. En 1957, lorsque M. Diefenbaker a été élu à la tête d'un gouvernement minoritaire, il demanda à M. Stanley Knowles s'il accepterait le poste d'Orateur, invitation qu'a déclinée ce dernier. Il ressort de cette tentative que le gouvernement de l'époque était prêt à appuyer la candidature d'un député de l'Opposition au poste d'Orateur. En 1968, M. l'Orateur Lamoureux a démissionné du parti libéral pour se faire élire par la suite comme député indépendant. Il a fait campagne à ce titre avec succès en 1972 et a servi au total trois mandats d'Orateur. M. l'Orateur Jerome lui a succédé en 1974 et est devenu en 1979 le premier Orateur à conserver son poste après un changement de gouvernement à la suite d'élections générales. Tous ces événements sont le signe que l'on souhaite soustraire au contrôle exclusif du Premier ministre la nomination de l'Orateur.

13. Le Comité estime que l'Orateur doit continuer d'être élu au début d'une nouvelle législature, comme le prévoit la Constitution.

14. Néanmoins, sans vouloir porter atteinte à ces principes essentiels, le Comité recommande de modifier le mode de nomination et d'élection de l'Orateur. Il est proposé que ce dernier ne soit plus nommé par le Premier ministre, mais plutôt élu à scrutin secret. Au moment de l'élection, le fauteuil de l'Orateur serait occupé par l'Orateur sortant ou par le doyen de la Chambre présent, suivant les circonstances. Pour être élu, un candidat devrait recueillir au moins 50% des voix plus une, le scrutin se poursuivant jusqu'à ce qu'il se dégage une majorité simple en faveur d'un candidat. Les bulletins de vote seraient comptés par le greffier de la Chambre en présence d'un député de chaque parti politique reconnu que le député qui préside à l'élection affecterait au dépouillement du scrutin. Le député qui préside à l'élection aurait droit de vote, sans toutefois disposer d'un vote prépondérant en cas d'égalité des voix entre deux candidats. C'est lui qui annoncerait les noms des candidats en ordre d'importance de chaque tour de scrutin jusqu'à ce qu'une majorité simple se dégage finalement en faveur d'un candidat. Après le premier tour de scrutin, seuls les députés ayant reçu des voix, à l'exception de celui qui en aurait recueilli le moins, seraient éligibles.

15. Le Comité recommande donc que le Règlement soit modifié par l'ajout du nouvel article qui suit:

«CHAPITRE A ÉLECTION DE L'ORATEUR

1A. (1) Lorsque les députés sont prêts à procéder à l'élection d'un Orateur, à l'ouverture d'un nouveau Parlement, ou dans le cas d'une vacance de la Présidence, ou en l'absence d'un Orateur qui a annoncé son intention de se démettre de sa charge, le doyen de la Chambre occupe le fauteuil et préside à l'élection. Lorsque l'Orateur annonce à la Chambre, lors d'une séance, son intention de se démettre de sa charge, il préside à l'élection d'un successeur.

(2) Sous réserve du paragraphe (4) du présent article, le député qui préside à l'élection est investi de tous les pouvoirs de la Présidence.

(3) L'élection de l'Orateur se fait par scrutin secret. Les bulletins de vote sont distribués à chaque député présent avant la tenue de l'élection. Chacun y inscrit le nom du député de son choix. Les bulletins de vote sont recueillis et comptés par le Greffier de la Chambre en présence d'un député de chaque parti politique reconnu que le député assumant la Présidence désigne comme vérificateurs du dépouillement des votes. Le nom de chaque candidat, dans l'ordre du nombre de vote recueilli, est annoncé à la Chambre par le député assumant la présidence et, si un candidat obtient une majorité des voix exprimées, il est déclaré élu. Si aucun candidat n'a la majorité, celui qui obtient le moins de voix est exclu et le scrutin se poursuit seulement entre les députés ayant reçu des voix jusqu'à ce qu'un candidat en liste obtienne une majorité globale. En cas d'égalité des voix, un autre scrutin doit être tenu. Le nom du candidat déclaré élu est annoncé à la Chambre par le député assumant la présidence.

(4) Le député qui préside à l'élection a le droit de voter lors de l'élection de l'Orateur, mais son vote n'est pas prépondérant lorsqu'il y a égalité des voix.

(5) Aux fins du présent article, le terme «doyen de la Chambre» signifie le député présent qui n'est ni ministre ni chef de l'Opposition ni chef d'un parti politique reconnu, et qui compte la plus longue période de service continu tel qu'indiqué dans la Gazette du Canada.»

16. Il abordera probablement dans des rapports ultérieurs d'autres aspects du rôle et fonctions de l'Orateur de cette institution parlementaire des plus fondamentales.

Convocation des comités

17. Le Comité convient que tous les comités de la Chambre devraient être organisés rapidement et disposer d'un moyen de convoquer leurs membres au cours de la session à la demande de quatre d'entre eux qui donneront les motifs de leur demande.

18. Votre Comité recommande donc que l'article 69 du Règlement soit modifié par l'ajout des paragraphes suivants:

«(2A) Dans les dix jours de séance suivant l'adoption par la Chambre d'un rapport du Comité de sélection, le Greffier de la Chambre doit convoquer une

réunion de chaque Comité permanent qui fait l'objet du rapport aux fins d'élire un président et un vice-président.

(2B) Dans les dix jours de séance suivant la réception par le greffier d'un Comité permanent d'une demande écrite signée par quatre membres du Comité, le président doit convoquer une réunion. Les raisons qui motivent la convocation doivent être énoncées dans la demande.»

Les Comités législatifs et le groupe de présidents

19. L'une des plus importantes tâches du Parlement est l'étude de la législation. Comme le gouvernement devient de plus en plus complexe, et que la charge de travail législatif du Parlement s'accroît, on s'interroge sur la capacité de cette institution à répondre aux demandes qui réclament d'elle un processus législatif à la fois plus efficace et plus dynamique. Ces préoccupations ont notamment trait aux longs délais que suppose l'adoption de projets de loi d'importance.

20. En vertu du Règlement provisoire adopté par la Chambre le 29 novembre 1982, les comités permanents ont des pouvoirs passablement accrus qui leur permettent d'entreprendre leurs propres enquêtes grâce au renvoi qui leur est automatiquement fait de rapports annuels provenant de ministères ainsi que de sociétés et d'organismes d'État. En même temps, la composition des comités permanents a été nettement réduite pour permettre à de petits comités d'agir de façon plus efficace et plus cohérente. Le problème qui pourrait en résulter a trait à l'établissement des priorités. Il y a risque d'engorgement parce que certains comités sont aux prises avec des priorités incompatibles dues à la diversité des tâches qui leur sont confiées. Certains, comme le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale, n'étudient que rarement des textes de loi. D'autres cependant peuvent recevoir un lot considérable de renvois en vue de l'examen de textes législatifs à une époque où ils sont aussi censés étudier les prévisions budgétaires, et remplir d'autres fonctions d'enquête et de surveillance. C'est ainsi que le programme législatif gouvernemental risque d'être retardé.

21. Votre Comité estime qu'il est possible de faire franchir aux projets de loi l'étape de l'étude en comité tout en offrant aux députés de meilleures chances d'entreprendre des examens critiques, complets et détaillés à cette étape. La solution que nous proposons consiste à créer des «comités législatifs» ad hoc qui étudieraient chaque projet de loi après deuxième lecture à la Chambre. Le Comité est persuadé de l'utilité d'un système qui permet la création d'un comité pour étudier chacun des projets de loi, après la deuxième lecture. Ces comités législatifs auraient les pouvoirs qu'exercent les actuels comités permanents. Après avoir fait rapport sur les projets de loi, chaque comité serait dissous.

22. Un «Comité chargé d'étudier le projet de loi—(titre)» serait créé aux termes d'un rapport provenant du Comité de sélection. Ce rapport serait réputé adopté au moment de sa présentation à la Chambre. Le Comité de sélection le soumettrait dans les cinq jours de séance qui suivent la deuxième lecture de tout projet de loi qui n'a pas alors été renvoyé au Comité plénier. Votre Comité recommande que le Comité de sélection fasse preuve de la souplesse nécessaire quant à l'établissement de l'importance numérique et de la composition de ces comités provisoires chargés d'examiner des projets de loi. Évidemment, les projets de loi qui ne portent pas à controverse, et ceux

qui ont trait à la gestion interne peuvent être traités différemment des importants projets de loi d'initiative gouvernementale. Tout comme on peut s'attendre à ce que certains comités soient plus recherchés que d'autres, nous comptons aussi que le Comité de sélection tiendra compte du fait que certains députés pourraient avoir manifesté leur volonté de participer aux travaux de certains comités de préférence à d'autres. Par ailleurs, en plus de refléter la composition de la Chambre, chaque comité chargé d'étudier un texte de loi comptera normalement le député qui parraine le projet de loi—dans le cas des projets de loi d'initiative gouvernementale, il s'agira du ministre ou du secrétaire parlementaire—de même que les porte-parole de l'Opposition chargés de la question étudiée.

23. Certains membres des comités permanents craindront peut-être de se voir privés d'occasions d'étudier un texte de loi donné s'il est renvoyé à un autre comité constitué spécialement à cette fin. Votre Comité estime qu'il est souhaitable que ces députés siègent et à leur comité permanent et au comité chargé d'étudier ledit projet de loi. Nous estimons que les comités législatifs offriront une tribune élargie et plus productive au plus grand nombre possible de députés intéressés à participer au processus législatif, sans pour autant que ce système gêne l'exercice des actuelles fonctions d'examen confiées aux comités permanents. Nous pensons que le Comité de sélection sera sensible à ce problème. Quoi qu'il en soit, tout député pourra participer aux délibérations d'un comité législatif en tant que membre sans droit de vote.

24. Votre Comité croit que, grâce à ces outils très souples que sont les comités législatifs, le Comité de sélection pourra répondre et aux désirs du gouvernement, qui veut voir son programme législatif étudié avec diligence, et à ceux des députés, qui comptent participer plus efficacement. Nous avons déjà dit que le député qui parraine un projet de loi siégerait au comité chargé d'en faire l'étude. Aspect tout aussi important, nous estimons que les présidents de ces comités législatifs devraient agir d'une façon indépendante et neutre. Il est suggéré que le président choisi n'ait pas participé au débat en deuxième lecture. Nous rappelons l'expérience très réussie de la Chambre britannique qui fait appel à un groupe de présidents neutres désignés par l'Orateur pour présider les comités législatifs.

25. Votre Comité estime que les comités législatifs doivent être considérés comme des versions réduites du comité plénier et à qui serait confiée la responsabilité précise de l'examen en profondeur de la législation. Nous constatons que les principaux projets de loi de nature fiscale et financière, qui sont souvent très complexes et controversés, sont étudiés article par article par le comité plénier. L'Orateur adjoint, en tant que président des comités, est alors un président de séance impartial. Nous croyons que la création d'un groupe de présidents ajouterait ces atouts à l'étude en comité de tout texte législatif. En tant que présidents neutres, les membres du groupe seraient en mesure de se familiariser avec les règles de procédure de la Chambre, et de se réunir à l'occasion pour garantir le recours à des pratiques de présidence cohérentes. Nous nous attendons à ce que l'Orateur pourrait choisir, de part et d'autre de la Chambre, les députés devant faire partie du groupe. Comme l'Orateur possède une connaissance inégalée du fonctionnement de la Chambre, et qu'il connaît très bien les intérêts des députés, il en tiendrait compte en désignant le président d'un comité chargé d'étudier tel ou tel projet de loi.

26. Par conséquent, votre Comité recommande de modifier ainsi le Règlement de la Chambre des communes, à:

a) l'article 69 du Règlement en ajoutant le paragraphe suivant:

«(3A) Le Comité de sélection doit également dresser et présenter dans les cinq jours de séance suivant l'adoption par la Chambre de la motion portant deuxième lecture d'un projet de loi, une liste de députés qui doivent faire partie d'un Comité spécial dit Comité législatif. Le rapport du Comité de sélection est réputé adopté dès sa présentation à la Chambre.»

b) L'alinéa 69(4)b) du Règlement est retranché et remplacé par le suivant:

«b) Les changements dans la liste des membres et celles des substituts de tout comité permanent, mixte ou spécial, autre qu'un comité législatif, s'appliquent vingt-quatre heures après que le député agissant comme whip en chef du gouvernement en a déposé avis auprès du greffier du comité. Les changements dans la liste des membres des comités législatifs s'appliquent immédiatement après que le député agissant comme whip en chef du gouvernement en a déposé avis auprès du greffier du comité.»

c) Le paragraphe 69(5) du Règlement est retranché et remplacé par le suivant:

«(5) Un Comité spécial, autre qu'un Comité législatif, ne compte pas plus de 15 membres. Un Comité législatif ne compte pas moins 20 membres et pas plus de 30 membres sans compter le président.»

d) Le paragraphe 69(8) du Règlement est retranché et remplacé par le suivant:

«(8) Les Comités permanents et les Comités législatifs sont autorisés individuellement à faire étude et enquête sur toutes les questions qui leur sont déferées par la Chambre et à faire rapport à ce sujet à l'occasion; sauf lorsque la Chambre en ordonne autrement, ils sont autorisés à convoquer des personnes et à exiger la production de documents et dossiers, à se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes où la Chambre est ajournée, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont ils peuvent ordonner l'impression, et à déléguer à des sous-comités la totalité ou une partie de leurs pouvoirs sauf celui de faire rapport directement à la Chambre.»

e) Le Règlement est modifié en ajoutant l'article suivant:

«69A. À l'ouverture de chaque session, l'Orateur désigne au moins dix députés, et à l'occasion, d'autres députés pour présider les Comités législatifs. Les députés ainsi désignés en conformité du présent article, ainsi que le président des Comités pléniers, le vice-président des Comités pléniers et le vice-président adjoint des Comités pléniers constituent le Comité des présidents.»

f) Le paragraphe 78(2) du Règlement est retranché et remplacé par le suivant:

«(2) À moins qu'il n'en soit ordonné autrement, lors de sa deuxième lecture, un projet de loi est renvoyé à un Comité législatif.»

27. Votre Comité recommande en outre que chacun des Ordres du jour portant deuxième lecture de projets de loi publics et qui figurent au Feuilleton et Avis soient modifiés de façon à déferer le projet de loi à un Comité législatif.

Bureau de la régie interne

28. Votre Comité a attiré l'attention de la Chambre sur la nécessité de faire en sorte que la direction de la Chambre bénéficie d'appuis étendus. De même, le Comité s'intéresse à la question des appuis sur lesquels on peut compter pour assurer la gestion interne de la Chambre. À l'heure actuelle, le Comité de la gestion et des services aux députés agit à titre de conseiller auprès du Président et des Commissaires de l'économie interne. D'après la loi, la Commission est composée de membres du Conseil privé. Dans la pratique, seuls les ministres du Cabinet ont été nommés commissaires, bien que rien n'empêcherait de nommer des membres du Conseil privé qui ne font pas partie du Cabinet, par exemple des membres de l'Opposition.

29. Le Comité trouve essentiel de modifier la Loi sur la Chambre des communes pour restructurer la Commission de l'économie interne (appelé dans le présent rapport Bureau de la régie interne). Il n'est pas normal, à notre avis, que seuls des ministres du Cabinet soient responsables de la régie interne de la Chambre des communes. Cette dernière regroupe de nombreuses tendances qui devraient se refléter dans la façon dont sont nommés les Commissaires.

30. En conséquence, votre Comité propose d'établir un nouveau Bureau de la régie interne et nous avons joint au présent rapport un projet de loi à cette fin (voir Annexe A). Ce projet de loi vise à modifier la composition du Bureau en élargissant l'éventail de ses membres pour assurer la participation de députés non membres du Cabinet. Le Bureau serait désormais composé du Président, du Vice-président, de deux ministres de la Couronne, du chef de l'Opposition ou d'un député que ce dernier désignera, et de quatre autres membres: deux députés nommés par le «caucus» du parti du gouvernement et deux députés des «caucus» de l'Opposition, dont au moins un de l'Opposition officielle. Le projet de loi ne précise pas comment les représentants de chaque caucus seront choisis. Nous reconnaissons qu'il s'agit là d'une question qui relève de chaque caucus, mais nous sommes favorables à l'idée d'organiser des élections au sein des divers caucus à cette fin.

31. La création d'un Bureau de la régie interne leur donnerait voix au chapitre dans le fonctionnement du principal organisme de gestion de la Chambre; ils pourraient poser des questions à un membre désigné du Bureau pendant les séances de la Chambre et auraient ainsi leur mot à dire dans les décisions prises dans ce domaine.

32. Par conséquent, le Comité fait les recommandations suivantes:

a) Que l'article 44 du Règlement soit modifié par l'addition du paragraphe suivant:

«(5A) Des questions peuvent également être adressées verbalement, au moment prévu au paragraphe 18(3) du Règlement, à un membre du Bureau de la régie interne désigné par le Bureau.»

b) L'article 85 du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«85. Dans les dix jours qui suivent l'ouverture de la session, l'Orateur dépose sur le Bureau de la Chambre un compte rendu des travaux accomplis l'année précédente par le Bureau de la régie interne.

c) La version française de l'article 96 du Règlement est supprimé et remplacé par le suivant:

«96. Avant de remplir une vacance survenue dans le service de la Chambre, l'Orateur s'assure qu'il est nécessaire de maintenir la charge en question. L'Orateur détermine les appointements que comporte cet emploi, avec l'approbation du Bureau de la régie interne et de la Chambre.»

Le personnel et les budgets des comités

33. Les comités de la Chambre ont reçu pleins pouvoirs pour étudier les rapports. Ceci leur permet d'examiner minutieusement l'activité du gouvernement tout au long de l'année. En outre, nous recommandons aujourd'hui d'accorder à tous les comités des ressources financières et des pouvoirs nouveaux et de créer d'autre mécanismes pour leur faciliter le travail.

34. Par conséquent, votre comité recommande que l'article 69 du Règlement soit modifié par l'adjonction des nouvelles dispositions suivantes:

«(8A) Les Comités sont autorisés individuellement à retenir les services de spécialistes, de personnel professionnel, technique et de soutien dont ils peuvent avoir besoin.

(8B) a) Le Comité ne doit engager aucun frais tant que le président dudit Comité, ou un député agissant en son nom, n'a pas présenté à la Commission de l'économie interne un énoncé suffisamment détaillé des prévisions de dépenses pour une période donnée, et tant que ledit budget n'a pas été approuvé en partie ou en entier par la Commission.

b) Lorsque le Comité a atteint son plafond de dépenses établi dans le budget, il ne doit engager aucune autre dépense tant qu'un ou des budgets supplémentaires n'ont pas été déposés par son président, ou par une personne le représentant, à la Commission de l'économie interne, et tant que lesdits budgets n'ont pas été approuvés en partie ou en entier par la Commission.»

Et que le Règlement soit modifié par l'adjonction des nouvelles dispositions suivantes:

«(85A) Dès que le Bureau de la régie interne a approuvé ou rejeté un budget ou un budget supplémentaire qui lui a été présenté conformément à l'alinéa 69(8B) du Règlement, le Président dépose sur le Bureau de la Chambre la décision de la Commission.»

Déclarations de ministres

35. Le Comité a étudié divers moyens de redonner de l'importance aux travaux de la Chambre des communes. Car, depuis un certain nombre d'années, le Parlement a perdu de son importance comme point central de l'activité gouvernementale. Les ministres ont abandonné la pratique selon laquelle ils faisaient leurs déclarations de politique devant le Parlement. Or, s'ils ont abandonné cette pratique, c'est en grande partie parce que ces déclarations, quand elles sont suivies d'une longue série de questions, peuvent considérablement réduire le temps qui peut être consacré à l'étude des affaires émanant du gouvernement.

36. Comme nous sommes d'avis que les ministres doivent annoncer la politique de leur gouvernement devant le Parlement, nous recommandons que la Chambre revienne à l'ancienne pratique en ce qui concerne les déclarations ministérielles. D'après nous, il faudrait éliminer la mini-période de questions suivant les déclarations ministérielles, mais permettre à un représentant de chacun des partis d'opposition de commenter la déclaration. Mais, comme nous ne voulons pas que la Chambre soit privée du temps consacré à ces interventions pour s'occuper d'autres affaires, nous recommandons que la séance soit prolongée en conséquence. Ainsi, si l'on passe 20 minutes un mardi à entendre une déclaration et les interventions s'y rapportant, la Chambre prolongera jusqu'à 18 h 20 son étude des affaires émanant du gouvernement, pour ensuite entreprendre le débat sur la motion d'ajournement.

37. Votre comité recommande:

a) que le paragraphe 18(4) du Règlement soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(4) Au sujet des déclarations de ministres prévues au paragraphe (3) ci-dessus, un ministre de la Couronne peut faire un court exposé de faits ou une courte déclaration de politique gouvernementale. Un porte-parole de chaque parti de l'Opposition pourra ensuite commenter brièvement cet exposé ou cette déclaration. L'Orateur limitera la durée de ces interventions comme il le jugera bon. La séance sera prolongée pour une période de temps correspondante.»

b) que le paragraphe 45(7) soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(7) Quand un article du Règlement ou un ordre spécial de la Chambre porte que l'examen d'une question précise doit se continuer après l'heure prévue pour l'ajournement ce jour-là ou qu'il faut régler ou terminer l'examen de cette question immédiatement au cours d'une séance, le débat sur l'ajournement de cette séance est suspendu à moins que la séance ne soit prolongée en conformité de l'article 18(4).»

Le Règlement et les questions de confiance dans le gouvernement

38. Votre groupe de travail tient à faire remarquer qu'avant 1968, date à laquelle la Chambre a adopté, entre autres règles, la procédure actuelle relative aux subsides, toutes les prévisions budgétaires étaient portées à l'ordre du jour de la Chambre constituée en Comité des subsides. Avant de se constituer en Comité des subsides, la Chambre était saisie à six reprises au cours d'une session d'une motion pour que le

Président quitte le fauteuil et que la Chambre se constitue en Comité des subsides. Ces motions étaient l'occasion d'un débat général sur des questions relatives à la politique et à la responsabilité gouvernementales qui se terminait par un vote. Ces votes étaient toujours considérés comme des votes de confiance, même si le Règlement n'en faisait pas état.

39. En 1968, la procédure a été profondément modifiée. A l'heure actuelle, toutes les prévisions budgétaires sont renvoyées en permanence aux comités permanents et les partis de l'opposition disposent de 25 jours pendant lesquels ils peuvent choisir le sujet des débats. Il a toutefois été décidé de limiter à six le nombre de jours pendant lesquels une motion de l'opposition pouvait être mise aux voix. On parlait du principe que ces motions pouvant faire l'objet d'un vote traiteraient invariablement de questions de confiance et on les considérait comme l'équivalent des six motions précédant la constitution de la Chambre en Comité des subsides qui avait caractérisé l'ancien système. C'est pour cette raison que l'on a donné aux articles 62(9), (10) et (11) leur formulation actuelle.

40. Compte tenu de la volonté de rendre la Chambre plus responsable vis-à-vis des députés et du public, le Comité estime que les questions de confiance dans le gouvernement doivent toujours être clairement assujetties à une décision politique. Les motions de défiance ne doivent pas être définies par le Règlement mais clairement libellées comme telles par le député qui présente une motion en ce sens.

41. Votre Comité note que le Règlement, dans sa forme actuelle, considère comme des 'motions de défiance' les motions d'opposition présentées les jours désignés et pouvant faire l'objet d'un vote. Encore une fois, la question de confiance doit être clairement exprimée comme telle dans la motion et non pas être définie par le Règlement. Les Présidents précédents ont indiqué qu'il n'appartient pas à la présidence de décider si une motion constitue ou non une question de confiance. Nous sommes d'accord que cette expression ne doit pas être utilisée dans le Règlement pour déterminer à l'avance la nature d'une motion.

42. Votre Comité recommande, par conséquent, que toutes les mentions relatives aux questions de confiance soient supprimées du Règlement, tout en reconnaissant que tout député a le droit de formuler une motion de manière à en faire une question de confiance.

43. Votre comité recommande:

a) Que le paragraphe 62(9) soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(9) Dans chacune des périodes, décrites au paragraphe (5) du présent article, pas plus de deux motions d'opposition ne pourront être des motions à mettre aux voix. La durée des délibérations sur une motion de défiance sera précisée dans le préavis relatif à l'attribution d'un ou de plusieurs jours réservés à ces délibérations sur une motion à mettre aux voix, quinze minutes avant l'heure habituelle de l'ajournement quotidien, l'Orateur suspendra les délibérations et mettra aux voix, sur le-champ, et sans autre débat ni amendement, toute question nécessaire à l'expédition des affaires relatives à ladite motion.»

b) Que le paragraphe 62(10) soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(10) Le dernier jour désigné de chaque période mais, au plus tard, le dernier jour de séance de la période, quinze minutes avant l'heure habituelle de l'ajournement quotidien l'Orateur suspendra les délibérations alors en cours et, si ces délibérations n'ont pas trait à une motion devant être mise aux voix, il mettra aux voix, sur-le-champ et successivement, sans débat ni amendement, toutes les questions nécessaires à l'expédition de toute affaire relative aux crédits provisoires, au budget principal des dépenses et à un budget supplémentaire des dépenses, au rétablissement de tout poste du budget ou à tout poste du budget auxquels on s'oppose, et à l'adoption, à toutes les étapes, de tout projet de loi fondé sur le budget. Si la motion à l'étude au moment de l'interruption est une motion devant être mise aux voix, l'Orateur met d'abord aux voix, sans autre débat ou amendement, toute question qui s'y rattache et immédiatement met successivement aux voix, sans débat ni amendement, toute question se rattachant aux affaires en délibération concernant les crédits provisoires, le budget principal des dépenses, un budget supplémentaire, le rétablissement d'un poste au budget, ou un poste auquel on s'est opposé au budget et, nonobstant les dispositions de l'article 76(1), l'adoption à toutes les étapes, d'un ou de plusieurs projets de loi s'y rattachant. L'article concernant l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien demeure suspendu jusqu'à ce que toutes les questions susmentionnées aient été réglées.»

c) Que le paragraphe 62(11) soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(11) Les délibérations sur une motion qui n'est pas une motion qui doit être mise aux voix se terminent ou à l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien, selon le cas.»

d) Que le paragraphe 35(1) du Règlement soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

«35.(1) Sauf dispositions contraires du présent Règlement, lorsque l'Orateur occupe le fauteuil, aucun député, sauf le Premier ministre et le chef de l'Opposition, ou un ministre proposant un ordre émanant du gouvernement et le député répliquant immédiatement après ce ministre ne doit parler plus de vingt minutes à la fois en un débat quelconque. Toutefois, si nécessaire, après le discours de tout député, une période n'excédant pas dix minutes est réservée afin de permettre aux députés de poser des questions et de faire de brèves observations sur des sujets ayant trait au discours, ainsi que de permettre des réponses auxdites questions et observations.»

Projets de loi sur les voies et moyens

44. Les projets de loi afférents à une motion des voies et moyens sont ceux qui concernent les mesures fiscales et les autres mesures visant à obtenir de l'argent des contribuables. Le Comité estime que l'étude de ces projets de loi en Comité plénier n'a plus, dans des conditions normales, sa raison d'être. Ces projets de loi sont généralement très complexes, et il semble préférable qu'ils soient confiés à un groupe de députés spécialistes de ces questions. De cette façon, il serait possible d'entendre des témoins et

la Chambre aurait plus de temps à consacrer à l'étude d'autres questions. Le Comité recommande, par conséquent, que soit modifié l'article voulant que les projets de loi afférents à une motion des voies et moyens soient étudiés en Comité plénier conformément à nos recommandations antérieures. Ces projets de loi devraient être renvoyés aux comités législatifs.

45. Votre comité recommande que le paragraphe 78(3) soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

«(3) Après sa deuxième lecture, tout projet de loi afférent à une motion des subsides doit être renvoyé à un Comité plénier.»

Organisation des travaux relatifs aux affaires émanant des députés

46. Votre Comité recommande que l'organisation des travaux pendant le temps réservé aux «Affaires émanant des députés» soit confiée à la Présidence. Celle-ci, par l'intermédiaire du Vice-président, pourrait en assurer la planification et la coordination offrant ainsi à la Chambre l'occasion d'exercer pleinement sa responsabilité à cet égard.

Changements linguistiques

47. Le Comité prend note de l'utilisation du mot «Orateur» dans la version française du Règlement. Nous sommes d'accord qu'il serait préférable de se servir des termes suivants pour désigner les personnes qui président aux travaux: «Président», «Vice-président», «président des Comités pléniers», «vice-président des Comités pléniers» et «vice-président adjoint des Comités pléniers». Nous recommandons donc que le Règlement soit modifié en conséquence.

48. Votre comité recommande

a) Que, dans la version française du Règlement, les mots «Orateur» et «Orateur adjoint» soient partout remplacés par «Président» ou «Vice-président» selon le cas.

b) Que, dans les articles 16, 38 et 60 de la version française du Règlement, on ajoute au mot «Président» les mots «des Comités pléniers».

c) Que, partout où apparaissent les mots «Président des Comités» et «Vice-président des Comités» dans la version française de l'article 57 du Règlement, on ajoute le mot «pléniers».

d) Que, dans la version française du Règlement, le mot «Bureau» soit partout remplacé par le mot «Table» à l'exception des articles 85 et 96 du Règlement.

L'AVENIR

49. Votre Comité est heureux d'être déjà parvenu à un consensus sur un si grand nombre de recommandations importantes contenues dans les rapports du Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la procédure. Nous aborderons d'autres questions visées par notre mandat dans les mois à venir. Nous espérons que le Comité continuera dans la même voie, car ce n'est que par la consultation générale et l'entente que les règles parlementaires pourront être modifiées.

50. Au cours de la présente législature, les articles provisoires du Règlement adoptés en 1982 demeureront en vigueur jusqu'à nouvel ordre et feront l'objet d'un examen approfondi par le Comité.

51. Nous écrirons à chaque député de la Chambre pour l'inviter à nous faire connaître son point de vue sur les divers sujets visés par notre mandat.

52. Votre Comité exhorte la Chambre à entériner et à mettre en application immédiatement les recommandations contenues dans ce rapport. De plus, conformément au paragraphe 69(13) du Règlement, le Comité demande que toutes les recommandations non étudiées par la Chambre fassent l'objet d'une réponse globale.

53. Votre Comité reconnaît que les modifications proposées dans le présent rapport, si elles sont adoptées, nécessiteront la réimpression du Règlement de la Chambre, et il recommande par conséquent que le Greffier de la Chambre soit autorisé à publier une nouvelle version du Règlement, en renumérotant les articles et en y incorporant les modifications proposées et toute autre modification consécutive.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 1 et 2*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

JAMES A. McGRATH

APPENDIX «A»

C-

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

BILL C-

**An Act to amend the House of Commons Act
(Board of Internal Economy)**

First reading,

ANNEXE «A»

C-

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-

**Loi modifiant la Loi sur la Chambre des communes
(Bureau de la régie interne)**

Première lecture le

THE HOUSE OF COMMONS OF CANADA

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

BILL C-

PROJET DE LOI C-

An Act to amend the House of Commons
Act

Loi modifiant la Loi sur la Chambre des
communes

(Board of Internal Economy)

(Bureau de la régie interne)

Her Majesty, by and with the advice and
consent of the Senate and House of Com-
mons of Canada, enacts as follows:

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consente-
ment du Sénat et de la Chambre des commu-
nes du Canada, décrète :

R.S., c. H-9

1. Sections 15 to 18 of the *House of Com-
mons Act* and the heading preceding section
15 are repealed and the following substituted
therefor:

1. Les articles 15 à 18 de la *Loi sur la
Chambre des communes* et la rubrique pré-
cédant l'article 15 sont abrogés et remplacés
par ce qui suit :

S.R., c. H-9

"BOARD OF INTERNAL ECONOMY

«BUREAU DE LA RÉGIE INTERNE

Board
established

15. (1) There shall be a Board of Inter-
nal Economy of the House of Commons,
over which the Speaker of the House of 10
Commons shall preside, to act on all mat-
ters of financial and administrative policy
affecting the House of Commons, its
offices and its staff.

15. (1) Est créé un Bureau de la régie
interne de la Chambre des communes, pré-
sidé par le Président de la Chambre des 10
communes et chargé de toutes les ques-
tions de politique financière et administra-
tive afférentes à la Chambre des commu-
nes, ses services et son personnel.

Constitution du
Bureau

Composition of
Board

(2) The Board shall, in addition to the 15
Speaker, consist of the Deputy Speaker,
two members of the Queen's Privy Council
for Canada nominated from time to time
by the Governor in Council, the Leader of
the Opposition or his nominee and four 20
other Members of the House of Commons
who may be appointed from time to time
as follows:

(2) Le Bureau comprend, outre le Prési- 15
dent, le Vice-président, deux membres du
Conseil privé de la Reine pour le Canada
nommés par le gouverneur en conseil, le
chef de l'opposition ou la personne qu'il
désigne et quatre autres députés qui peu- 20
vent être nommés comme suit :

Composition du
Bureau

(a) two members by the House of Com-
mons caucus of the government party; 25
and

a) deux membres par le «caucus» à la
Chambre des communes du parti du
gouvernement;
b) deux membres par les «caucus» à la 25
Chambre des communes des partis de

EXPLANATORY NOTES

The purpose of this proposal is to formalize the designation and constitution of the Board of Internal Economy and to modify its composition in conformity with the recommendations of the Special Committee on Standing Orders and Procedure, to remove certain archaisms and to make certain changes consequential thereto.

Clause 1: Sections 15 to 18 at present read as follows:

“INTERNAL ECONOMY

15. *The person who fills the office of Speaker at the time of any dissolution of Parliament, shall, for the purpose of the following provisions of this Act, be deemed to be the Speaker until a Speaker is chosen by the new Parliament.*

16. (1) *The Governor in Council shall appoint four members of the Queen's Privy Council for Canada who are also members of the House of Commons, who, with the Speaker of the House of Commons, shall be commissioners for the purposes of this section and sections 17 and 18.*

(2) *The names and offices of such commissioners shall be communicated by message from the Governor in Council to the House of Commons, in the first week of each session of Parliament.*

(3) *Three of the commissioners, whereof the Speaker of the House of Commons shall be one, may carry the said provisions into execution.*

(4) *In the event of the death, disability, or absence from Canada of the Speaker during any dissolution or prorogation of Parliament, any three of the commissioners may carry the said provisions into execution.*

17. (1) *The Clerk of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of the indemnity and the actual moving or transportation expenses of members, and of salaries, allowances and contingent expenses of the House, and of the several officers and clerks thereof under his direction, during the fiscal year.*

(2) *The Sergeant-at-Arms of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of salaries or allowances of the messengers, doorkeepers and servants of the House under his direction, and of the contingent expenses under his direction, during such year.*

(3) *Such estimates shall be submitted to the Speaker for his approval, and are subject to such approval and to such alterations as the Speaker considers proper.*

(4) *The Speaker shall thereupon prepare an estimate of the sums requisite for the several purposes aforesaid, and shall sign the same.*

(5) *Such several estimates of the Clerk, Sergeant-at-Arms and Speaker shall be transmitted by the Speaker to the Minister of Finance for his approval, and shall be laid severally before the House of Commons with the other estimates for the year.*

18. *All sums of money voted by Parliament upon such estimates or payable to members of the House of Commons under the Senate and House of Commons Act, are subject to the order of the commissioners, or any three of them, of whom the Speaker shall be one.”*

NOTES EXPLICATIVES

Cette proposition de la loi vise à donner une forme officielle à la désignation et la constitution du Bureau de la régie interne et à modifier sa composition conformément aux recommandations du Comité spécial chargé d'examiner le règlement et la procédure, à supprimer certains archaïsmes et à y apporter certains changements connexes.

Article 1: Texte actuel des articles 15 à 18:

«ÉCONOMIE INTERNE

15. *La personne qui remplit la charge d'Orateur lors de la dissolution du Parlement est, pour les fins des dispositions suivantes de la présente loi, censée être l'Orateur jusqu'à ce qu'un Orateur soit nommé par le nouveau Parlement.*

16. (1) *Le gouverneur en conseil désigne quatre membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada, qui sont en même temps membres de la Chambre des communes, lesquels, avec l'Orateur de la Chambre des communes, doivent être commissaires pour les objets du présent article et des articles 17 et 18.*

(2) *Les noms et les titres officiels de ces commissaires sont communiqués, dans un message du gouverneur en conseil, à la Chambre des communes, dans la première semaine de chaque session du Parlement.*

(3) *Trois de ces commissaires, dont l'un est l'Orateur de la Chambre des communes, peuvent exécuter lesdites dispositions.*

(4) *Si l'Orateur décède, devient incapable de remplir ses fonctions ou s'absente du Canada pendant que le Parlement est dissous ou prorogé, trois des commissaires peuvent exécuter lesdites dispositions.*

17. (1) *Chaque année, le greffier de la Chambre des communes prépare un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement pendant l'année financière de l'indemnité et des frais réels de route ou de déplacement des députés, et des appointements, allocations et dépenses imprévues de la Chambre et de ses différents fonctionnaires et employés qui sont sous la direction du greffier.*

(2) *Le sergent-d'armes de la Chambre des communes doit préparer chaque année un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement des traitements ou gratifications des messagers, portiers et préposés de la Chambre qui sont la direction du sergent-d'armes, et des dépenses imprévues qui se trouvent sous son contrôle, pendant l'année financière susdite.*

(3) *Ces états estimatifs sont soumis à l'approbation de l'Orateur qui les sanctionne et les modifie selon qu'il le juge à propos.*

(4) *L'Orateur prépare dès lors un état estimatif des sommes nécessaires aux diverses fins susdites, et il y appose sa signature.*

(5) *Ces différents états estimatifs du greffier, du sergent-d'armes et de l'Orateur sont, par ce dernier, transmis au ministre des Finances pour qu'il les approuve, et sont soumis séparément à la Chambre des communes avec les autres prévisions budgétaires pour l'année financière.*

18. *Toutes sommes votées par le Parlement d'après ces états estimatifs, ou payable aux membres de la Chambre des communes, en vertu de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, sont assujetties à l'ordre des commissaires ou de trois d'entre eux dont l'un doit être l'Orateur de la Chambre.»*

	(b) two members by the House of Commons caucuses of the parties in opposition to the government, at least one of whom is appointed by the party recognized as the Official Opposition.	5	l'opposition dont au moins un membre est nommé par le parti reconnu comme l'opposition officielle.	
Appointments	(3) In the first week of every session of Parliament and from time to time thereafter as the need arises, the Speaker shall inform the House of Commons of the appointments made to the Board.	10	(3) Au cours de la première semaine de chaque session du Parlement et selon les besoins par la suite, le Président fait connaître à la Chambre des communes les nominations au Bureau.	Nominations 5
Quorum	(4) Five members of the Board, of whom the Speaker shall be one, shall constitute a quorum.		(4) Cinq membres du Bureau, dont le Président, forment quorum.	Quorum 10
Death, disability or absence of Speaker	(5) In the event of the death, disability or absence of the Speaker, five members of the Board, of whom the Deputy Speaker shall be one, shall constitute a quorum, and the Deputy Speaker shall preside over the Board.	15	(5) En cas de décès, d'incapacité ou d'absence du Président, cinq membres du Bureau, dont le Vice-président, forment quorum et le Vice-président préside le Bureau.	Décès, incapacité ou absence du Président 15
Estimate to be made by the Clerk	16. (1) The Clerk of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of the indemnity and the actual moving or transportation expenses of Members of the House of Commons, and of salaries, allowances and contingent expenses of the House, and of the several officers and staff under his direction, during the fiscal year.	20	16. (1) Chaque année, le greffier de la Chambre des communes prépare un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement pendant l'année financière de l'indemnité et des frais réels de route ou de déplacement des députés, et des appointements, allocations et dépenses imprévues de la Chambre et du personnel sous la direction du greffier.	État estimatif fait par le greffier 20
Estimate to be made by the Sergeant-at-Arms	(2) The Sergeant-at-Arms of the House of Commons shall annually prepare an estimate of the sums that will probably be required to be provided by Parliament for the payment of salaries or allowances of the several officers and staff under his direction, and of the contingent expenses under his direction, during such year.	30	(2) Le sergent-d'armes de la Chambre des communes doit préparer chaque année un état estimatif des sommes que le Parlement sera probablement appelé à voter pour le paiement des traitements ou gratifications du personnel sous sa direction, et des dépenses imprévues qui se trouvent sous son contrôle, pendant l'année financière susdite.	État estimatif fait par le sergent-d'armes 30
To be submitted to Speaker	(3) Such estimates shall be submitted to the Speaker for his approval, and are subject to such approval and to such alterations as the Speaker considers proper.	40	(3) Ces états estimatifs sont soumis à l'approbation du Président qui les sanctionne et les modifie selon qu'il le juge à propos.	Soumis au Président 35
Speaker to prepare an estimate	(4) The Speaker shall thereupon prepare an estimate of the sums requisite for the several purposes aforesaid, and shall sign the same.	45	(4) Le Président prépare dès lors un état estimatif des sommes nécessaires aux diverses fins susdites, et il y appose sa signature.	État estimatif du Président 40
Estimates included in government estimates and tabled	(5) All such estimates shall, upon approval by the Board of Internal Econo-		(5) Les états estimatifs susvisés sont, sur approbation du Bureau, transmis par le	Inclusion au budget du gouvernement et dépôt 40

my, be transmitted by the Speaker to the Minister of Finance who shall lay them severally before the House of Commons with the estimates of the government for the year.

5

Président au ministre des Finances qui les soumet séparément à la Chambre des communes avec les autres prévisions budgétaires du gouvernement pour l'année financière.

5

Sums subject to order of the Board

17. All sums of money voted by Parliament upon such estimates or payable to Members of the House of Commons under the Senate and House of Commons Act are subject to the order of the Board.

10

17. Toutes sommes votées par le Parlement d'après ces états estimatifs, ou payables aux membres de la Chambre des communes, en vertu de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, sont assujetties à l'ordre du Bureau.

Sommes assujetties à l'ordre du Bureau

In case of dissolution

18. Upon a dissolution of Parliament, every member of the Board shall continue in office until another member is appointed in his place."

18. En cas de dissolution du Parlement, chaque membre du Bureau demeure en fonction jusqu'à la nomination de son remplaçant."

En cas de dissolution

15

Le mardi 28 mars 1945

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

1. Dans le discours de grand-prononcé à l'ouverture de la dernière session de la présente législature, le gouvernement a indiqué que le rôle de la Chambre des communes serait une de ses principales priorités. La Commission a tenu ses Groupes de travail sur la réforme de la Chambre des communes, dirigés par ses membres. Constituée le 7 décembre 1944, le Comité a présenté son premier rapport le 20 décembre. Ce rapport était le fruit de séances tenues au sein du Comité et du Groupe de travail à l'initiative et informées de travaux effectués par les commissions de Comité spécial sur le règlement et de la présidence, les services sociaux, les mandats, les réformes, le Comité des études, les questions de procédure, les mandats, le processus de réforme. Les recommandations contenues dans ce rapport visent notamment à créer des comités législatifs et des comités de travail, à modifier sur plus un Bureau de la Chambre des communes, à réviser les méthodes de personnel et de budgets.

2. Depuis la présentation de son premier rapport, le Comité a élaboré un programme très général qui lui permettra d'aborder diverses questions relatives à la Chambre des communes et d'en faire rapport. À ce jour, nous avons discuté l'organisation, le temps, les comités, la présidence, la procédure, la responsabilité parlementaire et le rôle du simple député.

3. Le Comité estime devoir faire rapport à la Chambre des communes d'un certain nombre de questions.

Sanction Royale

4. Le Comité a également examiné le problème des dépenses de la Chambre des communes entendus le Gouvernement général de son règlement pour assurer la sanction royale. Pendant la dernière session de la 32^e législature, notre rapport a fait partie de la Chambre

<p>1 2</p>	<p>10</p>	<p>10</p>	<p>10</p>
<p>10</p>	<p>10</p>	<p>10</p>	<p>10</p>
<p>21</p>	<p>21</p>	<p>11</p>	<p>11</p>
<p>20</p>	<p>20</p>	<p>15</p>	<p>15</p>
<p>20</p>	<p>20</p>	<p>20</p>	<p>20</p>
<p>25</p>	<p>25</p>	<p>20</p>	<p>20</p>
<p>30</p>	<p>30</p>	<p>25</p>	<p>25</p>
<p>35</p>	<p>35</p>	<p>30</p>	<p>30</p>
<p>40</p>	<p>40</p>	<p>35</p>	<p>35</p>
<p>40</p>	<p>40</p>	<p>40</p>	<p>40</p>

10

10

21

20

20

25

30

35

40

40

10

10

11

15

20

20

25

30

35

40

10

10

11

15

20

20

25

30

35

40

Deuxième rapport à la Chambre

Le mardi 26 mars 1985

Le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

1. Dans le discours du trône prononcé à l'ouverture de la première session de la présente législature, le gouvernement a indiqué que la réforme de la Chambre des communes serait une de ses premières priorités. La Chambre a donc créé un Groupe de travail sur la réforme de la Chambre des communes, composé de sept membres. Constitué le 5 décembre 1984, le Comité a présenté son premier rapport le 20 décembre. Ce rapport était le fruit de séances intensives au cours desquelles le Groupe de travail a examiné et reformulé un certain nombre des recommandations du Comité spécial du règlement et de la procédure. En faisant siennes ces recommandations révisées, le Comité tient à souligner que la Chambre doit amorcer elle-même le processus de réforme. Les recommandations contenues dans ce rapport visent notamment à créer des comités législatifs, à élire le Président au scrutin secret, à mettre sur pied un Bureau de la régie interne modifié et élargi et à doter les comités de personnel et de budgets.

2. Depuis la présentation de son premier rapport, le Comité a adopté un programme très général qui lui permettra d'étudier diverses questions relatives à la Chambre des communes et d'en faire rapport. Figurent parmi ces questions: l'utilisation du temps, les comités, la présidence, la confiance, la responsabilité ministérielle et le rôle du simple député.

3. Le Comité estime devoir faire rapport à la Chambre dès maintenant d'un certain nombre de questions.

Sanction Royale

4. Le Comité a également examiné la pratique selon laquelle la Chambre doit aller entendre le Gouverneur général ou son suppléant proclamer la sanction royale. Pendant la première session de la 32^e Législature, cette pratique a fait perdre à la Chambre

l'équivalent de plus d'un jour de séance, sans compter qu'elle a interrompu le cours de ses travaux. Le Parlement du Royaume-Uni a abandonné cette pratique en 1967 et elle n'est suivie par aucun autre Parlement du Commonwealth.

5. Le Comité note qu'au Parlement de l'Australie, la sanction royale est toujours communiquée par message écrit, selon la marche décrite ci-dessous;

- le président de la Chambre dont émane le projet de loi envoie au Gouverneur général une lettre à laquelle sont annexés les exemplaires du projet de loi.
- Le Gouverneur général signe les projets de loi ainsi que deux messages, chacun destiné à l'une des deux Chambres, pour informer celles-ci que la sanction royale a été accordée.
- Il est fait rapport séparément aux deux Chambres du message du Gouverneur général.

6. **Le Comité recommande** que le Parlement du Canada adopte la formule selon laquelle la sanction royale est donnée par message écrit et que le gouvernement entreprenne les discussions nécessaires à cette fin. Par contre, on devrait également prévoir la possibilité de recourir à la pratique actuelle si c'est là le bon vouloir de Son Excellence ou le conseil de ses ministres.

Médias électroniques

7. Le Comité a entendu plusieurs témoins sur la question de la télédiffusion des délibérations des comités. Il fera des recommandations en ce qui concerne l'utilisation de matériel électronique et photographique aux séances des comités dans un rapport ultérieur.

8. Pour le moment, **nous recommandons** que les membres autorisés de la tribune parlementaire puissent enregistrer sur bande sonore les délibérations des comités en se servant des prises actuellement prévues à cette fin dans les salles de réunion et les diffuser.

9. En outre, **nous recommandons** que la Société Radio-Canada n'apporte aucun changement à la formule actuelle de télédiffusion des travaux parlementaires avant que le Comité ne présente son rapport final.

Article 1 du Règlement

10. L'article 1 du Règlement de la Chambre des communes est libellé en ces termes:

1. Dans tous les cas non prévus par le présent Règlement ni par des ordres de session ou autres, la Chambre suit, en tant qu'ils lui sont applicables, les usages et coutumes de la Chambre des communes du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, alors en vigueur.

11. Le Comité estime que la pratique à la Chambre des communes a suffisamment évolué et qu'il n'est plus nécessaire de suivre les usages en vigueur dans une autre Chambre et dans un autre pays. Par contre, il est toujours utile d'examiner les précédents et les règles ayant cours dans d'autres assemblées législatives et dans

d'autres parlements. Pour assurer le maintien de nos traditions, tout en accordant à la Chambre l'autonomie voulue pour évoluer en fonction de ses besoins, le Comité recommande que l'article 1 du Règlement soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

1. Dans tous les cas non prévus par le présent Règlement, le Président de la Chambre ou du comité décide des questions de procédure, en se fondant sur les usages et précédents de la Chambre des communes du Canada et sur les traditions du Parlement canadien et d'autres Parlements, en tant qu'ils sont applicables à la Chambre.

Votes par appel nominal

12. Après avoir examiné la méthode très lente qu'utilise actuellement la Chambre pour les votes par appel nominal, les membres du Comité sont unanimes à penser que le mode de scrutin doit être modifié.

13. Bien qu'ils soient conscients de la façon dont les votes se déroulent à la Chambre, les députés ne se rendent peut-être pas compte de la complexité du processus de consignation des résultats. Le mode de scrutin actuel nécessite la participation de deux groupes d'employés. Ceux qui s'occupent de consigner les voix à la Chambre sont très visibles, mais il y a également une autre équipe, pouvant comprendre jusqu'à huit personnes, qui est chargée de consigner le résultat des votes aux fins des *Procès-verbaux (Journaux)*.

14. Il faut actuellement six personnes pour inscrire les votes à la Chambre: —le Greffier de la Chambre, qui inscrit sur l'imprimé prévu à cette fin le nom de tous les députés au fur et à mesure qu'ils se lèvent pour voter et que leur nom est annoncé; un greffier à la Table, qui annonce, de mémoire, le nom des députés qui se lèvent à tour de rôle; deux autres greffiers à la Table qui tiennent le compte, sur l'imprimé prévu à cette fin, du nombre de députés qui ont voté pour ou contre une proposition; et deux autres greffiers installés derrière les rideaux, qui tiennent un compte parallèle et envoient leurs résultats pour qu'ils soient comparés avec ceux des greffiers à la Table une fois le vote terminé.

15. La méthode actuelle présente en outre une faiblesse importante du fait que deux personnes seulement ont l'expérience nécessaire pour annoncer de mémoire le nom des députés au fur et à mesure qu'ils se lèvent pour voter. Si ces personnes étaient malades, la Chambre serait évidemment obligée d'improviser un nouveau mode de scrutin.

16. Le personnel de la Direction des Journaux inscrit les résultats des votes par appel nominal aux *Procès-verbaux* quotidiens. L'inscription des résultats de chaque vote occupe trois employés pendant trente minutes.

17. Lorsqu'il lui faut consigner les résultats des nombreux votes tenus à l'étape du rapport, le processus devient extrêmement lent et complexe, et la Direction doit y affecter du personnel supplémentaire. L'adoption d'un mode de scrutin électronique permettrait de consigner automatiquement les résultats aux fins des *Procès-verbaux*.

18. Moins de dix minutes suffisent pour se rendre à la Chambre des communes à partir des différents édifices faisant partie de la Colline parlementaire.

19. Par conséquent, **le Comité recommande** l'adoption d'un système de vote électronique. Ce système modifierait la façon de procéder aux votes par appel nominal.

20. Une fois le débat terminé, le Président met la question aux voix. Si l'on réclame la tenue d'un vote par appel nominal, le Président met de nouveau la question aux voix et déclenche le système de vote pour une période de quinze minutes. Pendant ce temps, la sonnerie d'appel convoque les députés qui, après avoir inséré leur carte d'identité dans l'ordinateur, y inscrivent leur vote—Oui, Non ou Présent. A la fin de cette période de quinze minutes, l'ordinateur refuse toute nouvelle entrée et les résultats sont annoncés et immédiatement mis à la disposition des députés, des médias et du public.

21. Si la Chambre est simultanément saisie de plusieurs questions, comme cela se produit à l'étape du rapport ou au moment de l'étude du Budget des dépenses, quinze minutes seront prévues pour le vote sur la première question, et cinq minutes seront accordées pour chacune des autres questions.

22. Les whips pourront convoquer les députés pour le vote au moyen d'un système d'advertissement à distance électronique. Pour certains, pareille limitation du temps accordé aux députés pour voter peut sembler faire perdre à la Chambre de sa souplesse, mais le Comité estime que la Chambre des communes ne peut plus se permettre de retarder la tenue d'un vote pour donner à quelques députés le temps d'arriver pour voter. Il ne faut pas oublier que le député doit se dévouer avant tout à la Chambre.

23. **Le Comité recommande** que le système de vote électronique réponde aux conditions suivantes:

- (a) chaque député vote de sa place;
- (b) chaque vote est immédiatement consigné et les résultats sont affichés simultanément;
- (c) les noms des députés et l'objet du vote sont affichés à un tableau installé à la Chambre à un endroit approprié, et le temps dont disposent les députés pour voter est aussi affiché à un endroit approprié;
- (d) les députés ont la possibilité de modifier leur vote dans les deux premiers tiers du temps accordé pour le vote.

24. Il y a des occasions solennelles pour lesquelles la Chambre voudra peut-être, par consentement unanime, conserver un mode de scrutin plus traditionnel. Puisqu'il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que les greffiers conservent leur habileté à annoncer le nom des députés comme ils le font aujourd'hui et au cas où le système informatique ferait défaut, la Chambre devrait adopter un nouveau mode de scrutin par appel nominal. Les députés se lèveraient pour voter en entendant leur nom au lieu de se lever d'abord, pour que les greffiers annoncent ensuite leur nom, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Pour ces occasions, la sonnerie d'appel se ferait entendre pendant quinze minutes, après quoi on procéderait au vote par appel nominal.

La Colline parlementaire

25. Le mandat du Comité spécial, tel qu'il est décrit dans son ordre de renvoi, prévoit notamment qu'il examinera les installations de la Chambre des communes. Le

Comité a tenu une séance à ce sujet avec le Comité permanent de la gestion et des services aux députés, qui se heurte depuis de nombreuses années à une pénurie de locaux adéquats pour loger les députés et leur personnel. Deux facteurs importants ont entravé les efforts déployés par les divers présidents et comités pour répondre aux besoins de la Chambre. Premièrement, la Chambre des communes n'a pas de budget d'immobilisations. Deuxièmement, le Parlement n'a pas d'agent général qui relève de son autorité et qui puisse agir en son nom et planifier ses besoins en installations. Jusqu'à ce jour, le Parlement s'en est remis au bon vouloir du ministre des Travaux publics.

26. Nous nous empressons d'ajouter qu'il ne faut pas blâmer les responsables de la prestations des services en cause, ni à la Chambre des communes ni dans les ministères concernés. Le Parlement a négligé de prévoir les fonds et l'autorité nécessaires pour assurer le maintien et l'amélioration de ses installations. Il est urgent de remédier à cette lacune.

27. **Nous proposons** que la responsabilité de la Colline parlementaire soit confiée à un nouveau fonctionnaire, appelé Intendant du Parlement, qui relèverait des deux Chambres.

28. À la Chambre des communes, l'Intendant relèverait, par l'intermédiaire du Président, du nouveau Bureau de la régie interne dont nous avons proposé la création dans notre premier rapport. Les terrains de la Colline parlementaire élargie, qui constituent un important symbole national, seraient administrés par l'Intendant. Le bureau de l'Intendant recevrait des fonds pour assumer les dépenses de construction, d'exploitation, d'entretien et d'immobilisations qui seraient engagées. L'Intendant du Parlement serait autorisé à demander des services et à les payer. Il pourrait également représenter le Parlement auprès des services de planification de la Commission de la capitale nationale et des municipalités d'Ottawa et de Hull. Le Parlement assumerait ainsi la responsabilité de la Colline parlementaire.

Utilisation de l'édifice du Centre

29. Au cours de ses délibérations, le Comité a constaté que le ministère des Travaux publics avait reçu deux rapports sur l'état matériel de l'édifice du Centre. Le premier, préparé en 1976 par le bureau Mitchell Partnership of Consulting Engineers, souligne la nécessité d'apporter d'importantes améliorations aux installations mécaniques et électriques. Ceux-ci n'ont pas fait l'objet de véritables travaux de réfection depuis l'arrivée des premiers occupants en 1919. Le second, préparé par le bureau L.M. Architectural group and Ogilvy and Hogg, Architects in Consortium, souligne la détérioration de l'édifice du Centre et l'absence d'un plan directeur officiellement approuvé pour son aménagement futur. Les nombreux changements apportés à l'édifice au fil des ans ont résulté, non pas de l'application d'une politique officielle, mais de la nécessité de répondre au fur et à mesure aux nouveaux besoins opérationnels qui se faisaient sentir, de la volonté d'incorporer aux installations les nouveaux progrès technologiques et des revirements soudains des priorités gouvernementales. Les recommandations contenues dans ces deux rapports ainsi que celles formulées par le Commissaire des incendies font qu'il est opportun d'examiner les besoins du Parlement et l'utilisation de l'édifice du Centre.

30. L'édifice du Centre a d'abord été construit pour répondre aux besoins du Sénat et de la Chambre des communes. Après l'incendie de 1916, il a été reconstruit, encore une fois en vue de répondre principalement aux besoins des deux Chambres. Cependant, au fur et à mesure que la nature du gouvernement a évolué et que le nombre des ministres s'est accru, les besoins de ceux-ci l'ont emporté de plus en plus sur ceux du Parlement.

31. En 1976, la Commission consultative des locaux parlementaires (Commission Abbott) avait recommandé que l'édifice soit rénové et qu'il serve désormais à des fins législatives. «On devra essayer... de réduire autant que possible la superficie réservée aux fonctions exécutives plutôt que celle réservée aux fonctions législatives.» Le Comité a conclu que l'ampleur des travaux nécessaires uniquement pour remettre en état les installations mécaniques et électriques et les dispositifs de prévention des incendies donnait à la Chambre des communes l'occasion idéale de modifier l'utilisation de l'édifice du Centre.

32. Les locaux de la Chambre des communes devraient être un point de rencontre pour les députés. C'est pour servir dans cette Chambre que les députés ont été élus. Au lieu de s'y réunir uniquement pour leurs délibérations officielles, les députés devraient pouvoir y poursuivre des activités non directement liées à leurs fonctions de législateurs. Des salles devraient être assignées en permanence aux caucus. Les locaux réservés aux ministres, en leur qualité de membres de la Chambre des communes, seraient les mêmes que ceux assignés aux simples députés. Nous reconnaissons, comme la Commission Abbott, que le Premier ministre, le chef de l'Opposition, les chefs de partis, les leaders des partis à la Chambre et les whips ont des besoins particuliers, mais nous estimons que l'édifice du Centre a été soumis à une utilisation excessive. Nous tenons, par ailleurs, à souligner que tous les députés doivent se sentir «chez eux» dans l'édifice du Centre. Pour cela il faudra reconnaître que sa première raison d'être est d'abriter le Parlement du Canada—c'est l'édifice du pouvoir législatif, et non celui du pouvoir exécutif.

33. L'aménagement futur de l'édifice du Centre à des fins législatives et la formulation d'un plan directeur devront tenir compte du besoin urgent de prévoir des salles de réunion plus nombreuses et plus convenables aussi bien pour les comités que pour les caucus. Il y aurait lieu d'y aménager au moins une grande salle dont la disposition refléterait la structure de la Chambre et qu'utiliseraient les comités législatifs dont nous avons proposé la création dans notre premier rapport.

Locaux pour les députés

34. La pénurie de locaux pour les députés, leur personnel et, de façon générale, la Chambre des communes continue à poser un problème aigu, auquel il est urgent de remédier. À l'heure actuelle, 60 députés ont des bureaux de dimensions inférieures aux 790 pieds carrés normalement prévus, et ce, alors que la Commission Abbot avait recommandé que chaque député dispose d'un bureau d'au moins 1 000 pieds carrés. En outre, huit députés ont dû être logés dans l'édifice Wellington, ce qui les éloigne encore davantage du centre d'activité de la Chambre des communes. Une solution s'impose d'urgence.

35. Par conséquent, le **Comité recommande fortement et à l'unanimité** que l'immeuble voisin de l'édifice de la Confédération actuellement occupé par le ministère de la Justice soit confié à la Chambre des communes. D'une part, cet immeuble est compatible avec l'architecture des édifices de la Colline parlementaire et, d'autre part, il pourra être facilement intégré à l'infrastructure parlementaire existante.

36. Le Comité exhorte la Chambre à entériner et à mettre en application immédiatement les recommandations contenues dans ce rapport. De plus, conformément au paragraphe 69(13) du Règlement, le Comité demande que toutes les recommandations non étudiées par la Chambre fassent l'objet d'une réponse globale.

37. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 3 à 10 inclusivement*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

JAMES A. McGRATH, c.p., député

Source des citations

- Chapitre 1 Barbara Sparrow, députée, Mémoire présenté au Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, 18 mars 1985.
- Chapitre 2 Benno Friesen, député, *Procès-verbaux du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes*, Fascicule n° 1, p. 48, 11 décembre 1984 (ci-dessous appelés *Procès-verbaux*).
- Chapitre 3 Bill Blaikie, député, *Procès-verbaux* 6:27, 7 février 1985.
- Chapitre 4 Jim Fulton, Mémoire présenté au Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, 5 février 1985.
- Chapitre 5 Lise Bourgault, députée, *Procès-verbaux* 7:25, 25 février 1985.
- Chapitre 6 L'hon. Eugene Forsey, c.p. et Graham Eglington, «*The Question of Confidence in Responsible Government*», étude préparée pour le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, Ottawa, 1985).
- Chapitre 7 Albert Cooper, député, *Procès-verbaux* 11:30, 14 avril 1985.
- Chapitre 8 L'hon. André Ouellet, c.p., député, *Procès-verbaux* 1:18, 25 février 1985.
- Chapitre 9 Jack Ellis, député, *Procès-verbaux* 6:32, 7 février 1985.
- Chapitre 10 Lorne Greenaway, député, mémoire au Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, 31 janvier 1985.
- Chapitre 11 L'hon. James McGrath, c.p., député, «Clout for Members of Parliament at the Heart of Commons Reform», *The Globe and Mail*, 2 janvier 1985.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 11 à 14*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Source des citations

Le président

James A. McGrath, c.p.

Chapitre 1	Barbara Sparrow, députée, Mémoire présenté au Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, 18 mars 1982.
Chapitre 2	Bonno Fritzen, député, Procès-verbaux du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, Fascicule n° 1, p. 48, 11 décembre 1984 (ci-dessous appelé Procès-verbaux).
Chapitre 3	Bill Blaikie, député, Procès-verbaux 627, 7 février 1982.
Chapitre 4	Jim Fulton, Mémoire présenté au Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, 2 février 1982.
Chapitre 5	Lise Bourgeois, députée, Procès-verbaux 722, 25 février 1982.
Chapitre 6	L'hon. Régis Fortey, c.p. et Graham Eglinton, «The Question of Confidence in Responsible Government», étude préparée pour le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, Ottawa, 1982.
Chapitre 7	Albert Cooper, député, Procès-verbaux 1130, 14 avril 1982.
Chapitre 8	L'hon. André Ouellet, c.p. député, Procès-verbaux 118, 25 février 1982.
Chapitre 9	Jack Ellis, député, Procès-verbaux 627, 7 février 1982.
Chapitre 10	Lorne Greenway, député, Mémoire au Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, 21 janvier 1982.
Chapitre 11	L'hon. James McGrath, c.p., député, «Join the Members of Parliament at the Heart of Common Reform: The Globe and Mail, 5 janvier 1982.

